

Stellungnahme des Deutschen Frauenrats

zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission

Anfrage vom 18. März 2016

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des seit Januar 2015 geltenden gesetzlichen Mindestlohns

Die Mindestlohnpolitik ist fortzusetzen!

Für den DEUTSCHEN FRAUENRAT ist insbesondere die ökonomische Eigenständigkeit von Frauen im Lebensverlauf eine zentrale Forderung. Der bis zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weiter um sich greifende Niedriglohnsektor konterkarierte dies, denn insbesondere Frauen arbeiten für geringes und geringstes Entgelt, vielfach vollkommen unabhängig von der vorhandenen Qualifikation und der am Arbeitsplatz abgeforderten Leistung. Diese Frauen waren und sind weit davon entfernt, ökonomisch unabhängig zu sein.

Die besondere Betroffenheit von Frauen im Niedriglohnbereich zeigen auch Berechnungen des Statistischen Bundesamts, die die Situation kurz vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns untersuchten. So hatten 2014 rund 5,5 Millionen Beschäftigte einen Lohn unterhalb der Mindestlohngrenze von 8,50 €. Durch die Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 wurden 4,0 Millionen Beschäftigte geschützt. Davon waren 2,5 Millionen Frauen. Dies entsprach fast zwei Drittel der positiv vom Mindestlohn Betroffenen. Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kommen diese Frauen dem Ziel, finanziell unabhängig vom Ehepartner oder der Grundsicherung zu werden, ein kleines Stück näher.

Aus der Sicht des DEUTSCHEN FRAUENRATS war aus diesen Gründen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ein längst überfälliger Schritt hin zu mehr Geschlechtergerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Er forderte bereits seit 2006 die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und begrüßte die Einführung zum 1. Januar 2015 ausdrücklich. Dabei wurde der Bezug zu tariflichen Untergrenzen sowie zu Branchen-Mindestlöhnen als vorrangig geltende Ergänzung der gesetzlichen Mindestlohn-Regelungen als richtig hervorgehoben.

Heute zeigt sich, bereits nach dieser kurzen Zeit, dass die Mindestlohnregelungen eine spezifische positive Wirkung auf Frauenarbeitsplätze und auf die oft von Lohndumping betroffenen Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern haben, sowohl was die Anhebung der untersten Einkommen angeht, als auch in Bezug auf die Stärkung der Tarifsysteme, die für einen geordneten Wettbewerb unverzichtbar sind. Das vom Deutschen Frauenrat verfolgte Ziel bewahrheitet sich. Besonders positiv ist festzustellen, dass es auch einen Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gegeben hat, die sich zum Teil aus der Umwandlung der nicht eigenständig sozialversicherten Minijobs ableitet.

Zu betonen bleibt, dass die Lohn-Flexibilisierungs-Politik der vergangenen fünfzehn Jahre zu Lasten von Frauen gegangen ist. Die Mindestlohnregelungen haben nun einen kleinen, ersten Ausgleich eingeleitet. Mindestlohnpolitik ist aus diesem Grund gleichstellungspolitisch enorm wichtig und muss weiter fortgesetzt werden.

2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Mindestlohn greift bei Niedriglohn-Personalkonzepten

Die Bezahlung weiblicher Beschäftigter richtete sich traditionell – und bis heute – oft an Fragen aus, die für die Lohnbemessung nicht relevant sind. Der Lohn muss sich an der Arbeitsplatzanforderung, der Qualifikation, der jeweiligen Produktivität und der persönlichen Leistung ausrichten. Aber bei der Lohnfindung für Frauen spielt es immer noch eine Rolle, ob sie persönlich ein Einkommen benötigen, also ob sie durch das Einkommen des (Ehe-)Manns als „versorgt“ gelten oder daran anschließend, wie viel Zuverdienst sie in das Familieneinkommen einbringen müssen bzw. wollen. Solche Kriterien für die Lohnfindung ganzer Berufszweige können als mittelbar diskriminierend bezeichnet werden und müssen beseitigt werden!

