

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

### Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Micha Heilmann.....	4
Deutscher Bauernverband e.V. ....	7
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	9
Bundesministerium der Finanzen - Finanzkontrolle Schwarzarbeit.....	14
Zentralverband des Deutschen Handwerks .....	18
Prof. Dr. Gregor Thüsing.....	24
Prof. Dr. Gerhard Bäcker.....	29
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände .....	37
Dieter Dewes.....	41
Kommissariat der Deutschen Bischöfe – Katholisches Büro Berlin .....	45
Dr. Thorsten Schulten und Marc Amlinger .....	47

## Mitteilung

Berlin, den 26. Februar 2016

**Die 67. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 14. März 2016, 14:00 bis ca. 15:10 Uhr**  
**10557 Berlin**  
**Paul-Löbe-Haus**  
**Sitzungssaal: E 200**

Sekretariat  
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87  
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal  
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69  
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

**Achtung!**  
**Abweichende Sitzungszeit!**

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

- a) Antrag der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Susanna Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### **Mindestlohn sichern - Umgehungen verhindern**

#### **BT-Drucksache 18/4183**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**

18(11)504 Unterrichtung

18(11)509 Unterrichtung

- b) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

### **Bericht des IAB "Arbeitsmarktspiegel - Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns"**

#### **Ausschussdrucksache 18(11)504**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**

18(11)509 Unterrichtung

**Federführend:**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Kerstin Griese, MdB  
Vorsitzende

**Liste der Sachverständigen**

**Verbände und Institutionen:**

Deutscher Gewerkschaftsbund

Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zentralverband Deutsches Handwerk

Deutscher Bauernverband e. V.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Kommissariat der Deutschen Bischöfe – Katholisches Büro Berlin

**Einzelsachverständige:**

Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn

Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Duisburg

Marc Amlinger, Essen

Micha Heilmann, Berlin

Dieter Dewes, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)544

07. März 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“  
BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach  
Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Micha Heilmann**

### 1. Zusammenfassung

Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes war richtig, sie hat sich bewährt. Die von den Gegnern des Mindestlohns vorhergesagten negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind nicht eingetreten. Im Gegenteil: Die Zahlen deuten darauf hin, dass u.a. durch den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn in bestimmten Branchen, z.B. dem Gastgewerbe, die Zahl der geringfügig Beschäftigten zurückgegangen und in normale sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt worden ist. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, wäre dies positiv.

Die Kontrolle des Mindestlohnes ist mangelhaft, da die Finanzkontrolle Schwarzarbeit über zu wenig Personal verfügt. Die Kontrolle würde durch Vereinfachungen bei der Berechnung erleichtert werden. Es wäre besser, wenn gesetzlich klargelegt würde, dass auf den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn keine anderen Leistungen des Arbeitgebers angerechnet werden dürfen. Die bestehenden Ausnahmen vom allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn sind nicht zielführend. Sie sollten abgeschafft werden.

Zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt ist die Schaffung neuer Ausnahmen oder die Ausdehnung bzw. Verlängerung vom Geltungsbereich weder notwendig noch würde die gewünschte Integration in den Arbeitsmarkt gefördert. Im Gegenteil: Die Integration würde behindert und gefährdet.

### 2. Mindestlohn hat positive Wirkungen

Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn hat positive Wirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die mit seiner Einführung bezweckte Anhebung der Entgelte im Niedriglohnbereich auf 8,50 € ist eingetreten (vgl. zu einzelnen Branchen WSI-Report 28 1/2016). Damit wurden auch Geschäftsmodelle, die im Wesentlichen auf der Beschäftigung zu Niedrigstentgelten beruhen,

wesentlich erschwert. Insbesondere im Bereich der Niedrigstentgelte sind durch den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn die Entgelte, vor allem in Ostdeutschland, gestiegen. Dort, wo diese Steigerungen nicht durch mehr Umsatz bzw. Ertrag wettgemacht werden konnten, ging dies verteilungspolitisch zu Lasten der Arbeitgeber. Dies war vor Einführung des Mindestlohns abzusehen und erwünscht.

Auf die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt hat die Einführung keine negativen Auswirkungen gehabt. Dies belegt der Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes des IAB. Der von Gegnern des Mindestlohnes vorhergesagte Anstieg der Arbeitslosigkeit ist ausgeblieben. Die Erhöhung der Einkommen im Niedrigstentgeltbereich hat auch zur Stabilisierung der Binnennachfrage beigetragen.

Es deutet sich an, dass die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes auch zu einer Umwandlung von geringfügigen in voll sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse beigetragen hat (IAB-Arbeitsmarktspiegel vom 8.1.2016, Seite 4 ff.). So stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von Oktober 2014 zu Oktober 2015 um rund 713.000 (Monatsbericht Dezember und Jahr 2015, Bundesagentur für Arbeit, S. 12). Die Zahl der ausschließlich geringfügig beschäftigten ArbeitnehmerInnen nahm 2015 um 3,6% ab, während sie 2014 noch gestiegen war (Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Dezember und das Jahr 2015, S. 45). Wenn der allgemeine gesetzliche Mindestlohn hierzu beigetragen hat und sich dieser Trend fortsetzen sollte, hat der allgemeine gesetzliche Mindestlohn auch hier eine positive Wirkung. Insbesondere die Abnahme der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten ist positiv zu werten. Denn diese Beschäftigungsform, die überwiegend von Frauen

ausgeübt wird, trägt dazu bei, dass diese Beschäftigtengruppe keine ausreichenden Altersrenten erwirbt.

Auch die Anzahl der Unternehmensinsolvenzen ist 2015 weiter zurückgegangen – um 3,3% (Creditreform, 8.12.2015). Auch hier haben sich die negativen Vorhersagen als falsch erweisen.

### 3. Anrechnung von Entgeltbestandteilen auf den Mindestlohn

Die Praxis muss sich derzeit vielfach mit der Frage beschäftigen, was eigentlich zum Mindestlohn gehört. Hierzu entwickelt sich derzeit eine differenzierte, kleinteilige Rechtsprechung auf Basis der Rechtsprechung des EuGH und des BAG. Danach dürfen z.B. Zuschläge für Nachtarbeit nicht angerechnet werden, Spätschichtzuschläge sehr wohl (BAG v. 16.04.2014 – 4 AZR 802/11); Treueprämien sollen auf den Mindestlohn angerechnet werden dürfen (LAG Sachsen v. 24.09.2015 – 8 Sa 153/15).

Schon der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Tarifautonomiestärkungsgesetz (Drs. 147/14 vom 23.05.2014 S. 1) gefordert, dass das Gesetz selbst festlegen solle, ob und wenn ja welche Lohnbestandteile auf den Mindestlohn anrechenbar sein sollen. Das Fehlen einer gesetzlichen Regelung wird auch von Teilen der Rechtsprechung ausdrücklich kritisiert. So stellt das Arbeitsgericht Berlin in einem Fall, in dem es um die Frage der Anrechenbarkeit von Leistungen des Arbeitgebers auf den Mindestlohn ging, fest:

„Schon aus diesen Gründen ist es kaum nachvollziehbar, dass die Bundesregierung auf die ausdrückliche Bitte des Bundesrats einer Klarstellung, welche Lohnbestandteile auf das gesetzlichen Mindestlohnstundenentgelt anrechenbar sind (vgl. BT-Drucks. 18/1558, Anlage 3, S. 61 f.), nicht gesetzgeberisch reagiert hat. Gerade die von der Bundesregierung in ihrer Antwort zitierten Entscheidungen des EuGH stellen klar, dass eine Definition der auf den Mindestlohn anzurechnenden Lohnbestandteile durch Rechtsvorschriften des jeweiligen Mitgliedslandes als erforderlich angesehen wird (vgl. BT-Drucks. 18/1558, Anlage 4, S. 67).

Der gesetzliche Verzicht auf die Definition, welche Lohnbestandteile auf den Mindestlohn anrechenbar sind, wird nicht dadurch ersetzt, dass die Bundesregierung statt entsprechender Regelungen im Gesetz ihre Vorstellungen auf einer Internetseite kommuniziert.“

(ArbG Berlin, Urteil vom 04. März 2015 – 54 Ca 14420/14 –, Rn. 39, juris)

Für die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohnes wäre es eine erhebliche Erleichterung, wenn auf den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn keine anderen Leistungen des Arbeitgebers angerechnet werden dürften. Im Übrigen wäre dies auch eine Erleichterung für die Arbeitgeber, die den Mindestlohn anwenden. Die Frage, was zum Mindestlohn gehört und was nicht, ließe sich ohne Studium von Urteilen oder die Hinzuziehung von Beratern beantworten. Dies wäre ein Beitrag zu einer sinnvollen Entbürokratisierung.

### 4. Vergütungspflichtige Arbeitszeit

Das Mindestlohngesetz selbst definiert nicht, für welche Zeiten der allgemeine gesetzliche Mindestlohn zu zahlen ist. Es legt 8,50 € je Zeitstunde fest. Bereitschaftszeiten zählen allerdings nach der Rechtsprechung des BAG und des EuGH zur vergütungspflichtigen Arbeitszeit. Nach der Rechtsprechung kann die Höhe der Vergütung für die Bereitschaftszeit von der für die reine Arbeitszeit abweichen. Eine Definition der vergütungspflichtigen Arbeit im Mindestlohngesetz kann die Kontrolle erleichtern. Allerdings muss dann generell, d.h. auch für außerhalb des Mindestlohnes liegende Bereiche definiert werden, was vergütungspflichtige Arbeit ist und was nicht. Nur so ließen sich Wertungswidersprüche vermeiden.

### 5. Ehrenamt

Eine gesetzliche Definition des Ehrenamtes gibt es nicht. Überwiegend wird für die Abgrenzung zum Arbeitsverhältnis darauf abgestellt, dass beim Ehrenamt die Vergütungserwartung fehle. Wird im Rahmen eines Ehrenamtes ein Minijob ausgeübt, so ist für diesen Teil des Ehrenamtes auch die entsprechende Vergütung zu zahlen. Insoweit liegt dann ein Arbeitsverhältnis mit geringfügiger Beschäftigung vor. Eine praktikable gesetzliche Definition würde hier sowohl den im Ehrenamt Tätigen wie der FKS bei der Kontrolle Klarheit verschaffen. Zur Förderung des Ehrenamtes muss, wenn die Abgrenzung präzisiert wird, überlegt werden, ob die bisherige Ehrenamtspauschale gem. § 3 Nr. 26 a EStG in Höhe von 720 € p.a. noch angemessen ist. Eine Erhöhung der Pauschale könnte hier praktische Problem im Ehrenamt vermeiden helfen.

### 6. Dokumentation

Die korrekte Dokumentation der Arbeitszeit ist der Schlüssel zur effektiven Durchsetzung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes. Die Einschränkungen der Dokumentationspflichten durch die seit 1. August 2015 geltende Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung waren nicht notwendig.

Um eine effektive Kontrolle sicherzustellen, muss die Aufbewahrungsfrist für die Arbeitszeitdokumentation verlängert werden. Die derzeitige Regelung, die zwei Jahre vorsieht, gewährleistet bei den langen Kontrollintervallen nicht, dass die Unterlagen bei einer Kontrolle noch vorhanden sind. Die zweijährige Frist lässt sich nur rechtfertigen, wenn gleichzeitig sichergestellt ist, dass die Kontrollen der FKS im notwendigen Ausmaß auch binnen zwei Jahren erfolgen können. Dies ist aber derzeit – angesichts des fehlenden Personals – nicht der Fall. Darüber hinaus ist es ein Wertungswiderspruch, wenn einerseits der Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn der allgemeinen dreijährigen Verjährung (§§ 194, 195 BGB) unterliegt, die Aufbewahrungsfrist aber nur zwei Jahre (§ 17 Abs. 1 MiLoG).

Die individuelle Durchsetzung des Mindestlohnanspruches würde ebenfalls erleichtert, wenn die Beweislast umgekehrt würde. Derzeit muss der bzw. die klagende Arbeitnehmer/in die geleistete Arbeitszeit beweisen. Würden Arbeitgeber die Beweislast

für die tatsächliche Dauer der Arbeitszeit tragen, würde dies zu einer besseren Dokumentation der Arbeitszeit beitragen.

### 7. Ausnahmen vom Mindestlohn abschaffen

Notwendig wäre es, die bestehenden Ausnahmen für

- Langzeitarbeitslose
- Jugendliche unter 18 Jahren

abzuschaffen. Für sie gab und gibt es keine überzeugenden Gründe.

Die Ausnahme für Langzeitarbeitslose hat nicht zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit dieser Gruppe beigetragen. Dies war auch nicht zu erwarten. Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen braucht vielmehr differenzierte, auf sie zugeschnittene Angebote. Eine einfache Ausnahme vom Mindestlohn hilft hier nicht weiter. Die Frage, ob diese Ausnahme überhaupt verfassungskonform ist, ist weiterhin umstritten.

Für jugendliche Arbeitnehmer unter 18 Jahren bedarf es keiner Ausnahme vom Mindestlohn. Schüler, die neben der Schule oder in den Ferien arbeiten, sollten den Mindestlohn erhalten. Ein sachlicher Grund, sie vom Mindestlohn auszunehmen, ist nicht ersichtlich.

### 8. Kontrolle des Mindestlohns durch die FKS, fehlendes Personal

Die Zahl der kontrollierten Betriebe ist im Jahr der Einführung des Mindestlohnes deutlich zurückgegangen: von rund 63.000 Arbeitgebern im Jahr 2014 auf rund 43.700 Arbeitgeber im Jahr 2015 (Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage BT-Drs. 18/7525 v. 15.1.2016, S. 4). Die vorgesehenen 1.600 Planstellen sollen nach und nach in den Jahren 2017 bis 2022 der FKS zur Verfügung stehen (BT-Drs. 18/4871 und 18/5807, S. 10). Die Erhöhung des Personals um 1.600 Planstellen wird, nicht ausreichen um die Betriebe im notwendigen Ausmaß zu kontrollieren. Notwendig wäre es die Zahl der Nachwuchskräfte zu erhöhen. Bei einer zwei- bis dreijährigen Ausbildungszeit ist der Vorlauf lang. Angesichts des erst nach und nach zur Verfügung stehenden notwendigen Personals kann derzeit nur von einer eingeschränkten Kontrolle gesprochen werden.

### 9. Keine Ausnahmen für Flüchtlinge

In keinem Fall sind Ausnahmen für Flüchtlinge sinnvoll. Solche Ausnahmen würden das Konzept des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes konterkarieren. Der Mindestlohn soll u.a. verhindern, dass Konkurrenz zwischen Unternehmen im Wesentli-

chen über Niedriglöhne stattfindet. In der Gesetzesbegründung heißt es: „Zugleich trägt der Mindestlohn dazu bei, dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Vereinbarung immer niedrigerer Löhne, sondern um die besseren Produkte und Dienstleistungen stattfindet.“ (BT-Drs. 18/1558, S. 32). Da auch im Jahr 2016 und in den Folgejahren mit einer größeren Zahl von Flüchtlinge zu rechnen ist, würden Ausnahmen zu einem Daueratbestand werden und für eine immer größere Zahl von ArbeitnehmerInnen gelten.

Die Integration in den Arbeitsmarkt würde durch weitere Ausnahmen oder die Ausdehnung bestehender Ausnahmen (z.B. bei Praktika) nicht erleichtert werden.

Die Flüchtlinge brauchen eine gute Ausbildung, sofern sie sie nicht schon in ihren Herkunftsländern erworben haben. Die deutsche Wirtschaft hat Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften und nicht an nicht qualifizierten Billigjobbern. Und auch für die mittel- und langfristige Lebensperspektive der Flüchtlinge, die in Deutschland bleiben, ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie neben entsprechenden Sprachkenntnissen über eine qualifizierte Ausbildung verfügen.

Der Mindestlohn hatte auch das Ziel, die Verwerfungen (z.B. Beschäftigung in Deutschland zum rumänischen Mindestlohn von 1,30 €, Stand 1.1.2015, WSI-Mindestlohndatenbank), die durch Entgeltunterschiede im EU-Binnenmarkt im Rahmen der Entsendung von Arbeitnehmern entstanden sind, zu begrenzen. Würden nun Flüchtlinge für einen wie langen Zeitraum auch immer vom allgemeinen Mindestlohn ausgenommen, wäre zu befürchten, dass ähnliche Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt entstehen, wie sie bei Entsendung (z.B. in der Fleischwirtschaft) vor Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes (bzw. des Mindestlohns in der Fleischwirtschaft) bestanden. Die Schaffung einer Arbeitnehmerschicht von Flüchtlingen, die zu Billigstentgelten in Deutschland arbeiten müssten, würde aber den Flüchtlingen nicht helfen, hier ein von staatlichen Leistungen unabhängiges Leben zu führen. Da Entgelte unterhalb des Mindestlohnes vielfach zur Folge haben, dass die Betroffenen auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind, würde ein staatlich subventionierter Billiglohnsektor entstehen.

Flüchtlinge als Billiglohnkonkurrenz zu instrumentalisieren, indem der Mindestlohn aufgeweicht wird, würde die Akzeptanz der schon hier lebenden Bevölkerung, die ebenfalls ihren Teil zur Integration beitragen muss, sicher nicht erhöhen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)545

07. März 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“  
BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach  
Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Deutscher Bauernverband e.V.**

Die zum 1. Januar 2015 erfolgte Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stellte einen Eingriff in die Tarifautonomie dar. Zumindest die Löhne für die unterste Lohngruppe in den regionalen Tarifverträgen der Landwirtschaft werden nun nicht mehr von den Tarifpartnern festgelegt. Die Tarifpartner der Landwirtschaft haben die Möglichkeit genutzt, aufgrund der Übergangsregelung in § 24 Mindestlohngesetz (MiLoG) einen Mindestentgelttarifvertrag für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau bis zum 31. Dezember 2017 zu vereinbaren. Das gemeinsame Handeln der Tarifpartner hat auch die Einigkeit zum Ausdruck gebracht, dass die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns viele Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sowie des Gartenbaus überfordert und existenzgefährdend ist.

Den Betrieben ist sehr bewusst, dass für sie ab dem 1. Januar 2018 der gesetzliche Mindestlohn gilt und dieser alle zwei Jahre unabhängig von der Entwicklung der Einkommens- und Gewinnsituation in ihrer Branche steigen wird. Bedingt durch den Mindestentgelttarifvertrag haben die Betriebe ein wenig Zeit gewonnen, auf diese Situation zu reagieren. Es zeigt sich immer mehr, dass vor allem Sonderkulturbetriebe, die eine Vielzahl von Saisonarbeitskräften beschäftigen, anfangen zu reagieren. Zum einen wird jede Möglichkeit der Technisierung/Mechanisierung, die durch den gesetzlichen Mindestlohn gegenüber dem Einsatz von Arbeitskräften an relativer Vorzüglichkeit gewonnen hat, geprüft, um Arbeitskräfte zu ersetzen. Zum anderen wird ein Übergang auf personalintensivere Produktionsverfahren in Erwägung gezogen. Nicht zuletzt beginnen Betriebe, ihre Anbaufläche zu reduzieren und bereiten den Ausstieg aus der bisherigen Produktion vor. Da dies aufgrund von getätigten Investitionen, Abschreibungen, Lieferverpflichtungen etc. nicht kurzfristig umsetzbar ist, wird die strukturelle Anpassung der Branche an

den gesetzlichen Mindestlohn sukzessive in den nächsten Jahren erfolgen.

Die Produzenten stehen auch unter dem Diktat der Machtkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel. Die im Antrag der Fraktion DIE LINKE aufgestellte Aussage „Höhere Löhne führen zu einer höheren Kaufkraft und damit zu mehr Binnennachfrage, was insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen nutzt“, trifft auf die Branche der Landwirtschaft und des Gartenbaus nicht zu.

Die Sonderkulturbetriebe stehen mit ihren Produkten oftmals in direkter Konkurrenz zu Betrieben in der Europäischen Union und in Drittländern. Die Arbeitskosten, die in Deutschland bei bestimmten Produkten bis zu 60 % der Produktionskosten betragen, sind in anderen Ländern oftmals erheblich niedriger. So beträgt z.B. der Mindestlohn je Stunde in Spanien 3,93 Euro, in Griechenland 3,35 Euro, in Polen 2,42 Euro und in Rumänien 1,30 Euro.

Daher trifft die Aussage im Antrag der Fraktion DIE LINKE „Der gesetzliche Mindestlohn schützt unzählige Unternehmen vor Dumpingkonkurrenz“ für viele Betriebe der Landwirtschaft und des Gartenbaus nicht zu.

Vielmehr ist die Aussage in dem Antrag der Fraktion DIE LINKE in Verbindung mit der Antwort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) in dem Fragenkatalog „Fragen zum gesetzlichen Mindestlohn“ zu Frage 5.5.1 zu sehen.

„Der Mindestlohn treibt niemanden in den Ruin, der ein tragfähiges Geschäftsmodell hat“, so das BMAS. Betriebe der Landwirtschaft und des Gartenbaus, die aufgrund der durch den Mindestlohn gestiegenen Arbeitskosten nicht mehr konkurrenzfähig sind, haben demnach kein tragfähiges Geschäftsmodell.

Diese Betriebe sind demnach in Deutschland unerwünscht. Die Produkte können dann aus Ländern mit geringeren Lohnkosten eingeführt werden.

Unterstützt wird die Aussage im Antrag der Fraktion DIE LINKE, dass im Mindestlohngesetz präzisere Definitionen vorzunehmen sind.

Die im Antrag gezogenen Schlussfolgerungen werden jedoch nicht mitgetragen und abgelehnt. Ganz im Gegenteil sind vom Grundsatz her alle Sach- und Geldaufwendungen des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer, die durch das Arbeitsverhältnis entstehen, als Bestandteile des gesetzlichen Mindestlohns zu definieren. Dies gilt insbesondere für Sachleistungen, wie Verpflegung/Unterkunft und Einmalzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Die vom BMAS und dem Gesetzgeber vorgenommene Übertragung der Rechtsprechung für von Unternehmen entsandte Arbeitnehmer aus der EU oder Drittstaaten auf inländische Arbeitsverhältnisse - unmittelbar zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber - halten wir für nicht zwingend.

#### **Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns“**

Zu begrüßen ist, dass das Institut für Arbeitsmarktforschung der Bundesagentur für Arbeit ein Format entwickelt hat, um zeitnah über die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nach Einführung des Mindestlohns zu berichten.

In der Landwirtschaft und im Gartenbau ist auch die Veränderung der Anzahl von kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV) von großer Bedeutung. Die Anzahl wird auf ca. 300.000 geschätzt. Auch wenn in dem Bericht des IAB ausgeführt wird, dass die kurzfristige Beschäftigung aufgrund der geringen Fallzahlen im Arbeitsmarktspiegel nicht dargestellt wird, regen wir für den Bereich der Landwirtschaft und des Gartenbaus dringend an, die Entwicklung der kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse in den Bericht aufzunehmen.

Diese Enthüllung müsste auch für die Mindestlohnkommission bei der Erarbeitung ihres Beschlusses nach § 9 MiLoG von Bedeutung sein.



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)549

08. März 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Deutscher Gewerkschaftsbund**

### Zusammenfassung:

Trotz aller im Vorfeld der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns geäußerten Bedenken und Befürchtungen stellt der DGB fest, dass der Mindestlohn positive Wirkungen zeigt, aber weiter gestärkt werden muss. Seit dem 1. Januar 2015 profitieren mindestens 3,6 Millionen Menschen in Deutschland von der gesetzlichen Lohnuntergrenze. Dazu kommen noch die Beschäftigten in Branchen, in denen sich Arbeitgeber seit Jahren gegen einen Tarifvertrag gewehrt haben, angesichts des gesetzlichen Mindestlohns aber die Übergangsfristen für tariflich vereinbarte und allgemein verbindlich erklärte Branchenmindestlöhne nutzten. Die Datenlage erlaubt zwar noch keine endgültigen Aussagen über den Rückgang der Hartz-IV-„Aufstocker“, die künftige Rentenentwicklung von Geringverdienern oder die Steuer- und Beitragsmehreinnahmen aufgrund der Einführung des Mindestlohns. Belegt ist inzwischen jedoch die positive Lohn- und Beschäftigungsentwicklung seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns.

Nach wie vor kritisiert der DGB die im Gesetz enthaltenen Ausnahmen vom Mindestlohn und fordert schärfere Kontrollen des Mindestlohns wegen der nicht seltenen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz. Der DGB fordert daher weiterhin eine Aufstockung der Kontrollen sowie flankierende Maßnahmen, damit Beschäftigte leichter zu ihrem Recht kommen und um sicherzustellen, dass der Mindestlohn überall korrekt umgesetzt wird. Etwaige Überlegungen zu Sonderregelungen zu einem Mindestlohn für Flüchtlinge weist der DGB entschieden zurück.

### 1. Kräftiges Lohnplus im Niedriglohnbereich

Jahrelang wurde in Deutschland über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns erbittert gestritten. Gegen die gewerkschaftliche Forderung nach einer

allgemeinen Lohnuntergrenze gab es heftige Bedenken – insbesondere von Arbeitgebern und Ökonomen (Ifo-Institut, Sachverständigenrat u. a.). Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland nun das Gesetz zur Regelung des allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG) und damit – mit einigen vom DGB kritisierten Ausnahmen – eine bundesweite gesetzliche Lohnuntergrenze von 8,50 Euro pro Stunde.

Insbesondere im Niedriglohnbereich, in dem Beschäftigte in Dienstleistungsbranchen tätig sind, wirkt die Lohnsteigerung punktgenau. Hier profitieren besonders Ungelernte und Frauen. Dies belegen die Zahlen des Statistischen Bundesamtes und auch der Arbeitsmarktspiegel des IAB. Viele von ihnen mussten sich vor 2015 mit Löhnen zum Teil deutlich unterhalb von 8,50 Euro begnügen.

Wie zu erwarten war, stiegen die Löhne von Beschäftigten mit niedrigen Verdiensten infolge des gesetzlichen Mindestlohns überdurchschnittlich. So sind die monatlichen Bruttoverdienste aller Beschäftigten im dritten Quartal 2015 gegenüber dem dritten Quartal 2014 insgesamt um 2,6 % gestiegen. Dagegen lagen die nominalen Erhöhungen der Monatslöhne bei den geringfügig Beschäftigten mit 4,3 %, den ungelerten ArbeitnehmerInnen mit 3,9 %, den Beschäftigten aus den neuen Bundesländern mit 3,7 % und den angelernten ArbeitnehmerInnen mit 2,9 % erheblich darüber.

Besonders interessant ist die Entwicklung der Brutto-Stundenverdienste der Ungelernten (Leistungsgruppe 5, ohne Sonderzahlungen) in Vollzeit- und Teilzeitstellen. Denn auf ihren (Stunden-)Verdienst dürfte sich der Mindestlohn besonders ausgewirkt haben. Zwischen dem dritten Quartal 2014 und 2015 stiegen die Brutto-Stundenverdienste der Ungelernten um 3,7 % (noch ohne Minijobs).

Große Unterschiede gab es dabei zusätzlich zwischen Ost- und Westdeutschland: Während der Anstieg der Brutto-Stundenlöhne von Ungelernten in den Ost-Bundesländern 8,2 % betrug, fiel er mit 3 % im Westen Deutschlands deutlich geringer aus.

Nach Wirtschaftszweigen betrachtet war der Lohnzuwachs für Ungelernte in den Bereichen „Information und Kommunikation“, „Kunst, Unterhaltung und Erholung“ und „Gastgewerbe“ besonders auffällig: So bekamen ungelernete Beschäftigte im Gastgewerbe um 5,6 % mehr (West: 4,5 %, Ost: 16,4 %).

Über viele Branchen hinweg profitierten besonders die ungelernen Frauen vom Mindestlohn: Sie erhielten im dritten Quartal 2015 bundesweit 3,7 % mehr Lohn pro Stunde (Männer + 3,6 %) als im dritten Quartal 2014. Besonders stark stiegen ihre Löhne in Ostdeutschland, wo viele Ungelernte im vorletzten Jahr noch Löhne unterhalb der jetzigen Mindestlohngrenze bekamen (Männer + 8,0 %; Frauen + 8,5 %). In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen betrug das Lohnplus bei ungelernen Frauen sogar über 10 %.

## 2. Weniger Minijobs, mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland hat keine negativen Arbeitsmarkteffekte gebracht. Im Gegenteil: Ein Jahr nach dessen Einführung ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erheblich gewachsen – und zwar gerade in den Wirtschaftsbereichen, die traditionell zu den Niedriglohnbranchen gehören. Nach den vorläufigen Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) gab es im Oktober 2015 bundesweit knapp 713.000 mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigte als im Oktober 2014. Das entspricht einem Zuwachs von 2,3 % (West: 2,4 %, Ost: 1,9 %). Den prozentual größten Zuwachs weist das Gastgewerbe mit 6,6 % aus. Auch in den klassischen Niedriglohnbereichen „Leiharbeit“, „sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen“ (dazu gehören z. B. Wachdienste, Gebäudereinigung und Callcenter), „Verkehr und Lagerei“ sowie im „Heim- und Sozialwesen“ fiel die Zunahme sozialversicherter Beschäftigung mit Zuwachsraten zwischen 4 und 5,7 % überdurchschnittlich hoch aus.

