

Gerhard Bosch

Mindestlohn: Geringverdiener profitieren, aber noch Umsetzungsprobleme

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission am 1. März 2018

2018
01

Kurz gefasst:

- Die Mindestlöhne in Deutschland werden viel zu häufig umgangen und unterschritten. Besorgniserregend ist, dass die Zahl der anspruchsberechtigten Beschäftigten, denen der Mindestlohn noch vorenthalten wird, weiterhin hoch ist. Nach Berechnungen des DIW erhielten 2016 rund 1,8 Millionen anspruchsberechtigte Personen weniger als 8,50 Euro.
- Besonders hoch ist die Nichteinhaltung des Mindestlohns in schwer zu kontrollierenden Kleinstbetrieben und in prekären Beschäftigungsformen. Regelverstöße sind bei Minijobs offensichtlich endemisch. Man kann ihnen nicht allein durch Kontrollen begegnen. Erforderlich ist die Abschaffung des Sonderstatus dieser Beschäftigungsform, die offensichtlich sowohl Beschäftigten als auch Unternehmen das Signal vermittelt, dass auch eine Sonderbehandlung angesagt ist.
- Die Beschäftigung ist in den letzten Jahren trotz Mindestlohn weiter im Trend gewachsen. In Einzelfällen ist aber durchaus Personalabbau zu beobachten. So hat die Zahl der geringfügig Beschäftigten abgenommen und wenig produktive Betriebe mussten schließen. Die Gesamtbilanz ist aber eindeutig positiv.

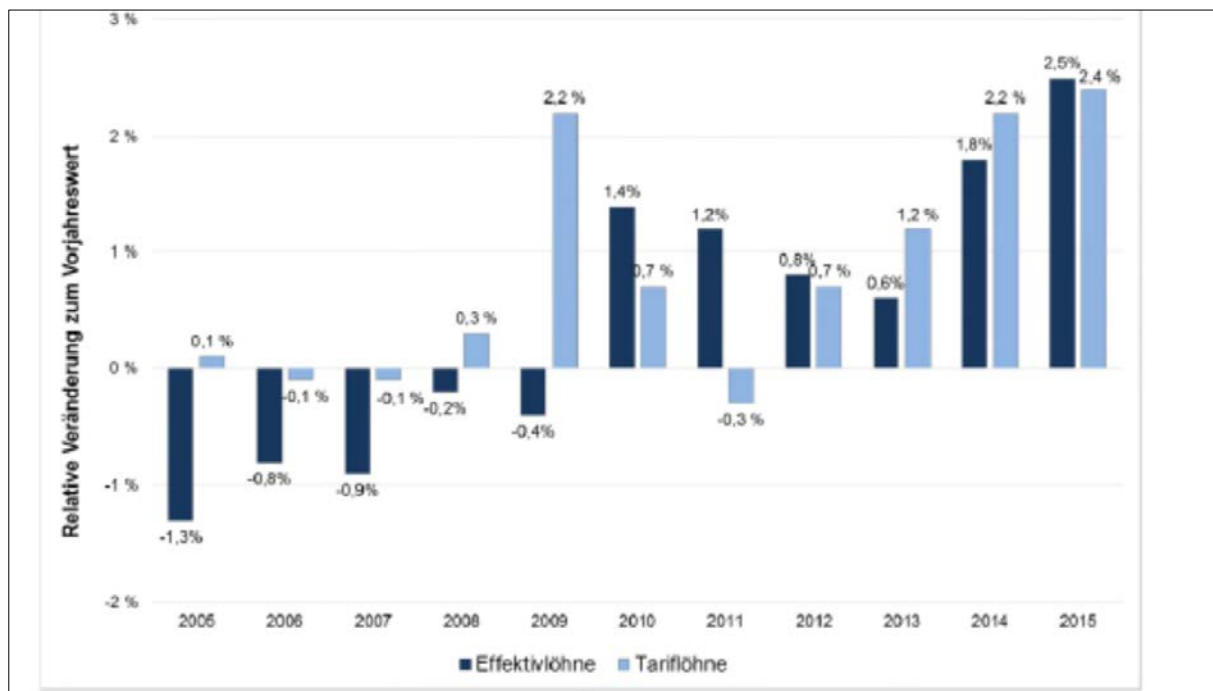
1. Die deutsche Besonderheit – ein Mindestlohn der Tarifpartner

Der deutsche Mindestlohn unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von den Mindestlöhnen in vielen anderen Ländern. Hervorzuheben ist dabei vor allem der starke Einfluss der Sozialpartner auf die Zusammensetzung der Mindestlohnkommission und die Erhöhung des Mindestlohns, der durch folgende Regelungen gesichert ist (Bosch 2018). Erstens werden die Mitglieder der Mindestlohnkommission einschließlich des Vorsitzenden und der Vertreter/innen aus dem Kreis der Wissenschaft von den Spitzenorganisationen der Sozialpartner vorgeschlagen und nicht wie beispielsweise im Vereinigten Königreich vom der Regierung ausgewählt. Zweitens haben die Wissenschaftler/innen ebenfalls anders als im Vereinigten Königreich kein Stimmrecht, sondern nur beratende Funktionen. Drittens sollen sich die Mindestlohnerhöhungen „nachlaufend an den Tariferhöhungen orientieren“ (§ 9, 2 MiLoG). Viertens haben die Sozialpartner durch ihre selbstgewählte Geschäftsordnung diese Orientierung an den Tarifverträgen zu einer Quasi-Indexierung des Mindestlohns ausgebaut, da nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit von dieser Regel abgewichen werden kann. Man kann daher davon ausgehen, dass es zu solchen Abweichungen nur in außerordentlichen Situationen, wie z.B. einer weiteren Finanzkrise, kommen wird. Fünftens schließlich kann die Bundesregierung die Empfehlung der Mindestlohnkommission zur Erhöhung des Mindestlohns nicht ändern. Sie kann allenfalls die Allgemeinverbindlicherklärung verweigern.

Nur in Belgien haben die Sozialpartner einen vergleichbar starken Einfluss auf den Mindestlohn. Dort beruht der Mindestlohn auf einem Tarifvertrag, der die Unterschriften der Sozialpartner trägt und für allgemeinverbindlich erklärt wird.

Durch die weitgehende Delegation der Beratung und Beschlussfassung über die Erhöhungen des Mindestlohns an die Sozialpartner folgte man der deutschen Tradition der Tarifautonomie und hat den gesetzlichen Mindestlohn ebenso wie die Branchenmindestlöhne so weit wie möglich pfadabhängig gestaltet. Der große Vorteil ist, dass Entscheidungen über den Mindestlohn aus dem Tagesgeschäft herausgenommen worden sind. Die teilweise erratischen politischen Eingriffe in den Mindestlohn in die eine (überdurchschnittliche Erhöhung) oder die andere Richtung (Absenkung) in manchen Ländern sind damit erschwert worden. Gleichzeitig ist auch eine schleichende Aushöhlung des Mindestlohns durch Nichtstun, also jahrelange Nichterhöhungen, wie in den Vereinigten Staaten unwahrscheinlich. Überdies hat die partnerschaftliche Einbindung der Sozialpartner in bewährter Tradition, die Konflikte um den Mindestlohn institutionalisiert, so dass die Arbeitgeberverbände ihren Frieden mit dieser neuen Institution geschlossen haben.

