

Fünf Jahre Mindestlohn in Deutschland: Ein Zwischenfazit

Stefan Liebig

Die Ausgangslage

Mit dem im Jahr 2014 beschlossenen und 2015 in Kraft getretenen „Mindestlohngesetz“ sollten Beschäftigte in Deutschland vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt, ein Beitrag „für einen fairen und funktionierenden Wettbewerb“ geleistet, die sozialen Sicherungssysteme stabilisiert und der soziale Zusammenhalt in Deutschland gestärkt werden.¹ Den Anlass dafür gab eine Entwicklung, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einsetzte: Zum einen wuchs der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich. Lag der Anteil dieser Personen im Jahr 1997 noch bei 17 Prozent, stieg er bis 2008 auf 24 Prozent und blieb bis 2015 auf diesem Niveau relativ stabil.² Zum anderen konnte seit Ende der 1990er Jahren ein Absinken der durchschnittlichen Bruttostundenlöhne im untersten Einkommenssegment und – im Gegensatz zur Entwicklung in den anderen Segmenten – ein Verharren auf niedrigem Niveau bis in die 2010er Jahre beobachtet werden.³ Mit anderen Worten: Immer mehr Beschäftigte verdienten immer weniger.

Ein Grund für diese Entwicklung bestand darin, dass zwar in den von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern ausgehandelten Branchentarifverträgen durchaus Mindestlöhne festgelegt sind, doch immer mehr Beschäftigte in Betrieben beschäftigt waren, die keiner Tarifbindung unterlagen und damit in Beschäftigungsverhältnissen standen, auf die tarifrechtliche Regelungen nicht angewendet wurden (z.B. geringfügige Beschäftigungen etc.). Damit ergab sich eine Situation, bei der der Wettbewerb von Betrieben und Unternehmen im untersten Lohnsegment durchaus zu Lasten der Arbeitnehmer ging.

In den daran ansetzenden Debatten wurden im Wesentlichen zwei Problembereiche identifiziert. Weil niedrige Löhne die Beschäftigten nicht in die Lage versetzen, aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, sind sie auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen. Niedriglöhne führen deshalb zur Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen und destabilisieren die Sozialsysteme (verteilungs- und sozialpolitischer Problembereich). Niedriglöhne würden aber auch die



Stefan Liebig

Direktor des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und Vorstandsmitglied des DIW Berlin. Professur für Soziologie mit dem Schwerpunkt Sozialstrukturanalyse und Survey-Methodologie an der Freien Universität Berlin. Mitherausgeber von GWP.

Foto: DIW Berlin/F. Schuh

normativen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft gefährden, weil sich Unternehmen durch Niedriglöhne unfaire Wettbewerbsvorteile zulasten der Beschäftigten verschaffen und die Verhandlungsposition zwischen Arbeitgeber und – arbeitnehmer zu Lasten der Arbeitnehmer sich verschiebt. Zusätzlich wird damit Arbeit und Leistung nicht ausreichend gewürdigt wird, was als Ungerechtigkeit wahrgenommen wird. Umfragen zeigen, dass die Entlohnung in den untersten Einkommenssegmenten in der Bevölkerung als deutlich ungerechter wahrgenommen wird, als dies für höhere Einkommen gilt (normativ-evaluativer Problembereich).⁴

Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns

Die Politik reagierte auf diese Entwicklungen mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Dabei orientierte sie sich durchaus an dem in Deutschland geltenden Modell zur Lösung des grundsätzlichen Konflikts zwischen Arbeit und Kapital: Die Sozialpartner – also Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer – verhandeln gemeinsam die geltenden Regeln und Standards. Das Mindestlohngesetz von 2014 sah deshalb auch die Einrichtung einer Mindestlohnkommission vor, die aus sechs VertreterInnen der Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmer) sowie beratenden Mitgliedern aus der Wissenschaft besteht und deren Aufgabe darin besteht, den Mindestlohn an die allgemeine Tarifentwicklung anzupassen und seine Auswirkungen „auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auf die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung im Zusammenhang mit bestimmten Branchen und Regionen sowie auf die Produktivität“ (MiLOG §9, Abs. 4) zu beurteilen. Während der Mindestlohn im Jahr 2015 zunächst 8,50 Euro betrug, wurde er durch die Mindestlohnkommission seit 2017 in drei Stufen auf aktuell 9,35 Euro (seit 1. Januar 2020) angehoben. Zugleich legte die Kommission zwei Berichte zur Entwicklung und den verteilungs- und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen des Mindestlohns vor, die sich auf detaillierte wissenschaftliche Analysen stützten.⁵

