WSI
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut

POLICY BRIEF

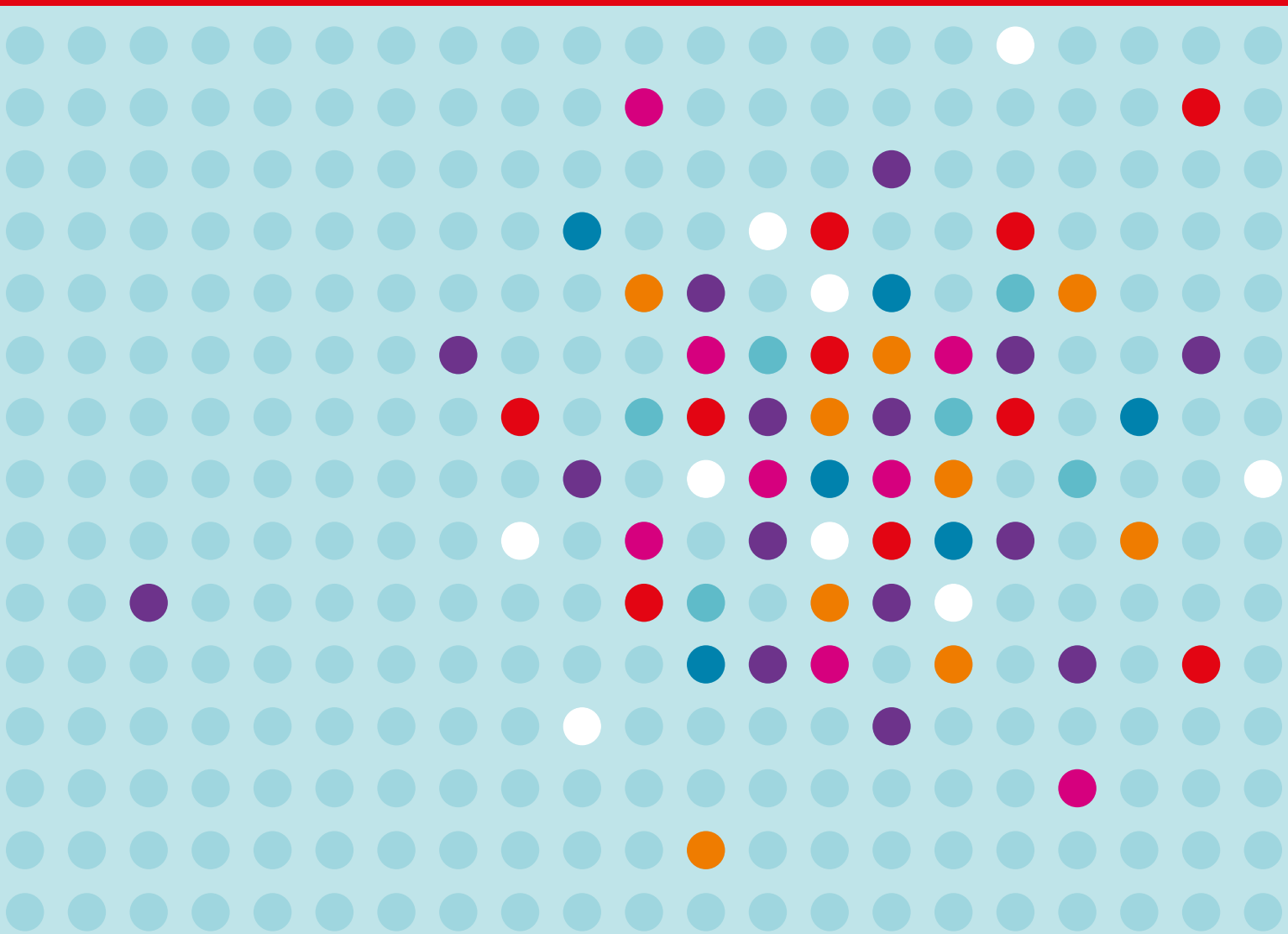
Das WSI ist ein Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 6 · Policy Brief WSI · 05/2016

STELLUNGNAHME

zu den bisherigen Auswirkungen des Mindestlohns und seiner zukünftigen Anpassung Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission am 22. April 2016

Marc Amlinger, Reinhard Bispinck, Alexander Herzog-Stein, Gustav Horn, Toralf Pusch, Thorsten Schulten



AUTOREN

Marc Amlinger
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
marc-amlinger@boeckler.de
Telefon: +49 211 77 78-230

Alexander Herzog-Stein, PhD
Referatsleiter Makroökonomische Grundlagenforschung, Arbeitsmarkt, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung
alexander-herzog-stein@boeckler.de
Telefon: +49 211 77 78-235

Dr. Toralf Pusch
Referatsleiter Arbeitsmarktanalyse, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
toralf-pusch@boeckler.de
Telefon: +49 211 77 78-630

Dr. Reinhard Bispinck
Abteilungsleiter WSI, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
reinhard-bispinck@boeckler.de
Telefon: +49 211 77 78-232

Prof. Dr. Gustav A. Horn
Wissenschaftlicher Direktor IMK, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung
gustav-horn@boeckler.de
Telefon: +49 211 77 78-331

Dr. Thorsten Schulten
Referatsleiter Arbeits- und Tarifpolitik in Europa, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
thorsten-schulten@boeckler.de
Telefon: +49 211 77 78-239

IMPRESSUM

Herausgeber
Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

POLICY BRIEF

Nr. 6 · Policy Brief WSI · 05/2016

STELLUNGNAHME

zu den bisherigen Auswirkungen des Mindestlohns und seiner zukünftigen Anpassung Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission am 22. April 2016

Marc Amlinger, Reinhard Bispinck, Alexander Herzog-Stein, Gustav Horn, Toralf Pusch, Thorsten Schulten

INHALT

Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des seit dem 1. Januar 2015 geltenden gesetzlichen Mindestlohns 5

Auswirkungen des Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 5
Reichweite des Mindestlohns zum Zeitpunkt seiner Einführung 5
Entwicklung der Löhne nach Einführung des Mindestlohns 7
Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf tarifliche Niedriglöhne 9
Umsetzung und Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns 11
Angemessener Mindestschutz und angemessenes Mindestlohnniveau 12

Auswirkungen des Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen 13
Auswirkungen auf die Preise 13
Produktivität und Lohnstückkostenentwicklung 13
Nachfrageentwicklung 14
Veränderung von Wettbewerbsparametern 14

Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung 15

Hinweis

Die vorliegende Stellungnahme beruht im Wesentlichen auf teilweise aktualisierten Daten der WSI-Studie: Marc Amlinger, Reinhard Bispinck, Thorsten Schulten, Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland — Erfahrungen und Perspektiven, WSI Report Nr. 28, Januar 2016,

http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_28_2016.pdf

GRUNDSÄTZLICHE EINSCHÄTZUNG ZU DEN AUSWIRKUNGEN DES SEIT DEM 1. JANUAR 2015 GELTENDEN GESETZLICHEN MINDESTLOHNS

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stellt eine der wichtigsten Sozialreformen in der jüngeren Geschichte Deutschlands dar. Sie war notwendig geworden, da in Teilen der deutschen Wirtschaft die traditionelle Mindestlohnsicherung durch Tarifverträge nicht mehr funktioniert hat. Infolgedessen hat die Lohnungleichheit stetig zugenommen und Deutschland entwickelte einen der größten Niedriglohsektoren in ganz Europa.

Vor diesem Hintergrund hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in erster Linie dazu geführt, dass die unteren Lohngruppen überdurchschnittlich hohe Lohnzuwächse verzeichnen konnten und damit das Ausmaß der Lohnungleichheit wieder etwas reduziert wurde.

Demgegenüber sind die vielfach befürchteten negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt weitgehend ausgeblieben. Während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auch im Jahr 2015 weiter angestiegen ist, kam es lediglich bei den geringfügig Beschäftigten zu einem leichten Rückgang. Hierbei wurden ehemalige Minijobs zu einem großen Anteil in sozialversicherungspflichtige Teilzeitjobs umgewandelt.

Die ökonomischen und sozialen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sind demnach bislang durchweg positiv zu beurteilen. Allerdings gibt es bei der Umsetzung des Mindestlohns nach wie vor einige Defizite, die mit mangelnder Klarheit und Transparenz bei der Mindestlohnkalkulation sowie unzureichenden Kontrollmaßnahmen zusammenhängen.