Ein Teil der Beschäftigungszunahme in diesen Branchen dürfte aus einem weiteren erfreulichen Effekt des Mindestlohns resultieren: Seit Januar 2015 schrumpft die Zahl der Minijobs, die nicht existenzsichernd sind und gerade Frauen in die Altersarmut führen, deutlich. Im Oktober 2015 gab es nach vorläufigen Berechnungen der BA deutschlandweit – verglichen mit dem Vorjahresmonat – 4,0 % (201.000) weniger ArbeitnehmerInnen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt waren (Ost: – 7,3 %, West: – 3,4 %). Gleichzeitig nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland zu. Und zwar gerade in den minijobrelevanten Dienstleistungsberufen. Es liegt also die Vermutung nahe, dass etliche Minijobs in reguläre (Teilzeit)-Stellen umgewandelt oder zu solchen Stellen zusammengelegt wurden. Und es zeigt sich auch, dass der Mindestlohn den Aufbau regulärer Beschäftigung bewirkt.

Das bestätigt auch der vorgelegte Arbeitsmarktspiegel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Danach ging mit der Einführung des Mindestlohns zum Jahreswechsel 2014/2015 die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um saisonbereinigt 94.000 Personen zurück. IAB: „Dieser Rückgang war in Branchen und Regionen mit niedrigem durchschnittlichem Lohnniveau am höchsten. Etwas mehr als die Hälfte dieses Rückgangs ist dadurch zu erklären, dass die betroffenen Personen direkt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergangen (...)“

## 3. Weniger Sozialtransfers, Insolvenzen, höhere Kaufkraft, fairere Wettbewerbsbedingungen

Wer im Vorfeld behauptet hatte, dass durch den Mindestlohn viele Unternehmen in die Pleite rutschen würden, wurde ebenfalls eines Besseren belehrt: Von Januar bis November 2015 sind rund 3,9 % weniger Unternehmensinsolvenzen zu verzeichnen als im Vorjahreszeitraum. Seit der Jahrtausendwende ist der niedrigste Stand der Unternehmensinsolvenzen erreicht.

Der Mindestlohn hat auch dazu geführt, dass weniger Geringverdiener auf aufstockende Hartz-IV-Leistungen angewiesen sind. Das IAB stellt einen leichten Rückgang fest: „Es zeigt sich einerseits ein Rückgang der Anzahl an geringfügig entlohnten Beschäftigten mit SGB-II-Leistungsbezug, der bereits Ende 2014 einsetzt und besonders deutlich zur Jahreswende auftritt, andererseits eine Zunahme der ausschließlich sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leistungsbezieher, die aber zum Jahreswechsel weniger markant ausfällt. Insgesamt sinkt die Zahl beschäftigter Leistungsbezieher zum 31.01.2015 saisonbereinigt um etwa 12.000“.

Es ergab sich also offensichtlich der Effekt, dass nach der Einführung des Mindestlohns etliche Hartz-IV-Empfänger ihren Minijob in einen sozialversicherungspflichtigen Job umwandeln konnten, aber trotzdem weiterhin von aufstockenden Hartz-IV-Leistungen abhängig waren, weil ihr Erwerbseinkommen nach wie vor nicht zur Existenzsicherung reichte. Das IAB betrachtet hier allerdings nur die Veränderungen zum Jahreswechsel 2014/15 (insgesamt bezog die IAB-Studie nur den Zeitraum bis August 2015 ein).

Insgesamt gab es nach vorläufigen Angaben der BA in den ersten acht Monaten des Jahres 2015 rund 60.000 weniger erwerbstätige Hartz-IV-Leistungsbezieher als in den entsprechenden Monaten des Vorjahres 2014.

Weniger Sozialtransfers und höhere Steuer- und Beitragseinnahmen durch gestiegene Löhne entlasten die Gesellschaft und ermöglichen größere Spielräume für andere Projekte. Aufgrund gestiegener Reallohne wächst auch die Kaufkraft derjenigen, die zuvor jeden Cent umdrehen mussten. Die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen steigt, der Binnenkonsum wächst. Die Binnennachfrage der privaten Haushalte legte 2015 um 1,9 % zu und war so wesentlicher Treiber der guten Konjunktur und des Wirtschaftswachstums. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs 2015 um 1,7 %.

Dass es durch die Mindestlohn-Einführung z. B. im Taxi- und Gastgewerbe zu Preissteigerungen in bestimmten Regionen kam, ist verkraftbar. Schließlich haben die Menschen auch mehr Geld im Portemonnaie. Gleichwohl hat es durch den Mindestlohn keinen allgemeinen Schub in der Inflationsentwicklung gegeben. Im Jahresdurchschnitt 2015 stiegen nach Angaben des Statistischen Bundesamts die Verbraucherpreise lediglich um 0,3 % und lagen damit unter dem Wert von 2014 mit 0,9 %.

Unternehmen profitieren durch höhere Umsätze. Betriebe, die schon bisher faire Arbeitsbedingungen für notwendig hielten, sehen nun, dass jetzt alle Mitbewerber wenigstens 8,50 Euro pro Stunde zahlen müssen. So können sich Unternehmen durch Billiglöhne nun keine ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteile mehr sichern, so dass die schädliche Schmutzkonkurrenz eingedämmt wird.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass alle prognostizierten negativen Effekte als Folge des gesetzlichen Mindestlohns ausgeblieben sind. Mit Blick auf positive Effekte auf die Binnennachfrage und die Staatsfinanzen ist sogar insgesamt von einer stärkenden Wirkung des Mindestlohns auf Wachstum, Beschäftigung und Staatsfinanzen auszugehen. Deshalb spricht auch nichts gegen eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns, die erstmalig für den 01.01.2017 vorgesehen ist und z. Z. von der Mindestlohnkommission beraten wird.

Für den DGB bleiben fair ausgehandelte Tarifverträge allerdings weiterhin oberstes Ziel einer gut funktionierenden Tariflandschaft. Denn sie regeln mehr als den reinen Stundenlohn, legen Arbeitsbedingungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder auch Schichtzulagen fest. Tatsächlich ist es den Gewerkschaften in Tarifverhandlungen für zahlreiche Branchen und Betriebe gelungen, das gesamte Lohngefüge nach oben anzupassen. Auch dies war ein beachtlicher Effekt. Denn natürlich ist der gesetzliche Mindestlohn nur als Anstandsgrenzen nach unten anzusehen, eine Notlösung für die Bereiche, in denen sich Arbeitgeber Tarifverhandlungen entzogen haben.

#### **4. Leider profitieren (noch) nicht alle vom Mindestlohn**

Leider profitieren (noch) nicht alle Beschäftigten vom Mindestlohn; einige Ausnahmen hat der DGB von Anfang an kritisiert. So gilt der Mindestlohn nicht für

- Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung, was unionswidrig sein dürfte (so jedenfalls eine breite Ansicht im juristischen Schrifttum) und Auszubildende – unabhängig von ihrem Alter – im Rahmen der Berufsausbildung (vom DGB akzeptiert).
- Langzeitarbeitslose während der ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung nach Beendigung der Arbeitslosigkeit. Diese Ausnahme ist auch verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Es wird wesentlich auf eine umfassende Evaluation ankommen.

- Praktikanten, wenn das Praktikum verpflichtend im Rahmen einer schulischen oder hochschulischen Ausbildung stattfindet (vom DGB akzeptiert).
- Praktikanten, wenn das Praktikum freiwillig bis zu einer Dauer von drei Monaten zur Orientierung für eine Berufsausbildung oder Aufnahme eines Studiums dient. Allenfalls kürzere Zeiten wären akzeptabel.
- Jugendliche, die an einer Einstiegsqualifizierung als Vorbereitung zu einer Berufsausbildung oder an einer anderen Berufsbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz teilnehmen (vom DGB akzeptiert).
- ehrenamtlich Tätige (vom DGB akzeptiert, wenn es sich wirklich um Ehrenamt handelt).

Bis zum 31. Dezember 2016 gilt zusätzlich eine Ausnahme für ZeitungszustellerInnen. Im Jahr 2016 haben sie einen Anspruch auf 85 % des gesetzlichen Mindestlohnes. Ab 2017 bekommen aber auch ZeitungszustellerInnen 8,50 Euro pro Stunde, ab 2018 erhalten sie den dann aktuellen Mindestlohn. Diese Vorschrift lässt sich auch nicht mit der Bedrohung der Pressefreiheit rechtfertigen und – dies zeigen Rechtsfälle – regt zu Umgehungen mit gesplitteten Arbeitsverträgen bzw. zu solchen an, in denen ein Jugendlicher als Vertragspartner vorgeschoben wird.

Zudem sind tarifvertragliche Abweichungen nach unten möglich: Wenn der Tarifvertrag nach dem Entsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt ist, hat der Tarifvertrag Vorrang vor dem allgemeinen Mindestlohn. Ab dem 1. Januar 2017 müssen jedoch auch die nach unten abweichenden Tarifverträge mindestens 8,50 Euro pro Stunde vorsehen. Aber: Die meisten Branchen-Mindestlöhne liegen bereits jetzt deutlich oberhalb von 8,50 Euro und werden weiter steigen; auch sie haben Vorrang vor dem gesetzlichen Mindestlohn. Nur in vier Branchen liegen die Mindestlöhne (teilweise) noch unter dem gesetzlichen Niveau von 8,50 Euro, hier sind aber bereits weitere Erhöhungen vereinbart:

- in der Leiharbeits-Branche wird der Mindestlohn Ost von 8,20 Euro im Juni 2016 auf 8,50 Euro angehoben
- bei den Wäschereidienstleistungen im Objektkundenbereich Ost wird der Mindestlohn von derzeit 8,00 Euro zum Juli 2016 auf 8,75 Euro angehoben,
- in der Textil- und Bekleidungsindustrie Ost stieg der Mindestlohn zum Januar 2016 auf 8,25 Euro und ab November 2016 wird er 8,75 Euro betragen und
- in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau stiegen die Mindestentgelte zum Januar auf 7,90/8,00 Euro und im Januar 2017 werden sie einheitlich auf 8,60 und im November 2017 auf 9,10 Euro angehoben.

### 5. Mindestlohn-Verstöße verhindern – Kontrollen sind entscheidend

Damit das Mindestlohngesetz wirkt, sind engmaschige Kontrollen und Aufzeichnungspflichten erforderlich. Das Gesetz sieht Dokumentationspflichten vor, dass für gewerbliche Minijobs und in Branchen, die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz aufgelistet sind, die Arbeitszeit von Beschäftigten aufgezeichnet werden muss. Zwei Jahre sollen diese Unterlagen aufbewahrt werden – für Kontrollen der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ beim Zoll, die ohne diese Aufzeichnungen nur schwer Verstöße feststellen kann. Die gesetzliche Vorschrift wurde leider seither durch zwei Verordnungen aufgeweicht, weil Vertreter der Union und der Wirtschaft die Selbstverständlichkeit der Dokumentationspflicht – sie galt übrigens auch schon vor der Einführung des Mindestlohns – zu einem angeblichen »Bürokratiemonster« aufgebauscht hatten.

Der DGB bekam an seiner „Mindestlohnhotline“ (rund 12.400 Anrufe im Jahr 2015) leider auch vielfach zu hören, wie Arbeitgeber den Mindestlohn zu umgehen versuchen. Einige Beispiele:

- So werden etwa Minijobbern neue Arbeitsverträge zur Unterschrift vorgelegt, die geringere Arbeitszeiten vorsehen, damit die 450-Euro-Grenze nicht überschritten wird. Erwartet wird dennoch, dass der alte Arbeitsumfang erledigt wird – nun aber un- oder „schwarz“ bezahlt.
- Es werden Zuschläge oder Trinkgeld auf den Mindestlohn angerechnet.
- Es werden Bereitschaftsdienste oder Wartezeiten (etwa von Taxifahrern) bzw. Ladezeiten (von LKW-Fahrern) oder Anfahrzeiten (etwa von Behindertendiensten) nicht mehr als Arbeitszeit gewertet und bezahlt.
- Einmalzahlungen werden in monatliche Zahlungen umgewandelt und auf den Mindestlohn angerechnet.

Die ersten Fälle vor den Arbeitsgerichten zeigen, dass es eines aktiven Schutzes des Mindestlohns bedarf. Nötig sind exakte Vorschriften zur Kontrolle und schärfere Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, denn einzelne Beschäftigte klagen nicht ohne weiteres im bestehenden Arbeitsverhältnis gegen Arbeitgeber. Eine Errungenschaft des Mindestlohngesetzes ist es, dass Ansprüche von ArbeitnehmerInnen auch noch drei Jahre rückwirkend geltend gemacht werden können.

### 6. Als Reaktion auf die Umgehungstricks der Arbeitgeber fordert der DGB flankierende Maßnahmen, damit der Mindestlohn wirklich überall ankommt:

- Beweislast bei Mindestlohnansprüchen umkehren – nicht die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer, sondern der Arbeitgeber soll künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat,
- das Verbandsklagerecht einführen, damit nicht jeder einzelne Beschäftigte auf dem Gerichtsweg sein Recht durchsetzen muss,

- Gesetz zum Schutz von Whistleblowern schaffen,
- Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit auf den Einzelhandel sowie das Bäckerei- und Fleischereihandwerk ausdehnen (derzeit gilt es für das Bau-, Gaststätten- und Beherbergungs-, Personenbeförderungs-, Speditions-, Transport- und Logistik-, Schausteller- und Gebäudereinigungsgewerbe sowie die Forst- und Landwirtschaft),
- mehr Rechte (z. B. längere Bedenkzeit) für Beschäftigte bei neuen Arbeitsverträgen,
- mehr Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften einrichten zur Unterstützung des Zolls,
- Prüfdienst der Rentenversicherung aufstocken.

Der DGB dringt weiterhin darauf, dass der Mindestlohn wirklich überall ankommt. Den Arbeitgebern muss von Anfang an klar sein, dass Verstöße konsequent geahndet werden. Die Kontrollen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) müssen daher dringend aufgestockt werden. Trotz der Einführung des Mindestlohns wurde das Personal der FKS (rund 6.700 Stellen) kaum verstärkt. Um Grenzen und Flüchtlinge zu kontrollieren, wurde Personal abgezogen. Die Gewerkschaften fordern die Aufstockung auf mindestens 10.000 Stellen bei der FKS.

Die Ziele, die DIE LINKE in ihrem Antrag /Drucksache 18/ 4183) zur erfolgreichen Durchsetzung des Mindestlohns fordert, kann der DGB daher grundsätzlich teilen.

Der DGB spricht sich jedoch dagegen aus, das Mindestlohngesetz zu öffnen, um darin Klarstellungen bezüglich der Anrechenbarkeit von Zuschlägen, der Definition von vergütungspflichtigen Arbeitszeiten und der Abgrenzung zwischen Ehrenamt und regulären Arbeitsverhältnissen vorzunehmen. Er befürchtet, dass dies für weitere Einschränkungen des gesetzlichen Mindestlohns genutzt wird.

### 7. Keine Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn für Flüchtlinge

Der DGB weist Vorschläge und Aufforderungen nach Abschaffung oder Einschränkung des Mindestlohns für Flüchtlinge entschieden zurück. Die angeführten immer gleichen Gründe werden auch mit Blick auf Flüchtlinge nicht richtig: Die vielen Flüchtlinge, vermeintlich schlecht qualifiziert und der deutschen Sprache nicht mächtig, seien schwer auf dem deutschen Arbeitsmarkt unterzubringen. Ihre Arbeitskraft müsse möglichst billig sein, damit sich ein Betätigungsfeld findet. Diejenigen, die das fordern, versuchen nicht nur den Mindestlohn als Baustein eines geordneten Arbeitsmarktes zu zertrümmern. Sie benutzen die Flüchtlingssituation als Hebel, die steuerfinanzierte Subventionierung der Arbeitgeber, deren Geschäftsmodell auf Billiglöhnen beruht, wieder aufleben zu lassen: den Kombilohn, der schon einheimischen Arbeitslosen nicht dauerhaft den Weg in den ersten Arbeitsmarkt gebahnt hat. Der Arbeitsmarkt, insbesondere im Niedriglohnbereich, muss den Beschäftigten Schutz bieten – und zwar allen, einheimischen wie eingewanderten ArbeitnehmerInnen.

Jetzt geht es darum, den Mindestlohn im Sinne des Gesetzes armutssicher anzupassen: also einen angemessenen Mindestschutz für ArbeitnehmerInnen zu schaffen und faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen. Ein deutlich steigender Mindestlohn beflügelt die Binnennachfrage und stabilisiert damit die Konjunktur. Zudem trägt der Mindestlohn wegen steigender Kaufkraft zum Beschäftigungsaufbau bei.

Es wird auch darum gehen, die Ausnahmen zu evaluieren und Konsequenzen daraus zu ziehen. So zeigt sich bereits jetzt, dass die Ausnahme für Langzeitarbeitslose keineswegs dazu führt (wie im Vorfeld behauptet), dass sich diese Gruppe leichter in den Arbeitsmarkt integrieren lässt, wenn ihre Arbeitskraft billiger zu haben ist. Selbst Ökonomen des

arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft (iw) und die Arbeitgeberverbände argumentieren, dass aufgrund des begrenzten Angebots an einfachen Arbeitsplätzen eine Absenkung des Mindestlohns keine Strategie zur Integration der Flüchtlinge sein kann und betonen stattdessen die Bedeutung und Notwendigkeit der schnellen und umfassenden Qualifikation der Flüchtlinge.

Es wird noch dauern, bis sich alle Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Beschäftigte und Arbeitgeber messen lassen. Die Erfahrungen aus dem ersten Jahr stimmen überwiegend positiv, erkennbare Gesetzes-Umgehungen und -Verstöße gilt es jedoch wirksam zu unterbinden.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)550

08. März 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“  
BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach  
Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

### Bundesministerium der Finanzen - Finanzkontrolle Schwarzarbeit

#### I. Organisation und Aufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Dem Bundesministerium der Finanzen obliegt innerhalb der Bundesregierung die Federführung bei Fragen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Die operativen Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung werden durch die Behörden der Zollverwaltung, Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), in 41 Hauptzollämtern an 113 Standorten wahrgenommen. Für die operative Steuerung der FKS ist die Generalzolldirektion (GZD) zuständig, die mit Auflösung der ehemaligen Bundesfinanzdirektionen als Mittelbehörde zum 1. Januar 2016 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen eingerichtet wurde.

Die gesetzliche Grundlage für die Arbeit der FKS ist das am 1. August 2004 in Kraft getretene Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG).

Die FKS nimmt ein umfangreiches Aufgabenspektrum wahr. Sie bekämpft alle Formen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung mit einer Strategie aus Prävention und erhöhtem Verfolgungsdruck. Die FKS prüft auf Basis des § 2 Absatz 1 SchwarzArbG, ob

- die sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) erfüllt werden oder wurden,
- auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch oder Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz zu Unrecht bezogen werden oder wurden,

- die Angaben des Arbeitgebers, die für die Sozialleistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch erheblich sind, zutreffend bescheinigt wurden,
- Ausländer nicht
  - entgegen § 284 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch oder § 4 Absatz 3 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beschäftigt werden oder wurden, oder
  - entgegen § 4 Absatz 3 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes mit entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden oder wurden und
- Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes (MiLoG), des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) und des § 10 Absatz 5 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) eingehalten werden oder wurden.

Bei der Verfolgung von Straftaten stehen den Bediensteten der FKS Polizeibefugnisse nach der Strafprozessordnung zu. Sie sind insoweit Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten haben sie zudem die Befugnisse der Staatsanwaltschaft (vgl. § 14 SchwarzArbG).

Die FKS arbeitet intensiv mit allen Behörden des Bundes, der Länder, der Kommunen und sonstigen Stellen zusammen, die in die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung eingebunden sind, z. B. den Landesfinanzbehörden, der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Rentenversicherung, den Polizeibehörden und den Ausländerbehörden. Zur grenzüberschreitenden Bekämpfung

der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung steht die FKS in partnerschaftlichem Austausch mit ausländischen Behörden und Stellen. In mehreren Wirtschaftsbranchen hat das Bundesministerium der Finanzen in den letzten Jahren zudem Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften geschlossen. Diese sind ein besonderes Instrument der Prävention und Ausdrück der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung bei der Schwarzarbeitsbekämpfung.

## II. Die Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns

Zum 1. Januar 2015 ist der flächendeckende gesetzliche Mindestlohn von 8,50 Euro in Deutschland eingeführt worden. Die Behörden der Zollverwaltung sind zuständig, die Einhaltung der sich aus dem MiLoG ergebenden Pflichten zu überprüfen (§ 14 MiLoG). Überprüfbar waren diese neuen Pflichten wegen der Fälligkeit der Lohnzahlungspflicht erst ab Ende Februar bzw. Anfang März 2015. Die Übertragung dieser Aufgabe war naheliegend, da die Zollverwaltung bereits seit 1997 Mindestlöhne nach dem AEntG und seit 2012 nach dem AÜG kontrolliert und hierdurch über viel Kompetenz und langjährige Erfahrung verfügt.

Bei der Durchführung von Prüfungen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung verfolgt die FKS einen ganzheitlichen Ansatz. Jede Prüfungsmaßnahme deckt daher alle in Frage kommenden einschlägigen rechtlichen Regelungen ab. Im Rahmen einer Prüfung wird u. a. kontrolliert, ob Arbeitgeber ihre Beschäftigten ordnungsgemäß zur Sozialversicherung angemeldet haben, ob Sozialleistungen zu Unrecht bezogen werden oder wurden, ob Ausländer den für eine Erwerbstätigkeit erforderlichen Aufenthaltstitel besitzen und ob die Mindestlöhne (nach AEntG, AÜG und MiLoG) eingehalten wurden. Mit Inkrafttreten des MiLoG wurden die Prüfungen um die Mindestlohnprüfung ergänzt, d. h., seit dem 1. Januar 2015 beinhaltet grundsätzlich jede Prüfung der FKS auch eine Mindestlohnprüfung nach dem MiLoG. Vor Ort befragen die Beschäftigten der FKS die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer u. a. zur Tätigkeit, zum Beschäftigungsumfang und zum Arbeitsentgelt. Daneben überprüfen sie bei den Arbeitgebern die Geschäftsunterlagen, wie z. B. die Lohn-, Finanz- und Auftragsbuchhaltung sowie Arbeitszeitaufzeichnungen und gleichen diese ab. Regelmäßig werden gemeinsame Prüfungen mit Zusammenarbeitsbehörden und -stellen abgestimmt. Informationen aus der Prüfung werden an die jeweiligen Zusammenarbeitsbehörden und -stellen weitergeleitet, sofern diese für deren Aufgabenerfüllung von Bedeutung sind (z. B. Landesfinanzbehörden, Ausländerbehörden).

Die FKS prüft risikoorientiert, d. h. es erfolgt eine risikoorientierte Auswahl der zu prüfenden Sachverhalte, bei der einzelne oder mehrere Risikokriterien, z. B. branchenspezifische Erkenntnisse, ausschlaggebend sein können. Einbezogen werden dabei auch Erkenntnisse aus Prüfungen oder Ermittlungsverfahren. Zudem finden Kontrollen aufgrund von Hinweisen statt.

Im Jahr 2015 wurden insgesamt 43.637 Arbeitgeber von der FKS geprüft. Im Rahmen der Arbeitgeberprüfungen wurden 360.345 Personenbefragungen und 273.625 Geschäftsunterlagenprüfungen durchgeführt. Die FKS hat dabei verstärkt in den Branchen geprüft, die namentlich im AEntG genannt sind sowie in denen des § 2a SchwarzArbG. Damit wurde im Rahmen einer Risikoorientierung der Schwerpunkt bei den Prüfungen auf Branchen gelegt, in denen am ehesten mit Mindestlohnverstößen zu rechnen ist. Mit der Konzentration auf risiko-orientierte Prüfungen von Arbeitgebern wird ein verstärkt qualitativer Ansatz bei den Prüfungen der FKS verfolgt. Die Prüfungen der seit dem 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Mindestlohnspflichten und ggf. anschließende Ermittlungen erfordern einen höheren zeitlichen Aufwand, so dass in Summe - im Vergleich zu Vorjahren - weniger Prüfungen insgesamt durchgeführt werden.

Die FKS hat im Jahr 2015 zudem insgesamt 128.432 Ermittlungsverfahren eingeleitet, davon 705 wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohns nach dem MiLoG, 2.061 wegen Nichtgewährung branchenspezifischer Mindestlöhne nach dem AEntG und 81 wegen Verstoßes gegen die Lohnuntergrenze nach dem AÜG. Mindestlohnverstöße nach dem MiLoG wurden bislang nur in geringem Umfang geahndet. Abgrenzungsfragen bei der Anwendung des Mindestlohngesetzes haben bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu Beginn des Jahres 2015 zu Verunsicherungen geführt. Zudem waren teilweise technische Umstellungsarbeiten bei Arbeitgebern erforderlich, um z. B. elektronische Arbeitszeitaufzeichnungen den gesetzlichen Anforderungen entsprechend nutzen zu können. Wegen dieser Unsicherheiten hat die FKS den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten im Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns nach dem MiLoG auf die Aufklärung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gelegt.

Zur Anzahl branchenspezifischer Prüfungen und Ermittlungen im Jahr 2015 wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Finanzkontrolle Schwarzarbeit - Kontrolle von Mindestlöhnen 2015, BT-Drucksache 18/7405 vom 27. Januar 2016, verwiesen.

## III. Die Dokumentationspflichten hinsichtlich der Arbeitszeit nach dem MiLoG

Die Arbeitszeitaufzeichnungspflichten nach dem MiLoG sind hinsichtlich der vom Arbeitgeber zu erfüllenden Anforderungen inhaltsgleich zu den gleichlautenden Pflichten nach dem AEntG (§ 19 Absatz 1 Satz 1 AEntG) ausgestaltet. Der Arbeitgeber ist danach verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit seiner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spätestens bis zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertages aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre beginnend ab dem für die Aufzeichnung maßgeblichen Zeitpunkt aufzubewahren. Entsprechendes gilt für Entleiher.

Die im MiLoG normierten Aufzeichnungen sind notwendig, damit die FKS ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen kann.

Im Anwendungsbereich des MiLoG hat der Gesetzgeber die Reichweite der Aufzeichnungspflicht als Ergebnis einer Risikoanalyse auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nach § 8 Absatz 1 SGB IV sowie die neun im Katalog des § 2a SchwarzArbG genannten Branchen begrenzt. Ausgenommen sind nach § 17 Absatz 1 Satz 3 MiLoG geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten (§ 8a SGB IV). Zusätzlich hat das BMAS mit der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV) Ausnahmen von der Arbeitszeitaufzeichnungspflicht nach dem MiLoG geschaffen. Der Regelung liegt insgesamt der Ansatz zugrunde, Arbeitgeber im Hinblick auf diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Aufzeichnungspflicht zu befreien, bei denen kein nennenswertes Risiko eines Mindestlohnverstößes besteht. So entfällt z. B. die Arbeitszeitaufzeichnungspflicht nach dem MiLoG, wenn das regelmäßige Arbeitsentgelt mehr als 2.000 Euro brutto beträgt und jeweils für die letzten tatsächlich abgerechneten 12 Monate entsprechend ausgezahlt worden ist. Auch aus Sicht der FKS ist in Arbeitsverhältnissen, in denen über diesen längeren Zeitraum ein Arbeitsentgelt gezahlt wird, das auch unter Zugrundelegung einer sechstägigen Arbeitswoche mit acht bzw. neun täglichen Arbeitsstunden noch deutlich über dem Mindestlohn liegt, der Wegfall der Pflicht zur Arbeitsaufzeichnung unter Risikogesichtspunkten vertretbar.

Sowohl für das MiLoG als auch für das AEntG enthält zudem die MiLoDokV eine Ausnahme von der Aufzeichnungspflicht für enge Familienangehörige (Ehegatten, eingetragene Lebenspartner, Kinder und Eltern des Arbeitgebers). In Bezug auf diesen Personenkreis der engsten Familienangehörigen kann auch aus Sicht der FKS davon ausgegangen werden, dass das Risiko von Mindestlohnverstößen typischerweise eher gering einzuschätzen ist, so dass eine Ausnahme von den Dokumentationspflichten gerechtfertigt ist.

Durch die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung (MiLoAufzV) hat das BMF die gesetzliche Arbeitszeitaufzeichnungspflicht insoweit abgewandelt, als dass in bestimmten Fällen nur die Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen ist. Mit der Verordnung wurde die Arbeitszeitaufzeichnungspflicht aufgrund bestimmter branchenspezifischer Besonderheiten angepasst und entsprechend vereinfacht, ohne die Durchführung effektiver Mindestlohnkontrollen durch die FKS zu beeinträchtigen.