Schaubild 1: Entwicklung der realen Tarif- und Effektivlöhne 2005–2015



Quelle: Bundesregierung 2017: 75 (Berechnungen auf Basis des WSI Tarifarchivs und Destatis)

Über die möglichen Auswirkungen der Quasi-Indexierung des deutschen Mindestlohns wurde bislang noch nicht geforscht. Ich vermute Auswirkungen in drei Richtungen. Erstens stabilisiert der Mindestlohn vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Löhne in den nicht-tarifgebundenen Bereichen der Wirtschaft nach unten. Schaubild 1 zeigt den starken Verfall der Real-löhne zwischen 2005 und 2007, der durch eine Orientierung an den Tariflöhnen aufgehalten worden wäre. Zweitens ist eine schleichende Erosion des Mindestlohns wie in den Vereinigten Staaten unwahrscheinlich, da die Tarifbindung und die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit in Kernbranchen hoch sind und die Sozialpartner mit ihren dortigen Abschlüssen den Mindestlohn mitziehen. Drittens ist davon auszugehen, dass die Tariflöhne in den gut organisierten Branchen schneller steigen als die unteren Löhne in den nicht-tarifgebundenen Unternehmen. Durch diese „Tarifdrift“ im dualisierten deutschen Arbeitsmarkt wird der Mindestlohn im längeren Verlauf prozentual wahrscheinlich stärker als der Medianlohn angehoben werden. Falls die Tarifbindung, die seit 1990 stark abgenommen hat, weiter sinkt, könnte dieser Effekt im Zeitverlauf sogar stärker werden. Viertens wird die „Tarifdrift“ allerdings erheblich dadurch gebremst, dass der Mindestlohn nur alle zwei Jahre erhöht wird. Besonders in Zeiten mit höheren Tarifabschlüssen wie seit 2015 bis heute müssen die Mindestlohnbezieher/innen lange warten, bevor sie von den allgemeinen Lohnsteigerungen profitieren. Dadurch verlieren sie natürlich Geld.

Die möglichen positiven Effekte der „Tarifdrift“ auf die Zunahme des Mindestlohns sind in Schaubild 1 erkennbar. Sie würden noch sichtbarer, wenn man bei den Effektivlöhnen die hohen Einkommen, die überdurchschnittlich gewachsen sind und als Vergleichsmaßstab für die effektiven Lohnsteigerungen in den unteren und mittleren Dezilen nicht taugen, heraus nehmen würde.

2. Positive Auswirkungen auf die Löhne – aber noch erhebliche compliance-Probleme

Mindestlöhne haben durch die Festlegung einer Lohnuntergrenze direkte Auswirkungen auf die Löhne. Sie können darüber hinaus auch Sekundärwirkungen entfalten, die in der Literatur als ripple-Effekte bezeichnet werden. Solche Sekundäreffekte können institutionalisiert sein, wenn die Tarifbindung sehr hoch ist und mit Erhöhungen des Mindestlohns auch die Tarifgitter neu verhandelt und entsprechend nach oben geschoben werden. Sie sind auch in deregulierten Arbeitsmärkten zu beobachten, in denen Unternehmen sich durch eine Bezahlung oberhalb des Mindestlohns als gute Arbeitgeber profilieren oder durch Lohnanhebungen für qualifizierte Beschäftigte den früheren Lohnabstand zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen wieder herstellen wollen.

Die Bundesregierung wollte die ripple-Effekte des Mindestlohns stärken. Sie hat daher 2014 das Mindestlohngesetz in das sogenannte „Tarifautonomiestärkungsgesetz“ eingebunden. Dieses Gesetzespaket enthielt auch die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeits-erklärung von Tarifverträgen und die Möglichkeit der Vereinbarung zusätzlicher Branchen-mindestlöhne für nunmehr alle Branchen. Die Primär- und Sekundäreffekte des Mindestlohns auf die Einkommen sollen im Folgenden getrennt betrachtet werden.

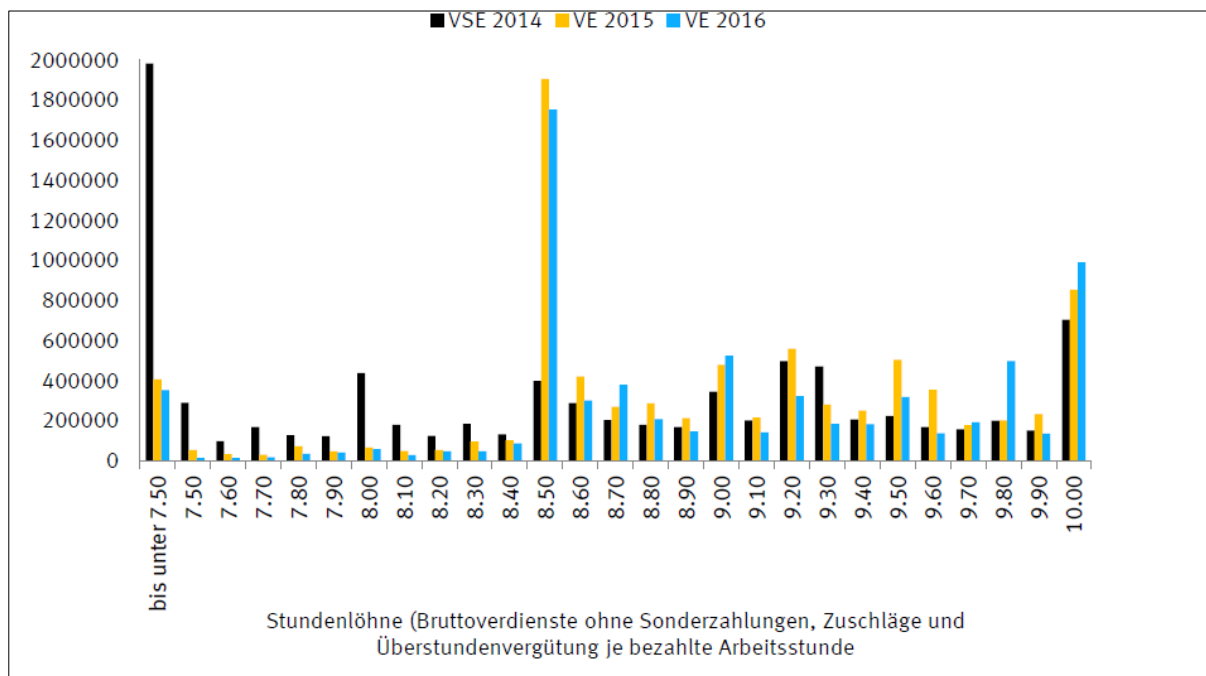
2.1 Hohe Lohnsteigerungen in den unteren Einkommensdezilen

Bei der Untersuchung der Einkommenseffekte des Mindestlohns stehen unterschiedliche Quellen zur Verfügung. Die Verdiensterhebung 2016 beruht auf freiwilligen Angaben von insgesamt 7862 Betrieben, während über das sozio-ökonomische Panel (SOEP) rund 16 000 Haushalte mit rund 13 000 Erwerbstätigen befragt. In beiden Befragungen werden Stundenlöhne nicht direkt erfragt, sondern aus den Angaben zur Arbeitszeit und den Monatslöhnen berechnet, was angesichts von Sonderzahlungen oder Einzahlungen oder Entnahmen von Arbeitszeitkonten nicht einfach ist. Durch Erinnerungslücken, ungenaue Angaben oder andere Probleme

bei der Berechnung des Stundelohns kann es zu Ungenauigkeiten kommen. Beide Datensätze zusammen grenzen aber den Datenkorridor ein, in dem die reale Entwicklung liegt.