Zu berücksichtigen ist, dass das derzeit bestehende Mindestlohnniveau in vielen Regionen Deutschlands nicht ausreicht, um den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Bei einem Stundenlohn von 8,50 € sind insbesondere in größeren Städten selbst vollzeitbeschäftigte Ein-Personen-Haushalte nach wie vor auf Aufstockungsleistungen angewiesen.

AUSWIRKUNGEN DES MINDESTLOHNS AUF DEN ANGEMESSENEN MINDESTSCHUTZ DER ARBEITNEHMERINNEN UND ARBEITNEHMER

Reichweite des Mindestlohns zum Zeitpunkt seiner Einführung

Bisher liegen über die genaue Anzahl der Personen, deren Stundenlohn aufgrund der Einführung des Mindestlohns angehoben wurde, keine belastbaren Zahlen vor. Zum jetzigen Zeitpunkt liegen allerdings Erhebungen aus dem Jahr 2014 vor, aus denen sich bestimmen lässt, wie viele Personen vor der Einführung des Mindestlohns noch weniger als 8,50 € pro Stunde verdient haben.

Das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland ist bereits in zahlreichen Studien beschrieben worden. Als Datengrundlage kann hierbei insbesondere das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) herangezogen werden, wobei unterschiedliche methodische Ansätze vor allem im Hinblick auf die Berücksichtigung der Arbeitszeiten zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Letztere ergeben sich vor allem aus der Umrechnung der im SOEP ausschließlich erfassten Monatslöhne in Stundenlöhne.

Das WSI hat bei der Auswertung der neusten SOEP-Daten zwei unterschiedliche Berechnungen angestellt, die zum einen von der tatsächlichen Wochenarbeitszeit ausgehen und zum anderen die mit Freizeit abgegoltenen Überstunden be-

Tabelle 1

Arbeitnehmer mit Stundenlöhnen unter 8,50 €

	2013		2014	
Bruttostundenlohn auf Basis der…	absolut	in %	absolut	in %
tatsächlichen Wochenarbeitszeit	5.752.000	18,0	5.405.000	16,6
vereinbarten Wochenarbeitszeit, wenn Überstunden durch Freizeit abgegolten werden	5.196.000	16,2	4.838.000	14,8

Ohne Sonderzahlungen. Abhängig Beschäftigte ab 18 Jahren ohne Auszubildende, Personen in ABM-Maßnahmen oder in Werkstätten für Behinderte. Keine Praktikanten oder Personen in Altersteilzeit

Quelle: SOEP v31; Berechnungen des WSI, © WSI 2016

WSI

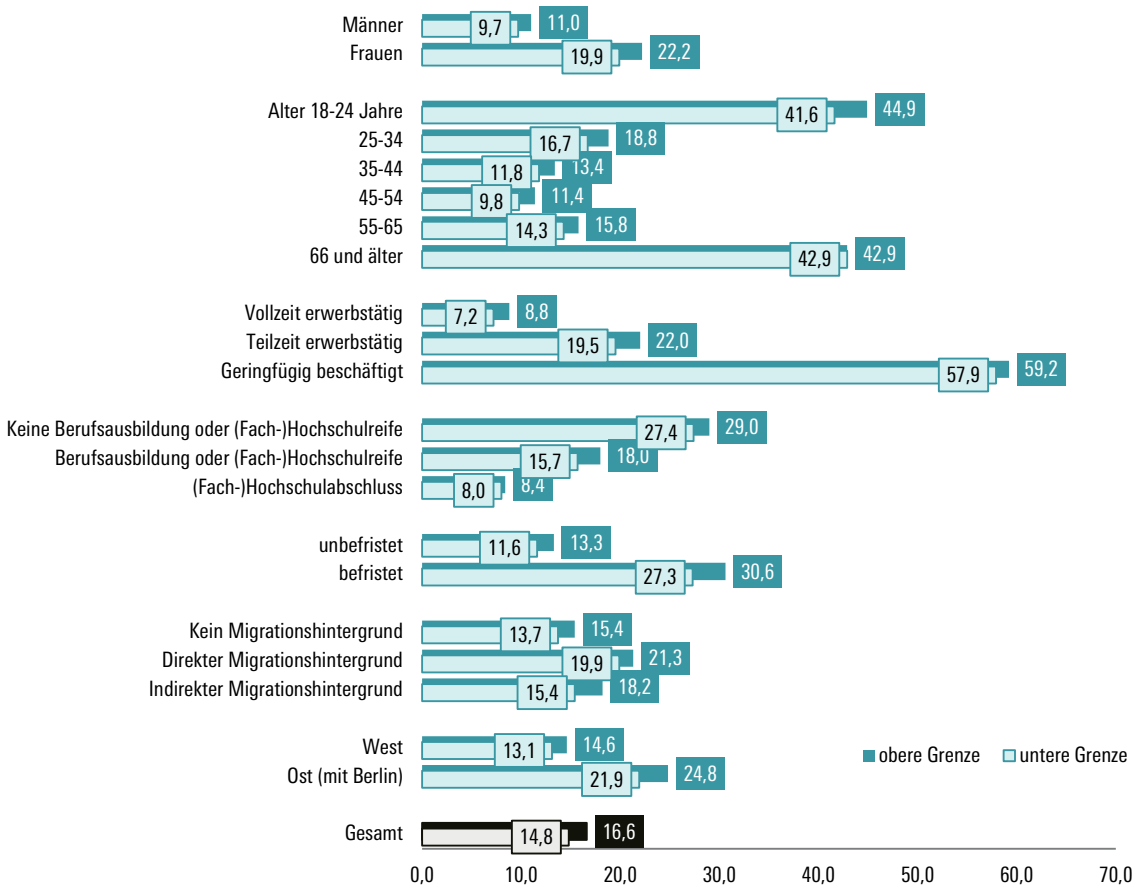
rücksichtigen. Die so gewonnenen Angaben können als Ober- und Untergrenze betrachtet werden, zwischen denen der tatsächliche Anteil der von der Mindestlohneinführung betroffenen Personen liegt. Mit dieser Methode lassen sich mit dem SOEP für das Jahr 2014 hochgerechnet zwischen rund 4,8 und 5,4 Millionen Beschäftige identifizieren, die weniger als 8,50 € verdienten (Tabelle 1). Dies entspricht im Jahr 2014 einem Anteil zwischen 14,8 und 16,6 % aller abhängig Beschäftigten, die für einen Bruttostundenlohn unterhalb von 8,50 € arbeiteten. Damit hat sich der Anteil der potenziell betroffenen Personen seit der Ankündigung des Mindestlohngesetzes bereits deutlich reduziert: Im Jahr 2013 verdienten noch rund 5,2 bis 5,8 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weniger als den Mindestlohn, beziehungsweise ein Anteil von 16,2 bis 18,0 %.

In regionaler Hinsicht bestätigt sich weiterhin das bekannte Bild, wonach 2014 in den neuen Bundesländern wesentlich mehr Beschäftigte weniger als 8,50 € pro Stunde verdienten als in den alten: Während in Ostdeutschland mehr als ein Fünftel bis ein Viertel aller Beschäftigten noch einen geringeren Stundenlohn erzielte, traf dies in Westdeutschland nur auf 13,1 bis 14,6 % zu (Abbildung 1).

Das Risiko eines Verdienstes unter der Mindestlohnschwelle ist für einzelne Personengruppen und in einzelnen Branchen höchst unterschiedlich ausgeprägt (Abbildung 1). Die Betroffenheit war dabei für Frauen mit 19,9 bis 22,2 % doppelt so hoch wie bei Männern mit 9,7 bis 11,0 %. Jugendliche unter 25 Jahren und ältere Beschäftigte über 65 Jahren weisen ebenfalls einen überproportional hohen Anteil von geringen Stundenlöhnen auf. Von den Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung wurden zwischen 27,4 und 29 % mit weniger als 8,50 € pro Stunde entlohnt. Auch Personen mit

Abbildung 1

Anteil der Arbeitnehmer mit Stundenlöhnen unter 8,50 € (2014) – in %



Ohne Sonderzahlungen. Abhängig Beschäftigte ab 18 Jahren ohne Auszubildende, Personen in ABM-Maßnahmen oder in Werkstätten für Behinderte. Keine Praktikanten oder Personen in Altersteilzeit
Obere Grenze: Berechnung des Bruttostundenlohns auf Basis der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden
Untere Grenze: auf Basis der vereinbarten Wochenarbeitszeit, wenn Überstunden durch Freizeit abgegolten werden

Quelle: SOEP v31; Berechnungen des WSI, © WSI 2016

einem direkten Migrationshintergrund arbeiteten überdurchschnittlich häufig zu Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 €. Von dieser Gruppe dürfte allein rund ein Fünftel von der Mindestlohneinführung profitiert haben.

