

Stellungnahme des Deutschen Frauenrats zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2018



März 2018

1) Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017.

Für den Deutschen Frauenrat (DF) ist die ökonomische Eigenständigkeit von Frauen im Lebensverlauf eine zentrale Forderung. Der Niedriglohnsektor konterkarierte dies bis zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015. Die im Niedriglohnbereich beschäftigten Frauen waren weit davon entfernt ökonomisch unabhängig zu sein. Durch den gesetzlichen Mindestlohn hat sich das Gehaltsgefüge vieler Frauen und Männer verbessert. Der Beschluss der Mindestlohnkommission vom 28. Juni 2016, den gesetzlichen Mindestlohn ab dem 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro anzuheben ist daher ein weiterer Schritt in die richtige Richtung.

Nichtsdestotrotz ist der Mindestlohn noch immer ein Niedriglohn. Aufgrund der kontinuierlich steigenden Lebenshaltungskosten darf dieser nicht stagnieren, sondern muss in regelmäßigen Abständen erhöht werden, um ein existenzsicherndes Einkommen zu ermöglichen.

Die Mindestlohnpolitik ist neben ihrer positiven Wirkung auf den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch gleichstellungspolitisch enorm wichtig und muss weiter fortgesetzt werden.

Der Mindestlohn hat dazu beigetragen, dass das Lohnniveau für Frauen gestiegen ist. Er kann jedoch nur ein Instrument sein, um Frauen die gleichen Chancen auf wirtschaftliche Unabhängigkeit zu ermöglichen wie Männern. Weiterhin müssen arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen verbessert und die Ursachen, die zum Gender Pay Gap führen, mit mehr Nachdruck bekämpft werden.

Wie bereits der Erste Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz (2016) zeigt, wirkt sich der gesetzliche Mindestlohn an verschiedenen Stellen unterschiedlich auf Frauen und Männer aus. Beispielsweise stiegen insbesondere bei Frauen in Ostdeutschland die Verdienste mit der Mindestlohneinführung 2015 stärker als die von Männern. Ein anderer Befund ist, dass 2014 rund zwei Drittel der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Lohn unter 8,50 Euro auf Frauen und nur ein Drittel auf Männer zugeschrieben werden konnten.

Im Sinne der Umsetzung von Gender Mainstreaming im Berichtswesen besteht noch Handlungsbedarf. Beispielsweise ist es erforderlich, dass der Bericht – über personenbezogene Daten hinaus – auch weitere Daten geschlechterdifferenziert auswertet. Als Beispiel ist hier die Darstellung der Branchen mit dem höchsten Anteil an Beschäftigten mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro im Jahr 2014 (Mindestlohnkommission 2016) zu nennen. Eine solche Aufbereitung ist wesentlich, um die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben beurteilen zu können.

Der Bericht der Mindestlohnkommission sollte über die geschlechterdifferenzierte Darstellung von Daten hinaus zukünftig auch die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Gleichstellung von Frauen und Männern thematisieren, Forschungsbedarfe identifizieren und ggf. Handlungsbedarfe aufzeigen, um

die tatsächliche Gleichstellung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 GG zu fördern. Beispielhaft für Forschung zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Gleichstellung von Frauen und Männern ist die Simulationsstudie des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) (2015) zu den potenziellen Auswirkungen des Mindestlohns auf den Gender Pay Gap in Deutschland (vgl. Ausführung zu Punkt 4.).

Zu einer zeitgemäßen Gleichstellungspolitik gehört auch, die nächste Mindestlohnkommission paritätisch mit Frauen und Männern zu besetzen, um eine gleiche Teilhabe zu gewährleisten und die Perspektiven von Frauen angemessen zu berücksichtigen. So sieht das Bundesgremienbesetzungsgesetz seit 2018 einen Anteil von 50 Prozent Frauen als Ziel vor. Weder die Arbeitgeber- noch die Arbeitnehmerseite sollten hinter diesem Ziel zurückstehen.

1) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

a) Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten

Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kam es zu einem Anstieg bei den Löhnen. Die Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung (Mindestlohnkommission 2016) zeigen, dass von 2014 auf 2015 die Bruttostundenverdienste von Frauen in Westdeutschland mit 2,4 Prozent nur geringfügig stärker angestiegen sind, als die von Männer in Westdeutschland mit 2,3 Prozent. In Ostdeutschland war der Anstieg sowohl im Vergleich zu Westdeutschland, als auch zwischen Frauen und Männern deutlicher. Die Bruttostundenverdienste von Frauen stiegen um 4,2 Prozent an, die von Männern um 3,6 Prozent.

Besonders positiv hat sich Mindestlohn auf die Löhne am unteren Ende der Einkommensverteilung ausgewirkt. So stellt das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung (2018) fest, dass die Löhne in Niedriglohn-Branchen nach Jahren der Stagnation erstmals wieder gestiegen sind.

Von der Einführung des Mindestlohns profitierten insbesondere Frauen im Niedriglohnbereich. 2014 waren sie von Löhnen unter 8,50 Euro stärker betroffen als Männer. 2015 näherte sich die Einkommensverteilung zwischen Frauen und Männern knapp oberhalb des Mindestlohns an (Mindestlohnkommission 2016).

b) Auswirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienerinnen und Geringverdienern

Laut des RWI Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) (2016) arbeitet die Mehrheit der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro in typischen Niedriglohnbranchen in denen sehr oft geringfügige Beschäftigung (Minijob) angeboten wird. Branchen mit vielen Minijobs sind der Handel, das Gastgewerbe, das Gesundheits- und Sozialwesen und das Reinigungsgewerbe – typische Branchen für einen hohen Anteil weiblicher Beschäftigter. Dies gilt auch für Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten.

Die Studie des RWI analysierte geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowie Auswirkungen des Mindestlohns in NRW. Hier zeigt sich, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine besondere Rolle beim deutlichen Anstieg der Stundenlöhne gespielt hat. Die gearbeiteten Stunden sind dagegen im Durchschnitt nur wenig gestiegen. Von den untersuchten Betrieben vermeldete knapp die Hälfte keine Veränderungen, nachdem der Mindestlohn eingeführt wurde. Beinahe 30 Prozent der Betriebe führten hingegen Anpassungen durch, indem sie ihre Löhne erhöhten und 18,8 Prozent der Betriebe, indem sie die Arbeitsstunden pro Monat reduzierten.

c) Auswirkungen des Mindestlohns auf die Systeme der sozialen Sicherung

Seitdem das Mindestlohngesetz zum 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, hat sich das Lohnniveau bei vielen Beschäftigten nachweislich verbessert. Auch ein Rückgang von ausschließlich geringfügig Beschäftigten lässt sich erkennen. Der Mindestlohn hat für viele dazu beigetragen, die Geringfügigkeitsgrenze zu überwinden und in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln (Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2016).

Durch den Rückgang geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bei gleichzeitigem Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hat sich der Zugang zur eigenständigen sozialen Sicherung für Frauen leicht verbessert. Es ist positiv zu werten, dass 3,2 Prozent der geringfügig Beschäftigten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen sind, wie der Befund des RWI (2016), zeigt.

Die Mindestlohnpolitik muss insbesondere zur Vermeidung von Altersarmut von Frauen fortgeführt werden. Dabei muss die Höhe des Mindestlohns so weiterentwickelt werden, dass sie Frauen wie Männern auch im Alter eine eigenständige Existenzsicherung ermöglicht. Der aktuelle Mindestlohn von 8,84 Euro reicht nicht aus, um nach 45 Beitragsjahren über das Grundsicherungsniveau zu kommen.

Der DF bekräftigt daher seine Empfehlung aus der Stellungnahme zur ersten schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission von 2016, dass durch den Mindestlohn eine Beteiligung an den Sozialversicherungssystemen als Grundlage für existenzsichernde Ansprüche bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter und Pflegebedürftigkeit gesichert sein muss. Er muss so geregelt sein, dass eine eigenständige Existenzsicherung aller Vollzeitbeschäftigten oberhalb der Armutsgrenze sichergestellt wird. Bei der Weiterentwicklung ist auf den Zusammenhang von Lebensarbeitszeit, Wochenstunden-Anzahl und Lohnsteigerung zu achten.

d) Einhaltung des Mindestlohns

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war ein wichtiger Schritt gegen Lohndumping. Aufgrund der zahlreichen Umgehungen kann der DF leider nicht von einer Einhaltung sprechen. Die Erwerbsarmut könnte demnach erheblich abgesenkt werden, wenn der Mindestlohn nicht umgangen würde.

