

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die sächsische Wirtschaft

Stellungnahme der Vereinigung der Sächsischen
Wirtschaft e. V. zur schriftlichen Anhörung der
Mindestlohnkommission 2018

18.06.2018

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhung auf 8,84 EUR zum 01.01.2017

Die Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V. lehnt den flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn weiterhin grundsätzlich als Eingriff in die Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt und die vom Grundgesetz garantierte Tarifautonomie ab. Höhere Einkommen und Löhne – so wünschenswert diese für die Menschen und Arbeitnehmer im Land sind – müssen erwirtschaftet werden können. Sie sind allein Ergebnis von realer Wertschöpfung und können nicht gesetzlich verordnet werden. Dies war seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland weitgehend wirtschaftspolitischer Konsens.

Die politische Kehrtwende in diesem Thema hat – gerade im Mittelstand – zu einem spürbaren Vertrauensverlust in die politischen Rahmenbedingungen geführt, zumal die Bürokratielasten für Unternehmen deutlich zunahm. Der Vertrauensverlust wurde weiter verschärft, indem die Erhöhung zum 01.01.2017 noch über den bereits beachtlichen Anstieg der Tarifverdienste als eigentliche gesetzliche Orientierungsgröße vorgenommen wurde und öffentliche Diskussionen über eine erneute, deutlich über den Tarifsteigerungen vorzunehmende Erhöhung des Mindestlohns dominieren.

Des Weiteren behindert der Mindestlohn trotz überdurchschnittlich steigender Arbeitskosten die sächsischen Firmen bei der Fachkräftegewinnung. So wurde der arbeitsmarktseitig eigentlich gebotene und zu erwartende Lohnzuwachs bei qualifizierten Beschäftigten gebremst, während geringqualifizierte Beschäftigte überdurchschnittliche Entgeltsteigerungen verbuchen konnten. Dies hat sowohl die ohnehin schwierigeren Einstellungschancen im geringqualifizierten Bereich weiter als auch die Bildungsrendite für höher qualifizierte Beschäftigte reduziert, sodass das Ergebnis auch aus Arbeitnehmersicht eher ambivalent ist.

Auf deren anderen Seite verschlechterte sich die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bei fortgesetzt schwieriger Fachkräftegewinnung weiter, was sich in steigenden Lohnstückkosten und einer trotz guter Konjunktur verhaltenen Ertragslage widerspiegelt. Der Mindestlohn trug damit zu den insgesamt verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen am Standort bei. Gerade in der mittelständisch geprägten sächsischen Wirtschaft hat dies ohnehin bestehende Hemmnisse verstärkt, die sich in einem deutlichen Rückgang der allgemeinen Investitionstätigkeit in den letzten Jahren widerspiegeln. Dies beeinträchtigt nicht nur die künftige Wettbewerbsfähigkeit von Standorten, sondern gefährdet maßgeblich den weiteren wirtschaftlichen Aufholprozess Sachsens. Speziell in ländlichen Gebieten hat der Mindestlohn zudem zu einem abnehmenden Unternehmensbestand beigetragen, was die Lebensqualität in diesen Regionen zusätzlich schmälerte.

In Summe begrenzen die momentane konjunkturelle Sondersituation und unternehmerische Ausweichstrategien derzeit die sichtbaren negativen Effekte auf Arbeitsmarkt und Wirtschaft aber noch. Bei Normalisierung der extensiven konjunkturfördernden Rahmenbedingungen (moderate Rohstoffpreise, sehr niedrige Zinsen etc.) werden die negativen Effekte des Mindestlohns mittel- bis langfristig aber verstärkt zum Tragen kommen. Dies gilt umso mehr, als dass die Möglichkeiten in den betroffenen Betrieben erschöpft sind, weitere Kostensteigerungen zu kompensieren.