Daneben finden sich allerdings auch deutliche Unterschiede je nach Art des Beschäftigungsverhältnisses. Während lediglich 7,2 bis 8,8 % der Vollzeitbeschäftigten weniger als 8,50 € pro Stunde verdienten, erreichen Beschäftigte in Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen ein erheblich höheres Risiko geringer Verdienste. Mit Abstand am stärksten sind allerdings geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von der Mindestlohneinführung betroffen: Fast 60 % der Minijobber verdienten im Jahr 2014 noch einen Bruttostundenverdienst unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch in Abhängigkeit zur Betriebsgröße (Abbildung 2). Kleinstbetriebe mit weniger als fünf Beschäftigten sind zu einem erheblich höheren Maß betroffen: Zwischen 40 und 42 % der dort beschäftigten Mitarbeiter verdienten im Jahr 2014 weniger als 8,50 €. Mit steigender Betriebsgröße nimmt auch der Anteil der Geringverdiener ab. In Großbetrieben mit 2.000 und mehr Beschäftigten sind mit knapp 7 bis 9 % deutlich weniger Beschäftigte betroffen.

Branchen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Beschäftigen mit Verdiensten unter 8,50 € waren auch 2014 nach wie vor das Gastgewerbe, die Land- und Forstwirtschaft, der Einzelhandel, die Ernährungsindustrie und weitere Dienstleistungsbranchen (Abbildung 3). Der hohe Anteil niedriger Verdienste im Gastgewerbe geht dabei sicherlich auch einher mit einem hohen Anteil von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in dieser Branche. Innerhalb des produzierenden Gewerbes spielte die Einführung des Mindestlohns hingegen eine wesentlich geringere Rolle.

Entwicklung der Löhne nach Einführung des Mindestlohns

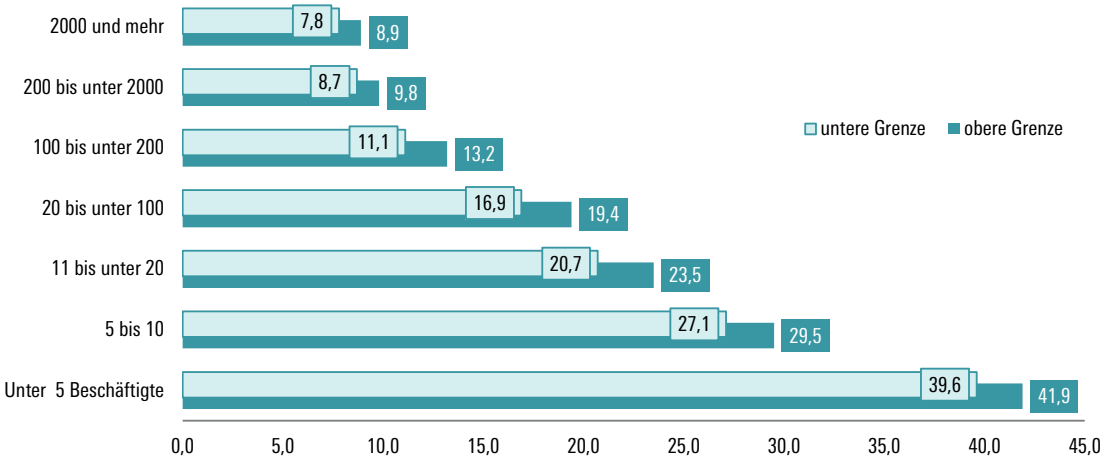
Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich noch nicht feststellen inwieweit sich die Lohnverteilung in Deutschland durch die Einführung des Mindestlohns insgesamt verändert hat. Erste Hinweise auf die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Bruttostundenlöhne erlaubt allerdings die Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE) des Statistischen Bundesamtes.

Bei der VVE handelt es sich um eine vierteljährliche repräsentative Erhebung in rund 40.500 Betrieben aller Wirtschaftsbereiche außer der Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft Die Statistik enthält die durchschnittlichen Bruttostundenverdienste von Voll- und Teilzeitbeschäftigten, für geringfügig Beschäftigte werden lediglich Angaben zu deren Bruttomonatsverdiensten erfasst. Die nachfolgenden Ergebnisse beschränken sich daher zunächst auf Voll- und Teilzeitbeschäftigte.

Insgesamt stiegen die Bruttostundenverdienste von Voll- und Teilzeitbeschäftigten in 2015 um 2,1 % gegenüber dem Vorjahr. Die stärksten Zuwächse erzielten ungelernte Arbeitnehmerinnen in Ostdeutschland mit 9,1 %, während bei den Männern in der gleichen Gruppe eine Lohnsteigerung von 8,3 %

Abbildung 2

Anteil der Arbeitnehmer mit Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Betriebsgrößenklassen (2014) – in %

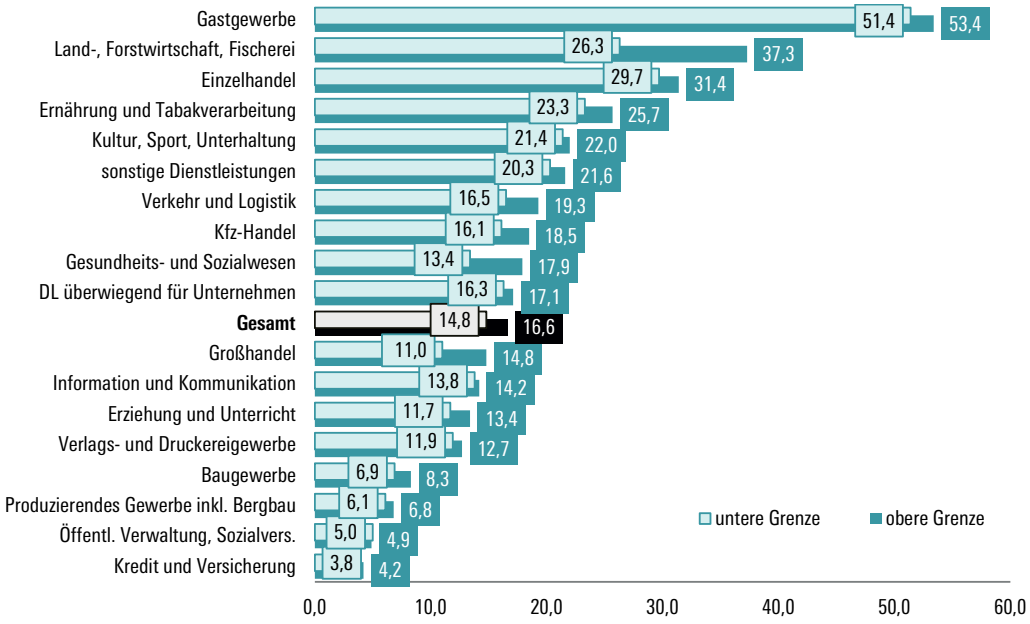


Ohne Sonderzahlungen. Abhängig Beschäftigte ab 18 Jahren ohne Auszubildende, Personen in ABM-Maßnahmen oder in Werkstätten für Behinderte. Keine Praktikanten oder Personen in Altersteilzeit
Obere Grenze: Berechnung des Bruttostundenlohns auf Basis der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden
Untere Grenze: auf Basis der vereinbarten Wochenarbeitszeit, wenn Überstunden durch Freizeit abgegolten werden

Quelle: SOEP v31; Berechnungen des WSI, © WSI 2016

Abbildung 3

Anteil der Arbeitnehmer mit Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Branchen (2014) – in %