Laut des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) von Ende 2017 erhalten 1,8 Millionen anspruchsberechtigte Beschäftigte keinen gesetzlichen Mindestlohn. Frauen sind von der Umgehung des Mindestlohns stärker betroffen als Männer. 2016 verdienten 13 Prozent aller anspruchsberechtigten Frauen weniger, als ihnen zusteht - doppelt so viele, wie das bei Männern der Fall ist (7 Prozent).

Zu den Branchen mit dem höchsten Anteil an Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014 (Mindestlohnkommission 2016) gehören viele Branchen mit einem hohen Anteil weiblicher Beschäftigter. Viele davon gehören zum Dienstleistungssektor, wie zum Beispiel die Wirtschaftszweige Call-Center, Einzelhandel oder auch private Haushalte mit Hauspersonal. Auch 2016 wurde nach Angaben des WSI (2018) insbesondere im Dienstleistungssektor der gesetzlich garantierte Mindestlohn nicht gezahlt. Insgesamt erhalten 9,8 Prozent der Beschäftigten nicht den Mindestlohn, obwohl sie einen Anspruch darauf hätten. Eine Auswertung der Daten aus dem SOEP durch das WSI hat ergeben, dass 2016 in privaten Haushalten ohne Hauspersonal in insgesamt 42,6 Prozent (!) der Beschäftigungsverhältnisse nicht der gesetzlich vorgeschriebene Mindestlohn gezahlt wurde. In diesem Bereich arbeiten über 95 Prozent Frauen (Mikrozensus-Haushaltsstichprobe 2016).

Besonders viele Umgehungen gibt es auch im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (Minijob). Nach Angaben des WSI (2017) verdienten 59,1 Prozent der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Jahr

2014 weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sank dieser Anteil auf 50,4 Prozent. Das bedeutet, dass jede bzw. jeder zweite in einem Minijob Beschäftigte weniger als den gesetzlichen Mindestlohn erhielt.

Auch von dieser Umgehung des Mindestlohns sind Frauen wiederum besonders stark betroffen. 2016 betrug der Frauenanteil an allen ausschließlich geringfügig Beschäftigten 62 Prozent (WSI GenderDatenPortal 2018).

Nach Auffassung des DF sollte die Mindestlohn-Kommission weitere Niedriglohn-Strategien der Arbeitgeberseite in ihre Betrachtung aufnehmen, mit denen der gesetzliche Mindestlohn bereits heute umgangen wird. So sind beispielsweise im Handel und im Reinigungsgewerbe Konzepte der Scheinselbständigkeit an der Tagesordnung. Die Aufweichung der Aufzeichnungspflicht für Arbeitgeber wirkt kontraproduktiv. Mit Lockerungen von Dokumentationspflichten und Kontrollen, die durch Bürokratieabbau begründet werden, wird der Weg freigemacht, um den gesetzlichen Mindestlohn zu umgehen. Fehlt zum Beispiel die Aufzeichnung der Anzahl der Arbeitsstunden, so kann der Stundenlohn nicht mehr kontrolliert werden. Der DF lehnt daher weitere Ausnahmeregelungen ab. Ausnahmeregelungen sind ein Einfallstor für die Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns.