Die Daten der Verdiensterhebung von 2016 lassen sich mit den Daten der Verdienststrukturerhebung, einer umfassenderen Befragung, die aber nur alle vier Jahre durchgeführt wird, und die der Verdiensterhebung von 2015 vergleichen. Schaubild 2 zeigt eine deutliche Verschiebung der Stundenlöhne über die Mindestlohngrenze von 8,50. Die Verschiebung fand vor allem im Jahre 2015 statt, setzte sich aber 2016 in abgeschwächter Form fort, da einige der abweichenden Tarifverträge ausliefen und mehr Unternehmen sich an den Mindestlohn hielten. Die Zahl der Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn erhielten, ist nach der Verdiensterhebung von etwa 1 Million im Jahr 2015 auf 750 000 im Jahr 2016 zurückgegangen. Nimmt man die Betriebe aus, die aufgrund von allgemeingültigen Übergangstarifverträgen vom Mindestlohn noch ausgenommen waren, sinkt die Zahl auf 650 000 (Statistisches Bundesamt 2017a: 16). Immerhin 84% der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe gaben an, die Löhne erhöht zu haben (ebenda: 20), wenn auch offensichtlich nicht immer im erforderlichen Maße.

Schaubild 2: Verteilung der Jobs unter Mindestlohngesetz nach Stundenlohn



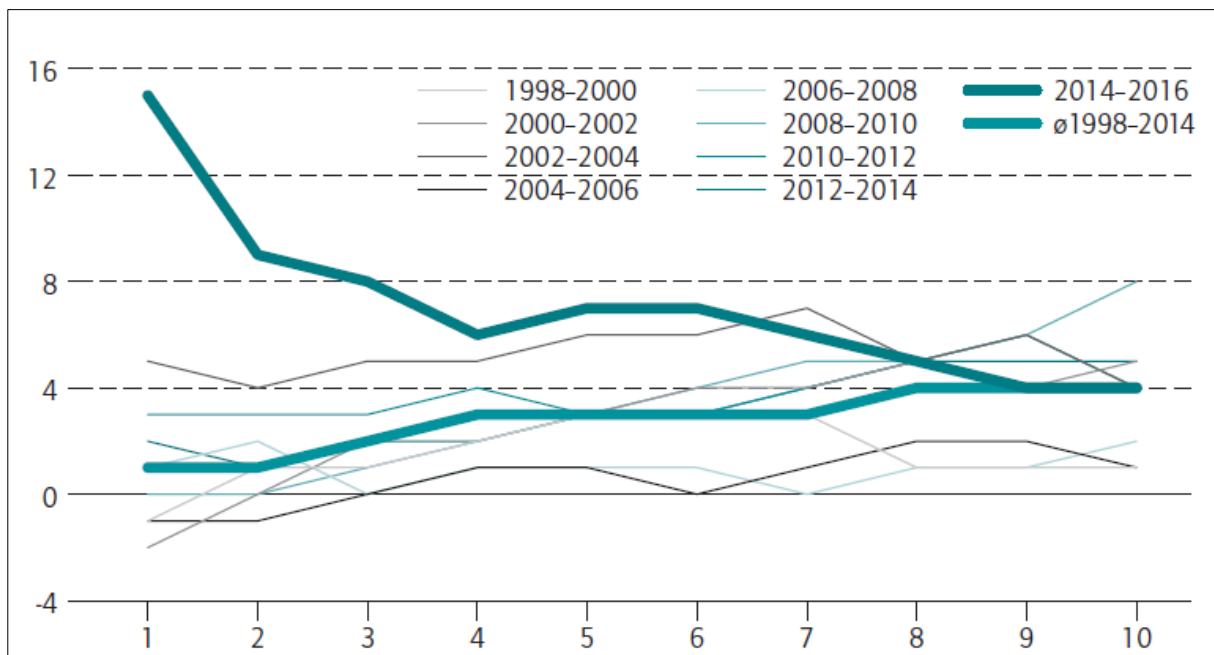
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017a: 16

Eine detaillierte Auswertung der SOEP-Daten durch das DIW lässt die beträchtlichen Lohnsteigerungen in den unteren Dezilen der Einkommensverteilung erkennen. In den Jahren 1998

bis 2014, also vor Einführung des Mindestlohns, stiegen die Löhne in den beiden unteren Dezilen mit ungefähr 1% pro Jahr deutlich langsamer an als die Löhne in den oberen Dezilen 8 bis 10, die um durchschnittlich 4% pro Jahr zulegten. Diese Entwicklung hat sich 2014-2016 umgekehrt. Im untersten Dezil kam es sogar zu Lohnsteigerungen von 15%. Deutlich mehr als der Durchschnitt (4,8%) erhielten Frauen (6,8%), Minijobber (9,2%), Beschäftigte ohne Berufsausbildung (7,2%), Beschäftigte in Betrieben zwischen 5-9 Beschäftigten (13,4%) und Ausländer/innen (9,3%) (Burauel u.a. 2017: 1121). Beschäftigte in Kleinstbetrieben mit bis zu 5 Beschäftigten lagen mit nur 3,2% hingegen unter dem Durchschnitt, was auf erhebliche Compliance-Probleme in diesem Bereich verweist.

Die höheren Lohnsteigerungen bei den Frauen haben einer anderen Studie zufolge die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen verringert. Nach einer Simulationsstudie sinkt die Lohnlücke um 2,4 Prozentpunkte von 21,5% auf 19,1% (Boll 2017). Es überrascht nicht, dass durch den Mindestlohn die Angleichung der Einkommen dabei ausschließlich in den beiden untersten Quantilen der Einkommensverteilung erfolgt. Eine Überprüfung dieser Datensimulation mit realen Daten steht allerdings noch aus.

Schaubild 3: Nominales Wachstum des vertraglichen Stundenlohns über zwei Jahre nach Dezilen 1998–2016

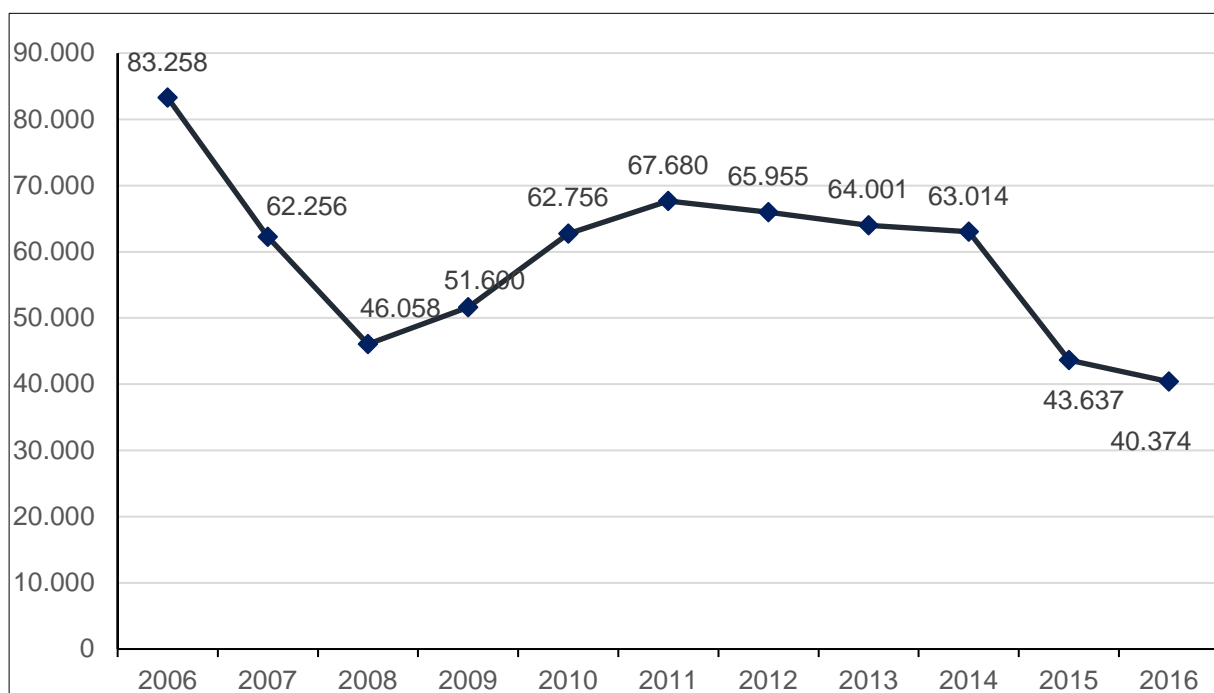


Quelle: Burauel u.a. 2017: 1110

Nach den Berechnungen des DIW erhielten rund 1,8 Millionen anspruchsberechtigte Personen 2016 weniger als 8,50 €. Kalina/Weinkopf (2017) kommen zu noch etwas höheren Zahlen. Besonders hoch ist der Anteil der Non-Compliance bei Minijobs (43,3%), befristet Beschäftigten (19,2%), Beschäftigten ohne Berufsausbildung (15,6%) sowie in Betrieben mit unter 5 Beschäftigten (33,3%) und Betrieben mit 5-9 Beschäftigten (23,6%) (Burauel u.a. 2017: 1120).