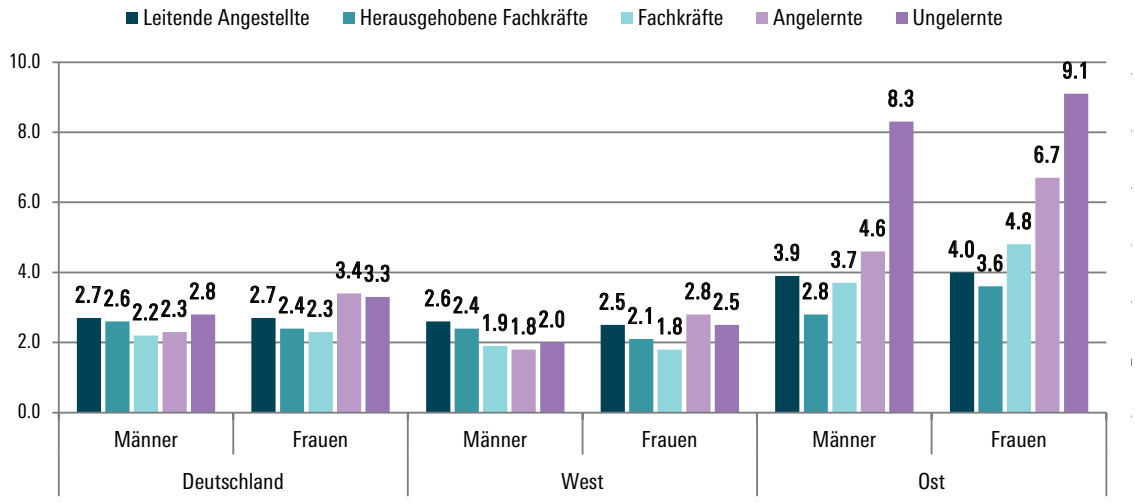
Ohne Sonderzahlungen. Abhängig Beschäftigte ab 18 Jahren ohne Auszubildende, Personen in ABM-Maßnahmen oder in Werkstätten für Behinderte. Keine Praktikanten oder Personen in Altersteilzeit
Obere Grenze: Berechnung des Bruttostundenlohns auf Basis der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden
Untere Grenze: auf Basis der vereinbarten Wochenarbeitszeit, wenn Überstunden durch Freizeit abgegolten werden

Quelle: SOEP v31; Berechnungen des WSI, © WSI 2016

WSI

Abbildung 4

Veränderung der Stundenverdienste 2015 gegenüber dem Vorjahr (in %)

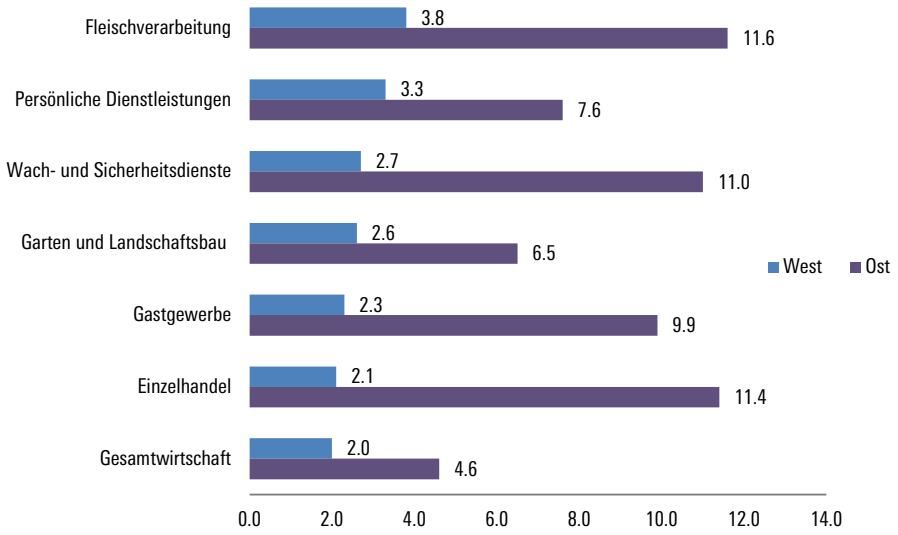


Berechnungsgrundlage: Bruttostundenverdienste ohne
Sonderzahlungen. Voll- und Teilzeitbeschäftigte ArbeitnehmerInnen ohne geringfügig Beschäftigte

Quelle: Statistisches Bundesamt. Vierteljährliche Verdiensterhebung; Darstellung des WSI, © WSI 2016

WSI

Veränderung der Stundenverdienste 2015 gegenüber dem Vorjahr (in %) nach Branchen



Berechnungsgrundlage: Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen. Voll- und Teilzeitbeschäftigte ArbeitnehmerInnen ohne geringfügig Beschäftigte

Quelle: Statistisches Bundesamt. Vierteljährliche Verdiensterhebung; Darstellung des WSI, © WSI 2016

WSI

zu beobachten ist (Abbildung 4). Insgesamt erhöhten sich die Verdienste in Ostdeutschland (4,0 %) wesentlich stärker als in Westdeutschland (1,8 %).

Die Jahresdurchschnittswerte für 2015 zeigen entscheidende Unterschiede gegenüber der Lohnentwicklung der Vorjahre. So stiegen im Jahr 2015 gerade die Löhne der weniger gut qualifizierten Arbeitnehmer überdurchschnittlich stark an. Während in den Vorjahren die höheren Leistungsgruppen in der Regel auch die stärksten Lohnzugewinne erreichen konnten, ist die Lohnentwicklung 2015 in Westdeutschland wesentlich ausgeglichener, während in Ostdeutschland sogar die stärksten Zugewinne bei den un- und angelernten Arbeitnehmern zu beobachten sind. Betrachtet man alleine das Jahr 2015, so wird deutlich, dass vor allem die Lohnentwicklung im unteren Qualifikationsbereich zur allgemeinen Lohnentwicklung aufgeschlossen hat. In Ostdeutschland können an- und ungelernte Beschäftigte aber auch Fachkräfte sogar teils weit überdurchschnittliche Lohnsteigerungen verzeichnen.

Während insgesamt die Lohnentwicklung in den klassischen Niedriglohnbranchen in Westdeutschland zumeist nur leicht oberhalb der Gesamtwirtschaft liegt, kam es in Ostdeutschland in einigen Branchen zu regelrechten Lohnsprüngen mit zweistelligen Zuwachsraten (Abbildung 5).

Innerhalb des ostdeutschen Niedriglohnsektors waren es wiederum insbesondere ungelernte, weibliche Beschäftigte, die je nach Branche sogar Lohnzuwächse von bis zu 30 % erzielt haben (Abbildung 6).

Zu den Bruttostundenverdiensten von geringfügig Beschäftigten, die in besonders hohem Maß durch die Einführung des Mindestlohns betroffen waren, liegen bislang keine Daten vor. Da eine Erhöhung der Bruttostundenverdienste bei Vorliegen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses häufig durch eine Verringerung der vereinbarten Arbeitszeit erzielt werden dürfte, sind Aussagen über Monatsverdienste nur bedingt aussagekräftig. Laut dem Nominallohnindex des Statistischen Bundesamtes lässt sich bereits für das Jahr 2014 eine höhere Lohndynamik bei geringfügig entlohnten Beschäftigten beobachten (Abbildung 7). In den ersten drei Quartalen 2015 stiegen die Verdienste der geringfügig Beschäftigten noch einmal wesentlich stärker als die der übrigen Beschäftigten. Allein im ersten Quartal unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns erzielten Minijobber durchschnittlich doppelt so hohe Verdienstzuwächse als der Gesamtdurchschnitt aller Beschäftigten.

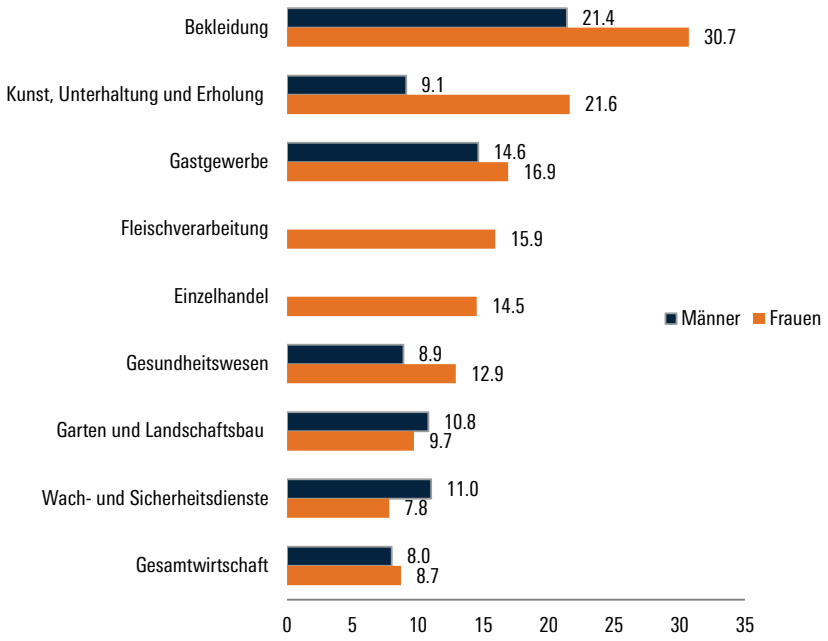
Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf tarifliche Niedriglöhne

Niedriglöhne gibt es nicht nur in nicht-tarifgebundenen Betrieben und Bereichen. Auch in den Vergütungstarifverträgen sind je nach Branche in unterschiedlichem Ausmaß Niedriglöhne vereinbart. Für das Jahr 2010 ermittelte das WSI-Niedriglohn-Monitoring in den Tarifverträgen von rund 40 Branchen mit rund 4.700 Vergütungsgruppen einen Anteil von 16 % Niedriglohngruppen mit einer tariflichen Grundvergütung unterhalb von 8,50 € je Stunde. Bis Ende 2013 ging dieser Anteil in kleinen Schritten auf 10 % zurück.