Um die negativen Auswirkungen des Mindestlohns zu begrenzen, fordert die VSW Folgendes:

1. **Bei der anstehenden Erhöhung darf nicht über das gesetzliche Orientierungsniveau laut § 9 Abs. 2 MiLoG hinausgegangen werden.** Bereits die vom Statistischen Bundesamt berechnete Anpassung um 4,8 Prozent ergäbe eine spürbare Reallohnsteigerung, welche zudem die jahresdurchschnittliche gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung je Arbeitsstunde von 1,7 Prozent in Sachsen übertreffen würde.
2. **Die Haftung für Subunternehmer muss im Mindestlohngesetz überarbeitet und praxisgerecht reduziert werden.** Haftung und Sanktionen für die Nichtzahlung des Mindestlohns müssen sich in angemessenen Grenzen bewegen, damit der Personaleinsatz innerhalb von inländischen Wertschöpfungsketten nicht mit praxisfernen Risiken verbunden ist. Dies erfordert eine entsprechende Gesetzesänderung. Die Haftungsregelung ist vollständig zu streichen oder zumindest auf die Durchsetzungsrichtlinie zur europäischen Entsenderichtlinie zurückzufahren, die eine Exkulpation des Auftraggebers erlaubt. Außerdem muss die Haftung auf die Mindestlohnzahlungspflicht durch den unmittelbaren Vertragspartner beschränkt werden.
3. **Die Aufzeichnungspflichten im Mindestlohngesetz müssen dringend reduziert werden.** Die Aufzeichnungspflichten des Mindestlohns zielen nur auf eine kleine Minderheit an Verdachtsfällen ab, belasten aber die gesamte Wirtschaft. Damit liegt eine Unverhältnismäßigkeit vor. Die weit überwiegende Mehrheit der Unternehmen ist entweder nicht direkt vom Mindestlohn betroffen oder handelt gesetzeskonform. Zur Reduzierung dieser muss die generelle Aufzeichnungspflicht von Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten aus dem Mindestlohngesetz gestrichen werden. Außerdem muss es für die Aufzeichnungspflicht generell ausreichend sein, dass die Dokumente einen Monat nach der jeweiligen Arbeitsleistung vorliegen (bisher: am 7. Tag nach der Arbeitsleistung). In den Ausnahmefällen der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung muss zudem auf Stundenverdienstniveaus abgestellt werden (bisher > 2.000 EUR Bruttomonatsverdienst), um Teilzeitarbeitsverhältnissen Rechnung zu tragen.
4. **Es ist klar zu regeln, dass generell alle Arbeitgeberleistungen auf den Mindestlohn anrechenbar sind.** Insbesondere muss festgelegt werden, dass Zahlungen, die neben der Vergütung für geleistete Arbeit noch eine weitere Funktion erfüllen, auf den Mindestlohn angerechnet werden. Auch Sachbezüge, die Entgelt für die Arbeitsleistung sind, müssen anrechenbar sein.
5. **Für die Berechnung des Mindestlohns ist generell das Jahreseinkommen des Mitarbeiters geteilt durch die Jahresarbeitsstunden zur Ermittlung heranzuziehen.** Die Ermittlung des Mindestlohns muss generell praxisgerecht auf eine jährliche Überprüfung anhand von Lohnjournalen und bezahlten Arbeitsstunden umgestellt werden. Allein in begründeten Verdachts- und Ausnahmefällen dürfen die verschärften Regelungen gelten.

2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Arbeitnehmerseite

Der Mindestlohn hat in Sachsen entgegen des Bundestrends zu einer überdurchschnittlichen Lohn-erhöhung bei geringqualifizierten Tätigkeiten geführt. Zur Wahrung eines Lohnabstandes wirkte sich der Anstieg der Stundenverdienste zeitversetzt aber insgesamt schwächer als bei An- und Ungelernten auch im Facharbeiterbereich aus. Unterdurchschnittliche Lohnzuwächse verzeichneten demgegenüber höher qualifizierte Beschäftigte (Techniker, Meister und Hochschulabsolventen).

Entwicklung der Stundenverdienste (Grundentgelt ohne Sonderzahlungen) Δ 2010-2016:

	\emptyset	Akademisch Qualifizierte	Facharbeiter	Angelernte	Ungelernte
Deutschland	+14%	+14%	+12%	+12%	+13%
Sachsen	+16%	+14%	+16%	+19%	+22%

Entwicklung der Lohnspreizung in Sachsen (\emptyset Stundenverdienste = 100%)

	\emptyset	Akademisch Qualifizierte	Facharbeiter	Angelernte	Ungelernte
2010	100%	124%	85%	68%	60%
2016	100%	122%	84%	70%	63%

Anm.: Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich (WZ B-S), nur Vollzeitbeschäftigte, Männer und Frauen gesamt, Leitende Angestellte (LG1) im Durchschnittswert inbegriffen

Quelle: Vierteljährliche Verdiensterhebung, Stat. Bundesamt (v. J.); Ber. imreg (2018)

Hierdurch hat sich die Lohnspreizung innerhalb Sachsens in den vergangenen Jahren erkennbar reduziert. Dies geschah entgegen des eigentlichen Arbeitsmarktumfeldes, bei dem ein sehr hohes Arbeitslosen-Vakanz-Verhältnis bei Helfer-Tätigkeiten einem sehr niedrigen bei Facharbeiter- und höher qualifizierten Tätigkeiten entgegenstehen.