Selbst die überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen für einige dieser Beschäftigungsgruppen reichten offensichtlich nicht aus, um alle Beschäftigten in diesen Gruppen über die Mindestlohnschwelle zu bringen. Dies zeigt, wie extrem ausgefasert die deutsche Lohnstruktur vor Einführung des Mindestlohns war. Fallstudien belegen, dass die meisten Betriebe inzwischen eine „saubere Aktenlage“ haben und für die vertragliche Arbeitszeit mindestens 8,50 € bzw. 8,84 € bezahlen (Weinkopf/Hüttenhoff 2017). Nicht bezahlt werden aber häufig Zusatzarbeiten über die vertragliche Arbeitszeit hinaus und zwar insbesondere in Kleinbetrieben ohne Betriebsräte und bei Beschäftigtengruppen mit geringer Verhandlungsmacht. Bei den Minijobs kommt die Nichtgewährung von bezahltem Urlaub und Krankheitstagen hinzu. Mehrere Untersuchungen haben festgestellt, dass solche Regelverletzungen bei Minijobs weit verbreitet sind (z.B. Fischer u.a. 2015; Bosch/Weinkopf 2017), was die besonderen Aufzeichnungspflichten der Arbeitszeit bei Minijobs unabdingbar macht.

Schaubild 4: Arbeitgeberkontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit



Quelle: Hüttenhoff/Weinkopf 2018 (Statistik Zoll)

Hinzu kommt, dass die Zahl der Kontrollen abgenommen hat. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die für die Kontrollen zuständig ist, kontrollierte 2014 noch 63 000 Betriebe (Schaubild 4). Die Zahl fiel um mehr als ein Drittel auf 43 627 im Jahre 2015 und 40 374 im Jahre 2016. Erst 2017 begannen die Kontrollzahlen wieder deutlich zu steigen (Deutscher Bundestag 2017). Als Grund für die abnehmende Kontrolldichte wurden ein Strategiewechsel zur vorrangigen Bekämpfung organisierter Kriminalität sowie der vorübergehende Einsatz vieler Zoll-Beamter in der Flüchtlingshilfe genannt, wo extremer Personalnotstand herrschte. Vermutlich hat man aber auch den Betrieben Zeit gelassen, sich an den Mindestlohn anzupassen. In den ersten vier Monaten 2015 jedenfalls fanden kaum Kontrollen statt.

2.2 Positive Sekundärwirkungen bis in die Mitte der Einkommensverteilung

Während sich zahlreiche Untersuchungen zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen finden lassen, sind die Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und Tarifverträgen und ihre gemeinsamen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung bislang hingegen kaum erforscht. Erst seit einigen Jahren werden die Wirkungen von Mindestlöhnen auf die darüber liegenden Löhne, die so genannten „*ripple*-Effekte“, empirisch untersucht. Wicks-Lim (2008) fand heraus, dass Erhöhungen des US-amerikanischen Mindestlohnes Auswirkungen bis zum vierten Dezil in der Lohnverteilung haben und dass die Auswirkungen besonders stark in Branchen sind, in denen sich die Löhne knapp über dem Mindestlohn konzentrieren. Stewart (2010) konnte hingegen im Vereinigten Königreich keine *ripple*-Effekte von Mindestlöhnen feststellen. Seine quantitativen Ergebnisse werden durch Fallstudien in typischen Niedriglohn-Branchen untermauert (Grimshaw 2010). Diese zeigen, dass Lohndifferenzen nicht wiederhergestellt worden und sogar negative *ripple*-Effekte aufgetreten sind, da der Abstand zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und den Löhnen über dem Mindestlohn abgenommen hat. Die Gründe hierfür sind in der Schwächung des britischen Tarifsystems und der Aufstockung geringer Löhne durch staatliche Subventionen (*in-work benefits*) zu sehen, die das Interesse der Beschäftigten, höhere Löhne auszuhandeln, schwächen. Koubi/Lhommeau (2007) und Gautier (2017) stellten für Frankreich fest, dass eine Erhöhung des Mindestlohns (SMIC) zu Erhöhungen der Löhne bis zum zweifachen des SMIC mit abnehmender Quote führte. Die neuere deutsche Mindestlohnforschung zu den Auswirkungen von Branchenmindestlöhnen zeigt, dass in Branchen mit hohem Fachkräfteanteil bei Erhöhungen der Mindestlöhne die Lohnkurve in Westdeutschland in die Mitte verschoben wurde mit beträchtlichen *ripple*-Effekten bis deutlich über den Medianlohn der Branche hinaus, während in Ostdeutschland die Lohnstruktur komprimiert wurde mit zum Teil deutlichen Verlusten bei den höheren Löhnen (Bosch/Weinkopf 2012).

In Lohntheorien wird auf die Bedeutung von so genannten Ecklöhnen („*key rates*“) verwiesen, an denen sich die Löhne anderer Beschäftigter orientieren (Dunlop 1957). Die Löhne der Beschäftigten mit besserer Qualifikation, längerer Betriebszugehörigkeit oder höherer Stellung in der Hierarchie steigen, wenn sich diese Ecklöhne innerhalb von so genannten Lohnkonturen („*wage contours*“) verändern. Gemeint sind einigermaßen stabile Lohnstrukturen in Branchen, Berufsgruppen oder Regionen (Dunlop 1957: 131). Dunlop konnte selbst für die USA im Jahr 1957 noch davon ausgehen, dass „Tarifverhandlungen als der Normalfall angesehen werden müssen“ (125, Übersetzung G.B.), so dass er die Lohnkonturen damals noch mit den Gehaltsrahmentarifverträgen gleichsetzte, in denen eine Erhöhung der Ecklöhne das gesamte Tarifgitter in festen Proportionen nach oben verschob. Mit der Schwächung der Gewerkschaften sowie der Dezentralisierung und Individualisierung der Lohnfindung sind die Lohnkonturen jedoch in vielen Ländern informeller und vor allem instabiler geworden, so dass heute in den OECD-Ländern die Spannbreite von positiven bis hin zu negativen *ripple*-Effekten reicht und sich diese Effekte auch im Zeitablauf ändern können.