Bereits im Vorfeld der konkreten Mindestlohngesetzgebung reagierte die praktische Tarifpolitik

Abbildung 6

Veränderung der Stundenverdienste 2015 gegenüber dem Vorjahr (in %) für ungelernte Beschäftigte in Ostdeutschland nach Branchen



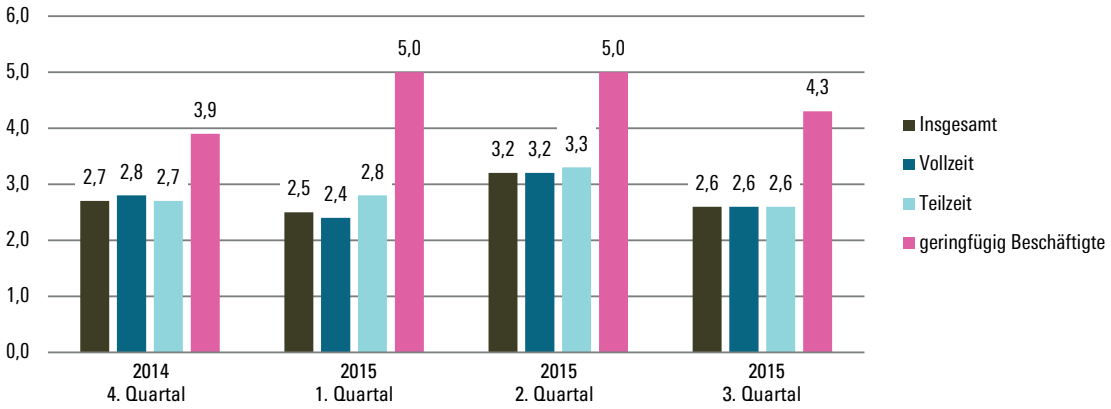
Berechnungsgrundlage: Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen. Voll- und Teilzeitbeschäftigte ArbeitnehmerInnen ohne geringfügig Beschäftigte

Quelle: Statistisches Bundesamt. Vierteljährliche Verdiensterhebung; Berechnungen des WSI, © WSI 2016

WSI

Abbildung 7

Veränderung des Nominallohnindex gegenüber dem Vorjahresquartal (in %)

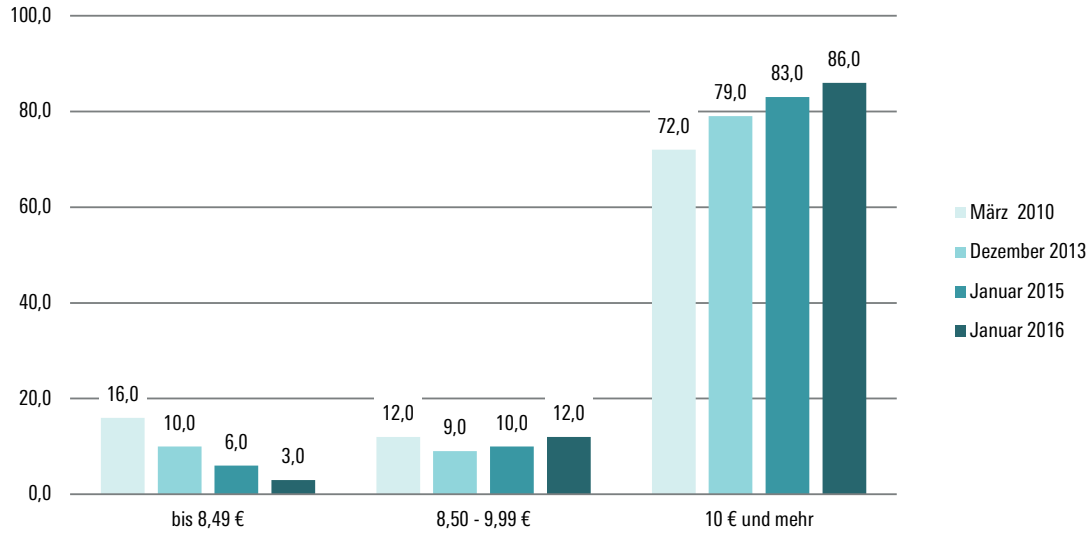


Quelle: Statistisches Bundesamt, Reallohnindex und Nominallohnindex, 3. Quartal 2015; Darstellung des WSI, © WSI 2016

WSI

auf die politische Diskussion. In mehreren Branchen wurden vor Inkrafttreten des Gesetzes Mindestlohntarifverträge abgeschlossen, die aus Sicht der Gewerkschaften der Heranführung der teils sehr niedrigen Tarifentgelte an das Mindestlohnniveau dienen sollten und aus Sicht der Arbeitgeberverbände auf die möglichst weitgehende Ausnutzung des Übergangszeitraums von zwei Jahren zielte. Dazu zählten das Friseurgewerbe, die Fleischindustrie und der Bereich Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau. Anfang 2015, beim Inkrafttreten des gesetzlichen Mindestlohnes, lag der Anteil der Niedriglohngruppen unter 8,50 € in Tarifverträgen bei nur noch 6 %. Durch weitere Tarifanpassungen im Laufe des Jahres 2015 konnte der Anteil bis Anfang 2016 noch weiter auf 3 % reduziert werden (Abbildung 8).

Tarifliche Vergütungsgruppen nach Entgelthöhe, Anteil in %



Abweichungen von 100 % rundungsbedingt

Quelle: WSI-Tarifarchiv, Stand: Januar 2016, © WSI 2016

WSI

Umsetzung und Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns[1]

Nach den bisherigen Erkenntnissen im europäischen Ausland sowie den Erfahrungen mit den schon länger existierenden Branchenmindestlöhnen in Deutschland sind es vor allem zwei Faktoren, die zu einer Nicht-Einhaltung bestehender Mindestlohnvorgaben führen können:

1 Kalkulation des Mindestlohns
2 Regulierung der Arbeitszeit

Im Hinblick auf die Kalkulation des Mindestlohns besteht das – im Gesetzgebungsverfahren von verschiedener Seite kritisierte – Problem, dass das Mindestlohngesetz (MiLoG) keine präzise Definition des Mindestlohnbegriffes enthält. Stattdessen wurde von der Bundesregierung auf die einschlägige deutsche und europäische Rechtsprechung zu diesem Thema verwiesen. Demnach dürfen nur solche Lohnbestandteile in den Mindestlohn mit eingerechnet werden, die zur Vergütung der vertraglich vereinbarten Normalleistung eingesetzt werden. Sämtliche Lohnbestandteile, die Extra- oder Sonderleistungen vergüten (z. B. Überstundenzuschläge, Zuschläge für Nacht- oder Wochenendarbeit usw.) dürfen nicht in die Kalkulation des Mindestlohns einbezogen werden. Noch nicht endgültig entschieden ist die Situation z. B. bei Weihnachts- und Urlaubsgeld, wo eine letztinstanzliche Entscheidung durch das Bundesarbeitsgericht noch aussteht. Ungeachtet der rechtlichen Situation eröffnet die fehlende Transparenz über die richtige Kalkulation des Mindestlohns bei Beschäftigten und Unternehmen weitreichende Möglichkeiten, die Zahlung des korrekten Mindestlohns zu umgehen.

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt des Mindestlohns besteht in der unkorrekten Erfassung der Arbeitszeit, der zufolge unbezahlte Überstunden geleistet werden, die bezogen auf die effektiven Arbeitszeiten dann de facto zu einem Unterschreiten des Mindestlohns führen. Entgegen der Klagen mancher Wirtschaftsverbände sind die gegenwärtig im MiLoG vorgesehen Regeln zur Erfassung der Arbeitszeiten nicht sehr streng, da sie dem Unternehmen erlauben, die Arbeitszeiten ohne jegliche Mitwirkung oder gar Kontrolle der Beschäftigten zu dokumentieren.