e) Reaktionen auf den Mindestlohn

Insgesamt konstatiert der DF, dass es in Bezug auf die Einhaltung von Arbeitsrechten an der Umsetzung mangelt. Er plädiert deshalb dafür, dass der Gesetzgeber zusätzlich zur gesetzlichen Lohnregelung auch die Umsetzung der Arbeitsrechte im Blick haben muss. Dazu sind eine angemessene Ausstattung der Kontrollinstanzen (Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Prüfdienste der Rentenversicherung etc.) sowie spürbare Sanktionen für Arbeitgeber erforderlich. An dieser Stelle ist zudem hervorzuheben, dass Kleinbetriebe bisher gar nicht im Fokus von Kontrollen standen. Gerade in Kleinbetrieben ist eine Vielzahl von Frauen beschäftigt. Der DF bekräftigt daher noch einmal die Empfehlung aus seiner Stellungnahme zur ersten schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission (2016) hier dringend nachzubessern.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, fehlen in der Regel die finanziellen Mittel, eine Klage anzustreben und durchzuhalten. Der DF setzt sich in diesem Zusammenhang seit Langem für ein Verbandsklagerecht ein. Gerade bei finanziell schwachen Personen ist die grundsätzliche Vertretung durch eine Interessenvertretung oft der einzig mögliche Weg, um auch tatsächlich zu eigenem Recht zu kommen. Mit einem Verbandsklagerecht könnten Organisationen wie Antidiskriminierungsverbände, Gewerkschaften, Betriebs- sowie Personalräte und Mitarbeitervertretungen stellvertretend für die Betroffenen klagen. Die Frauen müssten nicht mehr alleine vor Gericht ziehen. Sie würden damit gestärkt und ermutigt ihr Recht einzuklagen.

2) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Das Bruttoinlandsprodukt ist in den Jahren 2016 und 2017 gestiegen (Destatis 2018). Es zeigt sich, dass die gute Entwicklung der Einkommen, zu der der gesetzliche Mindestlohn beigetragen hat, sich auch auf einem Wachstum der privaten Konsumausgaben niederschlägt. Der Staatshaushalt profitiert durch höhere Steuereinnahmen. Der Mindestlohn ist somit gesamtwirtschaftlich gesehen sinnvoll.

3) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung

f) Auswirkungen auf das Lohngefüge

Das Institut der deutschen Wirtschaft (DIW) (2018) hat anhand der Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel von 1985 bis 2014 errechnet, dass der Gender Pay Gap in Deutschland an den Rändern der Lohnverteilung besonders hoch ist. Ein solcher Befund über einen U-förmigen Verlauf der Lohnverteilung sei unter anderem in Hinweis darauf, dass es Frauen schwer falle aus dem Niedriglohnssektor aufzusteigen.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 hat dazu beigetragen, den Gender Pay Gap zu verringern und die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Dies zeigt eine Simulationsstudie des HWWI (2015) der zufolge Frauen die mittlere unbereinigte Lohnlücke in der Gesamtstichprobe mit öffentlicher Verwaltung um 2,4 Prozentpunkte von 21,5% auf 19,1% sinkt. Die Reduktion entstehe dabei ausschließlich in den beiden untersten Quantilen der Einkommensverteilung.

Der Rückgang des unbereinigten Gender Pay Gaps um einen Prozentpunkt von 22 Prozent im Jahr 2014 auf 21 Prozent im Jahr 2015 scheint die Ergebnisse der Studie zu bestätigen. Auch Destatis (2016) vermutet, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns der Grund für den 2015 im Vorjahresvergleich geringeren Gender Pay Gap sein könnte.

Damit trägt der gesetzliche Mindestlohn dazu bei, den Gender Pay Gap zu verringern, auch wenn sich der unbereinigte Gender Pay Gap bei 21 Prozent (Stand 2016) hält. Die Ursachen dafür sieht das DIW (2018) in der besonderen Rolle familienbedingter Erwerbsunterbrechungen und den negativen Auswirkungen einer ungleichen Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit auf die Lohnentwicklung.

Nach Auffassung des DF sind daher weitere Maßnahmen zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit erforderlich. Dazu gehören insbesondere andere Rahmenbedingungen und Anreize, um eine geschlechtergerechte und partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zu gewährleisten.

Deutscher Frauenrat e.V.

Der Deutsche Frauenrat, Dachverband von rund 60 bundesweit aktiven Frauenorganisationen, ist die größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland. Wir sind die Lobby der Frauen. Wir vertreten Frauen aus Berufs-, sozial-, gesellschafts- und frauenrechtspolitischen Verbänden, aus Parteien, Gewerkschaften, aus den Kirchen, aus Sport, Kultur, Medien und Wirtschaft. Wir engagieren uns für die Rechte von Frauen in Deutschland, in der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen. Unser Ziel ist die rechtliche und faktische Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen. Wir setzen uns für einen geschlechterdemokratischen Wandel ein und für eine gerechtere und lebenswertere Welt für alle.