Die Auseinandersetzung um den Gender-Pay-Gap macht deutlich, dass in der Bewertung von Arbeitsplätzen und Branchen, die typischerweise von Frauen besetzt sind, eine traditionelle, grundsätzliche Unterbewertung vorhanden ist. Mit Lohnmessverfahren können solche Diskriminierungen inzwischen deutlich gemacht werden. Sie werden jedoch viel zu wenig angewendet. Eine Vorgabe zu solchen Prüfungen fehlt bislang. Der DEUTSCHE FRAUENRAT fordert deshalb zusammen mit anderen Verbänden neben dem Entgeltgleichheitsgesetz, das Arbeitgeber zur Übersichtlichkeit des betrieblichen Lohnsystems bringt und die Rechte der Beschäftigten stärkt, auch, dass solche branchenbezogene Diskriminierung ausgeglichen wird. Die Mindestlohnpolitik kann dazu einen Beitrag leisten.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT ist der Auffassung, auch die Mindestlohnkommission hat die Aufgabe, diese Entwicklungen rund um den Mindestlohn zu beobachten und entsprechende Gleichstellungsmaßnahmen in die Wege zu leiten. Dies muss sich in der Höhe des künftigen Mindestlohns widerspiegeln. Er ist der Auffassung, eine Erhöhung von jetzt 8,50 € auf mindestens 9,00 € ist mehr als angemessen. Denn auch der jetzige Mindestlohn bedeutet nach wie vor ein Einkommen in der Armutsgefährdungszone; er liegt unter dem 60-Prozent-Schwellenwert des Median-Einkommens.

a. Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten

Gleichstellungspolitische Relevanz: Zwei Drittel der positiven Wirkung bei Frauen

Der DEUTSCHE FRAUENRAT beobachtet die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung im Arbeitsmarkt für Frauen, ebenso ihren Zugang zur eigenständigen sozialen Sicherung. In Bezug auf diese Fragen beinhaltet die Erhebung des Statistischen Bundesamtes für Frauen relevante Feststellungen. Wie bereits erwähnt sind von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2,5 Millionen erwerbstätige Frauen oder 61,7 % der 4 Millionen dadurch geschützten Arbeitsverhältnisse betroffen gewesen.

In seiner Veröffentlichung erklärt das Statistische Bundesamt weiter, dass die Einführung der gesetzlichen Untergrenze von 8,50 € eine durchschnittliche Lohnerhöhung von rund 18 % bedeutete. Insgesamt wurden bei gleichbleibenden Arbeitszeiten monatlich deutschlandweit schätzungsweise 431 Millionen Euro mehr Bruttolohn ausgezahlt, 39 % davon in Ostdeutschland und 58 % an Frauen.

Der Mindestlohn hat sich also insgesamt als eine gesetzliche Regelung zugunsten von Frauen erwiesen!

Allerdings stellt das Statistische Bundesamt auch fest, dass in Deutschland insgesamt 5,5 Millionen Beschäftigte weniger als 8,50 € verdienen, bevor die gesetzliche Regelung kam. Als einfache Rechnung ist demzufolge festzustellen, dass immer noch 1,5 Millionen Menschen im extremen Niedriglohnbereich entlohnt werden. Hier ist Ihrerseits noch einmal ein genauer Blick auf die Ursachen für diese Diskrepanz sowie das Ableiten politischer Forderungen zur Beseitigung dieser Lücke angebracht!

An dieser Stelle weist der DEUTSCHE FRAUENRAT weiterführend darauf hin, dass die festgestellten erheblichen Lohnzuwächse und Zunahmen sozialversicherter Beschäftigung das Ausmaß bisheriger Lohndiskriminierung deutlich machen. Nur in geringem Maße ist Niedriglohnbezahlung tatsächlich mit dem Fehlen von Qualifikation verknüpft. Der Frauenarbeitsmarkt ist der Teil des Arbeitsmarktes, in dem das Manipulationspotential durch fehlende Regelungen, aber auch durch Vereinbarkeitsdefizite, größer war und ist, als in den auf Männer ausgerichteten Branchen und Betrieben. Schon aus ordnungspolitischen Erwägungen ist deshalb für die vielfach von Niedriglöhnen betroffenen erwerbstätigen Frauen eine geordnete Lohnstruktur gerade im unteren Bereich von besonderer Bedeutung. Dies führt in den relevanten Wirtschaftsbereichen auch zu einem Wettbewerb, der nicht mehr nur auf extremes Lohndumping bauen kann.

b. Auswirkung des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienern

Die Erwartung, dass Aufstockungen beendet werden, hat sich insgesamt nicht erfüllt

Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ergibt sich laut IAB ein leichter Rückgang bei der Anzahl an Leistungsbeziehenden im SGB II mit eigenem Einkommen (sogenannte „Aufstocker“). Dieser fiel jedoch nur in einem marginalen Umfang aus. Die Zahl beschäftigter Leistungsbezieher sank demnach zum 31.1.2015 um 12.000.