Autor/innen aus Ländern mit geringer Tarifbindung und hohen betrieblichen Entscheidungsspielräumen über Lohnstrukturen begründen positive *ripple*-Effekte vor allem mit dem Interesse der Unternehmen, Lohnunterschiede im Unternehmen zu bewahren. Um die Arbeitsmoral, Motivation und Produktivität der Beschäftigten zu erhalten, müssten auch die Löhne der besser Qualifizierten angehoben werden (Wicks-Lim 2008: 199; Stewart 2010: 2). Dies hat im Vereinigten Königreich aber offenbar viele Unternehmen nicht davon abgehalten, die Kosten einer Erhöhung der Mindestlöhne durch eine Absenkung der darüber liegenden Löhne zu finanzieren. Da der gesetzliche Mindestlohn in Frankreich in vielen Branchen nahe an den untersten Tariflöhnen liegt, wird bei einer Erhöhung des Mindestlohnes in diesen Branchen das Tarifgefüge insgesamt angehoben. Daher verwundern die hohen *ripple*-Effekte in Frankreich nicht. Diese Unterschiede in den Lohninstitutionen sprechen dafür, dass die Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und Tarifverträgen ganz unterschiedlich sind und von der jeweiligen Architektur der Institutionen der Lohnfindung abhängen (Bosch/Weinkopf 2013).

Schaubild 3 gibt wichtige Hinweise auf mögliche *ripple*-Effekte in Deutschland. Zwischen 2014 und 2016 stiegen die Löhne bis ins sechste Dezil stärker als zuvor. Es ist zu vermuten, dass es vor allem die Unternehmen waren, die bewährte Lohndifferentiale wieder herstellen wollten. Allerdings hat wohl auch die Tarifpolitik einen Teil dazu beigetragen. Die Gewerkschaften haben schon ab 2010 in Erwartung des kommenden Mindestlohns versucht, die Tarifverträge über das Niveau von 8,50 € anzuheben, was ihnen weitgehend gelungen ist. 2010 lagen noch in 31 Wirtschaftszweigen 16% aller Vergütungsgruppen unter 8,50 €. 2017 waren es nur 1% der Vergütungsgruppen in 7 Wirtschaftszweigen (Bispinck 2017a). In einzelnen Branchen sind die

Gewerkschaften oder auch die Arbeitgeberverbände zu schwach für Neuverhandlungen. Beispiele dafür sind das Metallhandwerk in Sachsen oder die Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern (Schaubild 5).

Die ripple-Effekte sind dort am ehesten institutionalisiert, wo die unterste Lohngruppe nahe am Mindestlohn liegt, wie in der Systemgastronomie. In den Bereichen, wo die Gewerkschaften stark sind wie im öffentlichen Dienst, der Deutschen Post oder der Metall- und Chemischen Industrie liegen die untersten Tariflöhne deutlich über dem Mindestlohn, so dass sich aus der Erhöhung des Mindestlohns kein Anlass zu Neuverhandlungen ergibt. Diese Bereiche ziehen aufgrund der Quasi-Indexierung des Mindestlohns diesen eher nach oben.

Mit Einführung des Mindestlohns war die Befürchtung verbunden, dass damit das Interesse der Arbeitgeber an höheren Branchenmindestlöhnen zurückgeht, was bei den Wäschereien zu beobachten ist. Der letzte Branchenmindestlohn lief dort 2017 aus. „Da die größeren Wäschereien nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keinen Sinn mehr darin sehen, einen tariflichen Mindestlohn zu vereinbaren, wird es nach dem 30.9.2017 allerdings keinen weiteren branchenweiten Mindestlohntarifvertrag mehr geben.“ (Lesch 2017: 32)

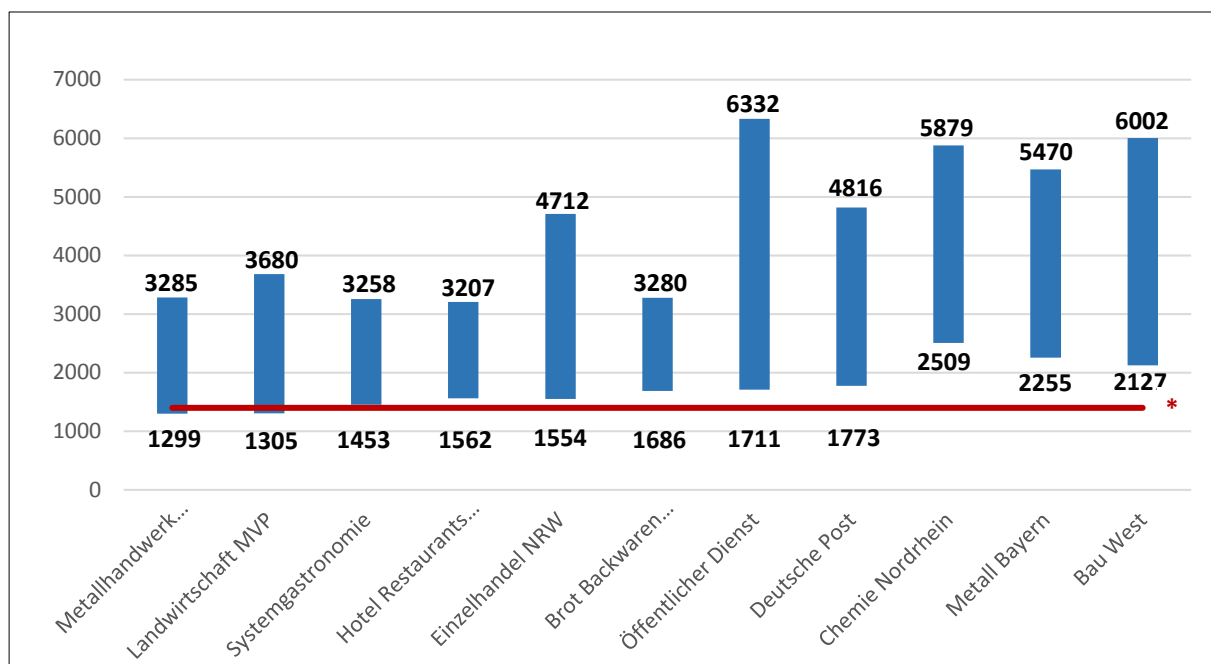
In anderen Branchen kam es hingegen zu Neuverhandlungen. Anfang 2018 gelten Branchenmindestlöhne in 15 Branchen mit rund 3,8 Millionen Beschäftigten ausgehandelt worden. Die wichtigsten Branchen sind die Gebäudereinigung (983 000 Beschäftigte), die Pflege (870 000 Beschäftigte) und das Baugewerbe (527 000 Beschäftigte) (Deutscher Bundestag 2017: 2). Es ist davon auszugehen, dass der gesetzliche Mindestlohn in den Verhandlungen als Referenzgröße, die zu übertreffen sei, eine Rolle gespielt hat.

Eine Studie des Statistischen Bundesamts zeigt, dass zwischen Dezember 2014 und Juni 2017 die Abstände zwischen den höchsten und niedrigsten Tarifverdiensten in mehreren Tarifbereichen verringert wurden. Am stärksten war dieser Rückgang mit – 7,2 % im Gastgewerbe (Statistisches Bundesamt 2018). Ganz offensichtlich hat hier der Mindestlohn zu einer leichten Kompression der Tarifstruktur geführt.

Die Tarifpolitik hat also möglicherweise positive Sekundäreffekte des Mindestlohns bis in die Mitte der Einkommensstruktur erreichen können. Angesichts der geringen Tarifbindung in den typischen Niedriglohnbranchen steht allerdings zu befürchten, dass dies Einmaleffekte sind, die sich u.U. zudem nur auf bestimmte Branchen konzentrieren. Die Intention, durch die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeit die Tarifbindung insgesamt wieder zu erhöhen und damit auch Mindestlohn und Tarifverträge in den typischen Niedriglohnbranchen enger zu verknüpfen, scheint allerdings gescheitert zu sein. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen

von Lohnstarfen aufgrund eines „öffentlichen Interesses“ seit Einführung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes sind mir nicht bekannt. Bislang fanden entsprechende Vorstöße im Einzelhandel von den Gewerkschaften, aber auch von einzelnen Arbeitgebern, die unter dem unfairen Wettbewerb leiden, keine Unterstützung der Arbeitgeberverbände (Zacharakis 2017).