Damit hat der Mindestlohn den arbeitsmarktseitig eigentlich gebotenen und zu erwartenden Einkommenszuwachs bei qualifizierten Beschäftigten gebremst, während geringqualifizierte Beschäftigte überdurchschnittliche Lohnzuwächse verbuchen konnten. Mit anderen Worten wurde die Entwicklung des Arbeitslohns als Preissignal für einen effizienten Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage am Arbeitsmarkt durch die politischen Eingriffe gestört, woraus sich wiederum folgende Probleme für die sächsische Wirtschaft ergeben:

- Kurzfristig schränkte der Mindestlohn für Firmen die monetären Möglichkeiten ein, um arbeitsmarktseitig an sich gebotene Entgeltanpassungen im qualifizierten Bereich vorzunehmen, was die Wettbewerbsfähigkeit sächsischer Firmen bei der Gewinnung von Fachkräften belastet.
- Mittelfristig waren zur Wahrung einer gewissen Lohnspreizung gegenüber ungelerten Tätigkeiten Anpassungen bei Angelernten und Facharbeitern notwendig. Damit war der indirekte Arbeitskostendruck deutlich höher als der direkte Anpassungsbedarf durch den Mindestlohn.

- Aus Arbeitnehmersicht reduzierte sich die Bildungsrendite durch den überdurchschnittlichen Anstieg der Stundenverdienste bei geringqualifizierten Tätigkeiten. Damit droht sich langfristig der Fachkräftemangel zu intensivieren, da Anreize für Aus- und Weiterbildung vermindert wurden.

3. Auswirkungen des Mindestlohns auf regionale Wettbewerbsbedingungen

Die durch den Markteingriff des Mindestlohns verzerrte Lohnspreizung (siehe oben) hat letztlich das gesamte Entgeltgefüge in der sächsischen Wirtschaft auch über die direkt vom Mindestlohn betroffenen Unternehmen hinaus nach oben hin beeinflusst. Im Ergebnis war die Arbeitskostendynamik in Sachsen deutlich stärker als bundesweit, wodurch die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Vergleich zusätzlich zu weiteren Kostensteigerungen beeinträchtigt wurde.

Bereits jetzt liegt das deutsche Mindestlohniveau inkl. Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung bei mehr als elf EUR und damit über den durchschnittlichen industriellen Arbeitskosten in sämtlichen mittelosteuropäischen Ländern. Allein das durchschnittliche Arbeitskostenniveau der Industrie im Nachbarland Polen wird durch den Mindestlohn um rund 3,40 EUR je Stunde überschritten. Daher kam es bei im direkten Wettbewerb mit mittelosteuropäischen Firmen und Standorten stehenden Firmen zu Auftragsverlusten und punktuellen Verlagerungen. Vor allem im Exportgeschäft - gerade bei preissensiblen Vorleistungs- und Konsumgütern - waren durch die Einführung des Mindestlohns an sich notwendige Preisanpassungen von sächsischen Unternehmen nicht durchsetzbar, was besonders für mittelständische Exporteure ein existenzielles Thema war und ist.

Entwicklung der Arbeitskosten in der Wirtschaft (2010 = 100)

	Sachsen	Deutschland
2010	100	100
2011	102	103
2012	107	106
2013	111	109
2014	113	111
2015	118	114
2016	123	117

Anm.: Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde der Arbeitnehmer, WZ A-T Quelle: R1B2, AK VGR der Länder

Die Belastung der kostenseitigen Konkurrenzfähigkeit sächsischer Firmen im überregionalen Wettbewerb wurde durch eine überdurchschnittliche regionale Verteuerung noch verstärkt. So verzeichnet Sachsen seit Einführung des Mindestlohns einen im Bundesvergleich überproportionalen Anstieg der Verbraucherpreise. Dieser resultiert insbesondere aus einer kräftigeren Verteuerung personalintensiver Dienstleistungen.