#### IV. Mindestlohn und Ehrenamt

Der im Mindestlohngesetz (§ 14 MiLoG) festgelegte Prüfauftrag der FKS umfasst alle Arbeitgeber von im Inland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, insoweit auch Verbände und Vereine, soweit sie Arbeitgeber sind. Prüfungen erfolgen, wenn Hinweise oder Anhaltspunkte auf Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung oder Mindestlohnverstöße vorliegen.

Da ehrenamtlich Tätige per Definition keine Arbeitnehmer sind, stellt das Mindestlohngesetz (§ 22 Absatz 3, 2. Alt. MiLoG) klar, dass der Mindestlohn für sie nicht gilt. Für die FKS kommt es bei der Abgrenzung, ob ein mindestlohnpflichtiges Arbeitsverhältnis oder ein Ehrenamt vorliegt, letztlich auf eine Gesamtwürdigung aller maßgebenden, tatsächlichen Umstände des Einzelfalls an. Ergibt die Prüfung durch die FKS, dass die vermeintlich ehrenamtlich tätige Person in Wahrheit Arbeitnehmer ist, besteht eine Mindestlohnverpflichtung des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer. Auch die Ausübung eines Minijobs schließt ein darüberhinausgehendes ehrenamtliches Engagement nicht zwangsläufig aus, wenn die vertraglich definierten Tätigkeiten des Minijobs mit entsprechender Stundenzahl von den übri- gen Tätigkeiten abgegrenzt werden können.

In der Prüfpraxis fand eine Unterscheidung von ehrenamtlicher Tätigkeit und Arbeits- bzw. Beschäftigungsverhältnis bereits vor in Kraft treten des MiLoG durch die FKS im Einzelfall statt. Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich nur im Einzelfall und werden auf Grundlage der obergerichtlichen Rechtsprechung behoben; eine weitere gesetzliche Konkretisierung ist aus Sicht der FKS nicht erforderlich.

#### V. Gesetzliche Festlegung nicht anrechnungsfähiger Zulagen im MiLoG

Gemäß § 20 MiLoG sind Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland verpflichtet, ihren im Inland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Mindestlohn zu zahlen. Der Mindestlohn nach dem MiLoG stellt dabei einen Mindestentgeltsatz im Sinne des § 2 Nr. 1 AEntG dar. Europarechtlicher Hintergrund ist die Richtlinie 96/71/EG (Entsendarichtlinie), die Deutschland mit dem AEntG umgesetzt hat. Nach den Vorgaben des EuGH wurden zum AEntG bereits Grundsätze zur Anrechnung von Zulagen und Zuschlägen auf den Mindestlohn entwickelt (vgl. EuGH vom 14. April 2005, C 341/02 und vom 7. November 2013, C 522/12). Diese gelten nunmehr auch hinsichtlich des MiLoG.

Es kommt demnach darauf an, worauf sich die gezahlten Zuschläge oder Zulagen beziehen. Vom Arbeitgeber gezahlte Zuschläge oder Zulagen werden als Bestandteile des Mindestlohns nur dann berücksichtigt, wenn ihre Berücksichtigung das Verhältnis zwischen der Leistung des Arbeitnehmers auf der einen und der Gegenleistung, die er dafür erhält, auf der anderen Seite nicht verändert. Das setzt voraus, dass mit der Zulage oder dem Zuschlag nicht eine Arbeitsleistung vergütet werden soll, die von der vom Arbeitnehmer geschuldeten Normalleistung abweicht. Dies kann etwa bei Mehrarbeit oder Arbeitsleistung unter erschwerten Bedingungen der Fall sein.

Beispiele für berücksichtigungsfähige Zulagen und Zuschläge und solche, die im Rahmen des Mindestlohngesetzes nicht berücksichtigt werden, sind für die FKS in einer internen Dienstvorschrift geregelt, die u. a. Grundlage für Prüfungen des Mindestlohns ist. Die Dienstvorschrift ist insoweit mit den FAQ des BMAS abgestimmt, die auf dessen Internetseite [www.der-mindestlohn-wirkt.de](http://www.der-mindestlohn-wirkt.de) veröffentlicht sind und für Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Beispiele



für berücksichtigungsfähige bzw. nicht berücksichtigungsfähige Zulagen und Zuschläge enthalten.

Die im MiLoG vorgesehenen Regelungen stellen daher für die FKS keine Erschwernis bei den Prüfungen dar.

#### VI. Gesetzliche Festlegung vergütungspflichtiger Arbeitszeit im MiLoG

Der Mindestlohn nach dem MiLoG stellt einen Mindestentgeltsatz im Sinne des § 2 Nr. 1 AEntG dar (vgl. V.). Wann Arbeitszeit vorliegt, die vergütungspflichtig ist, bestimmt sich insoweit nach den allgemeinen Grundsätzen.

Beispiele für vergütungspflichtige und nicht vergütungspflichtige Arbeitszeiten sind für die FKS in einer internen Dienstvorschrift geregelt. Die Dienstvorschrift ist insoweit mit den FAQ des BMAS abgestimmt, die auf dessen Internetseite [www.der-mindestlohn-wirkt.de](http://www.der-mindestlohn-wirkt.de) veröffentlicht sind und für Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Beispiele für vergütungspflichtige bzw. nicht vergütungspflichtige Arbeitszeiten enthalten.

Die im MiLoG vorgesehenen Regelungen stellen daher für die FKS keine Erschwernis bei den Prüfungen dar.

#### VII. Personalbedarf der FKS

Der FKS standen in 2015 6.865 Planstellen und Stellen zur Verfügung. Zur Verstärkung der Mindestlohnkontrollen hat die Zollverwaltung im Haushalt 2015 insgesamt 1.600 zusätzliche Planstellen bundesweit zuerkannt bekommen. Diese werden ab dem Jahr 2017 für die Einstellung der Nachwuchskräfte im mittleren Zolldienst ausgebracht, die seit dem Jahr 2015 ausgebildet werden. Im Jahr 2018 werden die zusätzlichen Planstellen für die Einstellung der Nachwuchskräfte im gehobenen Zolldienst ausgebracht. Für die Jahre 2015 und 2016 sind noch keine verbindlichen Planstellenzuführungen aufgrund der Mindestlohnaufstockung vorgesehen. Freie Dienstposten in der Zollverwaltung werden turnusmäßig zur Nachbesetzung ausgeschrieben. Freie Dienstposten der FKS haben dabei eine hohe Priorität.

Um Kontrollen nach dem Mindestlohngesetz bereits ab dem 1. Januar 2015 durchzuführen, wurde für die

Jahre 2015 und 2016 u. a. eine entsprechend hohe zollverwaltungsinterne Priorisierung der FKS bei der Zuteilung der zur Verteilung anstehenden Nachwuchskräfte vorgesehen. Insofern erfolgt durch die Zuführung in 2015 sowie von weiteren rund 320 Beschäftigten in 2016 bereits eine kurzfristige Umsetzung von Beschäftigten in einem nicht unerheblichen Umfang. Zur Unterstützung bei der Bewältigung der Flüchtlingsherausforderung ist von diesem zusätzlichen Personal - wie in der Bundesregierung vereinbart - ein Teil an die Bundespolizei und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorübergehend abgeordnet worden. Damit kommt die Zollverwaltung ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung nach. Die Sollstärke des für die Umsetzung der Kontrolle des Mindestlohngesetzes erforderlichen Personals wird voraussichtlich in 2019 erreicht.

Im Übrigen verweise ich auf die Antwort der Bundesregierung auf die Frage 18 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Finanzkontrolle Schwarzarbeit - Kontrolle von Mindestlöhnen 2015, BT-Drucksache 18/7405 vom 27. Januar 2016.

Für die zusätzliche Aufgabe, die Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns, wurde ein Bedarf von 1.600 zusätzlichen Planstellen ermittelt. Diese sind aus Sicht der Zollverwaltung für die Erfüllung der zusätzlichen Aufgabe notwendig und hinreichend.

#### VIII. IAB-Bericht "Arbeitsmarktspiegel - Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns"

Die Entwicklung der im IAB-Arbeitsmarktspiegel betrachteten Arbeitsmarktindikatoren kann auf Grundlage der durch die FKS vorgenommenen Mindestlohnprüfungen nicht bewertet werden. Im Rahmen der Prüfungen der FKS gemäß § 2 SchwarzArbG wird die Einhaltung der dort aufgeführten gesetzlichen Pflichten kontrolliert. Veränderungen der Beschäftigungsformen oder -verhältnisse, wie z. B. der im Arbeitsmarktspiegel dargestellte Rückgang geringfügig entlohnter Beschäftigung, sind nicht Gegenstand des gesetzlichen Prüfauftrages des FKS und werden in der Arbeitsstatistik der FKS nicht erfasst.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 18(11)551**

09. März 2016

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“  
BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach  
Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Zentralverband des Deutschen Handwerks****Zur Vorlage****a) Antrag "Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern"**

Die Fraktion DIE LINKE hat am 3. März 2015 den Antrag "Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern" (BT-Drs. 18/4183) in den Bundestag eingebracht. Mit diesem Antrag strebt die Fraktion DIE LINKE es an, das Mindestlohngesetz dahingehend zu präzisieren, dass der Mindestlohn dem reinen Stundenentgelt ohne Zulagen entspricht. Zudem soll das Mindestlohngesetz um eine Definition der vergütungspflichtigen Arbeitszeiten sowie der ehrenamtlichen Tätigkeiten ergänzt, die Zahl der Planstellen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit aufgestockt und auf jede Aufweichung der Arbeitszeitdokumentationspflichten verzichtet werden.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE ist getragen von einem pauschalen Misstrauen gegenüber den Arbeitgebern, per se den gesetzlichen Mindestlohn nicht zahlen und sich nicht gesetzestreu verhalten zu wollen. Entsprechend begründet die Fraktion ihren Antrag nicht nur damit, dass bei der Interpretation des Mindestlohngesetzes "Rechtsunsicherheiten" herrschen würden, sondern auch eine "große Missbrauchsgefahr" bestünde. Die Bundesregierung schaffe keine Rechtssicherheit, wenn sie bei der Auslegung des Gesetzes auf die Rechtsprechung verweise. Zudem sei die Einhaltung der Arbeitszeitdokumentationen unverzichtbar für eine effektive Kontrolle des Mindestlohngesetzes durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, deren Kontrollauftrag im Übrigen nur durch weiteres Personal ordnungsgemäß erfüllt werden könne.

Das Handwerk lehnt den Antrag der Fraktion DIE LINKE im Wesentlichen ab. Es ist verständlich, dass sich die Fraktion im März 2015, als der Mindestlohnanspruch gerade mal zwei Monate galt, um Konkretisierung des Mindestlohngesetzes bemühte. In der Tat bestanden in den ersten Wochen und Monaten des Jahres 2015 bei der Auslegung und Umsetzung des Mindestlohngesetzes große Unsicherheiten bei den Betrieben. Diese betrafen vor allem die Zusammensetzung des Mindestlohnanspruchs, die Frage der rechtmäßigen Durchführung der Arbeitszeitdokumentationspflichten oder die Auftraggeberhaftung. Auf die fehlenden Gesetzeskonkretisierungen und die dadurch bedingten Anwendungsprobleme in der betrieblichen Praxis hat auch der ZDH immer wieder hingewiesen. Mittlerweile konnten eine Vielzahl von Einzelfragen durch einen regen Austausch mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zur Zufriedenheit der Betriebe gelöst werden. Dennoch bestehen zahlreiche Rechtsunsicherheiten wie etwa im Bezug auf die Zusammensetzung des gesetzlichen Mindestlohns, die Auftraggeberhaftung oder die Arbeitszeitkontenregelung fort. Auch die mit dem Mindestlohn einhergehende überflüssige Bürokratie zur Arbeitszeitaufzeichnung, die die Betriebe dazu zwingt, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit für geringfügig Beschäftigte und Arbeitnehmer zu dokumentieren, die in den Branchen des § 2a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz tätig sind, führt zu erheblichen Belastungen. Zwar sind im Rahmen der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung die Aufzeichnungspflichten für die Betriebe reduziert worden. Dies kann aber nur als ein erster Schritt bei der Korrektur des Mindestlohngesetzes betrachtet werden, dem weitere folgen müssen.

### Zum Antrag im Einzelnen

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE nimmt das Handwerk wie folgt Stellung:

#### I. Der gesetzliche Mindestlohn spiegelt keine definierte "Normalleistung" wider

Abzulehnen ist der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, dass als Mindestlohn das reine Stundenentgelt ohne Zuschläge zu gelten hat und auch Urlaubsgeld und Weihnachtsgeld selbst dann nicht verrechnet werden dürfen, wenn sie auf den Monat umgelegt werden. Zwar ist der Fraktion DIE LINKE zugestehen, dass die Frage, wie sich der Mindestlohn zusammensetzt, nicht in allen Einzelheiten geklärt ist und auch das Mindestlohngesetz dazu keine Aussage trifft. Auch ist fraglich, ob es den Arbeitsgerichten überlassen bleiben sollte, die notwendige Rechtssicherheit bezüglich der Anrechenbarkeit von Arbeitgeberleistungen herzustellen.

Herauszustellen ist, dass der Gesetzgeber den gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von derzeit 8,50 Euro brutto pro Arbeitsstunden sozialpolitisch-motiviert festgeschrieben hat. Der Mindestlohn ist ausdrücklich damit begründet worden, für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer die Finanzierung der eigenen Existenz sicherzustellen. Dass der Arbeitnehmer einen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz hat und zwar unabhängig von seiner jeweiligen Tätigkeit zeigt deutlich, dass damit weder eine "Normalleistung" noch eine "Zusatzleistung" abgegolten werden soll. Zwar orientiert sich der Gesetzgeber bei der Frage der (Nicht-) Anrechenbarkeit von Zulagen, Zuschlägen und ähnlichen Arbeitgeberleistungen nach der entscheidungsbefähigenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesarbeitsgerichts, die sehr genau unterscheidet, ob eine Arbeitgeberleistung die "Normalleistung" oder eine "Zusatzleistung" eines Arbeitnehmers abdecken soll, d. h. ob sie "funktional gleichwertig" ist.

Bei der Gewährung des gesetzlichen Mindestlohns eine solche Differenzierung zwischen einer "Normalleistung" und einer "Zusatzleistung" eines Arbeitnehmers zu treffen, widerspricht jedoch dem ursprünglichen Gedanken einer allgemeinen Lohnuntergrenze. Folgt man der entscheidungsbefähigenden Rechtsprechung, so sollen grundsätzlich nur solche Zahlungen des Arbeitgebers als Bestandteile des Mindestlohns anzurechnen sein, die die "Normaltätigkeit" des Arbeitnehmers abgelden (sog. "funktionale Gleichwertigkeit"). Zahlungen, die ein Arbeitnehmer als Ausgleich für darüberhinausgehende Leistungen erhält, sollen dagegen von der Anrechenbarkeit ausgenommen sein. Anders jedoch als im Geltungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, wo durch erstreckte tarifvertragliche Regelungen festgelegt ist, was eine branchenbezogene mindestlohnrelevante "Normalleistung" des Arbeitnehmers darstellt, ist dies im Bereich des Mindestlohngesetzes gerade nicht der Fall. Eine solche Differenzierung vorzunehmen, wäre beim gesetzlichen Mindestlohn systematisch verfehlt. Auch zum Zweck einer größeren Rechtssicherheit sollte daher aus Sicht des ZDH im Mindestlohngesetz klar normiert werden, dass auf den ge-

setzlichen Mindestlohn sämtliche tatsächlich, fristgerecht und unwiderruflich gewährten Zahlungen des Arbeitgebers anrechenbar sind. Etwas anderes mag allenfalls gelten für Aufwendungsersatzzahlungen, Leistungen, die dem Ausgleich von Unterkunft- und Entsendekosten dienen sowie Entsendezulagen.

Die klare Festschreibung der von dieser Seite vorgeschlagenen Anrechnung von Arbeitgeberzahlungen auf den gesetzlichen Mindestlohn würde vor allem kleinen Betrieben des Handwerks entgegen kommen. Gerade für diese kleinen Betriebseinheiten, die über keine eigene Personalabteilung verfügen, wird die Frage der monatlichen Lohnabrechnung und der Bestimmung, welche Entgeltleistungen verrechenbar sind, immer schwieriger. Wäre jede Arbeitgeberleistung – wie vom ZDH vorgeschlagen – mit dem gesetzlichen Mindestlohn verrechenbar, könnten diese Probleme rechtssicher beseitigt und auch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) um eine Kontrollaufgabe wirksam entlastet werden.

#### II. Kein Bedarf für eine Neudefinition der Arbeitszeit

Abzulehnen ist ferner der Plan der Fraktion DIE LINKE, das Mindestlohngesetz dahingehend zu präzisieren, dass eine Definition der vergütungspflichtigen Arbeitszeiten ergänzt wird und Bereitschafts- und Anwesenheitszeiten zur Arbeitszeit zählen. Zum einen ist festzustellen, dass das Mindestlohngesetz nicht der richtige Rechtskreis für derartige arbeitszeitrechtliche Festlegungen ist. Zudem sollten die Entwicklungen im Bereich des Arbeitszeitrechts auf der Ebene der Europäischen Kommission abgewartet werden. Die Europäische Kommission ist derzeit in der Pflicht, Vorschläge zur Neuregelung des Arbeitszeitrechts auf europäischer Ebene vorzulegen. Diesem Prozess sollte nicht durch nationale Aktivitäten voreilig vorgegriffen werden.

#### III. Dokumentationspflichten reduzieren statt aufrechterhalten

Unakzeptabel ist schließlich der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, an den Arbeitszeitaufzeichnungspflichten des Arbeitgebers im Rahmen des Mindestlohngesetzes festzuhalten, da nur auf diese Weise die tatsächliche Umsetzung des Mindestlohns gewährleistet werden könne. Tatsächlich sind mit den Dokumentationspflichten – trotz partieller, aber nicht ausreichender Erleichterungen durch die Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung – völlig überzogene Belastungen auf die Betriebe zugekommen, vor allem im Bereich geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Hier müssen die Aufzeichnungspflichten deutlich reduziert werden. Die Fraktion DIE LINKE verkennt, dass es den Betrieben, die diese Pflichten nur mit großer Mühe und Kosten erbringen können, nicht darum geht, sich der Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns zu entziehen. Vielmehr geht es ihnen darum, den ohnehin bereits bestehenden Bürokratieaufwand im Betrieb nicht weiter anwachsen zu lassen. Da zudem vielfach Vergütungen weit jenseits des Mindestlohnniveaus gezahlt werden, erweisen sich die zusätzlichen Dokumentationspflichten aus Sicht der Betriebe als praxis- und lebensfremd. Ausreichend und auch sinnvoller wäre

es daher nach Ansicht des ZDH vielmehr, anlassbezogene Überprüfungen vorzunehmen.

#### IV. Keine Einführung eines Verbandsklagerechts

Die Forderung der Fraktion DIE LINKE, im Mindestlohngesetz ein Verbandsklagerecht zu normieren, ist verfehlt und daher abzulehnen. Ein Verbandsklagerecht ist dem Arbeitsrecht fremd. Es trägt lediglich dazu bei, Unfrieden in die Betriebe zu tragen. Denn die Einräumung eines Verbandsklagerechts kann dazu führen, dass Verbände beispielsweise Gerichtsverfahren mit dem Betriebsinhaber unabhängig vom tatsächlichen Willen des betroffenen Arbeitnehmers betreiben, obwohl sich der Betroffene mit seinem Arbeitgeber bereits einvernehmlich geeinigt hat. Die nach geltender Rechtslage bereits vorhandenen Rechtsschutzmittel, die den Arbeitnehmern zur Verfügung stehen, um gegen etwaige Mindestlohnverstöße vorzugehen, sind völlig ausreichend.

#### V. Forderung der Fraktion DIE LINKE nach mehr FKS-Kräften

Ausweislich der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 15.1.2016 (BT-Drs. 18/7525) hat die Anzahl der Arbeitgeber, die 2015 von der FKS geprüft wurden, im Vergleich zum Vorjahr erheblich abgenommen. Führt die FKS 2014 noch 63.014 Arbeitgeberkontrollen durch, waren es 2015 nur noch 43.637. Die Kontrolldichte ist damit innerhalb eines Jahres um knapp 30 Prozent reduziert worden, obwohl zum 1.1.2015 der Mindestlohnanspruch eingeführt wurde und sich die Anzahl der in diesem Zuge zu überprüfenden Arbeitgeber immens erhöht hat. Ausweislich der Antwort der Bundesregierung beläuft sich die Anzahl auf 1.949.124 Betriebe (Stand: 31.5.2015) mit insgesamt ca. 33,7 Millionen Arbeitnehmern, für die die FKS die Kontrollkompetenz allein nach dem Mindestlohngesetz obliegt. Die Antwort der Bundesregierung zeigt auch, dass vor allem die Kontrollhäufigkeit im Bereich des Bauhaupt- und Baunebengewerbes stark abgenommen hat. Hier ist eine um knapp 50 Prozent geringere Kontrolldichte zu verzeichnen. Dies erstaunt umso mehr, als der ZDH bereits in seiner Stellungnahme zum Tarifautonomiestärkungsgesetz eindringlich darauf hingewiesen hat, dass die Einführung und Überwachung des Mindestlohngesetzes nicht zu einem Rückgang der Kontrolldichte in den Branchen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes führen darf. Insofern sollte möglichst zügig sichergestellt werden, dass die im Rahmen der Mindestlohngesetzgebung zugesagten FKS-Planstellen tatsächlich besetzt werden.

#### Zur Vorlage

#### b) Bericht des IAB "Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführungen des Mindestlohns"

##### Allgemeine Anmerkungen

In der Unterrichtung Bericht des IAB "Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns" weist das IAB eingangs darauf hin, dass aus dem Bericht mittel- bis langfristige Effekte des Mindestlohns nicht abgeleitet werden können. Der

Bericht kann insofern eine umfangreiche, wissenschaftliche Evaluation des Mindestlohngesetzes nach eigener Aussage nicht ersetzen.

Diese Einschätzung wird vom ZDH geteilt. Allerdings geht diese Einschränkung nicht weit genug. Denn im Umkehrschluss könnte abgeleitet werden, dass der vorliegende Bericht die kurzfristigen Mindestlohneffekte durchaus aufzeigt. Allerdings greift der vorliegende Bericht nur sehr spezifische Aspekte überhaupt auf. Die möglichen Auswirkungen des Mindestlohns umfassen sehr viel mehr Themen als hier untersucht werden, so z. B. innerbetriebliche Umstrukturierungen (u. U. Substitution von mittlerweile teureren Hilfskräften durch Facharbeiter), Änderungen bei Praktika, Änderungen in der Ausbildungsbereitschaft Jugendlicher aufgrund höherer alternativer Einkommen bei Beschäftigung zum Mindestlohn, Unternehmensschließungen, Änderungen von Lohngefügen, Abwanderung in Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung etc.

Vor diesem Hintergrund ist der inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Themen des IAB-Arbeitsmarktspiegels zu den Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns einschränkend hinzuzufügen, dass er sich nur mit einem kleinen Ausschnitt der möglichen Wirkungen befasst, nämlich vor allem den Effekten auf die Beschäftigung unterhalb und oberhalb der 450-Euro-Minijob-Grenze, der Abhängigkeit von SGB-II-Leistungen bei Beschäftigung bzw. ohne Beschäftigung sowie den regionalen, geschlechtsabhängigen und branchenspezifischen Effekten.

Durch die zu kurz gehaltene Einschränkung der Aussagekraft der Untersuchung besteht die Gefahr, dass die zahlreichen anderen möglichen Effekte in der Debatte um die Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Im Übrigen wird nicht deutlich darauf hingewiesen, dass die beobachteten kurzfristigen Effekte mittel- bis langfristig durchaus noch andere Ausprägungen annehmen können (sowohl verstärkend als auch abschwächend), da die Anpassungsprozesse noch nicht abgeschlossen sind.

Ebenfalls fehlt der Hinweis, dass die im Bericht aufgezeigten Arbeitsmarktentwicklungen, die einen Zeitraum ab 2012 bis ca. 7 Monate nach Einführung des Mindestlohns abbilden, zwar mögliche Effekte durch die Einführung des Mindestlohns darstellen, aber eben keinen Vergleich zu einer möglichen Entwicklung ohne Einführung des Mindestlohns beinhalten. Dies wäre zweifellos technisch schwierig nachzuzeichnen, da hierfür eine Projektion der Entwicklungen unter Fortschreibung der sonstigen Rahmenbedingungen notwendig wäre. Aber erst durch einen Vergleich zur Entwicklung ohne Einführung des Mindestlohns wären echte Aussagen zu den tatsächlichen (wenn auch hier nur kurzfristigen) Effekten des Mindestlohns möglich.

Abschließend ist noch anzumerken, dass der vorliegende Arbeitsmarktspiegel nur in geringem Umfang mögliche Erklärungsansätze für beobachtete Effekte des Mindestlohns liefert. Gleichzeitig fehlt aber ein

deutlicher Hinweis dahingehend, dass der Arbeitsmarktspiegel vorwiegend deskriptiver Natur ist und eben keine oder nur wenige Erklärungsansätze enthält. Dabei wäre es hilfreich, wenn das IAB mit seiner vorhandenen wissenschaftlichen Expertise bei dem einen oder anderen auffälligen statistischen Befund Erklärungshypothesen aufgestellt hätte.

### Zu den Ausführungen im Detail

In **Kapitel 3** werden zunächst die Entwicklungen bei den Zahlen der Beschäftigten und Beschäftigungsverhältnisse insgesamt dargestellt, bei denen keine signifikanten Trendänderungen zu erkennen sind. Auch die Zahl der ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weist in den ersten 7 Monaten nach Einführung des Mindestlohns keine erhebliche Änderung im Vergleich zu den Vorjahren auf. Hingegen lässt sich bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit geringfügig entlohnter Nebenbeschäftigung ein geringer Rückgang nach Mindestlohneinführung ablesen (bereinigt ca. 18.000 bzw. 0,7 %)¹, der aber nach diesem geringen Einbruch relativ schnell zum alten Trend zurückkehrt. Erst bei den ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten ist ein deutlicherer Einbruch bei der absoluten Anzahl zu erkennen, der sich plausibel auf die Einführung des Mindestlohns zurückführen lässt (saisonbereinigt etwa 94.000). Er beträgt bereinigt etwa -1,9 %.

Es werden jedoch keine möglichen Erklärungsansätze für die sehr unterschiedlichen Effekte bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten und im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigte gegeben. Diese überraschenden Unterschiede finden keine Erwähnung. Denkbar wäre hierbei, dass mehr ausschließlich geringfügig Beschäftigte durch den Mindestlohn tatsächlich eine Lohnsteigerung erfahren haben und in der Folge entlassen bzw. sozialversicherungspflichtig beschäftigt wurden. Im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigte hatten möglicherweise durchschnittlich ein höheres Qualifikationsniveau und waren folglich seltener von der Einführung des Mindestlohns betroffen. Eventuell war bei diesen Personen auch eine Umwandlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht möglich (weil bereits eine weitere vorlag).

Zusammenfassend wäre es interessant, wenn mögliche Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung bei den beiden Gruppen genauer untersucht würden, da sich hieraus Aussagen zu den Reaktionen auf den Mindestlohn in Abhängigkeit von anderen Faktoren ableiten ließen.

Die nachfolgend dargestellte Entwicklung bei der Zahl der ergänzend SGB-II-Leistungen Beziehenden ist vor dem Hintergrund der Entwicklungen bei abhängig Beschäftigten nachvollziehbar: Die Zahl der nur sozialversicherungspflichtig beschäftigten SGB-II-Bezieher steigt leicht, die Zahl der nur geringfügig Beschäftigten SGB-II-Bezieher sinkt hingegen etwas deutlicher. Auffallend ist hierbei der deutliche Rückgang der nur geringfügig beschäftigten SGB-II-

Empfänger, der laut Grafik mit Trend ab 04/2015 fast 100.000 betragen könnte (von ca. 575.000 auf ca. 480.000). Gleichzeitig steigt die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leistungsempfänger nur um ca. 20.000.

Es ist allerdings zu vermuten, dass auch innerhalb dieser Gruppen erhebliche Veränderungen stattgefunden haben. Zunächst einmal widerspricht das Ergebnis der Erwartung, dass mit dem Mindestlohn die Menschen nicht mehr von ergänzenden Grundsicherungsleistungen abhängig wären. Diese Erwartung war allerdings ohnehin nicht realistisch, da nur Ein-Personen-Haushalte in Vollzeitätigkeit und zuvor niedrigem Lohn mit Einführung des Mindestlohns den Grundsicherungsbezug verlassen würden. Ein Großteil der ergänzenden Grundsicherungsleistungen wird aber sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gezahlt, weil sie eben nicht in Vollzeit arbeiten und/oder die Bedarfsgemeinschaft mehrere Personen umfasst. Dass die Zahl der ergänzend Grundsicherung Beziehenden jedoch angestiegen ist, überrascht. Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass es sich hierbei möglicherweise um Personen handelt, die zuvor einen Minijob ergänzend zum SGB-II-Leistungsbezug hatten, der nun in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurde.