Schaubild 5: Mindestlohn und Tarifverträge (Ende 2016)



*Monatsentgelt beim Mindestlohn 8,50 € bei 38 Wochenstunden. Mit einem Mindestlohn von 8,84 € (ab 1.1. 2017) liegt das Monatsentgelt bei 1456 €

Quelle: Bispinck 2017b, eigene Darstellung

Eine weitergehende Korrektur der sehr ungleichen Einkommensverteilung in Deutschland ist daher in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Das kann auf Dauer die Legitimation des Mindestlohns untergraben. Viele Beschäftigte können von dem Mindestlohn nicht leben und es werden unweigerlich Forderungen nach drastischen Erhöhungen des Mindestlohns laut werden. Die Aufgabe, für den Lebensunterhalt ausreichende Löhne zu sichern, kommt eigentlich den Tarifverträgen zu. Hier sind neue politische Initiativen zur Stärkung der Tarifbindung notwendig. Die Vereinbarung der neuen Koalition, einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Pflege einzuführen, kann ein wichtiger Schritt nicht nur für diese Branche, sondern auch für andere Branchen mit fragmentierten oder keinen Tarifstrukturen werden.

3. Keine negativen Beschäftigungseffekte festzustellen

Die neuere internationale Mindestlohnforschung ist mit verfeinerten Methoden zu dem Ergebnis gekommen, dass Mindestlöhne die Lebenslage der betroffenen Beschäftigten verbessern, ohne dabei die Beschäftigung oder die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu beeinträchtigen. Zwar kann es zu leichten Preissteigerungen kommen, die aber durch die gestiegene Kaufkraft aufgefangen werden. Mindestlöhne tragen weiterhin dazu bei, die Fluktuation der Beschäftigten im Niedriglohnsegment zu verringern, so dass die Unternehmen erheblich weniger Zeit und Geld für die Suche, Einarbeitung und Weiterbildung von Beschäftigten aufwenden müssen (Belman/Wolfson 2014; Doucouliagos/Stanley 2009; Dube/Lester /Reich 2010). Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen auch die Evaluationen zu den Wirkungen der Branchenmindestlöhne in Deutschland aus dem Jahre 2011. Diese Branchenmindestlöhne lagen schon damals teilweise deutlich über 8,50 €. Es ist überdies deutlich geworden, dass man die aggregierte Beschäftigung in den Blick nehmen muss, da durchaus Arbeitsplätze in einzelnen Unternehmen verloren gehen können, die aber an anderer Stelle gewonnen werden. Die deutschen Evaluationen zeigten z.B., dass Mindestlöhne Geschäftsmodelle erschweren, die auf Lohnunterbietung basieren, und die Nachfrage zu effizienteren Unternehmen wandert (Bosch/Weinkopf 2012b).

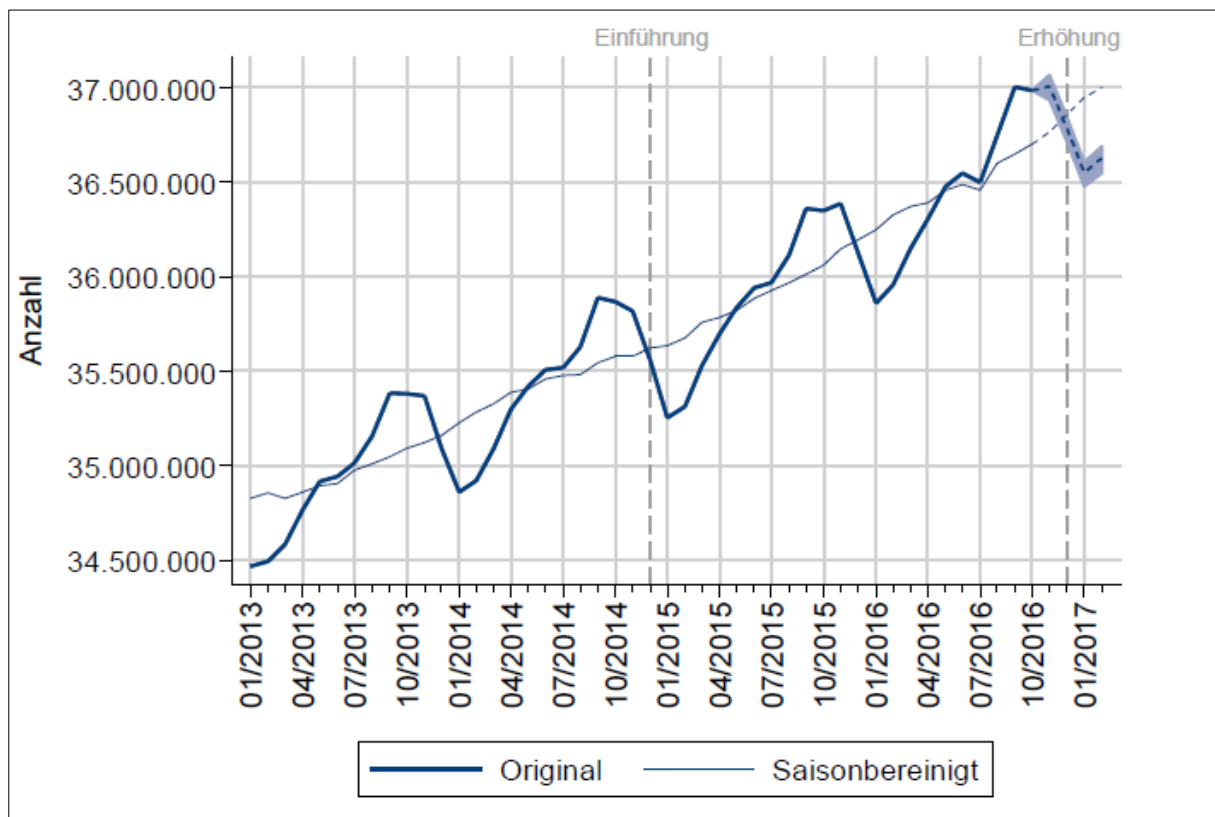
Dieser internationale „Stand der Forschung“ ist in der deutschen volkswirtschaftlichen Mindestlohnforschung bis 2015 weitgehend ignoriert worden. Modellrechnungen zu drohenden Beschäftigungsverlusten in Deutschland unterstellten hohe negative Beschäftigungselastizitäten, die von der empirischen Mindestlohnforschung nicht bestätigt werden. Mit teilweise apokalyptischen Prognosen riskierten prominente Ökonomen sogar ihre wissenschaftliche Reputation. So schrieben z.B. die Präsidenten und Direktoren der großen Wirtschaftsforschungsinstitute in einem gemeinsamen Aufruf vom 12. März 2008 (Blum et al. 2008): „So oder so – der Mindestlohn führt zu erheblichen Beschäftigungsverlusten. Diese Beschäftigungsverluste sind im Westen unseres Landes erheblich. Im Osten werden sie erschütternde Ausmaße annehmen.“ Bis heute ist diese Einschätzung trotz klarer gegenteiliger Evidenz nicht korrigiert worden.