Im Ergebnis dieser Preisverzerrung verschlechterte sich die Wettbewerbsposition für produzierende Unternehmen durch höhere lokale Einkaufspreise und überdurchschnittlich steigende Arbeitskosten.

Dazu kam es zu realen Einkommenseinbußen für die überwiegende Mehrheit der Menschen, welche die höheren Arbeitskosten über die Preise bezahlen müssen.

Entwicklung der Verbraucherpreise (Verbraucherpreisindex insgesamt (2010=100))

	Sachsen	Deutschland	Differenz SN-DE
2010	100,0	100,0	0,0
2011	102,0	102,1	-0,1
2012	104,0	104,1	-0,1
2013	105,7	105,7	0,0
2014	106,7	106,6	0,1
2015	107,0	106,9	0,1
2016	107,6	107,4	0,2
2017	109,6	109,3	0,3

Quelle: Stat. Bundesamt

Erfahrungsgemäß können unter den Bedingungen eines vollständigen Wettbewerbs höhere Kosten aber nicht vollständig bzw. zumindest nicht dauerhaft über Preisanpassungen an die Kunden weitergegeben werden. Angesichts einer Wirtschaftsstruktur, die noch immer von kleinteiligen Zulieferern mit nur geringer Preissetzungsmacht und einem überdurchschnittlichen Besatz lokal ausgerichteter Dienstleistungen geprägt ist, trifft dies insbesondere für die Situation in Sachsen zu.

Entwicklung von Wirtschaftsleistung und Arbeitskosten in Sachsen (2010 = 100)

	Nominales BIP	Arbeitnehmerentgelte
2010	100,0	100,0
2011	104,7	103,3
2012	106,8	107,0
2013	109,5	110,1
2014	113,9	114,1
2015	119,5	119,3
2016	124,6	125,0

Anm.: BIP = Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen, WZ A-T Quelle: R1B1, R1B2, AK VGR der Länder

Ersteres zeigt sich daran, dass die Summe aus Inflationsrate und gesamtwirtschaftlicher Produktivität in den letzten Jahren unter dem Anstieg der Arbeitskosten lag. Hierdurch haben sich die Lohnstückkosten und die Ertragslage der Firmen in Sachsen verschlechtert. Letzteres wird in Ausweichstrategien der Kunden deutlich. So verzeichneten trotz guter Konjunktur und Konsumnachfrage personalintensive Dienstleistungen in ländlichen Gebieten eine negative Unternehmens- und Beschäftigungsentwicklung.

Vor allem die Rückgänge bei Handel, personenbezogenen Dienstleistungen und Gastgewerbe dürften nicht zuletzt auch die Attraktivität des ländlichen Raums als Wohnstandort weiter geschmälert

haben, was die innerregionalen Disparitäten weiter verschärft und so die heterogene Entwicklung bei Wirtschaft und Bevölkerung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten Sachsens letztlich weiter beschleunigt.

Das derzeit günstige Finanzierungsumfeld dämpfte das Problem zunehmender Marktaustritte noch. Bei einem steigenden Zinsniveau ist dagegen vor allem in ländlichen Gebieten mit einer weiter beschleunigten Aufgabe von Unternehmen und damit einhergehend mit einem Verlust von Arbeitsplätzen und Lebensqualität zu rechnen, was die Negativspirale in den Gebieten weiter verstärkt. Dies kann durchaus ein langwieriger Prozess sein, da aufgrund des Kostendruckes weniger Gewinn zur Verfügung steht, der für Investitionen oder die Entwicklung neuer Produkte genutzt werden kann, was wiederum die nachhaltige Weiterentwicklung der Unternehmen gefährdet.