Die nachfolgenden Grafiken zu den Zu- und Abgängen in ausschließlich geringfügige bzw. ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigte bringen nur bedingt neue Erkenntnisse. Es zeigt sich, dass offenbar ein Teil der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige umgewandelt wurden.

Hierzu wird in **Kapitel 5** in Tabelle 5.1 und 5.2 der Verbleib dieser Personen dargestellt. Jedoch vergleichen diese Tabellen nur zwei nah beieinander liegende Zeitpunkte: den 31.1.2014 mit dem 31.1.2015, also nur einen Monat nach Einführung des Mindestlohns.

Es wird festgestellt, dass die Zahl der ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 100.000 angestiegen ist. Diese speisen sich offenbar zu 54 % aus zuvor nur im Minijob Beschäftigten und zu 34 % von aus im Nebenerwerb im Minijob Beschäftigte.<sup>2</sup> Letztere können hierbei durchaus ihren Minijob verloren haben. Die Umwandlungshypothese ist jedoch vor allem für die ersten Fälle plausibel.

**Der vorliegende Bericht liefert aber keine Erkenntnisse darüber, wie viel die Minijobber zuvor verdient haben und wie viel sie nach der Umwandlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten.** Auch liegt keine Erklärung für die Gründe/Motive der Umwandlung vor. Genauere Erkenntnisse hierfür wären aber sehr wichtig für die Beurteilung der Wirkungen des Mindestlohns. So mögen Minijobs mittlerweile einen (nicht unbedingt gerechtfertigten) schlechten Ruf haben, während sozialversicherungspflichtige Beschäftigung per se als positiver bewertet wird. Der Unterschied kann im

<sup>1</sup> Diese Zahl ergibt sich aus dem Text, wonach der Rückgang insgesamt 112.000 Minijobs betrug und hiervon 94.000 auf ausschließlich in Minijobs Beschäftigte entfiel.

<sup>2</sup> Die fehlenden 12% sind offenbar Personen, die zuvor keine Beschäftigung hatten.

Verdienst jedoch nur einen Cent betragen. Tatsächlich ist das Nettoeinkommen eines für 451 Euro Beschäftigten geringer als das eines 450 Euro-Minijobbers bei demselben Stundenlohn. Da die Menschen in Deutschland ohnehin kranken- und pflegeversichert sein müssen,<sup>3</sup> würde hier idR eine Familienversicherung durch eine eigene Versicherung abgelöst, ohne Leistungsauswirkungen. Auch in der Rente macht sich der Unterschied kaum bemerkbar, sofern sich die Person zuvor im Minijob nicht gegen die Aufstockung der Rentenbeiträge entschieden hatte. Lediglich die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung ergibt sich neu.

Eine Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stellt also nicht zwangsläufig eine individuell positiv zu bewertende Entwicklung dar. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass in einigen Fällen mehrere Minijobs in eine sozialversicherungspflichtige Teil- bzw. Vollzeitbeschäftigung mit höherem Stundenvolumen umgewandelt wurden. In diesen Fällen haben wir es aber andererseits auch mit echten Beschäftigungsverlusten zu tun, nämlich von Minijobbern, die nun keine Beschäftigung (oder Nebenbeschäftigung) mehr haben. Über den Verbleib dieser Personen kann der Arbeitsmarktspiegel noch keine Aussagen treffen. Diese Gruppe ist aber besonders interessant – hat sie doch Arbeit durch den Mindestlohn "verloren".

In **Kapitel 4** werden die Zu- und Abgänge in den SGB-II bzw. SGB-III-Leistungsbezug abgebildet. Während das IAB bei dem Bestand der nicht beschäftigten Leistungsbezieher im SGB II keine Auffälligkeiten nach Einführung des Mindestlohns erkennt, ist der Abb. 4.1 durchaus ein Art Trendwende nach Einführung des Mindestlohns zu entnehmen. Die zuvor stetig sinkende Zahl nicht beschäftigter Leistungsbezieher stagniert bzw. steigt sogar geringfügig an.

Auch bei den Zu- und Abgängen in den SGB-II-Leistungsbezug (ohne Beschäftigung) erkennt das IAB keine Besonderheiten. Die Abb. 4.3 zeigt jedoch einen erheblichen Ausschlag bei den Zugängen im Frühjahr nach Einführung des Mindestlohns.

Dies bestätigt auch Abb. 5.3. Bei den Übergängen von beschäftigten SGB-II-Leistungsempfängern in reine Beschäftigung (ohne Leistungsbezug) wird der Trend der letzten zwei Jahre fortgesetzt. Bei den Übergängen in einen reinen Leistungsbezug ist jedoch nach Einführung des Mindestlohns ein kurzfristiger Ausschlag der Kurve zu beobachten. Hierbei handelt es sich um ca. 8.000 bis 9.000 Personen, die zuvor beschäftigte SGB-II-Leistungsbezieher und dann SGB-II-Leistungsbezieher ohne Beschäftigung sind. Danach (Trendberechnung) sinkt die Zahl der Übergänge jedoch unter das vorherige Niveau.

Hingegen ist der Beurteilung des IAB bzgl. keiner Auffälligkeiten beim Bestand und den Zu- und Abgängen zu Arbeitslosigkeit/SGB-III-Leistungsbezug zuzustimmen.

In **Kapitel 6** werden die zuvor dargestellten Erkenntnisse hinsichtlich weiterer Faktoren geprüft. Dabei zeigen sich keine Auffälligkeiten in Bezug auf das Geschlecht. Gleichwohl bildet die Abb. 6.1 durch die indexierte Darstellungsweise nur relative Effekte ab. Ausschließlich geringfügig beschäftigt sind aber vor allem Frauen, die somit in absoluten Zahlen stärker von dem Rückgang betroffen sein sollten.

Bei einer Differenzierung nach Berufen zeigen sich hingegen deutliche Unterschiede in den absoluten Zahlen. So sank die Zahl der ausschließlich in Minijobs Beschäftigten am stärksten in Verkaufsberufen (ca. – 18.000), in Verkehr/Logistik (ca. – 13.000) und in Unternehmensführung/Organisation<sup>4</sup> (knapp – 10.000).

Gleichzeitig weisen diese Branchen aber auch eine hohe Zahl an Übergängen in ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Abb. 6.4) auf: Verkaufsberufe mit ca. 8.500, Verkehr/Logistik mit ca. 4.400 und an dritter Stelle Tourismus/Hotel/Gaststätten mit gut 4.000. Hierbei weist letzterer Bereich mit einem Rückgang von ca. 6.000 ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen eine relativ hohe "Ersatzquote" durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf.

Insbesondere bei der Betrachtung dieser Entwicklungen stellt sich wiederum die Frage nach der Entlohnung. Es ist plausibel anzunehmen, dass zumindest im Bereich Tourismus/Hotel/Gaststätten ein erheblicher Teil der zuvor ausschließlich geringfügig Beschäftigten nach Einführung des Mindestlohns nur wenig oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze verdient, da ein massiver Anstieg des Gesamtvolumens an Arbeitsstunden nicht anzunehmen ist. Insofern dürfte es interessant sein, die Entwicklung des Arbeitsvolumens in Stunden zu betrachten, sowohl gesamtwirtschaftlich als auch branchenspezifisch in den vom IAB genauer betrachteten Branchen.

Auch die vom IAB dargestellten Entwicklungen in Abhängigkeit vom Lohnniveau in **Kapitel 7** sind nachvollziehbar: Der Rückgang ausschließlich geringfügiger Beschäftigung fällt umso höher aus, je niedriger das Lohnniveau. Leider fehlen Angaben dazu, welcher konkrete Stundenlohn in Euro mit "niedrig" bzw. "hoch" gemeint ist.

Die dargestellten Entwicklungen in bestimmten Niedriglohnbranchen sind ebenfalls nachvollziehbar. Ein absoluter Rückgang der Beschäftigung insgesamt durch Einführung des Mindestlohns lässt sich hierbei für das Taxigewerbe nachweisen. In anderen Branchen ist maximal ein kleiner Einbruch zu beobachten, der insgesamt positive Trend bleibt aber erhalten. Der sehr positive Trend im privaten Wach- und Sicherheitsdienst lässt sich hingegen vermutlich auf die gestiegene Nachfrage aufgrund der hohen Zahl an zu sichernden Flüchtlingseinrichtungen, vor allem seit Anfang 2015, zurückführen.

Die nähere Betrachtung von Branchen, in denen der gesetzliche Mindestlohn aufgrund von Ausnahmeregelungen nicht zum 1.1.2015 Geltung erlangte, ist

<sup>3</sup> Ausschließlich in Minijobs Beschäftigte sind häufig familienversichert.

<sup>4</sup> Es ist unklar, was für Tätigkeiten hierunter fallen.

bedingt sinnvoll, da die Branchen sich strukturell erheblich unterscheiden und unterschiedliche eigene Regelungen (abweichender Branchenmindestlohn) zugrunde lagen.

Hingegen ist die regionale Betrachtung der Auswirkungen des Mindestlohns bzgl. des Rückgangs ausschließlich geringfügiger Beschäftigung in **Kapitel 8** aufschlussreich. Die Unterscheidung nach Ost und West liefert erste Anhaltspunkte dafür, dass Regionen mit niedrigeren Löhnen deutlich stärker betroffen waren als Regionen mit höheren Löhnen. Dieses Erkenntnis wird durch die Betrachtung nach Bundesländern bestätigt. Dies belegen Vorhersagen, nach denen die stärksten Effekte in den östlichen Bundesländern mit niedrigeren Durchschnittslöhnen und höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Wirtschaftskraft pro Kopf zu erwarten waren. Insofern dürften auch mittel- und langfristige Arbeitsmarkteffekte

ihre stärkere Ausprägung im Osten erreichen. Auch andere Effekte, wie die Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, Unternehmensschließungen oder innerbetriebliche Umstrukturierungen dürften ihre stärkere Ausprägung in den östlichen Bundesländern entwickeln. Insofern tragen die Unternehmen und Menschen dort vergleichsweise höhere Anpassungslasten als im Westen, wo zuvor deutlich weniger Personen Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns erzielten.

Diese Befunde entsprechen der Wahrnehmung des Handwerks, wonach insbesondere die in einem starken Wettbewerb mit industriellen Betrieben stehenden Nahrungsmittelhandwerke (vor allem Bäcker, Fleischer) in den neuen Bundesländern in besonderem Maße unter der Einführung des Mindestlohns gelitten haben.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)552

09. März 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Prof. Dr. Gregor Thüsing**

### I. Anrechnung von Zuschlägen

Das Mindestlohngesetz dahingehend zu präzisieren, dass der Mindestlohn dem reinen Stundenentgelt ohne Zuschläge entspricht, wäre falsch. Dies wäre keine Präzisierung, sondern eine wesentliche Veränderung – der *Status quo* ist ein anderer.

Grundsätzlich hat jeder Arbeitnehmer nach § 1 Abs. 1 MiLoG Anspruch auf Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes i.H.v. 8,50 EUR pro Stunde. Der Mindestlohn ist nach § 1 Abs. 1 MiLoG demnach je Zeitschicht geschuldet. Häufig wird aber nicht bloß eine Vergütung pro Stunde vereinbart, sondern es treten weitere Lohnbestandteile wie Zulagen, Prämien und Aufwandsentschädigungen hinzu. Zur Frage, wie sich diese auf das pro Stunde zu berechnende Entgelt auswirken, äußert sich das MiLoG selbst nicht. Falls Zulagen zur Erfüllung des Mindestlohnanspruchs geeignet sind, erhöhte sich das tatsächlich gezahlte Stundenentgelt, so dass die entsprechende Mindestlohnhöhe erreicht würde. Von der Anrechenbarkeit von Zulagen und Prämien kann also abhängen, ob der gesetzlich geschuldete Mindestlohn erreicht wird.

Ausgangspunkt der Anrechenbarkeit von Zulagen auf den Mindestlohnanspruch aus § 1 Abs. 1 MiLoG ist § 2 Nr. 1 AEntG. Ausweislich der Gesetzesbegründung zum MiLoG<sup>1</sup> ist der Mindestlohn nach § 1 Abs. 1 MiLoG ein Mindestentgelt i.S. des § 2 Nr. 1 AEntG, wodurch eine einheitliche Auslegung im

Sinne der EuGH-Rechtsprechung zur Entsende-Richtlinie 96/71/EG erreicht werden soll.

Der Begriff des Mindestlohnsatzes nach Art. 3 RL 96/71/EG bzw. des Mindestentgeltsatzes i.S. des § 2 Nr. 1 AEntG ist vom EuGH und den nationalen Gerichten bereits ausgelegt und konkretisiert worden. Vom Arbeitgeber gezahlte Zulagen müssen nach den Entscheidungen des EuGH als Bestandteile des Mindestlohns anerkannt werden, wenn sie nicht das Verhältnis zwischen der Leistung des Arbeitnehmers und der von ihm erhaltenen Gegenleistung verändern.<sup>2</sup> Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die Zulagen oder Zuschläge zusammen mit anderen Leistungen des Arbeitgebers ihrem Zweck nach diejenige Arbeitsleistung des Arbeitnehmers entgelten sollen, die mit dem Mindestlohn zu vergüten ist, sog. funktionale Gleichwertigkeit der zu vergleichenden Leistungen.<sup>3</sup> Auf den Mindestlohn anrechenbar sind danach solche Leistungen, die der Vergütung der Normalarbeitsleistung dienen sollen;<sup>4</sup> umgekehrt können solche Zulagen nicht angerechnet werden, die für überobligatorischen Einsatz des Arbeitnehmers gewährt werden. Ob eine Zulage ein funktionales Äquivalent i.S. dieser Rechtsprechung ist, hängt von der jeweiligen Mindestlohnregelung ab. So kann je nach Ausgestaltung der tariflichen Mindestlohnregelung eine Zulage anrechenbar oder nicht anrechenbar sein: Soll ein Mindestlohn die mit dem Zuschlag vergütete Leistung bereits abgelten, ist dieser auf den Mindestlohn anrechenbar. Beispielfhaft ist der Mindestlohn für Gebäudereiniger, mit welchem

<sup>1</sup> BT-Drs. 18/1558, S. 49.

<sup>2</sup> EuGH v. 14. 4. 2005 – C-341/02, NZA 2005, 573 – Kommission/Deutschland; v. 7. 11. 2013 – C 52/12, NZA 2013, 1359ff. – Isbir.

<sup>3</sup> St. Rspr. seit BAG v. 30.3.2004 – I AZR 85/03, NZA 2004, 1183; v. 27.1.2004 – 1AZR 148/03, NZA 2004, 667; bestätigt durch EuGH v. 7. 11. 2013 – C-52/12, NZA 2013, 1359 – Isbir; s. auch *Bayreuther*, EuZA 2014, 189, 194.

<sup>4</sup> Sog. *funktionales Äquivalent*, vgl. BAG v. 18.4.2012 – 4 AZR 139/10, NZA 2013, 392, 394f.; *Erk/Schlachter*, 14. Aufl. 2014, § 5 AEntG, Rn. 3.



ausdrücklich auch die Reinigung von Verkehrsmitteln als mindestlohnrelevante Normalarbeitsleistung abgedeckt sein sollte. Sieht nun der Arbeitsvertrag des Gebäudereinigers eine Zulage für die Reinigung von Verkehrsmitteln vor, ist diese bei Berechnung des mindestlohnrelevanten Betrages zu berücksichtigen. § 1 Abs. 1 MiLoG enthält aufgrund seiner allgemeinen Geltung hingegen keine Bestimmung, was die Normalarbeitsleistung ist. Daher ist streitig, wie die Anrechenbarkeit von Zulagen zu bestimmen ist.

Die bisher ergangene arbeitsgerichtliche Rechtsprechung orientiert sich streng an der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 3 RL 96/71/EG und versucht anhand des Gesichtspunktes der „Normalarbeitsleistung“ zu werten. Das LAG Berlin-Brandenburg etwa prüfte bei der Gewährung einer als „Urlaubsvergütung“ bezeichneten Zulage, ob diese die Normalarbeitsleistung vergütet, und lehnte dies ab.<sup>5</sup> Auch einer Wechselschichtzulage, die die besonderen Erschwernisse von wechselnden Arbeitszeiten honorieren sollte, versagte das LAG Sachsen die Anrechenbarkeit.<sup>6</sup> Diese dienten nicht der Vergütung für eine „Normalleistung“, sondern verfolgten vielmehr einen beschränkten Zweck der Honorierung. Das ArbG Herne<sup>7</sup> und das ArbG Düsseldorf<sup>8</sup> argumentieren mit dem Entgelt- und Gegenleistungscharakter einer Zulage, in concreto eines monatlich gezahlten Weihnachtsgeldes, und bejahen den Entgeltcharakter. Das BAG konnte sich bisher noch nicht äußern; offen ist daher, ob es seine Rechtsprechung zu tariflichen Mindestlöhnen<sup>9</sup> auch auf den Bereich des MiLoG übertragen wird. Auch der zur Prüfung der Einhaltung der Vorschriften des MiLoG nach § 14 MiLoG zuständige Zoll bestimmt die Anrechenbarkeit von Zulagen nach deren Entgeltcharakter.<sup>10</sup> Hierbei geht er jedoch von einer tendenziell weitergehenden Anrechenbarkeit aus, etwa von Betriebstreue- oder Kinderzulagen und betont ausdrücklich, dass diese Zulagen anrechenbar sein können, obwohl sie keine Gegenleistungsrelevanz haben.

Die herrschende Meinung in der Literatur kommt hingegen zu einer weitreichenden Anrechenbarkeit von Zulagen und möchte aufgrund der existenzsichernden Funktion des Mindestlohns alle Zulagen, die Entgeltcharakter haben und innerhalb des Fälligkeitszeitraums nach § 2 MiLoG ausgezahlt werden anrechnen.<sup>11</sup> Damit sind mit Ausnahme von vermögensbildenden Leistungen letztlich alle Zulagen anrechenbar, sofern sie im Fälligkeitszeitraum des § 2 MiLoG ausgezahlt werden. Etwas anderes gilt allein für Nachtschichtzulagen: Nachtarbeit ist nach § 6 Abs. 6 ArbZG in Form zusätzlicher, vergüteter freier Tage oder durch angemessene Nachzuschläge aus-

zugleichen. Diese sind laut § 6 Abs. 6 ArbZG ausdrücklich „auf das Bruttoentgelt“ zu zahlen, weswegen eine Anrechnung als Normalleistung der Wertung dieser Norm eindeutig widerspricht.<sup>12</sup>

Für diese Auslegung streitet der Zweck des allgemeinen Mindestlohns im Vergleich zu tariflichen Mindestlöhnen: Während es im Geltungsbereich des AEntG einen erstreckten Mindestlohntarifvertrag gibt, der definiert, was die mindestlohnrelevante „Normalleistung“ ist, fehlt eine solche Bestimmung im Bereich des gesetzlichen Mindestlohns.<sup>13</sup> Vielmehr determiniert der Gesetzeszweck der Existenzsicherung die Frage der Anrechenbarkeit von Zulagen: Am Ende des Fälligkeitszeitraumes soll der Arbeitnehmer für seine Tätigkeit einen existenzsichernden Stundenlohn erhalten. Wie dieser zustande kommt, ist irrelevant; es handelt sich allein um eine absolute Lohnuntergrenze. Damit kommt es – anders als bei tariflichen Mindestlohnregelungen – nicht auf die Frage an, welche Leistungen im konkreten Arbeitsverhältnis Gegenleistungscharakter haben. Geht es folglich nur darum, ein bestimmtes Lohnminimum zu erreichen, kann es keinen Unterschied machen, ob dieses allein durch den Stundenlohn oder unter Berücksichtigung von Zulagen erfüllt wird.

Das Meinungsspektrum zur Anrechenbarkeit reicht von einer in der Literatur geforderten durchaus weitgehenden Anrechenbarkeit von Zulagen bis zur Beschränkung auf solche, die der Vergütung der Normalarbeitsleistung dienen. Was jedoch bisher noch nicht vertreten wurde (und wirklich von NIEMANDEM), ist die hier geforderte vollständige Versagung der Anrechenbarkeit von Zulagen. Dies würde auch nicht nur der insoweit relevanten Rechtsprechung des EuGH widersprechen, sondern darüber hinaus auch zu dem Sinn und Zweck des Mindestlohnes widersprechenden Ergebnissen führen und letztlich in einer versteckten, vom Gesetzgeber diktierten Lohnerhöhung münden. Daneben würde zugleich eine Ungleichbehandlung zwischen Arbeitnehmern je nach vertraglicher Gestalt entstehen: Vereinbaren die Arbeitsvertragsparteien einen Stundenlohn von 8.50 EUR, liegt dieser im Bereich des MiLoG – vereinbaren sie 8.00 EUR und dazu eine monatlich zu zahlende (nach dem Vorschlag nicht mehr anrechenbare) Erschwerniszulage i.H.v. 300 EUR, erwächst dem Arbeitnehmer ein Nachzahlungsanspruch. In beiden Fällen erhält der Arbeitnehmer seine Vergütung regelmäßig und wiederkehrend, die zudem jeweils der Abgeltung der erbrachten Arbeitsleistung dient. Dass im einen Fall der Arbeitnehmer mehr erhält als im anderen, ist weder mit dem Ziel

<sup>5</sup> LAG Berlin-Brandenburg v. 25.9.2015 – 8 Sa 677/15, beim BAG anhängig.

<sup>6</sup> LAG Sachsen v. 11.11.2015 – 2 Sa 351/15, juris.

<sup>7</sup> AG Herne v. v. 7.7.2015 – 3 Ca 684/15, DB 2015, 2209.

<sup>8</sup> AG Düsseldorf v. 20.4.2015 – 5 Ca 1675/15, juris.

<sup>9</sup> S. etwa BAG v. 18.4.2012 – 4 AZR 139/10, BAGE 141, 163; v. 16.4.2014 – 4 AZR 802/11, BAGE 148, 68.

<sup>10</sup> Abrufbar unter [www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Mindestlohn-Mindestlohngesetz/mindestlohn-mindestlohngesetz\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Mindestlohn-Mindestlohngesetz/mindestlohn-mindestlohngesetz_node.html).

<sup>11</sup> Bayreuther, NZA 2014, 865, 868 f.; Sittard/Sassen, NJW 2016, 364, 365 f.; Spielberger/Schilling, NZA 2014, 414, 415 f.; Schweibert/Leßmann, DB 2014 1866, 1869; Moll/Päßler/Reich, MDR 2015, 125, 126

<sup>12</sup> ERK/Schlachter, 14. Aufl. 2014, § 5 AEntG, Rn. 3; Däubler/Lakies, TVG, 3. Aufl. 2012, § 5 AEntG, Rn. 9.

<sup>13</sup> So auch Bayreuther, NZA 2014, 865, 867.

der Existenzsicherung noch der Entlastung der Sozialversicherungssysteme zu begründen.

## II. Bereitschafts- und Anwesenheitszeiten als Arbeitszeit

Die Forderung, das Mindestlohngesetz dahingehend zu präzisieren, dass eine Definition der vergütungspflichtigen Arbeitszeiten ergänzt wird, ist legitim, auch wenn hier demnächst wohl ohnehin höchst-richterliche Rechtsprechung Klarheit schafft. Es gibt freilich Vorbilder im Ausland.<sup>14</sup> Verzichtet werden sollte aber darauf, ausdrücklich eine Pflicht zur Vergütung nach Mindestlohn für Bereitschaftsdienstzeiten zu statuieren. Denn Bereitschaftszeiten sind ebenso wenig wie Rufbereitschaft Arbeitszeit i.S. des MiLoG. Der *Status quo* ist wie folgt<sup>15</sup>:

Das BAG hat bisher nicht ausdrücklich entschieden, ob Bereitschaftsdienstzeiten bei der Ermittlung der Zahl der Zeitstunden relevant sind, die i.S.d. § 1 Abs. 2 S. 1 MiLoG mit dem Mindestlohn zu vergüten sind. Zum Teil wird jedoch dafür plädiert<sup>16</sup>, die Wertungen der Entscheidung des Fünften Senats des BAG v. 19.11.2014 zur Auslegung des § 2 PflegeArbV zu übertragen, der ebenso wie § 1 Abs. 2 S. 1 MiLoG ein Mindestentgelt pro Zeitstunde statuierte, ohne die relevanten Zeiträume ausdrücklich zu definieren: Das BAG hatte entschieden, dass die mit dem vorgesehenen Mindestentgelt zu vergütende Arbeits-

zeit im Gleichlauf zu den Zeiträumen zu bestimmen sei, innerhalb derer entsprechend der arbeitsvertraglichen Vereinbarung im Sinne des § 611 Abs. 1 BGB eine vergütungspflichtige Leistung erbracht werde.<sup>17</sup> Hierzu zählte der Fünfte Senat „nicht nur jede Tätigkeit, die als solche der Befriedigung eines fremden Bedürfnisses dient, sondern auch eine vom Arbeitgeber veranlasste Untätigkeit, während derer der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz oder einer vom Arbeitgeber bestimmten Stelle anwesend sein muss und nicht frei über die Nutzung des Zeitraums bestimmen kann, er also weder eine Pause (§ 4 ArbZG) noch Freizeit hat“<sup>18</sup>. Da der Ordnungsgeber gerade keine Regelung getroffen habe, die nach der Arbeitsintensität differenziere, seien sowohl die Arbeitsbereitschaft als auch der Bereitschaftsdienst mindestlohnrelevante Zeiten. In beiden Fällen müsse sich der Arbeitnehmer an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort bereithalten, um im Bedarfsfall die Arbeit aufzunehmen.<sup>19</sup>

Zum Teil wird im Schrifttum auch eine Parallele zum Arbeitszeitrecht gezogen, nach dem nicht Zeiten der Rufbereitschaft, wohl aber Zeiten der Arbeitsbereitschaft sowie des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit zu werten sind.<sup>20</sup>

Dies auch in § 1 Abs. 2 S. 1 MiLoG hineinzulesen oder gar ausdrücklich in Gesetz zu gießen, ist aber mit der Grundintention des MiLoG nicht zu vereinbaren.

<sup>14</sup> S. etwa die detailreiche Regelung in sec. 15 National Minimum Wage Regulations 1999:

„Provisions in relation to time work

15.—(1) In addition to time when a worker is working, time work includes time when a worker is available at or near a place of work, other than his home, for the purpose of doing time work and is required to be available for such work except that, in relation to a worker who by arrangement sleeps at or near a place of work, time during the hours he is permitted to sleep shall only be treated as being time work when the worker is awake for the purpose of working.

(2) Time when a worker is travelling for the purpose of duties carried out by him in the course of time work shall be treated as being time work except where—

(a) the travelling is incidental to the duties, to the extent that the time is time when the worker would not otherwise be working; or

(b) the travel is between the worker's home and his place of work or between an address where he is temporarily residing, other than for the purposes of performing work, and his place of work.

(3) For the purposes of paragraph (2)(a) travelling is incidental to the duties carried out by a worker unless duties involved in his work are necessarily carried out in the course of the travelling, as in the case of a worker driving a bus, serving in a bar on a train or whose main duty is to transport items from one place to another.

(4) Where a worker's hours of work vary either as to their length or in respect of the time at which they are performed and, as a result, it is uncertain in relation to particular time when the worker is travelling whether he would otherwise be working, that time shall be treated, for the purposes of paragraph (2)(a), as time when he would otherwise be working.

(5) Except as mentioned in paragraph (2) and regulation 19, time work does not include time when a worker is absent from work.

(6) A worker engaged in taking industrial action in the course of time work shall be treated as being absent from work for the time during which he is so engaged.

(7) Where a worker is entitled to a rest break in the course of time work, the period of the break shall be treated as time when the worker is absent from work; but a worker shall not be treated as being entitled to any rest breaks during time which is required to be treated as time work by paragraph (2). “

<sup>15</sup> S. eingehend hierzu *Thüsing/Hütter*, NZA 2015, 970.

<sup>16</sup> *Von Medem*, ArbRAktuell 2015, 72; *Bayreuther*, NZA 2015, 385, 388 f; *Dombrowsky*, BB 2015, 510, 512; *Lambrich/Mittius*, DB, 126, 128; *Lakies*, Basiskommentar zum MiLoG, 2. Aufl. 2015, § 1 Rn. 32.

<sup>17</sup> BAG v. 19.11.2014 – 5 AZR 1101/12, BB 2015, 510.