Gleichzeitig zeigt diese Veröffentlichung eine Zunahme sozialversicherungspflichtig beschäftigter LeistungsbezieherInnen. Dies lässt den Schluss zu, dass einige MinijobberInnen ihr Beschäftigungsverhältnis in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umwandeln konnten - leider ohne dabei aus dem ergänzenden Leistungsbezug herauszukommen.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT begrüßt beide Effekte, stellt jedoch auch fest, dass es bislang noch nicht gelungen ist, alle Betroffenen (oder zumindest eine Mehrheit) aus der Abhängigkeit der Grundsicherung herauszuholen.

Insbesondere für Frauen ergibt sich eine weitere Abhängigkeit: die von ihrem (Ehe-) Partner. Dabei leidet die Beurteilung eines ausreichenden individuellen Lebensunterhalts nach wie vor an der Vergemeinschaftung in dem Konstrukt „Bedarfsgemeinschaft“. Diese Politik hat auch Auswirkung auf die als positiv empfundene Wirkung des Mindestlohns für Erwerbstätige. Denn, wenn eine Entgelterhöhung wieder als Partnereinkommen angerechnet wird, kann eine positive Wirkung nicht wirklich wahrgenommen werden.

Hinzu kommt, dass Beschäftigte in diesen Fällen leichter Opfer von Lohndumping werden, denn sie haben das Gefühl, dass ein höherer Stundenlohn nicht lohnt. In der Vergangenheit war auch immer wieder festzustellen, dass ArbeitgeberInnen, insbesondere die, die grundsätzlich mit Niedriglohn-Personalkonzepten arbeiten, diese Verbindung von Einstandspflicht in der Familie, individueller Arbeitslosigkeit und Arbeitsverpflichtung innerhalb der Bedarfsgemeinschaft durch das SGB II zu ihrer Lohndumpingpolitik ausnutzen. Dies betraf insbesondere sehr viele Frauen in den Dienstleistungsbereufen. Kontrollmaßnahmen müssen sich deshalb unbedingt auch die Einstellungspraxis der Unternehmen ansehen, um feststellen zu können, wo und in welchem Ausmaß das nun gültige Arbeitsrecht des Mindestlohns und auch der tariflichen Eingruppierung umgangen wird. Der gesetzliche Mindestlohn kann grundsätzlich nicht die Lösung für alle Fälle von Lohndiskriminierung sein.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns scheint darüber hinaus auch Effekte auf die geringfügige Beschäftigung zu haben. Seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns schrumpft laut der Bundesagentur für Arbeit die Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. So waren im Januar 2016 gegenüber dem Vormonat bundesweit 134.000 weniger geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gemeldet. Der DEUTSCHE FRAUENRAT begrüßt diese Entwicklung. Er setzt sich weiter für die gänzliche Abschaffung der gesetzlichen Regelungen zur geringfügig entlohnten Beschäftigung ein.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass geringfügige Beschäftigungsverhältnisse vorrangig im Niedriglohnbereich angesiedelt sind - ganz unabhängig von lohnrelevanten Bewertungsmaßstäben. Gerade hier ist geschlechtsspezifische Benachteiligung vorhanden. Denn es gibt beispielsweise mit dem Einzelhandel und dem Reinigungsgewerbe Branchen, in denen die geringfügig entlohnte Beschäftigung zum vorrangigen Personalkonzept gemacht worden ist. Den Beschäftigten bleibt damit ein Aufstieg in sozialversicherte Teilzeit verwehrt. Der Mindestlohn konnte diese Art der verfestigten Personalkonzept-Strukturen – wie oben verdeutlicht - nicht nachhaltig aufbrechen. Die steigenden Zahlen sozialversicherter Beschäftigung in relevanten Branchen sind aber ein Anfang. Es ist zu erwarten, dass die weitere Anhebung des Mindestlohns diesen Trend fortsetzt.