Entwicklung des Unternehmensbestandes in den sächsischen Landkreisen

Branche	Δ 2016/2010
Immobilienwesen	-45,2%
Logistik	-16,5%
Handel	-13,0%
Sonst. Dienstleistungen	-12,0%
Gastgewerbe	-11,4%
Finanzdienstleistungen	-8,1%
Insgesamt	-6,3%
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	-4,7%
Baugewerbe	-1,3%
Öffentliche Dienstleistungen	0,1%
Information und Kommunikation	7,7%
Unternehmensdienstleistungen	8,0%

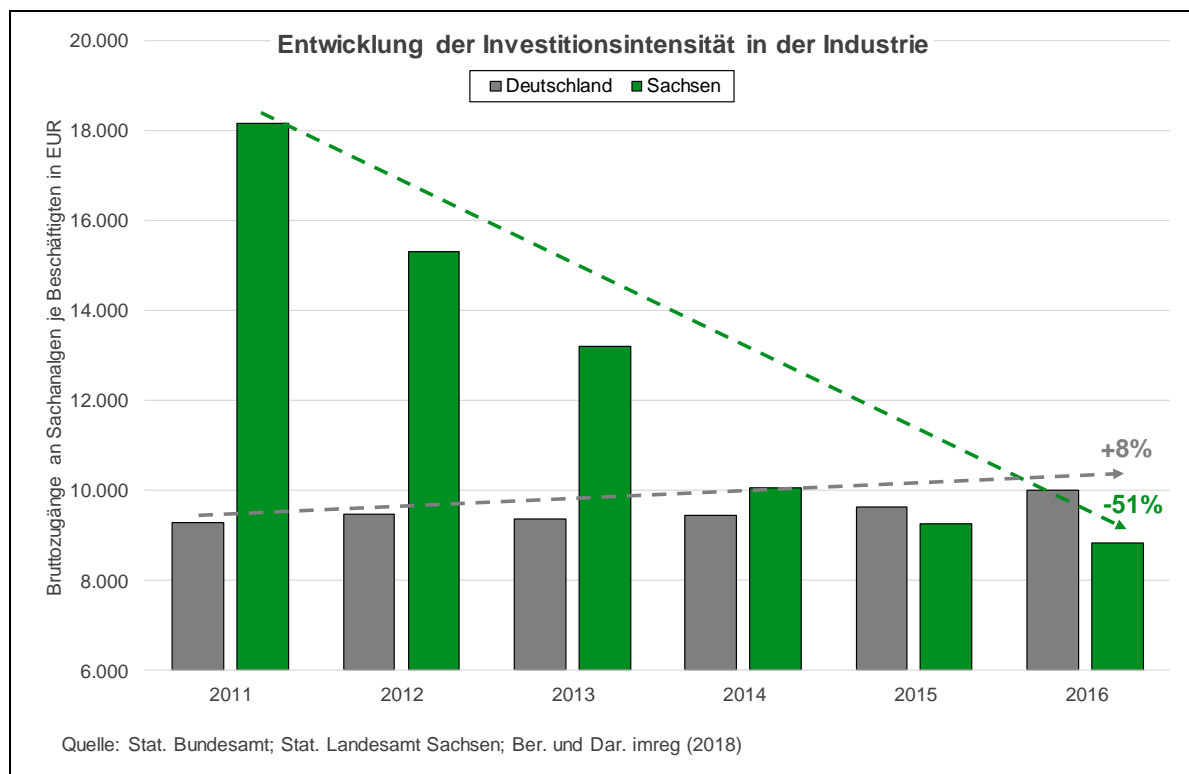
Anm.: Unternehmensregister-System 95 (URS 95) Quelle: Stat. Landesamt Sachsen; Ber. imreg (2018)

Die Beeinträchtigung von Investitionsentscheidungen ist aber nicht nur ein Problem von Firmen oder Branchen, die direkt vom Mindestlohn betroffen sind. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ging flächendeckend mit zusätzlichen Bürokratiekosten für Unternehmen einher, obwohl eine über dem Mindestlohniveau liegende Entlohnung für die weit überwiegende Mehrheit der Firmen und Arbeitnehmer auch in der sächsischen Wirtschaft Realität ist.

- Infolge der Auftraggeberhaftung nach § 13 MiLoG müssen produzierende Betriebe über die gesamte Wertschöpfungskette entsprechende Verpflichtungs- und Freistellungserklärungen von ihren jeweiligen Dienstleistern bzw. Werkvertragspartnern einholen.
- Durch die generelle Aufzeichnungspflicht von Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten ist branchenübergreifend ein erheblicher Anteil der Unternehmen den bürokratischen Belastungen des Mindestlohngesetzes ausgesetzt. Dies wirkt sich gerade im Mittelstand sowie bei Praktikanten negativ aus.

- Aufgrund unvollständiger oder fehlender Definitionen führt der Mindestlohn zu Unsicherheiten bei dessen Handhabung.