<sup>18</sup> BAG v. 19.11.2014 – 5 AZR 1101/12, BB 2015, 510; ebenso LAG Köln v. 15.10.2015 – 8 Sa 540/15, juris.

<sup>19</sup> BAG v. 19.11.2014 – 5 AZR 1101/12, BB 2015, 510.

<sup>20</sup> *BeckOKMiLoG/Greiner*, § 1 Rn. 73; *Düwell/Schubert/Schubert*, Einleitung Rn. 35; *ErfK/Franzen*, 15. Aufl. 2015, § 1 Rn. 4; *Lakies*, Basiskommentar zum MiLoG, 2. Aufl. 2015, § 1 Rn. 28; *Lembke*, NZA 2015, 70, 73; ähnlich auch *Däubler*, NJW 2014, 1924, 1926; *Nebel/Kloster*, BB 2014, 2933.

Zu Recht hat das BAG immer wieder festgestellt: Das ArbZG sagt nichts über die Vergütung<sup>21</sup>; im Schrifttum ist das auf breite Zustimmung gestoßen<sup>22</sup>. Denn MiLoG und ArbZG verfolgen unterschiedliche Zwecke: Das ArbZG will Intention, Sicherheit und Gesundheit des Arbeitnehmers schützen.<sup>23</sup> Da das Gesetz mit der Zeitstunde den kleinstmöglichen Zeitfaktor wählt, der üblicherweise im Arbeits- und Tarifvertrag eingesetzt wird, um die Höhe der Vergütung für eine wiederkehrende Arbeitsleistung festzulegen, soll mit dem Mindestlohn zuvörderst „[i]m Niedriglohnbereich [...] dem „Marktwert“ der Arbeitsleistung eine unterste Grenze gesetzt werden“<sup>24</sup>; er zielt somit in erster Linie darauf ab, „das unterste Maß an Austauschgerechtigkeit verbindlich festzulegen“<sup>25</sup>.

Es geht also darum, was (vergütungspflichtige) Arbeit ist. Als übergeordnete Erwägung, aus der sich die Definition ableiten lässt, bietet es sich an, darauf abzustellen, dass der Tätigkeitsbezug der Vereinbarung seit jeher maßgebliches Kriterium der Vertragstypologie des Dienst- und mithin auch des Arbeitsvertrages in Abgrenzung zu anderen Vertragstypen ist<sup>26</sup>. Mit dem BAG in seinem Urteil zur PflegeArbV von einer Arbeitsleistung auszugehen, obwohl der Arbeitnehmer innerhalb der ihm gesetzten räumlichen Grenzen, bis dass der Bedarfsfall eintritt, frei darin ist, zu tun, was ihm beliebt, bricht aber mit dieser Betrachtungsweise: Denn ausreichend für den Arbeitsbegriff soll nach der Definition des BAG sein, dass der Arbeitnehmer sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten verpflichtet und deshalb in dem, was er tut, eingeschränkt wird. Zum ausschlaggebenden Definitionsmerkmal der Arbeitsleistung wird somit die Anwesenheitspflicht erhoben. Die Festsetzung einer bestimmten Tätigkeit des Arbeitnehmers spielt demgegenüber keine Rolle. Das kann nicht überzeugen. Anwesenheit ist keine Arbeit, sondern lediglich Beeinträchtigung von Freizeit – graduell stärker, aber nicht essentiell anders als die Rufbereitschaft, die das BAG ja nicht zur Arbeit zählen will. Nimmt man das Kriterium des Tätigkeitsbezugs ernst, muss aber ausschlaggebend sein, dass der Inhalt dessen, was der Arbeitnehmer tut, seinem freien Belieben gänzlich entzogen ist. Der Arbeitgeber sagt, was zu tun ist – und etwas anderes kann der Arbeitnehmer dann eben nicht mehr tun. In diesem Sinne

ist zwar eine vom Arbeitgeber verordnete, nicht aber jedwede vom Arbeitgeber veranlasste Untätigkeit, für die der Arbeitnehmer sich, da ihm sonstige Verhaltensvarianten zur Verfügung stehen, selbst entscheiden hat, als vergütungspflichtige Arbeit i.S.d. § 611 Abs. 1 BGB einzustufen. Für den Bereitschaftsdienst ist dies erst ab dem Zeitpunkt der Fall, zu dem der Arbeitgeber von seinem Weisungsrecht *positiv Gebrauch macht*. Der Blick darauf, ob das, was der Arbeitnehmer in dem, was er tut, weitgehend frei ist, wird auch der richtigen Linie des BAG<sup>27</sup> bis zu seiner Entscheidung vom 20.04.2011<sup>28</sup> zu Grunde gelegen haben: Der Bereitschaftsdienst wurde hiernach „seinem Wesen nach [als] eine Aufenthaltsbeschränkung verbunden mit der Verpflichtung, bei Bedarf sofort tätig zu werden“<sup>29</sup>, gegenüber der vollen Arbeitstätigkeit als dem Wesen nach verschieden und somit als *aliud* eingestuft<sup>30</sup>; zuweilen hat das BAG auf den Punkt gebracht, „der [während des Bereitschaftsdienstes] schlafende Arbeitnehmer erbringe nicht [...] eine im Verhältnis zur Vollarbeit graduell geringere Arbeitsleistung, sondern gar keine Arbeitsleistung“<sup>31</sup>. Nur diejenigen Zeiten, in denen der Bedarfsfall eintritt und der Arbeitgeber positiv von seinem Weisungsrecht Gebrauch macht, indem er bestimmt, was der Arbeitnehmer zu tun hat, sind deshalb als vergütungspflichtige Arbeitszeiten i.S.d. § 611 Abs. 1 BGB einzustufen und bei der Bestimmung der Zeitstundenzahl nach § 1 Abs. 2 S. 1 MiLoG zu berücksichtigen; für inaktive Bereitschaftsdienstzeiten gilt dies indes nicht.

Wenn eine Klarstellung erfolgen sollte, dann allenfalls die, dass Bereitschaftsdienstzeiten gerade nicht der Vergütungspflicht nach dem MiLoG unterfallen.

### III. Klarstellung Ehrenamt

Die Regelung des Gesetzes ist die Feststellung des § 22 Abs. 3 MiLoG, wonach die Vergütung von ehrenamtlich Tätigen durch das Gesetz nicht geregelt wird, könnte in der Tat präzisiert werden. Wenn das Ehrenamt dadurch definiert ist, dass es unentgeltlich geleistet wird, dann wäre ein Mindestlohn eine aufgedrängte Bereicherung, an der niemand ein Interesse haben kann.

Unklar ist die Rechtslage bei Amateurfußballspielern, die regelmäßig als geringfügig Beschäftigte für

<sup>21</sup> Vgl. nur BAG v. 22. 11. 2000 – 4 AZR 612/99, NZA 2001, 451. Auch in der jüngeren Vergangenheit hat das BAG ausdrücklich klargestellt, dass die „vergütungspflichtige Arbeitszeit“ zu trennen sei von der arbeitszeitrechtlichen Einordnung: BAG v. 19. 9. 2012 – 5 AZR 678/11, NZA-RR 2013, 63; v. 19.11.2014 – 5 AZR 1101/12, BB 2015, 510.

<sup>22</sup> Baeck, *Deutsch*, Arbeitszeitgesetz, 3. Aufl. 2014, § 2 Rn. 46; Bayreuther, NZA 2015, 385, 398; Boemke, jurisPR-ArbR 7/2015 Anm. 2; Boemke, jurisPR-ArbR 37/2011 Anm. 2; Riechert/Nimmerjahn, § 1 MiLoG Rn. 54; Schaub/Linck, 15. Aufl. 2013, § 45 Rn.51; Staudinger/Richardi/Fischinger, 2011, § 611 Rn.549; HWK/Thüsing, 6. Aufl. 2014, § 611 Rn. 323.

<sup>23</sup> Vgl. § 1 Nr. 1 ArbZG.

<sup>24</sup> Greiner/Strippelmann, BB 2015, 949, 950.

<sup>25</sup> Picker, RdA 2014, 25, 34; ebenso Greiner/Strippelmann, BB 2015, 949, 950.

<sup>26</sup> Entsprechend ist der Dienstvertrag in Abgrenzung zum Werkvertrag auf eine Tätigkeit als solche und nicht auf die Herbeiführung eines bestimmten Erfolgs gerichtet, vgl. NK-BGB/Schreiber, 8. Aufl. 2014, § 611 Rn.6.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu auch Boemke, jurisPR-ArbR 7/2015 Anm. 2; ders., JuS 2015, 385, 389.

<sup>28</sup> BAG v. 20.04.2011 – 5 AZR 200/10, BeckRS 2011, 74128.

<sup>29</sup> BAG v. 20. 1. 2010 – 10 AZR 990/08, NZA-RR 2010, 193, 194 sowie v. 25. 4. 2007 – 6 AZR 799/06, NZA 2007, 1108, 1109.

<sup>30</sup> Vgl. BAG v. 25. 4. 2007 – 6 AZR 799/06, NZA 2007, 1108, 1109; v. 17.7.2008 – 6 AZR 505/07, juris; im Ergebnis ebenso Baeck/Deutsch, Arbeitszeitgesetz, 3. Aufl. 2014, § 2 Rn. 46 sowie MünchHdbArbeitsR/Anzinger, 3. Aufl. 2009, § 298 Rn. 37; Riechert/Nimmerjahn, § 1 MiLoG Rn. 66.

<sup>31</sup> BAG v. 22.11.2000 – 4 AZR 612/99, NZA 2001, 451, 453.

ihre Vereine auflaufen. Wer geringfügig beschäftigt ist, der ist Beschäftigter und damit regelmäßig Arbeitnehmer – und hat als solcher Anspruch auf den Mindestlohn. Entweder gibt es also den ehrenamtlichen Arbeitnehmer<sup>32</sup> oder aber nur der Ehrenamtliche, der nicht Arbeitnehmer ist, kann also gemeint sein. Mich überzeugt eher der zweite Ansatz. Die Regelung in § 22 Abs. 3 MiLoG ist dann rein deklaratorisch – wie auch die im gleichen Absatz zu findende Herausnahme der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten.<sup>33</sup>

Nach heftigem Wehklagen aus den Sportverbänden erklärte die Bundesarbeitsministerin aber, dass Amateurfußballspieler trotz sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vom Mindestlohn ausgenommen sind, weil sie keine Arbeitnehmer seien:

„Die Koalitionsfraktionen und das BMAS haben im Bundestag während des Gesetzgebungsprozesses jedoch das gemeinsame Verständnis zum Ausdruck gebracht, dass Vertragsamateure nicht unter das MiLoG fallen sollen. Das zeitliche und persönliche Engagement dieser Sportler zeige, dass nicht die finanzielle Gegenleistung, sondern die Förderung des Vereinszwecks und der Spaß am Sport im Vordergrund stehen. Somit ist davon auszugehen, dass es sich trotz Mini-Job nicht um ein Arbeitnehmerverhältnis handelt und der Mindestlohn keine Anwendung findet.“

Schon das ist falsch, denn auch wer Spaß an der Arbeit hat, kann durchaus Arbeitnehmer sein. Aber den juristischen Atem verschlägt es einem bei der Feststellung, dass dies nicht für den Platzwart aus dem gleichen Verein gelten soll, der die gleichen vertraglichen Bedingungen hat. Erfreut stellte die Ministerin fest, dass so „Rechtssicherheit für die Vereine“ geschaffen wurde.

Hier irrt die Ministerin<sup>34</sup>: Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen Platzwart und Spieler. Wenn die Ministerin eine solche Unterscheidung aus dem Gesetz herausliest, kann dies keine Rechtssicherheit bringen. Denn für die Auslegung des Gesetzes ist nicht sie, sondern sind die Gerichte zuständig. Man fragt sich nach dem Rechtscharakter einer solchen Klarstellung und bleibt ratlos. Gesetz ist sie nicht, nicht Verwaltungsvorschrift, nicht Rechtsverordnung und auch nicht Verwaltungsakt. Die Klarstellung durch die Ministerin hat keine größere Bindung als die Lesart von irgendjemandem. Das Vorgehen ist der unkeusche Versuch, ein Gesetz nach Erlass zu korrigieren – vorbei am Erfordernis einer Gesetzesänderung. Es zeugt vom Willen, die Deutungshoheit zu behalten. Welcher Richter ließe sich das gefallen? Worte der Ministerin sind eben keine Rechtsquelle.

Was also ist zu tun? Das BAG hat zu Recht festgestellt, dass sich Ehrenamt und Arbeitnehmerstatus zumindest im Regelfall ausschließen:

„Mit dem Arbeitsverhältnis ist typischerweise die Vereinbarung oder jedenfalls die berechtigte Erwartung einer angemessenen Gegenleistung für die versprochenen Dienste verbunden, wie aus §§ 611, 612 BGB hervorgeht.<sup>35</sup> Wesen des Arbeitsverhältnisses ist der Austausch von Arbeit und Lohn. Der dem Arbeitsverhältnis zugrunde liegende Vertrag ist ein gegenseitiger Vertrag (§ 611 BGB). Ob eine berechtigte Vergütungserwartung besteht, richtet sich nach der Art der Arbeit und nach den Umständen, unter denen sie geleistet wird (§ 612 Abs. 1 BGB). Auch wenn die Erwerbsabsicht keine notwendige Bedingung für die Arbeitnehmereigenschaft ist, spricht ihr Fehlen doch im Rahmen einer Gesamtwürdigung gegen die Annahme eines Arbeitsverhältnisses. Denn typischerweise verfolgt ein Arbeitnehmer das Ziel, für seine Arbeit ein Entgelt zu erhalten. Dass neben diesem materiellen Interesse oftmals auch immaterielle Interessen eine Rolle spielen, schließt nicht aus, die Erwerbsabsicht als wesentliches Merkmal zur Abgrenzung von Tätigkeiten heranzuziehen, die vorwiegend auf ideellen Beweggründen beruhen.<sup>36</sup> Es ist gerade die durch die Entgeltlichkeit vermittelte Funktion der Sicherung wirtschaftlicher Existenz des Arbeitnehmers, die Gegenstand des grundrechtlichen Schutzes nach Art. 12 Abs. 1 GG ist.“<sup>37,38</sup>

Das sollte konsequent umgesetzt werden. Denn der echte Ehrenamtler arbeitet eben nicht in persönlicher Abhängigkeit, wie das der Arbeitnehmer tut – sonst ist er kein Arbeitnehmer, wie der neue § 611a BGB ja jetzt ausdrücklich klarstellen soll. Das Ehrenamt sollte – anders als im Antrag gefordert – also nicht präzisiert werden und vom Arbeitsverhältnis abgegrenzt – diese Abgrenzung ergibt sich schon aus dem künftigen § 611a BGB –, sondern man mag klarstellen, dass der Ehrenamtler des § 22 Abs. 3 MiLoG eben nur der ist, der nicht „*aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags im Dienste eines anderen zur Leistung weisungsgebundener, fremdbestimmter Arbeit in persönlicher Abhängigkeit verpflichtet ist*“ (§ 611a S. 1 BGB-E). Der deutsche Sport wird damit nicht untergehen, nur die Unfallversicherung wird dadurch teurer.

#### IV. Summa

Es wird also empfohlen, von den vorgeschlagenen Änderungen Abstand zu nehmen.

<sup>32</sup> So in der Tat Greiner, NZA 2015, 285.

<sup>33</sup> Ebenso das Gutachten des wissenschaftlichen Diensts des Bundestags, abrufbar unter <http://www.bundestag.de/blob/405660/061e630ffee232063849e5a1c97e1ab4/wd-6-103-15-pdf-data.pdf>.

<sup>34</sup> S. wiederum auch das Gutachten des wissenschaftlichen Diensts des Bundestags, abrufbar unter <http://www.bundestag.de/blob/405660/061e630ffee232063849e5a1c97e1ab4/wd-6-103-15-pdf-data.pdf>.

<sup>35</sup> vgl. HWK/Thüsing, Vor § 611 BGB Rn. 10, § 612 BGB Rn. 8; ErfK/Preis, § 611 BGB Rn. 20 f.; BAG v. 11.12.2003 – 2 AZR 667/02, BAGE 109, 87.

<sup>36</sup> BAG v. 26.9.2002 – 5 AZB 19/01, BAGE 103, 20; vgl. auch v. 28.7.1999 – 4 AZR 192/98, BAGE 92, 140.

<sup>37</sup> BVerfG v. 27.1.1998 – 1 BvL 15/87, BVerfGE 97, 169.

<sup>38</sup> BAG v. 29.8.2012 – 10 AZR 499/11, NZA 2012, 1433.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)553

09. März 2016

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Prof. Dr. Gerhard Bäcker**

1. Um die Wirkungen des zum 01.01.2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohns abschätzen zu können,
  - ist es auf der einen Seite grundlegend zu wissen, wie viele Beschäftigte in welchem Zeitrahmen Anspruch darauf hatten bzw. haben, dass ihr Lohn auf 8,50 € angehoben wird,
  - kommt es auf der anderen Seite aber auch darauf an, ob und in welchem Maße dieser Anspruch tatsächlich realisiert wird.
2. Exakte Daten hinsichtlich der beiden Aspekte liegen nicht vor. Die Berechnungen hinsichtlich der Anspruchsberechtigten schwanken zwischen 4 und 6 Mio. Personen (Weinkopf/Kalina 2015; Brenke 2014). Belastbar sind diese Größen jedoch nicht, da sie sich auf die Jahre 2013/2014 beziehen und deshalb die Entwicklung bis 2015 nicht berücksichtigt haben. Seitdem gab es aber, quasi im Vorzieheffekt, tarifliche Mindestlohnvereinbarungen sowie Erhöhungen der Entgelte in Niedriglohngruppen. Hinzu kommen die im Gesetz geregelten Ausnahme- und Übergangsregelungen für einzelnen Beschäftigtengruppen und Branchen, deren quantitative Bedeutung unklar ist.
3. Eindeutig ist jedoch, dass vor allem geringfügig Beschäftigte, Frauen und Unqualifizierte sowie die Beschäftigten in den typischen Niedriglohnbranchen mit Lohnerhöhungen rechnen konnten; dies gilt insbesondere für ArbeitnehmerInnen in den neuen Bundesländern (Amlinger/Bispinck/Schulten 2016). Zwar liegen noch keine Informationen des Statistischen Bundesamtes über die Lohnstruktur im Jahr 2015 (und im Vergleich zu den Vorjahren) vor, aber die vierteljährliche Verdiensterhebung lässt bereits erkennen, dass gerade die Löhne im unteren Verdienst- und Qualifikationssegment besonders stark angestiegen sind (Statistisches Bundesamt 2015).
4. Je größer der Kreis der Begünstigten und je höher die Lohnerhöhung (als Differenz zwischen dem vormaligen Stundenlohn und dem Mindestlohn), desto merklicher werden auch Effekte des Mindestlohns ausfallen. Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte steht fest, dass die dramatisierenden Prognosen hinsichtlich eines deutlichen Beschäftigungsabbaus und einer steigenden Arbeitslosigkeit allesamt nicht eingetreten sind. Die im IAB-Bericht (Arbeitsmarktspiegel) differenziert ausgewiesenen Daten sprechen eine eindeutige Sprache und sollen hier nicht weiter kommentiert werden. Die seit Anfang 2016 vorliegenden Arbeitsmarkt- und Arbeitslosenzahlen lassen zudem erkennen, dass der positive Trend anhält und dass der Mindestlohn nicht nur gut „verkräftet“ worden ist, sondern selbst auch als Motor der robusten privaten Nachfrage wirkt.
5. Eine Anspruchsberechtigung führt allerdings nicht automatisch auch zur tatsächlichen Inanspruchnahme. Entscheidend war und ist deshalb, ob der Mindestlohn auch in allen Betrieben real umgesetzt wird und es nicht zu Versuchen kommt, ihn zu umgehen bzw. ihn nicht zu beachten. Die bislang bekannten Umgehungsstrategien sind vor allem:
  - Falsch notierte Arbeitszeit / unbezahlte Überstunden
  - Scheinselbstständigkeit / Werkverträge
  - Status des Praktikanten oder ehrenamtlichen Helfers

- Falsche Anrechnung/Angabe von Entgeltbestandteilen sowie von Fahrtzeiten, Bereitschaftsdiensten, Pausenzeiten, etc.

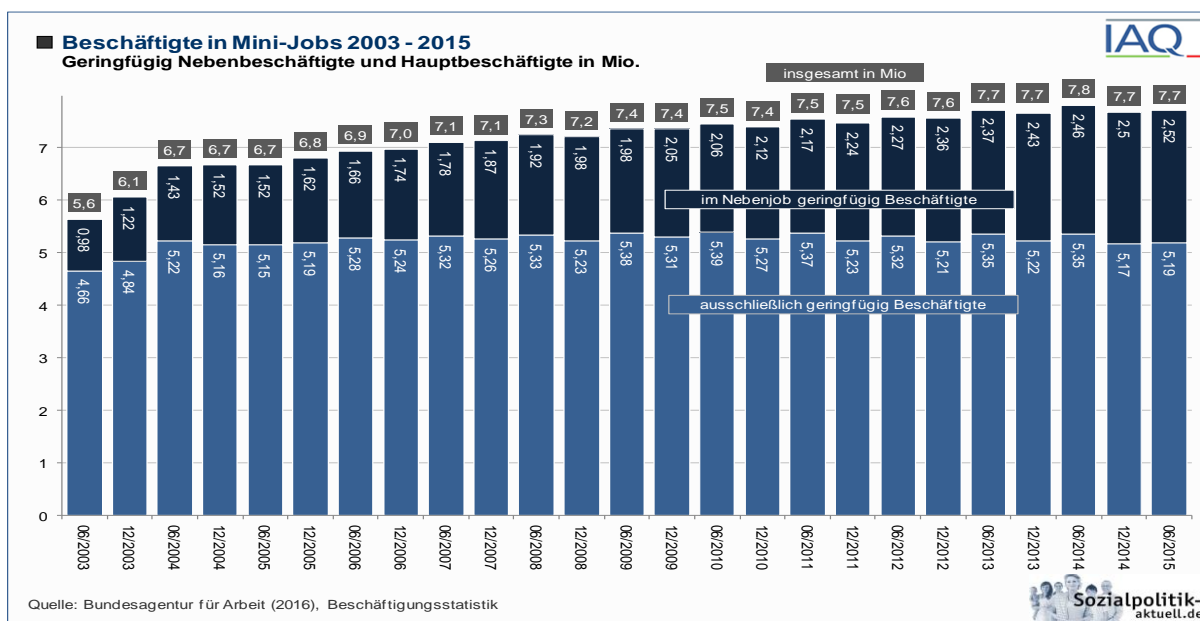
Erste Untersuchungsergebnisse des IAQ zeigen, dass Betriebe nach Wegen suchen, um Zulagen (Schicht- oder Nachtdienste, Sonntagsarbeit), Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld) oder Umsatzbeteiligungen auf den Grundlohn anzurechnen. Die Unübersichtlichkeit und Unklarheit der Regelungen zu den anrechnungsfähigen und nicht-anrechnungsfähigen Entgeltbestandteilen (vgl. die auf den Angaben des Zoll basierende Darstellung im Anhang) macht die Kontrolle äußerst schwierig. Hier macht sich nachteilig bemerkbar, dass die Entgeltbestandteile nicht in das Gesetz aufgenommen worden sind.

Besondere Schwierigkeiten entstehen in den Branchen und Tätigkeitsfeldern, in denen nach Stückzahlen bezahlt wird, oder in Betrieben, die unbezahlte Mehrarbeit verlangen.

- Die korrekte Arbeitszeitdokumentation ist das entscheidende Mittel, um einen Verstoß letztlich nachweisen zu können. Großer Kritikpunkt war die festgelegte Aufzeichnungspflicht bis zu einem Bruttoeinkommen von 2.958 € pro Monat. Das BMAS hat diese Regelung am 31.07.2015 mit einer neuen Verordnung abgeändert. Demnach besteht keine Pflicht zur Aufzeichnung der Arbeitszeit bei mehr als 2.000 € pro Monat, wenn der Arbeitgeber dieses Monatsentgelt für die letzten vollen zwölf Monate nachweislich gezahlt hat. Zeiten ohne Anspruch auf Arbeitsentgelt bleiben bei der Berechnung des Zeitraums von zwölf Monaten unberücksichtigt. Für Saisonbeschäftigte und Minijobber im gewerblichen Bereich bleibt die Aufzeichnungspflicht jedoch bis zur Einkommensschwelle von 2.958 € unverändert bestehen. Keine Pflicht zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten bestehen für im Betrieb des Ar-

beitgebers arbeitende Ehegatten, eingetragene Lebenspartner, Kinder und Eltern des Arbeitgebers oder, wenn der Arbeitgeber eine juristische Person oder eine rechtsfähige Personengesellschaft ist, des vertretungsberechtigten Organs der juristischen Person oder eines Mitglieds eines solchen Organs oder eines vertretungsberechtigten Gesellschafters der rechtsfähigen Personengesellschaft.

- Bislang lässt sich nur vermuten, ob und in welcher Größenordnung Mindestlohnverstöße begangen werden. Die Berichte des Zolls liefern dazu nur einen Ausschnitt der Situation. Allgemein gilt, dass die Umgehung umso mehr um sich greift, je mehr Betriebe davon Gebrauch machen. Nur dann, wenn ein Unternehmen sicher sein kann, dass der Konkurrent sich an das Gesetz hält und den Wettbewerb nicht über ein Lohn-dumping praktiziert, wird sich ein Allgemeinverständnis über die Einhaltung des Gesetzes herausbilden können.
- Mindestlohnverstöße sind im besonderen Maße bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu vermuten. Die Daten der BA und des IAB (Arbeitsmarktspiegel) zur quantitativen Entwicklung der geringfügig Hauptbeschäftigten und der geringfügig Nebenbeschäftigten lassen ein geteiltes Bild erkennen: Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat sich um die Jahreswende 2014/2015 verringert, die Zahl der Nebenbeschäftigten aber erhöht. Der Rückgang der Hauptbeschäftigten zeigt sich aber auch schon im Jahr 2014. Und seit Anfang 2015 steigt die Zahl der Hauptbeschäftigten wieder an. Diese Entwicklung ist erklärungsbedürftig, denn der Rückgang der Hauptbeschäftigten zwischen Ende 2014 und Anfang 2015 ist keinesfalls deutlich ausgefallen und der von der Mindestlohngesetzgebung unbeeinflusste Zuwachs der Nebenbeschäftigten nur schwer nachvollziehbar.