c. Auswirkungen des Mindestlohns auf die Systeme der sozialen Sicherung

Der Mindestlohn verbessert den Zugang zur eigenständigen sozialen Sicherung von Frauen

Die hohe Anzahl der Frauen, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns profitieren sowie der Rückgang der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse bei gleichzeitigem Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung machen deutlich, dass ein verbesserter Stundenlohn den Zugang zur eigenständigen sozialen Sicherung für Frauen verbessert. Ein Übergang vom Minijob zu einem sozialversicherten Teilzeitbeschäftigungsverhältnis beinhaltet eine eigenständige Kranken- und Pflegeversicherung sowie auch einen Zugang zum System des SGB III. Legt man zugrunde, dass ein durchschnittlicher Minijob-Verdienst von 300 € im Monat nach einem Jahr Beschäftigung zu einem Rentenanspruch von nur etwa drei Euro führt, so muss gar nicht weiter begründet werden, dass jeder Lohnzuwachs und jeder Übergang in sozialversicherte Teilzeit für die Alterssicherung eine Verbesserung bedeutet. Dass die jetzigen Verdienstmöglichkeiten immer noch nicht zu einer angemessenen Alterssicherung ausreichen, ist jedoch weiterhin zu beklagen. Die Mindestlohnpolitik muss insbesondere im Sinne der Vermeidung von Altersarmut bei Frauen fortgeführt werden. Bei der Weiterentwicklung ist unbedingt auf den Zusammenhang von Lebensarbeitszeit, Wochenstunden-Anzahl und Lohnhöhe zu achten, damit die Mindestlohnpolitik zur individuellen Unabhängigkeit von Grundsicherung im Alter führen kann. Die jetzige Ausgestaltung insbesondere bei Erwerbsverläufen von Frauen ist nicht ausreichend - insbesondere durch die vorhandene Kombination von Niedriglohn mit Teilzeit- bzw. Minijob- Personalkonzepten.

Nach Auffassung des DEUTSCHEN FRAUENRATS sollte die Mindestlohnkommission dringend weitere Niedriglohn-Strategien der ArbeitgeberInnenseite in ihre Betrachtung aufnehmen, mit denen der junge gesetzliche Mindestlohn bereits heute umgangen wird. So sind beispielsweise im Handel und im Reinigungsgewerbe Konzepte der Scheinselbständigkeit an der Tagesordnung. Aus diesem Grund lehnt der DEUTSCHE FRAUENRAT auch jede weitere Ausnahmeregelungen ab, denn diese würden in erster Linie der weiteren Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns dienlich sein.

e. Reaktion auf den Mindestlohn

Den Arbeitsrechten fehlt es grundsätzlich an der Umsetzung – das gilt auch für den gesetzlichen Mindestlohn

Gerade bei der Lohnhöhe sind immer wieder Umgehungstatbestände zu verzeichnen. Sehr oft hat das mit nicht ausreichenden Aufzeichnungen zu tun. Fehlt zum Beispiel die Anzahl der Arbeitsstunden, so kann der Stundenlohn nicht mehr kontrolliert werden. Die Aufweichung der Aufzeichnungspflicht für ArbeitgeberInnen war aus diesem Grund kontraproduktiv!

Dabei ist die Erfassung doch so einfach. Beispielsweise bei geringfügiger Beschäftigung muss eine Übersicht über nur zehn Stunden pro Woche bzw. 52 Stunden pro Monat hergestellt werden, um den Mindestlohn einzuhalten. Das ist von keinem/r ArbeitgeberIn zu viel verlangt!

Insgesamt, so konstatiert der DEUTSCHE FRAUENRAT, fehlt es in Bezug auf die Einhaltung von Arbeitsrechten an der Umsetzung. Er plädiert deshalb dafür, dass der Gesetzgeber zusätzlich zur gesetzlichen Lohnregelung auch die Umsetzung der Arbeitsrechte im Blick haben muss. Dazu ist eine angemessene Ausstattung der Kontrollinstanzen erforderlich (Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Prüfdienste der Rentenversicherung etc.) sowie auch die Verhängung von für den Arbeitgeber spürbaren Sanktionen.