Ein wesentlicher Faktor für die Akzeptanz des Mindestlohns auf Seiten der Unternehmen ist eine effiziente Kontrolle durch die zuständigen Behörden des Zolls, die sicherstellen, dass aus der Nicht-Einhaltung des Mindestlohns keine Wettbewerbsvorteile gezogen werden können. Umso unverständlicher ist es, dass im Jahr der Mindestlohneinführung die Zahl der Kontrollen von Unterneh-

1 Im Folgenden wird u. a. auf die Ergebnisse einer WSI-Studie im Auftrag des Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW zurückgegriffen: T. Schulten, N. Böhlke, P. Burgess, C. Vincent und I. Wagner, Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, G.I.B. Arbeitspapiere Nr. 49, Bottrop 2014, http://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann

Tabelle 2

Kontrollen und erwirkte Geldstrafen durch den Zoll

	2013	2014	2015
Personalbefragungen	523.340	512.763	360.345
Prüfung von Arbeitgebern	64.001	63.014	43.637
Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	95.020	102.974	106.366
Summe der Geldstrafen in Mio €	26,1	28,2	28,8

Quelle: Zollstatistik; Darstellung WSI © WSI 2015

WSI

men und Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr um etwa 30 % zurückgegangen ist (Tabelle 2). Die Tatsache, dass trotz stark rückläufiger Kontrollen die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren und erwirkten Geldstrafen sogar noch zugenommen hat, deutet darauf hin, dass gerade die Einführung des Mindestlohns mit erheblichen Verstößen einhergegangen ist.

Für eine eher breite Akzeptanz des Mindestlohns könnte wiederum die Tatsache sprechen, dass es nach Angaben des Bundesarbeitsgerichtes kaum Klagen gegen Mindestlohnverstöße gibt. Allerdings ist bereits seit längerem bekannt, dass Klagen gegen den Arbeitgeber für den einzelnen Beschäftigten mit sehr hohen Hürden verbunden sind. Deshalb existiert bereits seit längerem die Forderung, für solche Verstöße den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ein Verbandsklagerecht einzuräumen.

Angemessener Mindestschutz und angemessenes Mindestlohnniveau

Die Frage ob der Mindestlohn den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen angemessenen Mindestschutz gewährleistet, hängt nicht zuletzt auch an der Höhe des Mindestlohnniveaus. Zwar existiert in Deutschland keine allgemein akzeptierte Definition eines „angemessenen Mindestlohns", aus der Begründung des MiLoG lassen sich jedoch eine Reihe von Kriterien herauslesen, die für den Gesetzgeber zur Definition der „Angemessenheit" herangezogen werden können.[2] So heißt es wörtlich (DS 18/1558, S.28):

- „Das Fehlen eines Mindestlohns kann ein Anreiz sein, einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Unternehmen auch zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme zu führen, weil **nicht existenzsichernde Arbeitsentgelte** durch staatliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende „aufgestockt" werden können."
- „Neben den Kosten für die Grundsicherung entstehen dadurch Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung und negative Folgen insbesondere bei der **Alterssicherung** der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer."

Der Mindestlohn soll demnach in dem Sinne „existenzsichernd" sein, dass staatliche Leistungen der Grundsicherung wenn nicht gar vollständig überflüssig, dann doch zumindest deutlich verkleinert werden. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit ist die Anzahl der erwerbstätigen ALG II Bezieher (sogenannte Aufstocker) im November 2015 gegenüber dem Vorjahresmonat gerade einmal um 4 % zurückgegangen. Offensichtlich haben sich die durch den Mindestlohn bedingten Lohnerhöhungen nur in sehr geringem Maße auf die Anzahl der Aufstocker ausgewirkt. Dies liegt zum einen daran, dass die Mehrheit der Aufstocker lediglich in Teilzeit oder sogar geringfügig beschäftigt ist. Bei den vollzeitbeschäftigten Aufstockern lag der Rückgang im August 2015 gegenüber dem Vorjahresmonat mit etwa 7,5 % immerhin schon fast doppelt so hoch. Darüber hinaus leben die meisten Aufstocker in einem größeren Haushaltskontext. Berücksichtigt man lediglich die vollzeitbeschäftigten Single-Haushalte, so ist die Anzahl der Aufstocker um mehr als 13 % zurückgegangen.

Allerdings gab es im August 2015 immer noch fast 38.000 vollzeitbeschäftigte Single-Haushalte, die trotz Mindestlohn ergänzende ALG II Leistungen erhielten. Dies bestätigt, dass der derzeitige Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde in vielen Regionen Deutschlands keinen existenzsichernden Lohn darstellt. Insbesondere in größeren Städten wäre aufgrund der dortigen höheren Wohnkosten ein Mindestlohn von deutlich über 9 € notwendig, um keinen Anspruch mehr auf ergänzende Aufstockungsleistungen zu haben. In besonders teuren Städten wie München läge dieser Betrag nach Angaben der dortigen Arbeitsagentur sogar bei 11,50 €.

Berücksichtigt man schließlich – wie in der Begründung des MiLoG – auch die Folgen der Lohnhöhe für die Alterssicherung, so ergibt sich nach Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) die Notwendigkeit eines Mindestlohns von 11,50 €, um bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden und 45 Versicherungsjahren eine Rente zu erhalten, die oberhalb der Grundsicherung im Alter liegt.

2 Vgl. im Folgenden: Deutscher Bundestag, Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie" (Tarifautonomiestärkungsgesetz), DS 18/1558 vom 28.05.2014.

AUSWIRKUNGEN DES MINDESTLOHNS AUF FAIRE UND FUNKTIONIERENDE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN

Nach dem MiLoG soll der Mindestlohn insofern faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen gewährleisten, als dass er „einem Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten, dem insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen nicht standhalten können" entgegenwirkt, so dass „der Wettbewerb zwischen den Unternehmen … um die besseren Dienstleistungen sowie Produkte und nicht um die niedrigsten Arbeitsentgelte" stattfindet (DS 18/1558, S38).

Das Fehlen einer allgemeinen Lohnuntergrenze hat insbesondere in arbeitsintensiven Dienstleistungsbranchen dazu geführt, dass der Wettbewerb primär über Lohnkosten ausgetragen wurde. Bislang liegen noch keine Untersuchungen vor, inwieweit der Mindestlohn in diesen Branchen zu Veränderungen der Wettbewerbsstruktur geführt hat.

Auswirkungen auf die Preise

Im Hinblick auf die Preisentwicklung lassen sich in einigen wenigen Branchen überdurchschnittlich hohe Preiserhöhungen feststellen, die zumindest teilweise mit dem Mindestlohn zusammenhängen dürften (Abbildung 9). Am eindeutigsten ist der Zusammenhang von Mindestlohn und Preisentwicklung wohl im Taxigewerbe, in dem die Preise 2015 um mehr als 12 % angestiegen sind. Offensichtlich beruhte der Wettbewerb in dieser Branche zuvor auf extrem niedrigen Stundenlöhnen, so dass hier durch den Mindestlohn deutlich fairere Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden konnten.

In einigen anderen klassischen Niedriglohnbranchen wie bei Obst und Gemüse oder den Restaurants kam es ebenfalls zu vergleichsweise hohen Preissteigerungen, die zumindest teilweise auf den Mindestlohn zurückzuführen sind. Allerdings wird diese Entwicklung von den stark rückläufigen Energiekosten mehr als überkompensiert, so dass insgesamt im Jahr 2015 ein sehr geringer Preisanstieg von lediglich 0,3 % zu verzeichnen war.