9. Die These bzw. Vermutung ist, dass es für die Minijobber - gleichermaßen für die geringfügig Hauptbeschäftigten wie für die im Nebenjob geringfügig Beschäftigten - aus einen kurzfristigen finanziellen Sicht wenig Sinn macht, über die Geringfügigkeitsgrenze hinaus zu verdienen und damit steuer- und beitragspflichtig zu werden. Dem stehen die sozial- und steuerrechtlichen Regelungen entgegen. Im Ergebnis gibt es Anreize, die Stundenzahl fehlerhaft anzugeben.
10. Nahezu 80 % der Minijobber erhalten einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle (Kalina/Weinkopf 2015). Insofern kommt es durch den Mindestlohn gerade in diesem Beschäftigungssegment zu merklichen Einkommenserhöhungen. Diese Einkommenserhöhungen können - bei gegebener Arbeitszeit - nun sehr schnell dazu führen, dass die Geringfügigkeitschwelle überschritten wird. Da das Monatseinkommen nicht höher als 450 Euro liegen darf, errechnet sich eine maximale regelmäßige Arbeitszeit von 52,9 Stunden im Monat bzw. 12,3 Stunden in der Woche, bis zu der die Arbeitnehmer keine Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlen müssen. Um abschätzen zu können, in welchem Maße der Mindestlohn zu einer Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze führt, müssten detaillierte Informationen über die Höhe der Einkommen und die Zahl der Wochenstunden in diesem Beschäftigungssegment vorliegen. Seit dem Wegfall der 15-Stunden-Grenze ab dem 1. April 2003 gibt es hinsichtlich der wöchentlichen Arbeitszeit keine zeitlichen Beschränkungen mehr. Durch den Mindestlohn ist diese Stundengrenze aber faktisch wieder eingeführt worden.
11. Über die Zahl derjenigen Beschäftigten, die im Haupt- oder Nebenjob vor Einführung des Mindestlohns mehr als 12,3 Stunden gearbeitet haben und bei unveränderter Arbeitszeit damit steuer- und beitragspflichtig geworden sind, liegen nur wenig Informationen vor. Die Entgelte weisen offensichtlich eine breite Streuung auf und je nach Beschäftigtengruppe sind die Unterschiede beachtlich (Eichhorst u.a. 2012: 18): Geringe Entgelte fallen bei Personen in Ausbildung, bei Rentner/innen und bei Arbeitslosen an (maximal 170 € dürfen anrechnungsfrei verdient werden). Bei den Hausfrauen konzentrieren sich hingegen zu 64% die Beträge am Ende der Entgeltgrenze (Körner/Meinken/Puch 2013: 54). Eine ebenfalls breite Streuung ist bei den geleisteten Arbeitsstunden festzustellen. Jedoch zeigt sich eine Ballung im Bereich von 10 Wochenstunden und mehr bzw. 50 Monatsstunden und mehr (Eichhorst u. a. 2012: 19; RWI 2012: 34; Keller/Schulz/Seifert 2012: 4). Die Registerstatistikumfrage kommt zu dem Ergebnis, dass 35% der Hausfrauen im Bereich ausschließlich geringfügiger Beschäftigung länger als 10 Wochenstunden arbeiten Ein Großteil dieser Gruppe hat überhaupt keine wöchentliche Arbeitszeit vereinbart und übt die Tätigkeit unregelmäßig („Arbeit auf Abruf“) aus (Körner/Meinken/Puch 2013: 55).
12. Geht man von einem Einkommen von 450 Euro aus, liegt bei einem Stundenlohn von 7,50 Euro die Arbeitszeit bei 14 Wochenstunden und bei einem Stundenlohn von 6,50 Euro sogar bei 16 Stunden. Wenn diese Annahmen stimmen, dann müssten seit Januar 2015 entweder ein erheblicher Teil der Arbeitsverträge geändert und geringere Wochenstunden vereinbart worden seien oder aber die Zahl der Minijobs, und zwar sowohl der Haupt- als auch der Nebenjobs müsste sich deutlich verringert haben, weil sie nunmehr der Steuer- und Versicherungspflicht unterliegen. Der nur leichte Rückgang der Hauptbeschäftigten und der zeitgleiche Zuwachs der Nebenbeschäftigten spricht aber dagegen: Entweder stimmt es nicht, dass seit Anfang 2015 viele Minijobber das zulässige Stundenvolumen überschreiten oder aber es trifft zu, dass die vertraglichen Arbeitszeiten deutlich verringert worden sind. Auf jeden Fall weisen die verfügbaren Daten darauf hin, dass die Minijobs eine ausgesprochen hohe Persistenz aufweisen. Dies nährt eine weitere Vermutung: Nicht auszuschließen ist, dass die tatsächlichen Arbeitszeiten nicht wahrheitsgemäß dokumentiert werden und die Kontrollen unzureichend sind.
13. Diese These liegt deshalb nahe, weil es auch im unmittelbaren, kurzfristigen Interesse der Beschäftigten liegt, die Einkommensgrenze von 450 Euro nicht zu überschreiten. Dies ist die Folge der beitrags- und steuerrechtlichen Regelungen, die beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze greifen: je nach Fallkonstellation und Steuerklasse vermindern sich beim steigendem Bruttoeinkommen die Netto-Einkommen erheblich. Besonders drastisch fallen die Nettoverluste bei der Steuerklasse V aus: Bei einem Bruttoeinkommen von 451 Euro reduziert sich das Nettoeinkommen auf 358,30 Euro. Und bei einem Bruttoverdienst von 460 Euro summieren sich die Steuer- und Beitragsabzüge auf fast 100 Euro (96,50 Euro) und das Nettoeinkommen sinkt auf 363,50 Euro ab. Um den vormaligen Nettobetrag von 450 Euro wieder zu erreichen, muss das Bruttoeinkommen schon bei 640 Euro liegen. Exakte Berechnungen je nach Steuerklasse finden sich im Anhang.
14. Eine unzutreffende oder gar fehlende Arbeitszeitdokumentation führt deshalb dazu, dass einerseits die Arbeitgeber einen Vorteil haben, weil sie effektive Stundenlöhne bezahlen, die unterhalb des Mindestlohns liegen, und dass andererseits die Beschäftigten keinen Einbruch bei ihren Nettoverdiensten hinnehmen müssen. Diese gleichsam perverse Konstellation verhindert einen Ausbruch aus dem „gläsernen Gefängnis“ der Minijobs, obgleich der Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis arbeitsmarkt- und sozialpolitisch erwünscht und für die Beschäftigten in längerfristiger Sicht letztlich vorteilhaft wäre. Erforderlich sind deshalb ein unbedingtes Festhalten an der Arbeitszeitdokumentation bei den Minijobs und eine wirksame Kontrolle. Lösen lässt sich dieses Problem aber nur durch die

überfällige Neuregelung sowohl der geringfügigen Beschäftigung als auch des Steuerrechts.

#### Anhang 1:

##### **Folge der Steuerklassenwahl: Abrupte Einkommensverluste beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze (vgl. Bäcker 2015)**

Verdienen Beschäftigte im Monat nicht mehr als 450 Euro (bzw. 5.400 Euro im Jahr) werden keine Steuern und Sozialabgaben erhoben. Überschreiten geringfügig Hauptbeschäftigte diese Grenze gelten die Regelungen der sog. Midijobs: Anders als Minijobs unterliegen Midijobs der Steuer- und Sozialversicherungspflicht. Bei einem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze verringert sich infolgedessen das Nettoeinkommen. Der Beitragssatz der Arbeitnehmer setzt allerdings nicht in voller Höhe ein, er liegt zunächst bei nur 11 % und steigt schrittweise an. Bei einem Einkommen von 851 Euro (Ende der Midijobzone) wird dann der volle Beitragssatz fällig. Wird bei einer Nebenbeschäftigung die Grenze von 450 Euro überschritten, werden hingegen die regulären Beitragssätze zu den Zweigen der Sozialversicherung unmittelbar fällig.

Diese beitrags- und steuerrechtliche Sonderstellung der Minijobs konstituiert ein spezifisches Arbeitsangebot einzelner Beschäftigtengruppen: Sie schafft monetäre Anreize, das Arbeitsangebot auf wenige Arbeitsstunden bzw. auf ein niedriges Entgelt zu begrenzen. Wer auf einen Krankenversicherungsschutz durch ein Beschäftigungsverhältnis nicht angewiesen ist, weil bereits eine alternative Absicherung besteht (so für Ehepartner, Schüler, Studierende, Rentner, Arbeitslose sowie für Arbeitnehmer mit einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung), und auch eine eigenständige Sicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung als nachrangig erachtet, ist daran interessiert, das monatliche Einkommen von 450 € nicht zu überschreiten. Die Anreize, sich auf eine Erwerbsbeteiligung in diesem Segment des Arbeitsmarktes einzurichten und den Schwellenwert von 450 Euro nicht zu überschreiten, werden in besonde-

rem Maße offensichtlich, wenn auch steuerrechtliche Aspekte berücksichtigt werden. Die Steuerbelastung jenseits der Geringfügigkeitsgrenze hängt dabei entscheidend von der Art der Beschäftigung und der Steuerklassenwahl ab.

Handelt es sich um eine Hauptbeschäftigung, dann fallen in der Steuerklasse I (Ledige), III (Verheiratete, wenn nur ein Partner steuerpflichtig ist) und IV (Verheiratete, wenn beide Partner steuerpflichtig sind) keine Lohnsteuern an, soweit der Verdienst unterhalb des Grundfreibetrags von (2015: 8.472 Euro im Jahr) liegt. Gänzlich anders sieht es aus, wenn Ehepartner die Steuerklassen III und V kombinieren und - in aller Regel - die steuerpflichtige Ehefrau unter die Steuerklasse V (hohe Steuersätze) und der Ehemann unter die Steuerklasse III (niedrige Steuersätze) fällt. Durch diese Kombination lassen sich die Steuerabzüge vom höheren Einkommen des Ehemannes minimieren - um den Preis einer hohen Steuerbelastung der Frau. Diese Steuerklassenwahl liegt auch deswegen nahe, da bei einer bislang steuerfreien Minijob-Beschäftigung der Frau der Mann ohnehin die Steuerklasse III gewählt hat, um aktuell über ein möglichst hohes Nettoeinkommen zu verfügen. Wird die Frau steuerpflichtig, bleibt es bei der Steuerklasse III für den Mann und erfolgt entsprechend eine Einstufung der Frau in die Steuerklasse V. Dieser Mechanismus kann nur unterbrochen werden, wenn die Ehepartner die Zuordnung zur Steuerklasse (IV/IV) beantragen. Diese Kombination ist aber nur sinnvoll, wenn die Einkommen der Partner in etwa gleich hoch liegen. Wird hingegen bei einer Nebenbeschäftigung die Grenze von 450 Euro überschritten, dann erfolgt die Besteuerung nach der Steuerklasse VI, während der Hauptjob den ersten fünf Steuerklassen zugeordnet ist. Bei der Steuerklasse VI fallen besonders hohe Steuerabzüge an. Obgleich bei den Steuerklassen I, III und IV keine Steuern bezahlt werden müssen, ist der Nettoverlust beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze merklich: Bei 451 Euro Brutto beträgt das Nettoeinkommen noch 401,80 Euro. Und erst bei einem Bruttoeinkommen von mehr als 520 Euro wird der Nettobetrag von 450 Euro wieder erreicht und überschritten.



Abbildung 1

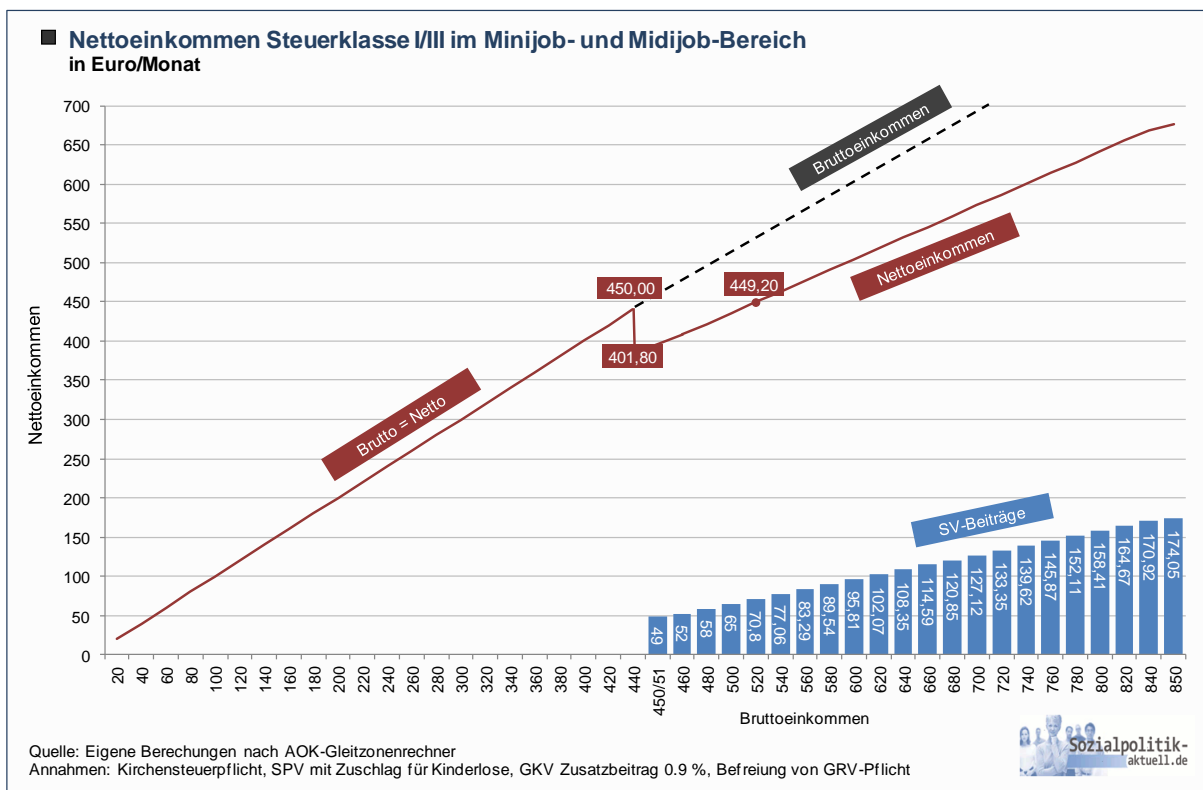
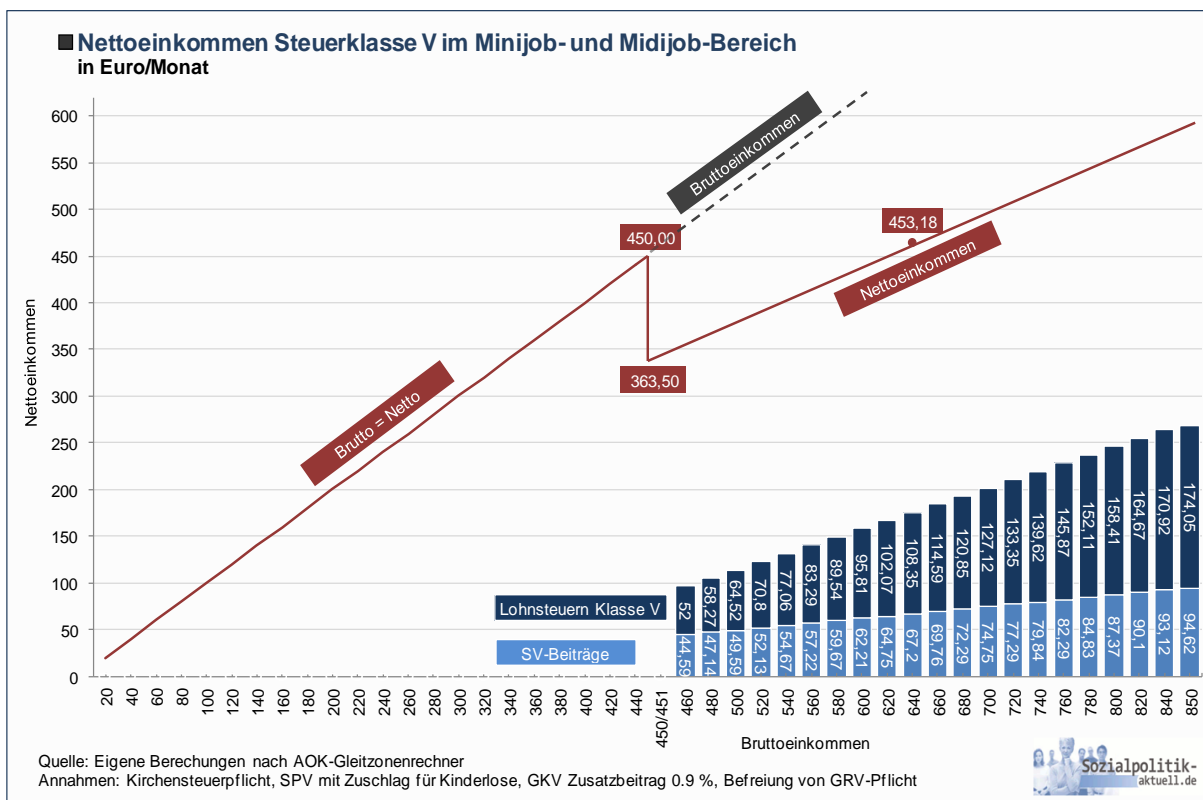


Abbildung 2





lohn zu vergüten ist (sogenannte funktionale Gleichwertigkeit der zu vergleichenden Leistungen).  
(Quelle: [Zoll](#))

Entgeltbestandteile, die berücksichtigt werden dürfen (u.a.):

- Grundgehalt (Entgelt für Normalleistung)
- Einmalzahlungen (wenn sie das Verhältnis zwischen Leistung des Arbeitnehmers und der Gegenleistung nicht verändern)
- Für Saisonarbeiter wird die Anrechnung von Kost und Logis nach § 107 Abs. 2 Gewerbeordnung (GewO) auf den gesetzlichen Mindestlohn zugelassen.
- Zulagen und Zuschläge, mit denen lediglich die regelmäßig und dauerhaft vertraglich geschuldete Arbeitsleistung vergütet wird (z.B. Bauzulage für alle auf einer Baustelle beschäftigten Arbeitnehmer)
- Zulagen, die im Arbeitsvertrag eines aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmers als Differenz zwischen dem in seinem Herkunftsstaat und dem im Aufnahmestaat Deutschland geschuldeten Mindestlohn ausgewiesen sind.
- Ebenso Zulagen, die in Ergänzung besonderer Entlohnungsmodelle wie z.B. Stücklohnmodelle gezahlt werden, um im Ergebnis einen Stundenlohn von mindestens 8,50 Euro zu erzielen, ohne dass der Arbeitnehmer hierzu eine über die "Normalleistung" hinausgehende Leistung erbringen muss (z.B. bei Zeitungszustellern)
- Einmalzahlungen (z.B. Weihnachts-/Urlaubsgeld): Sie sind anrechnungsfähig nur für den Fälligkeitzeitraum (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MiLoG), in dem diese (ggf. auch anteilig) gezahlt werden und auch nur unter der weiteren Voraussetzung, dass der Arbeitnehmer sie tatsächlich und unwiderruflich ausbezahlt erhält. Eine einmalige jährliche Zahlung von Weihnachtsgeld im Dezember eines Jahres kann also nur auf den Mindestlohn im November angerechnet werden, da die Fälligkeiten der Mindestlohnzahlungen von Januar bis Oktober bereits abgelaufen sind.
- Zulagen und Zuschläge, mit denen das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung nicht berührt wird, wie z.B. Betriebstreuezulagen, Kinderzulagen

Zuschläge und Leistungen, die nicht angerechnet werden dürfen (u.a.):

- Zuschläge für besondere Arbeitszeiten (Sonntags-, Nacht- oder Schichtzuschläge)
- Zuschläge für besondere Arbeitsanforderungen (z. B. Schmutz- oder Gefahrenzulagen)
- Mehr Arbeit pro Zeiteinheit (Akkordprämie)
- Überdurchschnittliche qualitative Arbeitsergebnisse (Qualitätsprämie)
- Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung und sonstige vermögenswirksame Leistungen

- Aufwandsentschädigungen (z.B. Erstattung von angefallenen Kosten, wie Fahrten zu Kundeneinsätzen, Teilnahme an Fortbildungen, etc.)
- Trinkgelder
- Urlaubsgeld
- Alle sonstigen Zulagen und Zuschläge, die eine vertraglich nicht geschuldete Zusatzleistung ausgleichen.
- Ohne Bedeutung ist dabei - wie auch sonst - die Bezeichnung der Zulage. Auch eine - ggf. auch pauschalierte - Leistung, die der Arbeitgeber als "Wegegeld" bezeichnet, mit der aber nur ein besonderer Fahrtaufwand des Arbeitnehmers abgegolten wird, ist als reine Kostenerstattung nicht berücksichtigungsfähig.
- Im Recht ausländischer Staaten oft vorgesehene Entsendezulagen, soweit sie der Erstattung bei dem entsandten Arbeitnehmer tatsächlich angefallener Entsendungskosten (z.B. Unterkunft, Verpflegung, Reisekosten) dienen.

Unklare Regelungen bei:

- Überstundenzuschläge
- 13. Monatsgehalt, Jahresendbonus
- Bereitschaftszeit- und Anwesenheitszeit

#### Literaturhinweise

Amlinger, Marc/Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (2016): Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland - Erfahrungen und Perspektiven, in: WSI-Report 28.

Bäcker, Gerhard (2015): Mindestlohn und Minijobs: Steuerklassen-Effekt bremsst Übergang in beitragspflichtige Beschäftigung. In: Soziale Sicherheit 7/2015, S. 275-280.

Brenke, Karl (2014): Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen. In: DIW-Wochenbericht 5/2014.

Eichhorst, Werner u.a. (2012): Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Fischer, Gabriele u.a. (2015): Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten. Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung. Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013 - Stagnation auf hohem Niveau. In: IAQ-Report 3/2015.

Keller, Berndt/Schulz, Susanne/Seifert, Hartmut (2012): Entwicklungen und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010. In: WSI-Diskussionspapiere 182.

Körner, Thomas/Meinken, Holger/Puch, Katharina (2013): Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage. In: Wirtschaft und Statistik 1/2013, S. 42-61.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012): Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im

Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Statistisches Bundesamt (2015): Vierteljährliche Tarifstatistik.

Zoll (2015): ([http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Mindestlohn-Mindestlohngesetz/mindestlohn-mindestlohngesetz\\_node.html#doc30720bodyText3](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Mindestlohn-Mindestlohngesetz/mindestlohn-mindestlohngesetz_node.html#doc30720bodyText3))

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 18(11)554**

09. März 2016

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum

Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“  
BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach  
Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände****Zusammenfassung**

Der am 1. Januar 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn greift tief in Tarifautonomie und Arbeitsmarkt ein. Das Mindestlohngesetz (MiLoG) verdrängt bestehende Tarifverträge und schafft Einstiegshürden gerade für die Schwächsten am Arbeitsmarkt. Das Gesetz und seine Umsetzung fördern Rechtsunsicherheit und schaffen neue Bürokratie. Eine grundsätzliche Überarbeitung bleibt daher unverzichtbar. Gerade auch vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen müssen Schwachstellen unmittelbar angegangen werden, um Chancen gerade für Menschen mit Vermittlungshemmnissen deutlich zu erleichtern. Jede Vorschrift des Gesetzes gehört auf den Prüfstand, die künstlich und unnötig Barrieren errichtet.

Vor allem bedarf das Gesetz der Korrektur, um die gravierendsten Belastungen durch den Mindestlohn zu berichtigen. Dazu gehört unter anderem:

- vereinfachende Anwendungsregelungen für bestimmte Personengruppen (z. B. Praktikanten, Ehrenamtliche, Langzeitarbeitslose);
- Beschränkung der sogenannten Auftraggeberhaftung, die vor allem um eine Exkulpationsmöglichkeit ergänzt werden muss;
- eine durchgreifende Entbürokratisierung der Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten von Arbeitszeitnachweisen;
- klare und die Tarifautonomie achtende Regelungen für die Geltung von Arbeitszeitregelungen in Unternehmen.

**Im Einzelnen****1. Zum Antrag „Mindestlohn sichern – Umgehung verhindern“**

Die Umsetzung der im Antrag der Fraktion DIE LINKE enthaltenen Vorstellungen würde die Anwendung des Mindestlohngesetzes weiter erschweren, neue Rechtsunsicherheit schaffen und die Arbeitsmarktchancen schwächerer Bewerber nochmals verschlechtern.

**Zulagen und Zuschläge sind Entgeltbestandteile**

Es wäre systemfremd und eine Gefährdung vielfältiger tarifvertraglicher Regelungen, wenn Zulagen und Zuschläge nicht grundsätzlich auf den Mindestlohn angerechnet werden könnten. Zulagen und Zuschläge werden für Arbeitsleistung erbracht. Die Rechtsprechung hat zur Abgrenzung von solchen üblicherweise anrechenbaren zu ausnahmsweise nicht anrechenbaren Entgeltbestandteilen klare Strukturen entwickelt. Dort wo eine Leistung im Gegenseitigkeitsverhältnis zur Arbeitsleistung steht, kann diese auf ein gesetzliches oder auch ein tarifvertraglich vereinbartes Mindestarbeitsentgelt angerechnet werden. Dabei muss es bleiben. Eine davon abweichende Regelung würde Arbeits- und ggf. Tarifverträge erheblich beschränken.

**Gesetzliche Definition der ehrenamtlichen Tätigkeit nicht sinnvoll**

Eine Definition der ehrenamtlichen Tätigkeit wurde bereits durch die Begründung des Regierungsentwurfs der Bundesregierung zum MiLoG ausreichend vorgenommen. Danach liegt eine ehrenamtliche Tätigkeit vor, wenn sie nicht der Sicherung oder Besserung der wirtschaftlichen Existenz dient, sondern Ausdruck einer inneren Haltung gegenüber Belangen des Gemeinwohls sowie den Sorgen und Nöten anderer Menschen ist.

### **Ausreichende Überprüfung durch den Zoll gewährleistet**

Nach Angaben der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 18/7525) wurden im Jahr 2015 43.637 Arbeitgeber von der FKS auf einen Mindestlohnverstoß überprüft. Es wurden 128.432 Ermittlungsverfahren eingeleitet, und damit knapp 7 % weniger als im Vorjahr. 705 Ermittlungsverfahren gingen auf eine vermeintliche Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohns nach dem MiLoG zurück. Anhand dieser Zahlen ist nicht erkennbar, dass die bereits vorhandene und nach wie vor im stetigen Ausbau befindliche Kontrolle vermeintlicher Mindestlohnverstöße nicht ausreichend ist.

### **Verbandsklagerecht gefährlicher Eingriff**

Verbandsklagen sind ein Fremdkörper im deutschen Prozess- und Verfahrensrecht. Das Verfahrensrecht wird durch das Prinzip des individuellen Rechtsschutzes geprägt, das Ausfluss des Persönlichkeitsrechts ist. Die persönliche Betroffenheit des Rechtsträgers sollte zwingende Voraussetzung für ein eigenes Klagerecht bleiben. In Übereinstimmung mit dem Prinzip des individuellen Rechtsschutzes kann den Interessen mehrerer Beteiligter einer Klage nach der ZPO bereits heute durch die Streitgenossenschaft oder Prozessverbindung ausreichend Rechnung getragen werden. Darüber hinaus besteht bei der Einführung von Verbandsklagerechten allgemein die Gefahr, sog. "Abmahnvereinen" ein neues Tätigkeitsfeld zu eröffnen. Zudem ist zu bedenken, dass die Rechtslage in Deutschland den Zugang zu den Gerichten z. B. durch niedrige Gebühren erleichtert. Die Zahlen von Gerichtsverfahren machen deutlich, dass bei den Beschäftigten keine Schwellenangst besteht.

## **2. Zum IAB-Arbeitsmarktspiegel**

Der IAB-Arbeitsmarktspiegel vergleicht die Beschäftigungssituation kurz vor und kurz nach der Mindestlohneinführung zum 1. Januar 2015. Die Autoren heben zu Recht hervor, dass auf Grundlage des Arbeitsmarktspiegels weder Kausalzusammenhänge konstruiert werden können, noch Beurteilungen des Mindestlohns abgegeben werden können. Damit handelt es sich beim Arbeitsmarktspiegel nicht um eine Evaluation, sondern lediglich um eine Momentaufnahme. Eine wissenschaftliche Evaluation des Mindestlohns kann erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, wenn ausreichend Daten zur Verfügung stehen und wenn auch makroökonomische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

Der Arbeitsmarktspiegel zeigt, dass kurzfristig die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um rd. 160.000 gesunken ist. Knapp die Hälfte der weggefallenen Minijobs wurde nicht in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt. Vielmehr sind diese ehemaligen Minijobber jetzt arbeitslos oder haben sich aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen.

Zudem hat sich die Hoffnung der Mindestlohnbefürworter, dass die Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher deutlich sinken würde, weil

diese „Aufstocker“ dank des Mindestlohns nicht mehr auf ergänzendes Arbeitslosengeld II angewiesen seien, bisher nicht erfüllt. Saisonbereinigt ist die Zahl der „Aufstocker“ von Dezember 2015 auf Januar 2016 lediglich um 12.000 zurückgegangen. Darüber hinaus ist davon ein Teil komplett in den reinen Leistungsbezug ohne Erwerbstätigkeit zurückgefallen, was dem Ziel einer besseren Integration von „Aufstockern“ in den Arbeitsmarkt entgegensteht.

### **3. Gravierende Fehlentwicklungen des gesetzlichen Mindestlohns korrigieren**

Das Mindestlohngesetz bedarf statt neuer arbeitsmarktschädlicher Bürokratie einer Revision an zentralen Punkten. Die vordringlichsten Handlungsfelder sind im Folgenden skizziert:

#### **Auftraggeberhaftung begrenzen**

Aufgrund der Auftraggeberhaftung haftet ein Unternehmen, das ein anderes Unternehmen mit der Erbringung von Werk- oder Dienstleistungen beauftragt, für die Mindestlohnverpflichtungen dieses Unternehmens sowie der etwaigen gesamten Nachunternehmerkette wie ein Bürge, der auf die Einrede der Vorausklage verzichtet hat. Diese Haftung ist verschuldensunabhängig.

Zwar wird aus der Gesetzesbegründung deutlich, dass es sich um eine „Generalunternehmerhaftung“ handeln soll. Das bedeutet, dass ein Unternehmen dann haften muss, wenn es eine eigene vertragliche Verpflichtung an einen Subunternehmer weitergibt, z.B. die Elektroarbeiten bei der Errichtung eines Gebäudes. Dies findet im Gesetzeswortlaut jedoch keine eindeutige Bestätigung. Um das erhebliche Haftungsrisiko einzugrenzen und ggf. gegenüber ihren Subunternehmern Vertragsstrafen und Schadensersatz durchsetzen zu können, sind viele auftragerteilenden Unternehmen dazu übergegangen, von jedem ihrer Subunternehmen Bestätigungen einzufordern, dass diese ihren Mindestlohnverpflichtungen nachkommen. Darüber hinaus versuchen die Unternehmen, das Haftungsrisiko durch Bareinbehalte und Bankbürgschaften zu minimieren. Das bedeutet einen massiven Mehraufwand an administrativer Tätigkeit. Geboten ist daher:

- Es muss klargestellt werden, dass der Auftraggeber nur für den Fall haftet, dass er einen Auftragnehmer für die Erfüllung eigener Verbindlichkeiten – also tatsächlich wie ein Generalunternehmer – einsetzt.
- Die Haftungskette muss auf einen Vertragspartner begrenzt werden.
- Wie schon im Regierungsentwurf ursprünglich vorgesehen, sollte der Auftraggeber nur haften, wenn ihn der Vorwurf trifft, vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt zu haben.