Bislang liegen noch keine umfassenden Evaluationen der Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns vor. Die Beschäftigungszahlen lassen jedoch erkennen, dass es nicht zu dem befürchteten Beschäftigungseinbruch auf dem Arbeitsmarkt gekommen ist. Mithilfe des zur Beobachtung des Mindestlohns vom IAB im „Arbeitsmarktspiegel“ zusammengestellten Datensatzes lässt sich zeigen, dass der Beschäftigungsaufbau unverändert weitergeht (Schaubild 6). Vor und nach Einführung des Mindestlohns nahm die Beschäftigung pro Jahr um rund 500 000 zu, 2016 waren es sogar 600 000 (vom Berge u.a. 2017: 13). Dabei ist die die sozialversicherungspflichtige

Beschäftigung nach Einführung des Mindestlohns sogar etwas schneller als vorher gewachsen. Die Entwicklung bei der geringfügigen Beschäftigung verläuft differenziert. Mit der Einführung des Mindestlohns hat die geringfügige Beschäftigung als Haupttätigkeit abgenommen, während sie bei den Nebentätigkeiten unverändert wächst. Der Mindestlohn setzt für geringfügig Beschäftigte de facto eine Arbeitszeitgrenze, die bei dem heutigen Wert von 8.84 € bei 50,9 Stunden im Monat liegt. 2015 wurden rund doppelt so viele geringfügige Haupttätigkeiten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wie in den Jahren zuvor und danach (vom Berge u.a. 2017: 32). Offensichtlich kamen viele Unternehmen mit der neuen Stunden- grenze nicht zurecht, die ja ihre interne Arbeitszeitflexibilität deutlich einschränkt. Möglicher- weise handelt es sich hier allerdings nur um einen Einmaleffekt.

Auch ist es nicht zum befürchteten Beschäftigungsrückgang in Ostdeutschland gekommen, wo der Mindestlohn zu deutlich höheren Lohnsteigerungen geführt hat als im Westen. Die sozial- versicherungspflichtige Beschäftigung der Männer stieg im Osten leicht stärker als im Westen an, bei den Frauen blieb sie etwas hinter den Werten im Westen, wuchs gleichwohl kräftig (vom Berge u.a. 2017: 39). Schließlich zeigt der Arbeitsmarktspiegel, dass die Beschäftigung in den am meisten betroffenen Branchen mit geringem Lohnniveau sogar überdurchschnittlich ge- wachsen ist (Schaubild 7). Hier sei vermerkt, dass ein Beschäftigungsrückgang in Niedriglohn- branchen zugunsten von Hochlohnbranchen bei positiver Gesamtbilanz kein Problem wäre. Wenn gering produktive Arbeitsplätze verschwinden und die Arbeitskräfte auf offene Stellen in besser bezahlenden Branchen mit höherer Produktivität wechseln können, ist dies ein wich- tiger Beitrag zur Verringerung des Fachkräftemangels und natürlich auch zur Lohnsteigerung.

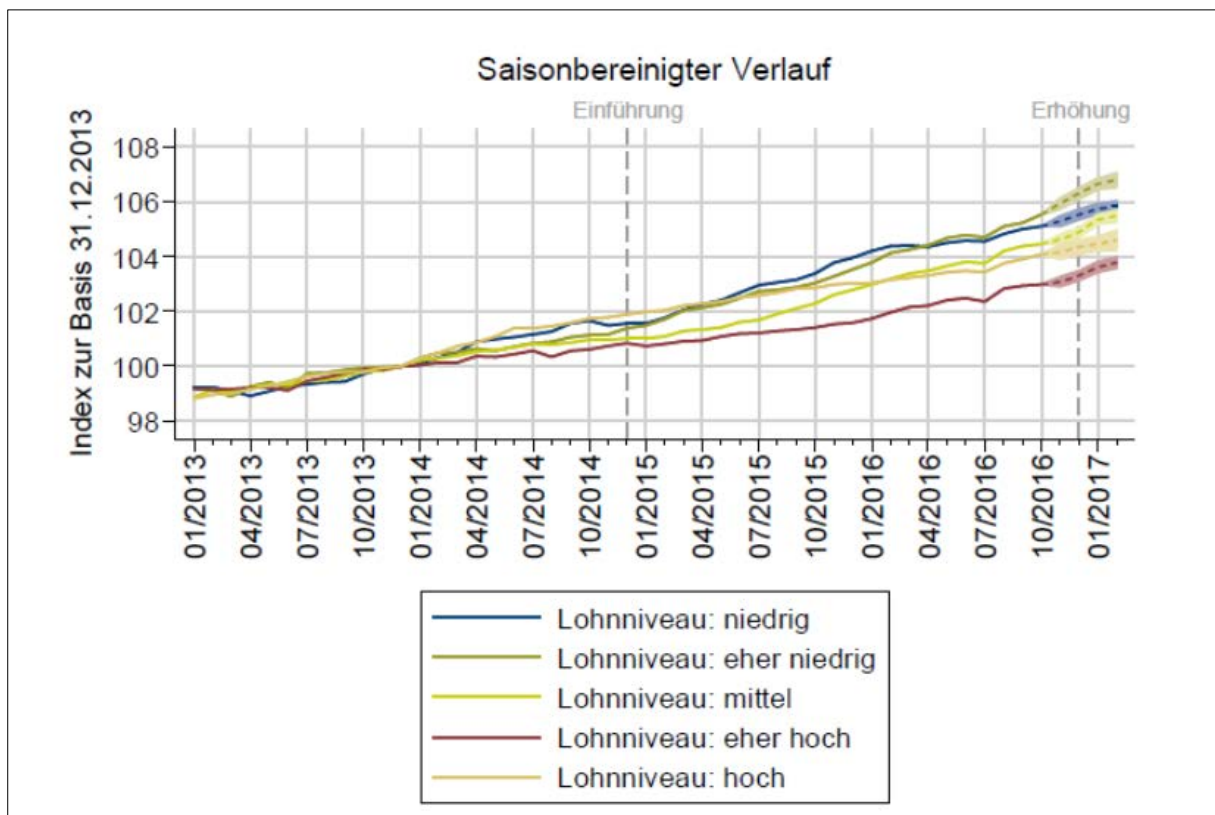
Schaubild 6: Entwicklung der Beschäftigung insgesamt



Quelle: vom Berge u.a. 2017: 14

Auch andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Frentzen u.a. (2018) konstatieren ebenfalls den Zuwachs sozialversicherungspflichtiger und den Rückgang geringfügiger Beschäftigung. Sie untersuchen weiterhin die Beschäftigung in besonders betroffenen Branchen wie dem Einzelhandel oder dem Gastgewerbe. Sie schreiben abschließend, dass dem Verlust bei geringfügiger Beschäftigung „jedoch ein Zuwachs bei den sozial-versicherungspflichtig Beschäftigten gegenüber (steht), der bei den stark vom Mindestlohn betroffenen Betrieben sogar höher war als in der Vergleichsgruppe“ (Frentzen u.a. 2018: 49).

Schaubild 7: Gesamtbeschäftigung für Lohnbranchen (gruppiert nach Lohnniveau)



Quelle: Vom Berge u.a. 2017: 44

4. Schlussfolgerungen

Der Mindestlohn hat zu deutlichen Einkommensverbesserungen geführt, die in den beiden untersten Dezilen am höchsten waren, aber bis in die Mitte der Einkommensverteilung reichen. Besonders profitiert haben vom Mindestlohn prekär Beschäftigte, Frauen, Ausländer/innen und Beschäftigte in kleinen Betrieben. Der gender-gap ging um 2.4 % zurück.

Besorgniserregend ist, dass die Zahl der anspruchsberechtigten Beschäftigten, denen der Mindestlohn noch vorenthalten wird, weiterhin hoch bleibt. Die unzureichende Einhaltung hängt möglicherweise mit der abnehmenden Anzahl der Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zusammen. Besonders hoch ist die Nichteinhaltung aber des Mindestlohns in schwer zu kontrollierenden Kleinstbetrieben und in prekären Beschäftigungsformen, wie vor allem bei den Mini-jobs. Regelverstöße sind bei Mini-jobs offensichtlich endemisch. Man kann

ihnen nicht allein durch Kontrollen begegnen. Erforderlich ist die Abschaffung des Sonderstatus dieser Beschäftigungsform, die offensichtlich sowohl Beschäftigten als auch Unternehmen das Signal vermittelt, dass auch eine Sonderbehandlung angesagt ist.