An dieser Stelle ist zudem hervorzuheben, dass Kleinbetriebe bisher gar nicht im Fokus von Kontrollen standen. Aber gerade hier ist eine Mehrzahl der Frauen beschäftigt! Dies erfordert aus der Sicht des DEUTSCHEN FRAUENRATS dringliche Nachbesserung.

Hinzu kommt, dass in den Branchen mit durchgängig niedrigen Frauenlöhnen, nur äußerst selten mit Lohnklagen von Betroffenen zu rechnen ist. Gerade Arbeitnehmerinnen, die im Niedriglohnssektor beschäftigt sind, fehlen in aller Regel die finanziellen Mittel, solch eine Klage anzustreben und durchzuhalten. Sie dürfen mit der Durchsetzung ihrer Rechte nicht alleine gelassen werden. Die Aufgaben der Zollfahndung sowie deren personelle Ausstattung sind entsprechend so auszugestalten, dass der Mindestlohn auch tatsächlich als allgemeine Lohnuntergrenze Anwendung finden wird.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT setzt sich zusätzlich für eine andere Alternative ein, für das Verbandsklagerecht. Gerade bei finanziell schwachen Personen bzw. Familien ist die grundsätzliche Vertretung durch eine Interessenvertretung oft der einzig mögliche Weg, um zum eigenen Recht auch tatsächlich zu kommen. Die Angst, auch den kleinen Verdienst noch zu verlieren, wenn die Klage den/ die ArbeitgeberIn verärgert, führt heute in zahlreichen Fällen dazu, dass berechnigte Lohnforderungen nicht geltend gemacht werden.

Frauen haben also mit vielfacher Diskriminierung in ihrem Arbeitsmarkt zu kämpfen, die sie allein nicht bewältigen können. Sie brauchen Unterstützung. Die Mindestlohnregelungen sind ein Anfang.

3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

a. Kosten und Erträge

Der gesetzliche Mindestlohn leistet einen positiven Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung

Die Mindestlohnregelungen haben zu politischen Perspektivwechseln geführt. So stand von Anfang an in der Diskussion um rund um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Mittelpunkt, wie sich die sozialversicherungspflichtigen sowie die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse entwickeln werden. Dabei hat sich die Befürchtung vieler ArbeitgeberInnen von massiven Jobverlusten und Insolvenzen nicht bestätigt. Im Gegenteil, der DEUSTCHE FRAUENRAT und andere Verbände und Organisationen haben erfreut zur Kenntnis genommen, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugenommen hat, dass Minijobs in sozialversicherte Teilzeit umgewandelt wurden, dass Prakti-

kantinnen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nun einen nennenswerten Beitrag erhalten, dass weniger Menschen Aufstockungen aus dem SGB II in Anspruch nehmen müssen.

Hinzu kommt: Lohnanstiege führen zu erhöhter Binnennachfrage. Lohnanstiege in den unteren Einkommensbereichen führen darüber hinaus und bekanntermaßen zu direkter Konsumerhöhung. Das gilt ganz sicher für Frauen mit geringen Einkommen. Bei ihnen kommt hinzu, dass sie zuerst Ausgaben für ihre Kinder tätigen und erst dann andere Konsumgüter kaufen. Die Erhöhung von niedrigen Fraueneinkommen ist also zusätzlich zur festgestellten positiven ökonomischen Wirkung ein Beitrag zur Verbesserung der sozialen Lage armutsgefährdeter Familien.

Nachbemerkung

Der DEUTSCHE FRAUENRAT als demokratische Vereinigung von 57 bundesweit aktiven Frauenverbänden und -organisationen nimmt Stellung zu Gesetzen und Fragen mit gleichstellungspolitischer Relevanz. Grundlage hierfür sind die Beschlüsse seiner Mitgliederversammlung, auf der auch die Argumentationen basieren. Fragen, zu denen der DEUTSCHE FRAUENRAT keine Beschlusslage aufweist, können nicht beantwortet werden. Weiterhin beruhen seine Anmerkungen zur Wirkung des Mindestlohns auf Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und andere Institute, sowie auf der Berichterstattung und Expertise seiner Mitgliedsverbände. Ganz explizit wird auf die Stellungnahme des DF-Mitgliedsverbandes Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) verwiesen.

Berlin, 22.4.2016