Produktivität und Lohnstückkostenentwicklung

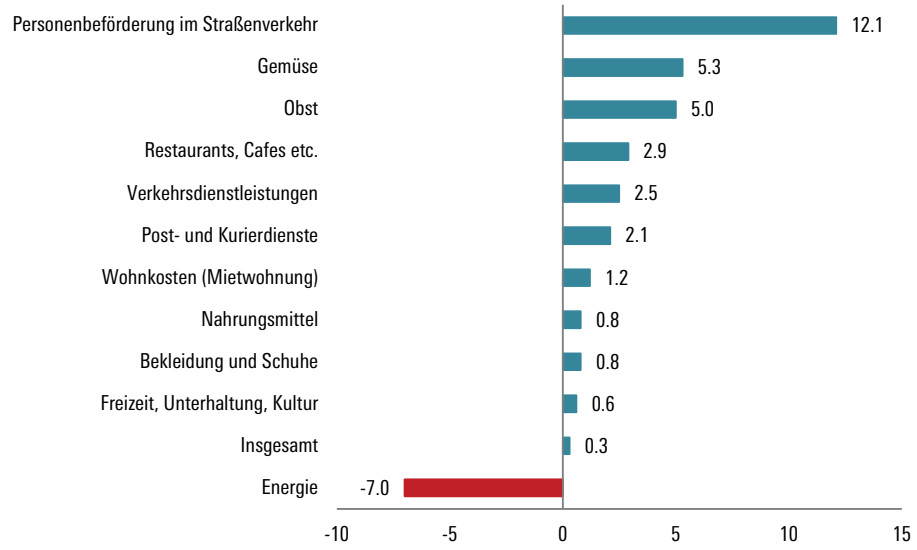
Die Produktivitätsentwicklung je geleisteter Erwerbstätigenstunde nahm im Jahr 2015 um 0,6 % zu. Damit setzte sich die relativ schwache Produktivitätsentwicklung auch im abgelaufenen Jahr fort. In den letzten fünf Jahren nahm die Stundenproduktivität in Deutschland durchschnittlich um lediglich 0,8 % pro Jahr zu. Es erscheint realistisch, dass sich insgesamt die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland positiv auf die Produktivitätsentwicklung auswirken dürfte. Untersuchungen aus anderen Ländern deuten darauf hin, dass auf betrieblicher Ebene der Mindestlohn einen statistisch signifikant positiven Effekt auf die Arbeitsproduktivität über eine Zunahme der totalen Faktorproduktivität haben dürfte.[3] Gesamtwirtschaftlich werden die Effekte aber voraussichtlich überschaubar bleiben und nur schwer im Zahlenwerk der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung identifizierbar sein. Andere gesamtwirtschaftliche Faktoren wie beispielsweise die schwache Investitionsentwicklung der letzten Jahre dürften wesentlich entscheidender sein für die Entwicklung der Arbeitsproduktivität.

Die deutschen Lohnstückkosten sind im Jahr 2015 um 2 % gestiegen. Ihre Entwicklung ist stabilitätskonform mit dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Euroraum. In der langfristigen Entwicklung (2000 bis 2015) haben sich die deutschen Lohnstückkosten mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von nur 1 % aber weit unterdurchschnittlich entwickelt, was ein Faktor gewesen sein dürfte, der zu der Herausbildung makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum beigetragen hat. Nach Einschätzung von WSI und IMK stellt die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns eine wichtige Flankierung der kollektivvertraglichen Lohnfindung in Deutschland dar und dürfte mittelfristig mit dazu beitragen, dass in Deutschland die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung den gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum aus mittelfristiger Produktivitätsentwicklung und Inflationsziel der Europäischen Zentralbank nachhaltig ausschöpft. Dies würde einen wichtigen Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und dem Euroraum leisten.

Die Arbeitskosten (berechnet auf der Grundlage des Arbeitskostenindexes) sind in der deutschen Privatwirtschaft 2015 um 2,7 % gestiegen. Interessanterweise stiegen die Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe und den privaten Dienstleistungsbereichen ebenfalls um 2,7 %. Anders als in früheren Jahren blieben die Zuwächse im Dienstleistungsbereich damit nicht hinter denen des Verarbeitenden Gewerbes zurück. Ansonsten lassen sich bei der gesamtwirtschaftlichen Arbeitskostenentwicklung nach Wirtschaftsbereichen auf der Grundlage des Arbeitskostenindexes bislang keine Auffälligkeiten bei der gesamtwirtschaftlichen Arbeitskostenentwicklung nach Wirtschaftsbereichen ausmachen. Dies gilt insbesondere auch für die durchschnittliche Arbeitskostenentwicklung in Dienstleistungsbereichen mit einem hohen Anteil an geringfügig entlohnt Beschäftigten und Niedrig-

3 Rebecca Riley und Chiara Rosazza-Bondibene, Raising the Standard: Minimum Wages and Firm Productivity, NIESR Discussion Papers, 449, National Institute of Economic and Social Research, London 2015.

Entwicklung der Verbraucherpreise in ausgewählten Branchen, 2015 in % gegenüber dem Vorjahr



Quelle: Statistisches Bundesamt; Darstellung WSI © WSI 2016

WSI

lohnbeschäftigten. Insgesamt dürfte dies vor allem an der unzureichenden Feingliederung des verwendeten Datenmaterials nach Wirtschaftsbereichen liegen, wie die hier an anderer Stelle präsentierten branchenbezogenen Informationen zur Preis- und Lohnentwicklung zeigen. Insgesamt verdeutlicht dies aber auch, dass branchenbezogene Erkenntnisse im Hinblick auf den Mindestlohn nicht eins zu eins auf die Gesamtwirtschaft übertragen werden dürfen und dessen Einfluss auf makroökonomische Durchschnittsgrößen überschaubar sein dürfte.

Nachfrageentwicklung

Die Konsumausgaben der privaten Haushalte nahmen im Verlauf des Jahres 2015 beachtlich um 1,4 % zu; im Jahresdurchschnitt stiegen sie sogar um 1,9 %. Ursächlich hierfür waren die kräftig gestiegene Bruttolohn- und -gehaltssumme (4,0 %), die wegen der sehr geringen Inflation real kaum geschmälert wurde. Im Jahr 2014 hatten die Konsumausgaben der privaten Haushalte lediglich um 0,9 % zugenommen. Im Prognosezeitraum erwarten IMK und WSI, dass die Bruttolöhne und -gehälter nochmals deutlich steigen (2016: 4,2 % und 2017: 4,1 %). Zwar lassen sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Wirkungen des Mindestlohns nicht eindeutig quantifizieren, da jedoch die Lohn- und Gehaltseinkommen der Beschäftigten die entscheidende gesamtwirtschaftliche Größe für den privaten Konsum darstellen, dürfte die Einführung des Mindestlohns hierzu jedoch einen positiven Beitrag geleistet haben. Hierauf deutet auch eine genauere Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung hin. Denn obwohl die Effektivverdienste 2015 mit einer Veränderungsrate von 2,4 % gegenüber dem Vorjahr nur um 0,3 Prozentpunkte stärker zugenommen haben als im Jahr 2014, ist auffällig, dass es 2015 nicht wie im Vorjahr eine stark negative Lohndrift gab, was auch auf die Einführung des Mindestlohns zurückzuführen sein dürfte.

Veränderung von Wettbewerbsparametern

Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist nicht davon auszugehen, dass der Mindestlohn die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beeinträchtigen wird. Die Entwicklung der Lohnstückkosten 2015, im Jahr der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, bestätigt bislang diese Einschätzung. In der exportorientierten deutschen Industrie dürfte der Mindestlohn für die Entlohnung kaum direkt eine Rolle spielen. Bislang profitierte die deutsche Exportwirtschaft aber zusätzlich von einem indirekten Vorleistungseffekt, der sich aus dem deutlichen Lohnabstand zwischen der Industrie und den privaten Dienstleistungsbereichen ergab, welcher in Deutschland im Unterschied zu anderen Ländern des Euroraums besonders ausgeprägt ist, und der gleichzeitig einen negativen direkten Einfluss auf die Binnennachfrage in Deutschland hatte. Hier dürfte der gesetzliche Mindestlohn nach Einschätzung von IMK und WSI etwas entgegenwirken, was aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen ist. Allerdings ist der Betrachtungszeitraum derzeit noch viel zu kurz, um empirisch signifikante Aussagen hierzu machen zu können.

AUSWIRKUNGEN DES MINDESTLOHNS AUF DIE BESCHÄFTIGUNG

Vor Einführung des Mindestlohns haben viele Ökonomen vor den negativen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt gewarnt und den Verlust von bis zu einer Million Arbeitsplätzen prognostiziert. In der Realität sind solche Horrorszenarien jedoch ausgeblieben. Nach einem Jahr Mindestlohn hat Deutschland die niedrigste Arbeitslosenquote seit der deutschen Vereinigung. Im Januar 2016 existierten in Deutschland gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als 730.000 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Insgesamt hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahresvergleich um 2,4 % zugenommen, wobei zwischen West- und dem vom Mindestlohn deutlich stärker betroffenen Ostdeutschland kaum ein Unterschied feststellbar ist (Abbildung 10). Die anhaltende Beschäftigungsdynamik hat vor allem zu einem starken Anstieg von sozialversicherungspflichtiger Teilzeit geführt.

Während im Hinblick auf die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse keine negativen Auswirkungen des Mindestlohns feststellbar sind, konzentriert sich die Debatte derzeit auf die Entwicklung der Minijobs. Letztere sind für die Unternehmen insofern weniger attraktiv geworden, als dass durch den Mindestlohn faktisch wieder eine Höchstarbeitszeit für geringfügig Beschäftigte eingeführt wurde. Tatsächlich kam es Anfang 2015 zu einem überdurchschnittlich starken Rückgang dieser Beschäftigungsgruppe, so dass es im Januar 2015 fast 80.000 Minijobs weniger als im Vorjahresmonat gab (Abbildung 11).