Erfreulicherweise gab es sichtbare Sekundäreffekte, d.h. überdurchschnittliche Lohnerhöhungen auch bei Löhnen oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Dazu haben Neuverhandlungen von Tarifverträgen, die Branchenmindestlöhne und Personalstrategien der Unternehmer, eingespielte Lohndifferenziale wieder herzustellen oder sich durch bessere Löhne auf dem Arbeitsmarkt als guter Arbeitgeber zu profilieren. Die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz hat dagegen nicht die gewünschte Wirkung einer Stärkung der Tarifbindung erzielt. Es steht abzuwarten, ob die in der Koalitionsvereinbarung verabredete Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages in der Pflege eine positive Signalfunktion für andere Branchen auslösen kann.

Die Beschäftigung ist weiter im Trend gewachsen. Die prognostizierten Horrorszenarien sind alle nicht eingetreten, was zu einer zunehmenden Akzeptanz des Mindestlohns im Arbeitgeberlager geführt hat. In Einzelfällen ist durchaus Personalabbau zu beobachten. So hat die Zahl der geringfügig Beschäftigten abgenommen. Es gibt auch Anzeichen, dass wenig produktive Betriebe schließen mussten. Bei der Bewertung der Beschäftigungseffekte muss man jedoch immer von einer Gesamtbilanz ausgehen, die eindeutig positiv ist. Wenn zudem Beschäftigte aus Betrieben mit niedriger Produktivität in andere mit höherer Produktivität und Bezahlung wechseln und dort Personallücken schließen, ist das ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels und der Einkommenssteigerung.

Literatur

- Belman, Dale / Wolfson, Paul J.**, 2014: What Does the Minimum Wage Do? Michigan: Upjohn Institute for Employment Research [mehr](#)
- Bispinck, R. und Tarifarchiv**, 2017a: WSI Niedriglohn-Monitoring 2017. Mindestlöhne und tarifliche Niedriglöhne im Jahr 2017. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 83. Düsseldorf: WSI [mehr](#)
- Bispinck, R. und Tarifarchiv**, 2017b: Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik. Düsseldorf [mehr](#)
- Bosch G.**, 2018: The making of the German minimum wage. In: Industrial Relations (im Erscheinen)
- Bosch, G. / Weinkopf, C.**, 2012b: Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Expertise im Auftrag der FES, Bonn [mehr](#)
- Bosch, G. / Weinkopf, C.**, 2013: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: WSI-Mitteilungen 66 (6): 393–404 [mehr](#)
- Bosch, G. / Weinkopf, C.**, 2017: Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin: Inst. f. Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. [mehr](#)
- Boll, C.**, 2017: Potenzielle Auswirkungen des Mindestlohnes auf den Gender Pay Gap in Deutschland. Eine Simulationsstudie auf Basis des SOEP 2014, Lohnungleichheit - Fakten, Daten, Analysen. Wissenschaftliches Kolloquium gemeinsam mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft am 23. und 24. November 2017 in Wiesbaden [mehr](#)
- Blum, Ulrich / Hüther, Michael / Schmidt, Christoph M. / Sinn, Hans-Werner / Snower, Dennis J. / Straubhaar, Thomas / Zimmermann, Klaus F.**, 2008: Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008. In: ifo Schnelldienst 6 „Mindestlohn: Für und Wider“: 3–4 [mehr](#)
- Bundesregierung**, 2017: Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht 2017, Berlin [mehr](#)
- Burauel, P. u.a.**, 2017: Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. In: DIW-Wochenbericht Nr. 49: 1109–1123 [mehr](#)
- Deutscher Bundestag**, 2017: Antwort der Bundesregierung (Drs. 18/11475) auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11304 – Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Kontrolle von Mindestlöhnen 2016 [mehr](#)
- Doucoulagos, Hristos / Stanley, T.D.**, 2009: Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research. A Meta-Regression Analysis. In: British Journal of Industrial Relations 47 (2): 406–428
- Dube, Andrajit / Lester, T. William / Reich, Michael**, 2010: Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. In: Review of Economics and Statistics 92 (4): 945–964
- Dunlop, J.T.**, 1957: The Task of Contemporary Wage Theory. In: Taylor, G.W. / Pierson, F.C. (Hrsg.): New Concepts in Wage Determination. New York/Toronto/London: 117–139

- Fischer, G. / Gundert, S. / Kawalec, S. / Sowa, F. / Stegmaier, J. / Tesching, K. / Theuer, S.,** 2015: Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung IAB, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg [mehr](#)
- Frentzen, K. / Beck, M. / Stelzer, J.,** 2018: Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns. In: Wirtschaft und Statistik 1: 35–51
- Gautier, E.,** 2017: Rigidité des salaires et accords collectifs: une analyse à partir de données individuelles en France, DARES Mieux comprendre l'évolution des salaires depuis la crise. Comparaisons internationales, Colloque 13.12.2017. Paris [mehr](#)
- Hüttenhoff F. / Weinkopf C.,** 2018: Probleme der Durchsetzung von Mindestlöhnen: Erfahrungen aus dem Bauhauptgewerbe, der Fleischwirtschaft und dem Gastgewerbe. Tagung „Mindestlohn und Tarifpolitik – Bilanz, Interaktion und Probleme der Umsetzung“ am 22./23. Februar 2018 in Berlin
- Kalina, T. / Weinkopf, C.,** 2017: Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2017-06 [mehr](#)
- Koubi, M. / Lhommeau, B.,** 2007: Les effets de diffusion de court terme des hausses du Smic dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000–2005. Les salaires en France. Édition 2007
- Lesch, H.,** 2017: Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen. IW-Report Nr. 13/2017. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft [mehr](#)
- Schulten T. / Müller T.,** 2017: Living wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn. In: WSI-Mitteilungen 70 (7): 507–513 [mehr](#)
- Statistisches Bundesamt,** 2017a: Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Wiesbaden: DESTATIS [mehr](#)
- Statistisches Bundesamt,** 2017b: Mindestlohn verringert Spannweite der Tarifverdienste in einzelnen Branchen, Pressemitteilung 280, 16.8. 2017. Wiesbaden: DEASTATIS [mehr](#)
- vom Berge, P. u.a.,** 2017: Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 4), in: IAB-Forschungsbericht 9/2017. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [mehr](#)
- Weinkopf C. / Hüttenhoff, F.,** 2017: Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft. In: WSI-Mitteilungen 70 (7): 533–542 [mehr](#)
- Wicks-Lim, J.,** 2008: Mandated wage floors and the wage structure: new estimates of the ripple effects of minimum wage laws. In: Pollin, R. / Brenner, M. / Wicks-Lim, J. / Luce, S. (eds.): A measure of fairness the economics of living wages and minimum wages in the United States. Ithaca, pp. 199–215
- Zacharakis, Z.,** 2017: Mehr Lohn an der Kasse. Wie kann das sein? Im Handel fordern einzelne Unternehmer höhere Löhne für die Angestellten. Sie beklagen einen unfairen Wettbewerb. In: Die ZEIT vom 22. Mai. 2017 [mehr](#)



Prof. Dr. Gerhard Bosch

Research Fellow des IAQ

Kontakt: gerhard.bosch@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2018-01

Redaktionsschluss: 23.04.2018

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de>

IAQ-Standpunkte:

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/index.php>

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>