Dabei stellt eine überbordende Regulierung und Bürokratie das größte Investitionshemmnis aus Sicht deutscher Unternehmen dar. Hiervon ist wiederum insbesondere die mittelständisch strukturierte sächsische Wirtschaft betroffen. Deutlich werden diese negativen Effekte insbesondere anhand der Investitionsentwicklung in der sächsischen Industrie, die vor allem von den negativen indirekten Effekten des Mindestlohns betroffen ist. Die Bruttozugänge an Sachanlagen haben sich in der sächsischen Industrie seit 2011 halbiert. Dabei verzeichneten alle Firmengrößen eine rückläufige Investitionstätigkeit. Inzwischen ist die Investitionstätigkeit je Beschäftigten im Bundesvergleich unterdurchschnittlich, was mit Blick auf den volkswirtschaftlichen Aufholbedarf und das hierfür gebotene Größenwachstum im Mittelstand alarmierend ist.



4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung

Die derzeit messbaren negativen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungsnachfrage konzentrieren sich insbesondere auf eine fortgesetzt hohe Langzeitarbeitslosigkeit trotz insgesamt guter Arbeitsmarktlage sowie auf einen Rückgang von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

Die Anzahl ausschließlich geringfügig Beschäftigter ging in Sachsen entgegen des allgemeinen Trends von Juni 2014 bis Juni 2017 um 20.000 bzw. 11 Prozent zurück. Vor allem Frauen waren davon betroffen. Da bei Anhebung des Mindestlohns nicht die Geringfügigkeitsgrenze erhöht wurde, war hier vielfach eine Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Teilzeitverhältnisse erforderlich, was die Arbeitsplätze für die Arbeitnehmer finanziell unattraktiver machte und damit die ohnehin angespannte Personalrekrutierung weiter erschwert. Die Geringfügigkeitsgrenze sollte daher künftig entweder simultan mit dem Mindestlohn angehoben oder alternativ eine maximale Stundenanzahl festgelegt werden.

Zum anderen führte der höhere bürokratische Aufwand dazu, dass insbesondere Praktikanten- und Werkstudentenstellen gestrichen wurden. Dies spiegelt sich in einem überdurchschnittlichen Rückgang dieser Arbeitsverhältnisse in wissensintensiven Branchen wider.

Allgemein hat der Mindestlohn allerdings vor allem die Einstellungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen bzw. Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen erschwert. So konzentriert sich die gute Beschäftigungsnachfrage in Sachsen auf Facharbeiter und höher qualifizierte Tätigkeiten. In vielen qualifizierten Berufsgruppen insbesondere der Metall- und Elektroindustrie gibt es bereits deutlich mehr offene Stellen als Arbeitslose, während laut Bundesagentur für Arbeit im Januar 2018 in Helfersegmenten auf eine offene Stelle elf Arbeitslose kamen.

Alarmierend ist, dass von den im Januar 2018 rund 141.000 erwerbslos gemeldeten Sachsen fast die Hälfte nur für Helfertätigkeiten vermittelbar ist. Rund 50.000 Erwerbslose sind dabei bei der Bundesagentur für Arbeit in Sachsen als langzeitarbeitslos registriert. Trotz allgemein sehr hoher Beschäftigungsnachfrage gelang zuletzt nur jedem achten Langzeitarbeitslosen der Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt. Da jeder dritte Langzeitarbeitslose gar keine abgeschlossene Berufsausbildung besitzt und in vielen weiteren Fällen bestehende Ausbildungen aufgrund der langen Arbeitslosigkeit entwertet sind und der Mindestlohn vor allem in geringqualifizierten Bereichen die Arbeitskosten verteuert hat, stellt dieser eine weitere Einstellungsbarriere für diesen Personenbereich dar.

Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose sollte daher unbedingt beibehalten werden, zumal mit Blick auf den noch deutlich höheren und weiter gestiegenen SGB II-Anteil an allen Arbeitslosen die Problematik struktureller Arbeitslosigkeit in den amtlichen Langzeitarbeitslosenzahlen unterzeichnet wird. Daher wäre es vielmehr notwendig und empfehlenswert, die Ausnahmetatbestände des § 22 Absatz 4 auf alle neu eingestellten Erwerbslosen in SGB II zu erweitern.

Dresden/18.06.2018