#### **Dokumentationspflichten straffen**

Arbeitgeber, bei denen geringfügig Beschäftigte (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB IV) tätig sind oder die Arbeitnehmer in den Wirtschaftsbereichen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz selbst beschäftigen oder entleihen, müssen

- Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Arbeitnehmer spätestens sieben Tage nach der Erbringung der Arbeitsleistung aufzeichnen,
- die Aufzeichnungen für die gesamte Beschäftigungsdauer des Beschäftigten mindestens für zwei Jahre bereithalten (§ 17 MiLoG).

Sollten die Aufzeichnungen nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erfolgt sein oder die Dokumente nicht vollständig bereitgehalten werden, kann dies mit einem Bußgeld von bis zu 30.000 € geahndet werden.

Dies stellt einen massiven zusätzlichen Verwaltungsaufwand dar und belastet gerade den eigentlich unbürokratischen Minijob. Besonders hart trifft es kleine und mittlere Unternehmen, denn diese haben häufig keine detaillierte Arbeitszeiterfassung.

Der Antrag verkennt, dass Arbeitgeber in Branchen außerhalb des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes gemäß § 16 Abs. 2 ArbZG bereits verpflichtet sind, die über die gesetzliche werktägliche Höchstarbeitszeit hinausgehende Arbeitszeit zu erfassen.

Bei Beschäftigten, die mehr als 2.958,00 € im Monat verdienen, kann laut Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV) auf die Aufzeichnung verzichtet werden. Die Dokumentationspflicht entfällt auch bei Beschäftigten, die monatlich 2.000,00 € in der vergangenen zwölf abgerechneten Entgeltmonaten ausgezahlt bekommen haben.

Diese neu eingeführte Entgeltgrenze von 2.000,00 € trifft jedoch keine Abgrenzung zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten. Bei letzteren wird nicht berücksichtigt, dass eine stundenreduzierte Arbeitszeit auch zu weniger Entgelt führt und so die Grenze von 2.000,00 € - trotz eines Stundenlohnes deutlich über 8,50 € - praktisch nicht zu erreichen ist. Der enorme Verwaltungsaufwand bei Teilzeitkräften bleibt für die Unternehmen daher weiterhin bestehen.

Um eine spürbare Erleichterung zu erreichen, sollte anstelle einer monatlichen Entgeltgrenze auf einen Mindeststundenlohn abgestellt werden. Die Aufzeichnungsverpflichtung sollte bei denjenigen Arbeitnehmern entfallen, die brutto mehr als 10,00 € in der Stunde verdienen. Diese stundenbezogene Entgeltgrenze wäre für die Unternehmen einfacher handhabbar und würde letztlich auch auf Teilzeitkräfte durchschlagen und undurchsichtige Ausnahmeregelungen hinfällig machen.

Zudem führt die neu geschaffene Grenze für neu eingestellte Beschäftigte, die knapp unterhalb der Grenze von 2.958,00 € verdienen, zunächst zu keiner Erleichterung. Deshalb sollte die Angemessenheit der zwölfmonatigen Vorbeschäftigung nochmals überdacht werden. Bei einem vereinbarten Entgelt oberhalb der 2.000,00 € Grenze muss die Dokumentationspflicht entfallen. Eine Vorbeschäftigung von allenfalls drei Monaten würde den Sinn und Zweck ausreichend erfüllen. Denn auch nach drei Monaten ist ohne weiteres überprüfbar, ob der Mindestlohn tatsächlich gezahlt wird.

Unklar bleibt der Umgang mit Zeiten ohne Anspruch auf Arbeitsentgelt bei der Berechnung des Zeitraumes von zwölf Monaten. Damit führt die Verknüpfung der Vorbeschäftigungszeit mit der Entgeltgrenze zu einem erheblichen Risiko für Arbeitgeber. Wechselt der Beschäftigte beispielsweise von einer Vollzeit- in eine Teilzeitbeschäftigung, kann das Teilzeitentgelt unterhalb der Entgeltgrenze liegen. Ähnliche Probleme ergeben sich bei Unterbrechung eines Arbeitsverhältnisses durch Zeiten von Mutterschutz, Elternzeit, Langzeiterkrankungen oder Kurzarbeit. Deshalb sollte klargestellt werden, dass Unterbrechungen im selben Arbeitsverhältnis unschädlich sind. Eine Unterbrechung darf nicht dazu führen, dass Aufzeichnungspflichten für Beschäftigte erneut aufleben.

Für geringfügig Beschäftigte bestehen bereits umfangreiche Aufzeichnungspflichten nach dem Sozialgesetzbuch Viertes Buch und der Verordnung über die Berechnung, Zahlung, Weiterleitung, Abrechnung und Prüfung des Gesamtsozialversicherungsbeitrages. Eine darüber hinaus gehende Kontrolle erscheint daher als nicht geboten. Trotzdem gilt branchenübergreifend für alle geringfügig Beschäftigten die strenge Verpflichtung, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen. Dieser enorme Aufwand steht in keinem sinnvollen Verhältnis zum Umfang eines sog. Minijobs.

Insbesondere auch für kurzzeitig Beschäftigte, wie es beispielsweise in der Landwirtschaft üblich ist, sind solche umfassenden Dokumentationspflichten völlig praxisuntauglich. Es werden Hürden für die Unternehmen geschaffen, so dass kurzfristige Reaktionsmöglichkeiten auf einen schwankenden Bedarf an Arbeitskräften faktisch nicht mehr möglich sind. Die Aufzeichnungspflichten sollten auf die Dauer der täglichen Arbeitszeit beschränkt werden.

#### **Mindestlohnbestandteile rechtssicher benennen**

Erhebliche Unklarheiten herrschen auch in Bezug auf die Entgeltbestandteile, welche auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden können. Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung von freiwilligen Leistungen und von Zuschlägen. Grundsätzlich sollte gelten, dass alle Leistungen mit Entgeltcharakter angerechnet werden können.

Die Entlohnung für geleistete Tätigkeiten mittels Kost und Logis, wie z.B. für Handwerksgesellen auf der Walz, soll als Sachbezug auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden können (vgl. § 107 Abs. 2 GewO).

Probleme ergeben sich ferner für Arbeitnehmer, die für ausländische Tochterunternehmen arbeiten und zu Schulungszwecken nach Deutschland fahren. Neben der Frage, ob die Teilnahme an diesen Maßnahmen als mindestlohnspflichtige Arbeitszeit angesehen werden kann, stellt sich auch das Problem, dass Kosten für Unterkunft und Verpflegung wohl nicht auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden können. Solche „Entsendungen“ sollten grds. aus dem Anwendungsbereich des MiLoG ausgenommen werden.

**Sinnvolle Differenzierungen zulassen**

Der Mindestlohn darf den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht verschließen. Daher muss durch gesetzliche Differenzierungen z. B. für Langzeitarbeitslose, Menschen, die noch nie gearbeitet haben, und Menschen ohne ausreichende Qualifikation eine Lösung gefunden werden, die keine falschen Anreize setzt und Benachteiligten nicht den Einstieg in Arbeit verschließt.

Der Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn besteht für sechs Monate nicht für Langzeitarbeitslose, d.h. für solche Personen, die zuvor ein Jahr und länger arbeitslos gemeldet waren. Hier bestehen erhebliche Nachweisrisiken, denn ein Langzeitarbeitsloser ist aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht verpflichtet, Angaben über seinen vorherigen Status zu machen. Wenn er Angaben macht, besteht daher das Problem, dass der Arbeitgeber dem Zoll nachweisen muss, ob eine Ausnahme von der Mindestlohnpflicht vorliegt. Dafür müssten die Jobcenter oder Arbeitsagenturen die entsprechenden Nachweise ausstellen, was sowohl hinsichtlich der Unternehmensanfragen als auch der Dokumentenerstellung erheblichen Zeit- und Kostenaufwand für alle Beteiligten bedeutet.

Auch die Regelung im Mindestlohngesetz, nach der für Personen ohne Berufsausbildung eine Abweichungsmöglichkeit vom Mindestlohn besteht, ist zu eng. Sie setzt voraus, dass der Betroffene das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

Der Grundgedanke hinter diesen Ausnahmetatbeständen ist richtig. Die Ausführung muss aber deutlich unbürokratischer und praxistauglicher werden. Auch nach Vollendung des 18. Lebensjahres muss die Beschäftigung von Menschen ohne angemessene berufliche Qualifikation generell gefördert werden, insbesondere für nicht ausgebildete Menschen. Eine Beschäftigung von Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen muss über einen Zeitraum von zwölf Monaten ohne Anwendung des Mindestlohngesetzes möglich werden, das gilt z. B. für Menschen, die noch nie gearbeitet haben und für solche Personen, die darlegen, dass sie in den letzten zwölf Monaten keine Beschäftigung ausgeübt haben oder über keinen anerkannten Abschluss verfügen. Gerade Menschen, die keine Ausbildung haben oder

deren Ausbildung nicht unmittelbar für die Betriebe nutzbar ist, würde so der Weg in Arbeit erleichtern. Für den Arbeitgeber muss es dabei ausreichen, dass er auf die entsprechenden Angaben des Beschäftigten vertraut hat.

Für Menschen, die noch nie gearbeitet haben und Langzeitarbeitslose sollte der Mindestlohn nicht gelten. Für diese Personengruppen sollte wenigstens für die ersten zwölf Monate einer Beschäftigung Abweichungsmöglichkeiten eröffnet bleiben, um den Arbeitsmarktzugang nicht zu behindern. Denn die Personen, die schon heute wegen schwerwiegender Vermittlungshemmnisse keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, werden ohne Abweichungsmöglichkeiten vom Mindestlohn noch schwerer zu vermitteln sein.

**Praktika unterstützen**

Nach dem MiLoG gelten Praktikanten entgegen dem Koalitionsvertrag als Arbeitnehmer. Um die geltenden Ausnahmeregelungen für Pflicht-, Orientierungs- und Freiwilligenpraktika nach § 22 Abs. 1 S. 2 MiLoG überhaupt anwenden zu können, sind die Unternehmen gezwungen, umfassende Nachweise von ihren Praktikanten zu verlangen. So muss beispielsweise für Pflichtpraktika die jeweilige Studienordnung, oder eine Bestätigung der Hochschule vorgelegt werden. Schon die bloße Einordnung, welche Art von Praktikum vorliegt, bringt erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich. Das führt zu hohen bürokratischen Belastungen und großer Rechtsunsicherheit, die zur Folge haben, dass Praktika gar nicht mehr angeboten werden können oder maximal für einen Zeitraum von drei Monaten.

Gleich aus welchem Rechtsgrund verpflichtende Praktika müssen generell von der Mindestlohnpflicht ausgenommen werden. Freiwillige praktische Tätigkeiten sollten darüber hinaus mindestens zwölf Monate ausgeübt werden können, ohne dass dies eine Mindestlohnpflicht auslöst. Für solche Tätigkeiten sollte schließlich gesichert werden, dass eine Vergütungspflicht erst ab dem dreizehnten Monat eintritt. Es muss klargestellt werden, dass auf der Grundlage öffentlich rechtlicher Vorgaben angeordnete Eingliederungsmaßnahmen mit praktischen Beschäftigungsanteilen z.B. nach SGB II, III, VII oder IX stets mindestlohnfrei sind.



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)555

10. März 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Dieter Dewes**

### I. Aufrechterhaltung der arbeitszeitrechtlichen Aufzeichnungspflichten

In dem Antrag „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ wird die Bundesregierung aufgefordert, auf jegliche Aufweichung der Dokumentationspflichten für die Arbeitszeit zu verzichten.

Der BDZ hat im Rahmen der Diskussion um die arbeitszeitrechtlichen Aufzeichnungspflichten von Anfang an die Position vertreten, dass diese für die Durchsetzung des Mindestlohns unabdingbar sind und keinesfalls aufgeweicht werden dürfen.

Die unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit stellt eine der verbreitetsten Praktiken zur Umgehung des Mindestlohns dar.

In der Antwort des BMF vom 11.02.2016 auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 18/7405 vom 27.01.2015) zu der Kontrolle von Mindestlöhnen im Jahr 2015 wird dargestellt, das u.a. folgende Vorgehensweisen beobachtet wurden:

- Unrichtige Stundenaufzeichnungen
- Unrichtige Führung von Arbeitszeitkonten
- Ausweisen von Arbeitszeiten als Pausen
- Nichtvergütung von Rüstzeiten sowie Vor- und Nacharbeiten
- Pauschalvergütung ohne Berücksichtigung des Mindestlohns und der Arbeitszeit

Eine Aufweichung der Aufzeichnungspflichten kann nicht mit der Vermeidung einer vermeintlichen übermäßigen bürokratischen Belastung der Unternehmen gerechtfertigt werden. Mit den Arbeitszeitaufzeichnungen entsteht für die betroffenen Unternehmen kein unzumutbarer zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Die Unternehmen sind unabhängig

von den Aufzeichnungspflichten nach dem Mindestlohngesetz ohnehin im Zusammenhang mit der Berechnung der Sozialabgaben verpflichtet, Arbeitszeitaufzeichnungen zu erstellen, da diese u.a. an die Beschäftigungszeit anknüpfen. Die ohnehin durchgeführten Arbeitszeitaufzeichnungen können ohne größeren zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Kontrolle des Mindestlohns aufbereitet werden. Hintergrund der ablehnenden Haltung der Unternehmen dürfte sein, dass eine Veröffentlichung ihrer Bezahlpolitik nicht im Rahmen der Mindestkontrolle offengelegt werden soll.

An den bestehenden Aufzeichnungspflichten muss also zwingend festgehalten werden.

Darüber hinaus sieht der BDZ das Problem, dass Unternehmen versuchen, die Aufzeichnungspflichten durch eine unberechtigte Berufung auf die vereinfachte Arbeitszeitaufzeichnung nach § 1 Abs. 1 Mindestlohnaufzeichnungsverordnung unterlaufen und auf diesem Weg die Zahlung des Mindestlohnes zu umgehen. Die Ermöglichung der vereinfachten Arbeitsaufzeichnung für Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ausschließlich mobilen Tätigkeiten beschäftigen, wird kritisch gesehen. Beispielhaft sind hier die Kurierdienstfahrer zu nennen. Entsprechende Beschäftigte in diesem Gewerbe sind in der Regel mit einem Scanner –bzw. die Fahrzeuge sind mit elektronischen Fahrtenschreibern ausgestattet oder ein Fahrtenbuch ist zu führen. Eine vereinfachte Stundenaufzeichnung ist daher nicht notwendig. Diese Ausnahmeregelung sollte daher überprüft werden.

### II. Verringerung des Kontrollaufwands durch Abbau der Ausnahmeregelungen

In dem Antrag „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ wird unter Berufung auf den BDZ auf

die negativen Auswirkungen von Ausnahmeregelungen auf die Kontrolle von Mindestlöhnen hingewiesen.

Der BDZ hat stets vertreten, dass die Kontrolle des Mindestlohnes mit Zunahme der Ausnahmeregelungen prüfungs- und personalintensiver wird. Die Einschätzung des BDZ, wonach für eine effektive Mindestkontrolle zusätzlichen 2.500 Planstellen erforderlich sind, beruht auf der Annahme, dass die Ausnahmeregelungen nicht weiter ausgedehnt werden. Sollte es zu einem Ausbau der Ausnahmeregelungen kommen, müsste auf lange Sicht die Personalplanung diesbezüglich neu überdacht werden.

### III. Reduzierung der Rechtsunsicherheit, Missbrauchsgefahr und des Kontrollaufwands durch präzisere Definitionen

Der Antrag sieht die Präzisierung von Definitionen mit dem Ziel einer Reduzierung der Rechtsunsicherheit, Missbrauchsgefahr und des Kontrollaufwands vor.

#### 1. Zu: der Mindestlohn soll dem reinen Stundenentgelt ohne Zuschläge entsprechen

Der Antrag „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ zielt auf eine Regelung im Mindestlohngesetz, nach welcher der Mindestlohn dem reinen Stundenentgelt ohne Zuschläge entspricht.

Es soll lt. Antrag geregelt werden, dass

- Zusätzliche Entgeltbestandteile (zusätzliches Monatsgehalt, Urlaubsgeld) neben dem Mindestlohn zu zahlen sind
- Aufwändungsersatzleistungen nicht angerechnet werden dürfen
- Jährliche Einmalzahlungen (z. B. Urlaubs- und Weihnachtsgeld) dürfen nicht verrechnet werden, auch wenn sie auf den Monat umgelegt werden
- Sachleistungen (Verpflegung, Unterkunft), Trinkgelder, Boni und Provisionen bei der Berechnung des Mindestlohns nicht zu berücksichtigen sind

Die Prüfung der Anrechenbarkeit der Lohnbestandteile erfolgt insbesondere auf der Grundlage einer Dienstvorschrift der FKS.

Aus Sicht der Beschäftigten der FKS bestehen Zweifel, ob eine abschließende Auflistung sämtlicher über das Grundentgelt hinausgehenden Entgeltbestandteile, die auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden können, im Mindestlohngesetz praktikabel wäre. Die Komplexität der Gestaltungsmöglichkeiten ist sehr hoch, so dass die Gefahr ausufernder Regelungen besteht. Eine Lösung über die Dienstvorschrift der FKS erscheint daher vorzuzugewürdigt.

Hinsichtlich der fehlenden Anrechenbarkeit von Aufwändungsersatzleistungen auf den Mindestlohn hatte bereits der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 23.05.2014 (Drucksache 147/14) zum Entwurf des Tarifautonomiestärkungsgesetzes eine entspre-

chende Klarstellung vor im Mindestlohngesetz vorgeschlagen. Der BDZ unterstützt die Aufnahme einer klarstellenden Regelung im Mindestlohngesetz in dem Sinne, dass Aufwändungsersatzleistungen wie z. B. Fahrtkosten und Auslöse nicht angerechnet werden.

Jährliche Einmalzahlungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) werden derzeit dann als Bestandteil des Mindestlohns gewertet, wenn die Arbeitnehmerin/der Arbeitnehmer den auf die Entsendezeit entfallenden Betrag jeweils zu dem für den Mindestlohn maßgeblichen Fälligkeitsdatum tatsächlich und unwiderruflich ausbezahlt erhält. Auf eine ausdrückliche Definition im Mindestlohngesetz wurde verzichtet. Oft wollen Unternehmen die Möglichkeit haben, über jährliche Einmalzahlungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens entscheiden zu können. Aus Sicht des BDZ darf die Anrechenbarkeit jährlicher Einmalzahlungen auf den Mindestlohn nicht vom Zeitpunkt der Zahlung abhängig gemacht werden. Im Sinne der vereinfachten Kontrolle sollte die Zahlung von Weihnachts- und Urlaubsgeld nicht berücksichtigt werden dürfen.

Hinsichtlich der Gewährung von Sachleistungen ist zu berücksichtigen, dass Saisonbetriebe auf zusätzliche Möglichkeiten der Entlohnung wie z. B. Gutscheine angewiesen sind, um das erforderliche Personal gewinnen zu können. Andererseits wird von der FKS oft festgestellt, dass versucht wird, den Mindestlohn durch die Verrechnung von Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen sowie die Verwendung von Abdeck- oder Scheinrechnungen zu umgehen.

Diese Ausnahmen sind aus Sicht des BDZ zu streichen, da diese in der Praxis nicht prüfbar sind. Als Beispiel für die fehlende Kontrollmöglichkeit kann beispielhaft die Regelung für die Sachwerteleistung in Form von Wohnraumgestaltung genannt werden. Hier sind folgende Regelungen vorgesehen. Der Arbeitgeber darf 223 € maximal für Wohnraum ansetzen. Dieser Betrag mindert sich bei 2 beschäftigten Saisonarbeitnehmern um 40 %, 3 beschäftigten Saisonarbeitnehmern um 50 % und mehr wie 3 beschäftigten Saisonarbeitnehmern um 60 %. Es können die tatsächlichen Wohnverhältnisse aufgrund des fehlenden Betretungsrechtes in der Praxis nicht überprüft werden. Darüber hinaus fördert die fehlende Deckelung eine Unterbringung von Arbeitnehmern in Massenunterkünften zu menschenunwürdigen Bedingungen.

#### 2. Präzisierung der vergütungspflichtigen Arbeitszeit

Der Antrag sieht vor, im Mindestlohngesetz eine Definition der Arbeitszeit aufzunehmen und zu regeln, dass Bereitschafts- und Anwesenheitszeiten nicht aus der Arbeitszeit herausgerechnet werden dürfen.

Da es an einer expliziten Regelung, ob Zeiten von Arbeitsbereitschaft oder des Bereitschaftsdienstes bei der Berechnung des Mindestlohns berücksichtigt werden, fehlt, hat durch die FKS eine Prüfung zu erfolgen, ob Zeiten nach der Rechtsprechung als vergütungspflichtige Arbeitszeiten anzusehen sind.

Grundlage hierfür sind Regelungen in der Dienstvorschrift der FKS, die nach Erfahrung der Beschäftigten in der FKS eine ausreichende Grundlage für die Ermittlung der vergütungspflichtigen Arbeitszeiten bildet.

### 3. Abgrenzung von ehrenamtlichen Tätigkeiten

Der Antrag sieht die Aufnahme einer Definition im Mindestlohngesetz vor, die ehrenamtliche Tätigkeiten nach objektiven und praktikablen Kriterien von regulären Arbeitsverhältnissen abgrenzt, insbesondere wenn das Ehrenamt mit einem Minijob gekoppelt wird.

Die Bundesregierung selbst sieht dieses Problem in ihrer Antwort auf die o.g. Kleine Anfrage der Linken (a.a.O., Antwort auf Frage 15a) bei der Abgrenzung ehrenamtlicher Tätigkeit von der Tätigkeit in einem mindestlohnpflichtigen Arbeitsverhältnis.

Der BDZ regt hierbei an, die allgemeine Ehrenamtpauschale von 720 € auf das Niveau der Übungsleiterpauschale von 2.400 € anzuheben. Wenn jenseits dieses Betrages Zahlungen erfolgen, kann nicht mehr von einer ehrenamtlichen Tätigkeit ausgegangen werden.

Unabhängig von der Frage, ob eine ehrenamtliche Tätigkeit oder ein Arbeitsverhältnis (z. B. in Form eines Minijobs) vorliegt, schließt die Ausübung eines Minijobs ein darüber hinausgehendes ehrenamtliches Engagement nicht zwangsläufig aus. Erforderlich ist jedoch, dass die vertraglich definierten Tätigkeiten des Minijobs mit entsprechender Stundenzahl von den übrigen Tätigkeiten abgegrenzt werden können. Eine darüber hinausgehende ehrenamtliche Tätigkeit sollte von der Art und vom Inhalt deutlich zum Minijob abgrenzbar sein (s. P-6.3.8.3. der Dienstvorschrift FKS).

Besonders sei noch mal darauf hinzuweisen, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit dann vorliegt, wenn die Tätigkeit freiwillig, gemeinwohlorientiert und ohne Einkunftserzielungsabsicht ausgeübt wird. Das heißt, der Austausch von Arbeit und Lohn darf nicht im Vordergrund stehen, sondern die Förderung des Vereinszwecks.

### 4. Weiterer Präzisierungsbedarf aus Sicht des BDZ

Der BDZ sieht weiteren Präzisierungsbedarf bei den in § 2a SchwarzArbG genannten Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen, um Sparten von Mischbetrieben leichter einem mindestlohnpflichtigen Bereich zuordnen zu können.

Die derzeit erforderliche Prüfung beispielsweise bei Landwirtschaftlichen Betrieben mit einer Logistiksparte, in welchem Bereich ein Betrieb überwiegend tätig ist, ist sehr zeitaufwendig und kann von der Prüfern der FKS nur mit erhöhtem Aufwand geleistet werden. Es zählt das Überwiegendheitsprinzip der geleisteten Arbeitsstunden. Werden beispielsweise 60 % in der Landwirtschaft erbracht und 40 % in Transport- und Logistik, ist dieser Betrieb dem niedrigeren Lohn für die Land- und Forstwirtschaft i.H.v. 8 € (West) und 7,90 € (Ost) zuzuordnen. (Niedrigerer Lohn durch Zuordnung zum Arbeitnehmer-

Entsendegesetz). Die LKW-Fahrer in der Logistiksparte erhalten somit nicht den höheren Lohn des MiloG i.H.v. 8,50 €. Wünschenswert wäre eine gesetzliche Grundlage, die die Logistiksparte zu einer selbständigen Betriebsabteilung macht, in der der Mindestlohn nach MiloG zu zahlen ist. Dies ist jedoch eine Problematik, die sich nicht alleine auf das MiloG beschränkt sondern auch im AentG vorherrscht.

Der BDZ sieht zudem Probleme bei der Abgrenzung zwischen mindestlohnpflichtigen und nichtmindestlohnpflichtigen Praktikantenverträgen. Die Regelungen zum Praktikum sind an sich eindeutig. Steht der Erwerbszweck im Vordergrund liegt kein Praktikum vor. (siehe DV FKS P – 6.3.2). Es ist jedoch eine gesetzliche Grundlage erforderlich, dass beim nicht vorhandenen schriftlichen Praktikumsvertrag automatisch eine Mindestlohnpflicht zwingend entsteht.

### **IV. Ausbau der Kontrollen durch mehr Personal bei der FKS**

In dem Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, die Zahl der Planstellen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit schnellstmöglich um insgesamt 5.000 Stellen aufzustocken, umgehend die dafür notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen einzuleiten und die Aufteilung der Stellen auf die Hauptzollämter nach realem Bedarf zu organisieren.

Aus der o.g. Antwort des BMF auf die Kleine Anfrage DER LINKEN geht hervor, dass die FKS im Jahr 2015 trotz der Einführung des Mindestlohns, weniger Betriebe kontrolliert als 2014.

Dieser Rückgang der Kontrollen beruht darauf, dass der FKS das für die Mindestlohnkontrollen erforderliche Personal derzeit nicht zur Verfügung steht. Dies lässt sich auf drei Gründe zurückführen:

- Aktueller Fehlbestand bei der FKS von 600 Planstellen
- Ausstehen der Besetzung von zusätzlichen 1.600 Planstellen für die Mindestlohnkontrollen
- Abordnungen von der FKS im Rahmen der Flüchtlingskrise

Derzeit sind rd. 600 Planstellen unbesetzt.

Der Zollverwaltung wurden zur Verstärkung der Mindestlohnkontrollen im Haushalt 2015 insgesamt 1.600 zusätzliche Planstellen zuerkannt. Diese sollen in den Haushaltsjahren 2017 – 2022 zur Verfügung gestellt werden.

Die Besetzung der 1.600 Planstellen mit dem entsprechenden Personal ist nur mit zeitlicher Verzögerung möglich, da das entsprechende Personal zunächst die Laufbahnausbildung im mittleren bzw. gehobenen Dienst durchlaufen muss. Die 2015 zusätzlich eingestellten Nachwuchskräfte können daher erst ab dem Jahr 2017 im mittleren und ab 2018 im gehobenen Zolldienst zur Mindestlohnkontrolle eingesetzt werden.

In der Zwischenzeit wird versucht, das Problem abzumildern, indem die zur Verteilung anstehenden

Nachwuchskräfte primär im Bereich der FKS eingesetzt werden.

Das Personalproblem wird durch die Abordnungen im Rahmen der Flüchtlingskrise weiter verschärft.

Gegenwärtig sind mindestens 257 Beschäftigte der FKS bis voraussichtlich 31. März 2016 an das BAMF und die Bundespolizei abgeordnet. Es ist mit einer Verlängerung der Abordnungen zu rechnen.

Der BDZ hat im Rahmen der Einführung des Mindestlohns die Auffassung vertreten, dass für eine effektive Mindestlohnkontrolle zusätzlich mindestens 2.500 Planstellen erforderlich sind. Wir sind weiterhin der Auffassung, dass mit Personal in diesem Umfang eine effektive Kontrolle gewährleistet ist, sofern es ausreichend qualifiziert ist.

Entsprechend qualifiziertes Personal kann jedoch nur mittelfristig aufgebaut werden.

Die Tätigkeit in der FKS setzt ein hohes Maß an Fachwissen voraus, das nur über mehrere Jahre erworben werden kann. Hinsichtlich der Mindestlohnkontrolle sind im Anschluss an die Laufbahnausbildung weitere Schulungen erforderlich. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Kapazitäten des für die Ausbildung zuständigen Bildungs- und Wissenschaftszentrums beschränkt sind.