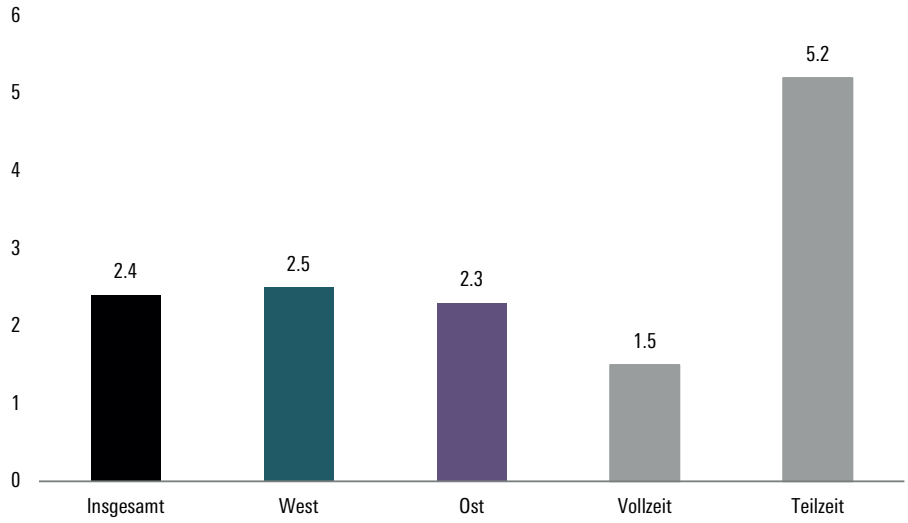
Im Laufe des Jahre 2015 hat sich die Anzahl der Minijobs jedoch wieder erhöht, so dass deren Anzahl im Januar 2016 sogar wieder leicht oberhalb der Zahl im Vorjahresmonat lag. Auffällig ist hingegen, dass es innerhalb der Gruppe der Minijobber zu einer deutlichen Verschiebung kam. Während geringfügige Beschäftigung als Hauptjob weiter zurückging, hat sie als Nebenjob wie bereits in den Vorjahren weiter an Bedeutung gewonnen (Abbildung 12). Besonders ausgeprägt war diese Entwicklung in Ostdeutschland.

Vor allem in den Sektoren Einzelhandel und Gastronomie, in denen viele Beschäftigte niedrige Verdienste beziehen, scheint es vermehrt zu einem Austausch von Minijobs gegen sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung gekommen zu sein, worauf die Beschäftigtenzahlen der BA auf Kreisebene hindeuten.

Entscheidend für die Beschäftigungsentwicklung sind vor diesem Hintergrund vor allem die Entwicklung des Stundenvolumens in den von der Mindestlohneinführung betroffenen Betrieben und die Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Arbeitnehmer. Im Zusammenspiel dieser Entwicklungen ergibt sich dann die Beschäftigungsentwicklung. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang beispielsweise eine vom IAB vorgelegte Analyse kausaler Effekte der Einführung des Mindestlohns auf die Beschäftigung, die einen ersten Blick auf die Netto-Beschäftigungsentwicklung in den betroffenen Betrieben erlaubt.[4] Zwar kommen die IAB-Forscher zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn einen zusätzlichen Beschäftigungsaufbau von

Abbildung 10

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Januar 2016 in % zum Vorjahresmonat



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des WSI, © WSI 2016

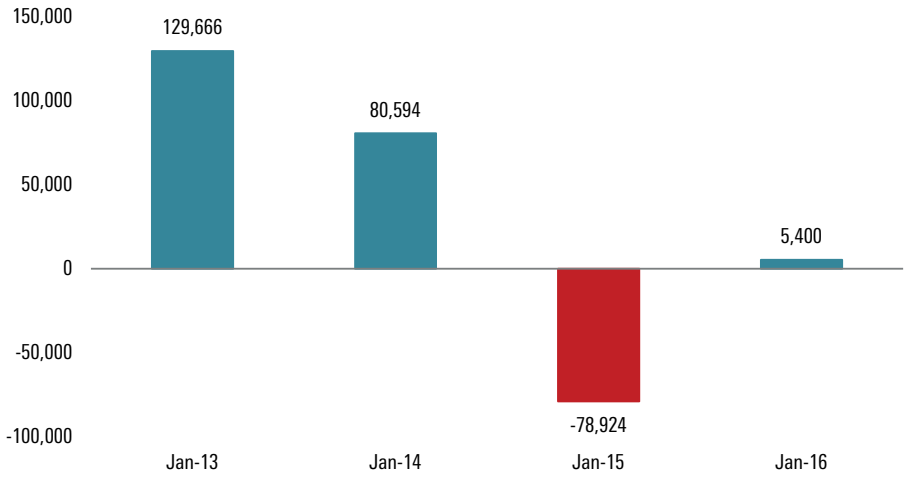
4 Mario Bossler und Hans-Dieter Gerner, Employment Effects of the new German Minimum Wage, IAB Discussion Paper No. 10/2016.

ca. 60.000 Stellen verhinderte, was einem relativ geringen Beschäftigungsverlust gegenüber einem Referenzszenario ohne Mindestlohn entspricht. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass diese Zahl ohne eine genaue Berechnung des Arbeitszeitvolumens und der vorliegenden Stundenlöhne in den betrachteten Unternehmen bestimmt wurde. Besonders vor dem Hintergrund der oben erwähnten Möglichkeit der Substitution von Minijobs (geringer Stundenumfang) in sozialversicherungspflichtige Teilzeit (höherer Stundenumfang), ist der Beschäftigungseffekt deswegen vermutlich überschätzt. Hinzu kommt bei tatsächlichem Vorliegen einer Substitution von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, dass eine bisher eventuell vorliegende Umgehung von Sozialstandards in Minijobs bei den neu geschaffenen Teilzeitjobs in geringerem Umfang auftreten dürfte. Hierdurch können die faktisch anfallenden Lohnnebenkosten in den betroffenen Betrieben steigen, was aber nicht dem Mindestlohn anzulasten ist, sondern der bisherigen Praxis beim Einsatz von Minijobs.

Mit genaueren Ergebnissen zu den Beschäftigungseffekten ist aufgrund des Vorliegens besserer Daten zum Stundenvolumen und zur Stundenentlohnung erst mit zeitlichem Abstand zu rechnen, die momentane Beschäftigungsentwicklung deutet jedoch nicht auf eine starke Verringerung der Beschäftigung hin.

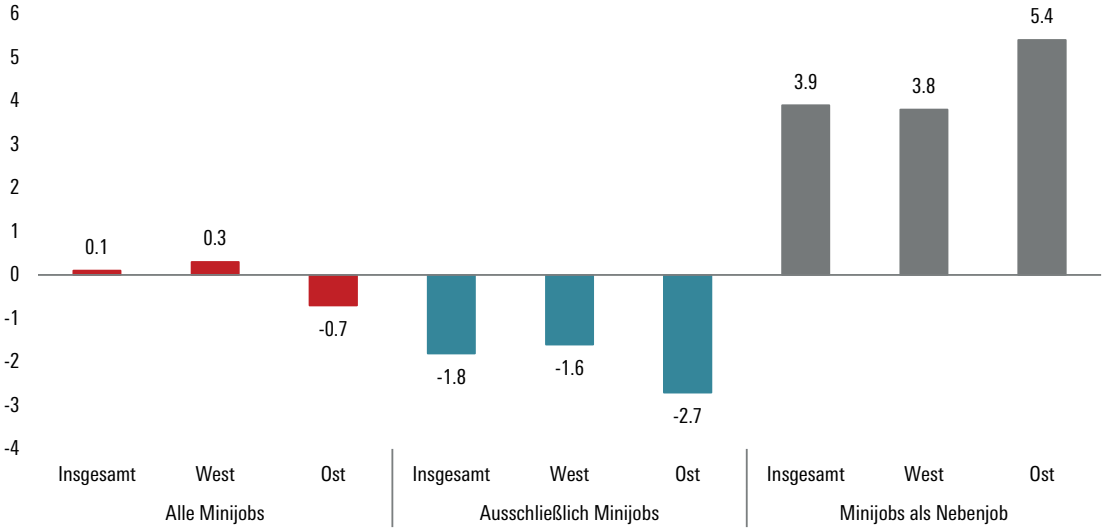
Abbildung 11

Anzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Vergleich zum Vorjahresmonat



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des WSI, © WSI 2016

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse im Januar 2016 in % zum Vorjahresmonat



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des WSI, © WSI 2016

WWW.BOECKLER.DE