Im Ergebnis kann eine effektive Mindestlohnkontrolle nur mittelfristig durch schrittweisen Aufbau qualifizierten Personals erreicht werden.

#### **V. Einführung eines Verbandsklagerechts**

Der Antrag sieht die Einführung eines mindestlohnbezogenes Verbandsklagerechts für Gewerkschaften vor.

Der BDZ unterstützt diesen Ansatz. Beschäftigte sind oft nicht bereit, bei Verstößen gegen das Mindestlohngesetz zu klagen. Ein Verbandsklagerecht würde es den Gewerkschaften ermöglichen, stellvertretend für die Beschäftigten zu klagen und auf diese Weise der Einhaltung des Mindestlohns mehr Nachdruck zu verleihen.

#### **VI. Umgehung des Mindestlohns durch andere Erscheinungsformen der illegalen Beschäftigung**

Der BDZ weist darauf hin, dass durch die Einführung des Mindestlohns andere Formen der illegalen Beschäftigung wie z. B. Scheinselbstständigkeit oder die Verschleierung durch Werkverträge zugenommen haben und fordert auch für diesen Bereich klarstellende gesetzliche Grundlagen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)556

10. März 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Kommissariat der Deutschen Bischöfe – Katholisches Büro Berlin**

Die Kirchen haben die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns begrüßt, um den Auswüchsen unregulierter Arbeitsmärkte entgegenzutreten, die Menschen vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen und Wettbewerbsverzerrungen durch Lohndumping zu verhindern. Die Arbeit ist wesentliche Dimension menschlicher Entfaltung.

Aus hiesiger Sicht gibt der vorliegende Bericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) derzeit keinen Anlass für eine Gesetzesänderung. Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass der Arbeitsmarktspiegel weder der Evaluation des Mindestlohngesetzes im Jahr 2020 noch der laufenden Evaluation durch die Mindestlohnkommission vorzuziehen will und mittel- bis langfristige Mindestlohneffekte nicht abgeleitet werden können. Bisher jedenfalls scheinen durch die Einführung des Mindestlohns von einigen Seiten befürchtete grundsätzlich negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Entwicklung ausgeblieben zu sein.

Erhebliche Probleme sind im kirchlichen einschließlich des sozial-karitativen Bereichs mit der Einführung des Mindestlohns in der Praxis nicht aufgetreten.

### Bereitschaftsdienste

Unsicherheit für die Dienste bestand bezüglich der Frage, ob Bereitschaftsdienste mit dem Mindestlohn zu vergüten sind beziehungsweise wie der Mindestlohn bezüglich der Bereitschaftsdienste zu berechnen ist. Bereitschaftsdienste werden in vielen Feldern des Sozial- und Gesundheitswesens geleistet. Die Rechtsprechung in jüngster Zeit bestätigt, dass Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst mit dem Mindestlohn zu vergüten sind, soweit sie als vergütungspflichtige Arbeitszeit anzusehen sind. Zudem genügt der Arbeitgeber seiner Pflicht zur Zahlung

des Mindestlohns, wenn die vereinbarte Bruttomonatsvergütung einschließlich aller berücksichtigungsfähigen Vergütungsbestandteile geteilt durch die individuelle monatliche Arbeitszeit einschließlich der Bereitschaftsdienste den Mindestlohn nicht unterschreitet. Setzt sich diese Rechtsprechung weiter durch, so bestehen im sozial-karitativen Bereich auch bezüglich der Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienste keine grundsätzlichen Probleme. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass im Einzelfall entstehende Mehrkosten dann auch refinanziert werden müssen.

### Ehrenamt

Im verfasstkirchlichen wie im karitativen Bereich werden vielfach ehrenamtliche Tätigkeiten ausgeübt. § 22 Absatz 3 MiLoG bestimmt, dass das Gesetz nicht die Vergütung von ehrenamtlich Tätigen regelt. In der Beschlussempfehlung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales (BT-Drs 18/2010 (neu) wird dazu ausgeführt, dass „ehrenamtliche Übungsleiter und andere ehrenamtlich tätige Mitarbeiter in Sportvereinen nicht unter das Gesetz fallen“ sollen. Weiter heißt es dort: „Von einer „ehrenamtlichen Tätigkeit“ im Sinne des § 22 Absatz 3 MiLoG sei immer dann auszugehen, wenn sie nicht von der Erwartung einer adäquaten finanziellen Gegenleistung, sondern von dem Willen geprägt sei, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Liege diese Voraussetzung vor, seien auch Aufwandsentschädigungen für mehrere ehrenamtliche Tätigkeiten, unabhängig von ihrer Höhe, unschädlich. Auch Amateur- und Vertragssportler fielen nicht unter den Arbeitnehmerbegriff, wenn ihre ehrenamtliche sportliche Betätigung und nicht die finanzielle Gegenleistung für ihre Tätigkeit im Vordergrund stünde.“

Es scheint weitgehend Einigkeit zu bestehen, dass von einer ehrenamtlichen Tätigkeit auszugehen ist, wenn sich die Vergütung innerhalb der aus dem

Steuerrecht anerkannten Ehrenamtszuschale von 720 Euro (§ 3 Nr. 26a EStG) beziehungsweise Übungsleiterzuschale von 2400 Euro (§ 3 Nr. 26 EStG) im Jahr bewegt. Unsicherheit besteht insoweit, als sich die oben genannten Ausführungen in der Beschlussempfehlung vor allem auf den Sport beziehen. Sie sind aber ebenso auf in Kirchengemeinden und kirchlichen Einrichtungen – und in anderen Bereichen - ehrenamtlich Tätige übertragbar, die die aus dem Steuerrecht anerkannte Ehrenamts- oder Übungsleiterzuschale erhalten und deren Motiv für die Tätigkeit der Einsatz für das Gemeinwohl und nicht die Sicherung oder Besserung der wirtschaftlichen Existenz bzw. die Erwartung einer adäquaten finanziellen Gegenleistung ist. Auch diese können nicht unter das Gesetz fallen und unterliegen nicht der Dokumentationspflicht.

Wird ein ehrenamtliches Engagement neben einer geringfügigen Beschäftigung ausgeführt, so ist es notwendig, dass die ehrenamtliche Tätigkeit vom Minijob deutlich nach Inhalt und Art abgegrenzt werden kann, um Umgehungen zu verhindern. Einheitliche Handhabungen von Minijob und Ehrenamt stehen dem entgegen. Hierauf weist auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in seiner Broschüre „Das Mindestlohngesetz im Detail“ hin. Eine Abgrenzung ist etwa möglich, indem im Rahmen des

Minijobs zu erbringende Leistungen mit entsprechender Stundenzahl vertraglich festgelegt werden, so dass deutlich wird, welche Leistung im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu erbringen ist. Bei darüberhinausgehenden ehrenamtlichen Tätigkeiten wiederum muss die Gemeinwohlmotivation im Vordergrund stehen.

Die bezüglich der sogenannten Vertragsspieler (auch „Vertragssportler“ oder „Vertragsamateure“) mit dem Sport getroffene Sondervereinbarung, wonach bei diesen trotz Anmeldung über einen Minijob nicht von einem Arbeitsverhältnis auszugehen ist, da auch hier die sportliche Betätigung und nicht die finanzielle Gegenleistung im Vordergrund stehe, wirft die grundsätzliche Frage auf, ob eine ehrenamtliche Tätigkeit im Rahmen eines Minijobs erbracht werden und inwieweit eine solche Auslegung auf die Vertragssportler begrenzt werden kann.

Die Kirche und ihre verbandliche Caritas sind stets von der Unentgeltlichkeit als Wesensmerkmal des Ehrenamts ausgegangen. Gleichwohl ist eine Monetarisierung des Ehrenamts zu beobachten, mit der nicht unerhebliche Abgrenzungsfragen verbunden sind. Dies kann Anlass sein, sich mit dem Thema nochmals generell zu beschäftigen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)557

10. März 2016

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ BT-Drs. 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18 (11)504

**Dr. Thorsten Schulten und Marc Amlinger**

### Vorbemerkung

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes (WSI) hat bereits seit langem in zahlreichen wissenschaftlichen Studien und Untersuchungen auf die anhaltende Erosion des deutschen Tarifvertragssystems und den damit einhergehenden sozialen und ökonomischen Problemen hingewiesen. Der Funktionsverlust der Tarifautonomie hat sich insbesondere in einen starken Anstieg des Niedriglohnssektors gezeigt, der mittlerweile zu den größten in ganz Europa gehört.

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zum 1. Januar 2015 uneingeschränkt zu begrüßen. Mit der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns wurde eine wichtige Voraussetzung für eine Verringerung der Niedriglohnbeschäftigung geschaffen. Erste Ergebnisse zeigen, dass die Einführung des Mindestlohns wirkt und gerade in den klassischen Niedriglohnbereichen zu überdurchschnittlich hohen Lohnzuwächsen geführt hat (Amlinger u.a. 2016). Gesetzliche Mindestlöhne haben sich außerdem in vielen europäischen Ländern seit längerem bewährt (Schulten 2016).

Dennoch hat es im Vorfeld der Einführung des Mindestlohns in Deutschland eine kontroverse Debatte um mögliche negative Auswirkungen auf die Beschäftigung gegeben. Zahlreiche deutsche Wirtschaftswissenschaftler prognostizierten erhebliche Arbeitsplatzverluste. Mehr als ein Jahr nach Einführung des Mindestlohns besteht jedoch weitestgehend Einigkeit darüber, dass es keine nennenswerten Auswirkungen auf die Beschäftigung gegeben hat. Dies wird auch durch den vorliegenden Bericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bestätigt.

Das WSI kommt in einer ersten wissenschaftlichen Untersuchung zu den Erfahrungen mit dem Mindestlohn nach einem Jahr ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Auswirkungen für die Beschäftigten durchweg positiv sind, ohne dass damit negative Effekten auf dem Arbeitsmarkt verbunden wären. (Amlinger u.a. 2016). Vor diesem Hintergrund ist auch die Diskussion um die praktische Umsetzung des Mindestlohns zu bewerten. Insbesondere Forderungen nach einer Lockerung der Aufzeichnungspflichten der Arbeitszeiten und Unklarheiten bei der Definition der verrechenbaren Lohnansprüche drohen die Wirksamkeit des Gesetzes zu beschränken.

So gibt es aus Sicht des WSI nach wie vor eine Reihe unzureichender und inkonsequenter Einzelregelungen, die insbesondere die Umsetzung und Kontrolle des Mindestlohns betreffen. Im Folgenden sollen deshalb die eher kritischen Aspekte der praktischen Umsetzung des Gesetzes diskutiert und (wo möglich) Verbesserungsvorschläge gemacht werden.

### Probleme der praktischen Umsetzung des Mindestlohns

#### *Definition des Mindestlohnbegriffs*

Die Erfahrungen mit Mindestlöhnen in anderen Ländern wie auch mit den branchenbezogenen Mindestlöhnen in Deutschland verweisen darauf, dass Beschäftigte und Arbeitgeber die Höhe des Mindestlohns genau kennen müssen, damit dieser auch eingehalten wird. Das deutsche Mindestlohngesetz schreibt zwar für die meisten Beschäftigten die Bezahlung von mindestens 8,50 Euro pro Stunde vor, lässt aber weitgehend offen, welche Vergütungsbestandteile hierbei angerechnet werden dürfen und welche nicht (Schulten u.a. 2014: 41f). Dies hat offensichtlich zu großen Unsicherheiten auf Seiten mancher Betriebe wie auch der Beschäftigten geführt, was sich auch darin widerspiegelt, dass sich

viele Anfragen bei den Hotlines des Bundesarbeitsministeriums und des Deutschen Gewerkschaftsbundes auf solche Fragen bezogen.

Nach Auffassung des Bundesarbeitsministeriums gilt – gestützt auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesarbeitsgerichts – der Grundsatz, dass „Zahlungen des Arbeitgebers als Bestandteile des Mindestlohns anzurechnen (sind), die die ‚Normaltätigkeit‘ der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers abgelten. Zahlungen, die eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer als Ausgleich für darüberhinausgehende Leistungen erhält, sind nicht anrechenbar“ (BMAS 2015: 17). Demnach ist es weitgehend unstrittig, dass Zuschläge, mit denen besondere Belastungen wie z.B. Nachtarbeit vergütet werden, nicht angerechnet werden dürfen. Bei anderen

Sonderzahlungen ist die Rechtslage weniger transparent. Auch die Gerichte mussten sich bereits mit solchen Fragen beschäftigen. So hat etwa das Arbeitsgericht Berlin-Brandenburg entschieden, dass Urlaubsgeld nicht auf den Mindestlohnsanspruch angerechnet werden darf (Az.8 Sa 677/15). Ähnliche Entscheidungen fällten die Gerichte zu Sonderzuwendungen je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit (Az. 9 Sa 570/15), zu Nachtarbeitszuschlägen (Az. 1 Ca 1094/15) und Akkordzulagen (Az. 1 Ca 677/15). Umgekehrt kam das Arbeitsgericht Herne zu dem Urteil, dass Urlaubs- und Weihnachtsgeld angerechnet werden können, wenn es monatlich anteilig ausgezahlt wird und die Leistung unwiderruflich erfolgt (Az. 3 Ca 684/15). Auch ein Leistungsbonus kann nach Meinung des Arbeitsgerichts Düsseldorf grundsätzlich angerechnet werden (Az. 5 1675/15).

<b>Entgeltbestandteile und Anrechnung auf den Mindestlohn</b> <b>Anrechenbar</b>	<b>Nicht anrechenbar</b>	<b>Unklare Rechtslage</b>
Grundgehalt Einmalzahlungen Allgemeine Zulagen	Zuschläge für besondere Arbeitszeiten (z.B. Überstunden, Sonn-/Feiertage, Nacht- oder Schichtarbeit)  Zuschläge für besondere Arbeitsanforderungen (z.B. Schmutz- oder Gefahrezulagen)  Akkord- und Qualitätsprämien Vermögenswirksame Leistungen Aufwandsentschädigungen Trinkgelder	13. Monatsgehalt, Jahresendbonus, Weihnachtsgeld  Urlaubsgeld  Verpflegung und Unterkunft  Sachleistungen

Quellen: Schulden 2015, BMAS 2015

Ähnliche Unsicherheiten bestehen auch hinsichtlich der Frage, wie mit besonderen Arbeitszeiten wie z.B. Bereitschaftszeiten sowie Anfahrts-, Wege und Wartezeiten umzugehen ist, für die in vielen Bereichen bislang aufgrund arbeitsvertraglicher oder tarifvertraglicher Vereinbarungen geringere Vergütungen gewährt wurden. Nach Einschätzung von Däubler (2014) lässt das deutsche Mindestlohngesetz solche Abweichungen (mit Ausnahme von Rufbereitschaften) nicht zu. Eine ähnliche Auffassung wird auch vom BMAS (2015: 16) im Hinblick auf die Bereitschaftszeiten vertreten. Entsprechend urteilten die Arbeitsgerichte Köln und Aachen, dass Zeiten des Bereitschaftsdiensts mit dem Mindestlohn zu vergüten sind (Az. 8 SA 540/15).

Aus unserer Sicht erfordert die effektive Umsetzung und Einhaltung des Mindestlohns Rechtssicherheit für die betroffenen Arbeitnehmer/innen und auch Arbeitgeber. Somit besteht eine der größten Schwächen des MiLoG darin, dass es keine präzise Definition des Mindestlohnbegriffes enthält. Die praktischen Erfahrungen mit den branchenspezifischen Mindestlohnregelungen zeigen, dass durch eine feh-

lende Konkretisierung eine erhebliche Missbrauchsgefahr besteht (Schulden u.a. 2014). Um falsche Kalkulationen und bewussten Missbrauch zu vermeiden, muss für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer transparent sein, welche Leistungen und Entgeltbestandteile in den Mindestlohn eingerechnet werden dürfen und welche nicht. Der Verweis auf die Entscheidungen der Arbeitsgerichte greift allein deswegen bereits zu kurz, da den meisten Betroffenen die entsprechenden Urteile kaum bekannt sein dürften.

In Sinne eines eindeutigen und kontrollierbaren Mindestlohnkonzeptes wäre es daher sinnvoll, den Mindestlohnbegriff auf das regelmäßige Grundentgelt festzulegen. Darauf hat das WSI bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Mindestlohngesetzes hingewiesen (Schulden/Bispinck 2014).

*Arbeitszeiten und Mindestlohn*

Die Erfahrungen mit Mindestlöhnen im europäischen Ausland wie auch mit den Branchenmindestlöhnen in Deutschland zeigen eindeutig, dass Manipulationen bei der Arbeitszeitgestaltung zu den am häufigsten angewendeten Umgehungstricks der Un-



ternehmen gehören (Schulten u.a. 2014). Die Beschäftigten bekommen dann zwar auf dem Papier den Mindestlohn, müssen aber gleichzeitig unbezahlte Mehrarbeit leisten und erhalten damit bezogen auf ihre effektive Arbeitszeit einen niedrigeren Stundenlohn. Besonders ausgeprägt ist das Problem in denjenigen Bereichen, in denen nicht nach Zeitlohn, sondern nach Stücklohn bezahlt wird. Dies ist z.B. im Reinigungsgewerbe weit verbreitet, wo die Bezahlung sich oft nach einer bestimmten zu reinigenden Fläche richtet und die hierbei zugrundeliegende Kalkulation der Arbeitszeit so bemessen ist, dass der Mindestlohn oft gar nicht erreicht werden kann.

Die Einhaltung des Mindestlohns kann nur wirksam kontrolliert und durchgesetzt werden, wenn die tatsächliche Arbeitszeit der Beschäftigten genau dokumentiert wird. Anders als in vielen anderen Ländern sieht das deutsche Mindestlohngesetz eine Verpflichtung zur Dokumentation von Arbeitszeiten gleichwohl nur für wenige Branchen vor. Dabei handelt es sich um diejenigen Branchen, die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz namentlich genannt werden: Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe, Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe, Schaustellergewerbe, Unternehmen der Forstwirtschaft, Gebäudereinigungsgewerbe, Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen, sowie Fleischwirtschaft. Darüber hinaus muss die Arbeitszeit von Beschäftigten in Minijobs in allen Branchen (außer von Privathaushalten) erfasst werden.

Das Mindestlohngesetz verlangt lediglich die Aufzeichnung von Anfang, Ende und Dauer der Arbeitszeit, ohne dass diese Aufzeichnungen von beiden Seiten (Unternehmen und Beschäftigten) bestätigt werden müssen. Ohne eine Aufzeichnung der Arbeitszeiten sind wirksame Kontrollen der Mindestlohneinhaltung schlichtweg unmöglich. Hierauf hat auch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit als zuständige Kontrollbehörde bereits mehrfach hingewiesen.

#### *Kontrolle des Mindestlohns und Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen durch Verbandsklagerecht*

In Deutschland obliegt die Zuständigkeit zur Überprüfung und Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns und der sektoralen Mindestlöhne den Behörden des Zolls. Innerhalb der Zollverwaltung ist die so genannte Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Kontrolle von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständig. Die FKS ist mit weitreichenden Kontrollrechten ausgestattet und verfügt über umfangreiche Kompetenzen zur Durchführung effizienter Mindestlohnkontrollen.

Aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Deutscher Bundestag Drucksache 18/7525) geht hervor, dass gerade im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr weniger Kontrollen durch die FKS durchgeführt wurden. So wurden im Jahr 2015 insgesamt 43.637 Arbeitgeber von der FKS geprüft. Im Jahr 2014 waren es noch 63.014. Um die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, wie auch der Branchenmindestlöhne

zu gewährleisten, ist jedoch eine ausreichende Kontrolldichte unerlässlich. Diese erfordert eine gute personelle und finanzielle Ausstattung der FKS. Ob die geplante schrittweise Aufstockung der FKS um 1.600 Planstellen bis zum Jahr 2020 dafür ausreichend ist, ist vor dem Hintergrund der geringeren Kontrollverfahren im Jahr 2015 eher fraglich.

Neben den Kontrollen durch die FKS hat jeder Beschäftigte bei Verstößen gegen den Mindestlohn die Möglichkeit das Unternehmen direkt vor dem Arbeitsgericht zu verklagen. Insgesamt verzeichneten die Arbeitsgerichte laut der Präsidentin des Bundesarbeitsgerichts Ingrid Schmidt zwar keine Klagewelle (FAZ Nr.35 vom 11.02.2016, S.17), dennoch beschäftigt die Gerichte nach wie vor eine Reihe von Fragen hinsichtlich der Anrechenbarkeit einzelner Entgeltbestandteile in den Mindestlohnanspruch.

Da aber bislang die Last der Klage allein bei den einzelnen Beschäftigten liegt, sehen wir einen Bedarf, die Beschäftigte bei der Durchsetzung vorenthaltener Mindestlohnansprüche gezielter zu unterstützen. Die bislang geringe Zahl von Klagen gegen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz kann auch damit zusammen hängen, dass für einzelne Beschäftigte eine solche Klage oft eine mit extrem großen Druck- und Belastungssituation verbunden ist. Als Lösung würde sich hier die Einführung eines Verbandsklagerechtes für Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften anbieten

#### **Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung**

Entgegen den neueren Erkenntnissen der internationalen Mindestlohnforschung, die mittlerweile mehrheitlich davon ausgeht, dass es keinen direkten Zusammenhang von Mindestlöhnen und Beschäftigungsentwicklung gibt (Bosch/Weinkopf 2014), hat der überwiegende Teil der deutschen Wirtschaftswissenschaft die Auffassung vertreten, dass die Einführung des Mindestlohns sich deutlich negativ auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken würde. In zahlreichen Studien wurden mehrere Hunderttausend bis hin zu 1 Millionen Arbeitsplatzverluste prognostiziert (für einen Überblick: Schulten/Weinkopf 2015).

Ein Jahr nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist sich auch hierzulande die Wirtschaftswissenschaft weitgehend einig, dass die angekündigten negativen Auswirkungen ausgeblieben sind. Ende 2015 verzeichnet Deutschland im Gegenteil die niedrigste Arbeitslosenzahl seit Anfang der 1990er Jahre (Bundesagentur für Arbeit 2015). Dies gilt sowohl für West- als auch für Ostdeutschland, wo aufgrund des Mindestlohns die Löhne deutlich stärker angehoben wurden.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) hat im Rahmen der Beratungen des Ausschusses für Arbeit und Soziales zum Tarifautonomiestärkungsgesetz einen Bericht über die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nach Einführung des Mindestlohns mit Stand November 2015 vorgelegt. Das IAB zeigt darin, dass sich der positive Beschäftigungstrend in Deutsch-

land auch nach Einführung des Mindestlohns fortgesetzt hat. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit gab es im Oktober 2015 713.000 mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte als im gleichen Monat des Vorjahres. Dies entspricht einem Zuwachs von 2,3 Prozent (Amlinger u.a. 2016).

Allein die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist laut IAB zum Jahreswechsel um saisonbereinigt 94.000 Personen deutlich zurückgegangen. Etwas mehr als die Hälfte dieses Rückgangs erklärt das IAB dadurch, dass die betroffenen Personen direkt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergangen, während Übergänge in reine Arbeitslosigkeit für diese Personengruppe eine untergeordnete Rolle spielen.

Die Ausführungen des IAB zeigen somit, dass mit der Einführung des Mindestlohns insgesamt ein erheblicher Anteil ehemals geringfügig entlohnter Arbeitsplätze in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurde. Hierfür spricht auch der überdurchschnittlich starke Zuwachs von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Branchen, die – wie z.B. das Gastgewerbe – traditionell über eine besonders hohe Anzahl von Minijobbern verfügten und in dem die Löhne aufgrund der Einführung des Mindestlohns besonders stark anstiegen (Amlinger u.a. 2016).

Zusammenfassend lassen sich demnach bislang keine Anzeichen dafür finden, dass mit der Einführung des Mindestlohns negative Beschäftigungswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt verbunden wären. In begrenztem Maße kann sogar davon ausgegangen werden, dass mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein zusätzlicher Kaufkraftgewinn entstanden ist, der die Inlandsnachfrage gestärkt und damit die Entstehung neuer Beschäftigung gefördert hat (Horn u.a. 2015).

#### **Fazit: Was noch getan werden muss**

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist eine der wichtigsten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten. Er hat entgegen vieler Kritiker nicht zu nennenswerten Beschäftigungsverlusten geführt und hat den Beschäftigten im Niedriglohnbereich überdurchschnittliche Lohnzuwächse beschert. Um den Mindestlohn zu einer dauerhaften Erfolgsgeschichte zu machen, bedarf es einer aktiven politischen Gestaltung und Durchsetzung unter Mitwirkung von Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie betrieblichen Interessenvertretungen. Die zahlreichen Anrufe bei den Hotlines und Presseberichte über teils abenteuerlich anmutende Versuche von Betrieben, den Mindestlohnanspruch zu umgehen, sprechen dafür, dass der Informationsbedarf hoch ist und dass es klarer Regelungen bedarf.

Darüber hinaus kommt der Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns eine hohe Bedeutung zu. Deutschland verfügt über ein umfassendes Kontrollsystem mit dem Zoll als zentraler Instanz sowie weiteren Institutionen. Hier geht es in erster Linie darum, die Kapazitäten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bedarfsgerecht und möglichst rasch aufzusto-

cken und außerdem dafür zu sorgen, dass die unterschiedlichen Kontrollinstanzen effizient zusammenarbeiten.

Gleichzeitig müssen die Möglichkeiten von Beschäftigten, ihre Mindestlohnansprüche gegenüber den Unternehmen durchzusetzen, gestärkt werden. Die Last der Klage darf nicht alleine bei den einzelnen Beschäftigten liegen, sondern es muss auch die Möglichkeit bestehen, hierfür Unterstützung durch Kontrollinstitutionen (wie etwa in Großbritannien – Bosch u.a. 2015) oder durch Verbände in Anspruch zu nehmen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sollte deshalb ein Verbandsklagerecht eingeräumt werden, um wirksam gegen Mindestlohnverstöße vorgehen zu können.

Effektive Kontrollen und abschreckende Sanktionen sind nach den Erfahrungen mit branchenbezogenen Mindestlöhnen in Deutschland auch deshalb wichtig, weil sie die Akzeptanz des Mindestlohns fördern. Unternehmen schließen ihren Frieden mit dem Mindestlohn, wenn sie sich darauf verlassen können, dass sich auch ihre Konkurrenz daran hält.

#### **Literatur**

Amlinger, M./ Bispinck, R./ Schulten, T. (2016): Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland. Erfahrungen und Perspektiven. Düsseldorf (WSI Report, 28). Online verfügbar unter [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_28\\_2016.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_28_2016.pdf).

BMAS (2015b): Das Mindestlohngesetz im Detail Ziele, Anwendung, Durchführung und Kontrolle, Berlin, Online verfügbar unter <http://www.der-mindestlohn-wirkt.de/SharedDocs/Downloads/ml/broschuere-zum-mindestlohngesetz-im-detail.pdf?blob=publicationFile>

Bosch, G./Jaehrling, K./Weinkopf, C. (2015): Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis – Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung. WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11442.pdf>

Bosch, G./Weinkopf, C. (2014): Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland, Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier Nr. 304, Düsseldorf.

Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf Dezember 2015, Reihe: Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarktstatistik, Nürnberg.

Däubler, W. (2014): Der gesetzliche Mindestlohn – doch eine unendliche Geschichte?, in: Neue Juristische Wochenschrift 27: 1924-1929.

Horn, G./Behringer, J./Herzog-Stein, A./Hohlfeld, P./Lindner, F./Rietzler, K./Theobald, T./Tober, S. (2015): Auf langsamer Fahrt – Prognose-Update: Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahreswende 2015/2016, IMK-Report Nr. 110. Düsseldorf.

Schulten, T./Bispinck, R. (2014) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes (WSI) in der Hans Böckler-Stiftung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie“ (Tarifautonomiestärkungs-

gesetz), 30.06.2014, Düsseldorf, Online verfügbar unter [http://www.boeckler.de/pdf/pm\\_wsi\\_2014\\_06\\_30.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/pm_wsi_2014_06_30.pdf).

Schulten, T./Böhlke, N./Burgess, P./Vincent, C./Wagner, I. (2014): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Studie im Auftrag der G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, G.I.B. Arbeitspapier Nr. 49, Bottrop.

Schulten, T. (2015): Fünf Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Mindestlohns, in: Gegenblende Nr.32, März/April.

Schulten, T./Weinkopf, C. (2015): Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – eine erste Zwischenbilanz, in: Körzell, S./Falk, C. (Hrsg.), Kommt der Mindestlohn überall an? S. 79-92.

Schulten, T. (2016): WSI-Mindestlohnbericht 2016: anhaltende Entwicklungsdynamik in Europa. In: WSI-Mitteilungen 69(2), S.129-135