Die Einführung des Mindestlohns kann bisher durchaus als eine Erfolgsgeschichte bezeichnet werden, denn erstens sind durchaus wünschenswerte *verteilungspolitische Effekte* eingetreten und zweitens sind die von den Kritikern prognostizierten starken negativen *Beschäftigungseffekte* bislang ausgeblieben. Was die verteilungspolitischen Effekte anbelangt, so hat die Einführung des Mindestlohns tatsächlich zu einem Anstieg der Bruttostundenlöhne im untersten Einkommenssegment (1. Dezil) seit 2015 geführt. Seit 2015 ist im Bereich niedriger Stundenlöhne eine Verschiebung der Lohnverteilung hin zu höheren Stundenlöhnen erkennbar (Mindestlohnkommission 2018: 53). Dies zeigen auch die Analysen von Alexandra Fedorets und Kollegen anhand der Daten des Sozio-oekonomischen Panels.⁶ Eine zentrale verteilungspolitische Folge ist, dass die Ungleichheit der Bruttostundenlöhne zurückgegangen ist – womit sich seit 2015 ein Trend fortsetzte, der bereits vor der Einführung des Mindestlohns begann. Entscheidend ist dabei, dass die Lohnspreizung in den unteren Einkommenssegmenten nach der Einführung des Mindestlohns 2015 deutlich zurückgegangen ist. Folge dieser Entwicklung ist auch, dass der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor von 23,7 Prozent im Jahr 2015 auf 21,7 Prozent im Jahr 2018 geringer geworden ist (Fedorets et al. 2020).

Lohnzuwächse im untersten Einkommenssegment und Verringerung des Niedriglohnsektors sind Entwicklungen, die auf die Wirksamkeit des Mindestlohngesetzes im verteilungs- und sozialpolitischen Problembereich hinweisen. Auch die höheren Bruttostundenlöhne bedeuten, dass damit möglicherweise auch Ungerechtigkeiten bei der Entlohnung abgebaut wurden – erste Analysen mit dem sozio-oekonomischen Panel weisen zumindest darauf hin, dass sich das Ausmaß an wahrgenommener Ungerechtigkeit des eigenen Lohns im unteren Einkommenssegment seit Einführung des Mindestlohns verringert hat. Dementsprechend wäre die Einführung des Mindestlohns in beiden oben genannten Problembereichen wirksam gewesen.

Wirkungen differenziert betrachtet

Wie die, auch im zweiten Bericht der Mindestlohnkommission diskutierten, Ergebnisse nahelegen, gilt dies jedoch nur eingeschränkt. Ein zentrales Ergebnis ist nämlich, dass es trotz erhöhter Bruttostundenlöhne zu keiner entsprechenden Erhöhung der Monatslöhne im untersten Einkommenssegment gekommen ist.⁷ Grund dafür sind Absenkungen der durchschnittlichen Arbeitszeit. So hat die Mindestlohnreform im untersten Einkommenssegment (Quintil der regionalen Stundenlohnverteilung) zwischen 2014 und 2015 ein Wachstum des Stundenlohns von 9,77 Euro auf 10,33 Euro erbracht. Zugleich fiel die vereinbarte Arbeitszeit in diesem Lohnsegment um rund eine Stunde. Der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst war deshalb im Jahr 2015 quasi unverändert zu dem im Jahr 2014. In den darauffolgenden Jahren hat sich dieses Muster fortgesetzt. Soweit dies auf der aktuellen Datenlage beurteilbar ist, hat die Einführung des Mindestlohnes somit die in ihr gesetzte Hoffnung, zu einer substantiellen Erhöhung der monatlichen Arbeitseinkünfte beizutragen, nicht wirklich erfüllt.

Auch weil die Einführung des Mindestlohns in eine Phase fiel, in der die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland sehr positiv verlief, realisierten sich die vor der Einführung erwarteten starken negativen Arbeitsmarkteffekte so nicht ein. So befürchtete der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2012/13 noch „massive Arbeitsplatzverluste, insbesondere im Bereich gering qualifizierter Beschäftigung“ (S. 213) und ökonomische Modellrechnungen prognostizierten den Verlust von bis zu 1,4 Millionen Stellen bei Vollzeit-, Teilzeit und geringfügig Beschäftigten.⁸ Die vorliegenden empirischen Analysen bestätigen dies jedoch nicht, bislang können negative Arbeitsmarkteffekte nicht eindeutig nachgewiesen werden. Es kam zwar zu einem Rückgang von geringfügigen Beschäftigungen, aber auch deshalb, weil diese durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ersetzt wurden – eine Entwicklung, die durchaus zu der intendierten Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme beiträgt, weil damit Jobs geschaffen wurden, mit denen die Beschäftigten in die sozialen Sicherungssysteme integriert sind.

Dass es nicht zu dem prognostizierten Zuwachs an Arbeitslosigkeit bzw. Verlust von Arbeitsplätzen gekommen ist, hat eine Reihe von Gründen – angefangen bei der Frage nach der Tauglichkeit und Güte arbeitsmarktökonomischer Modellrechnungen und Prognosen. Wichtig ist dabei auch, dass Betriebe und Unternehmen eine Reihe von Strategien zur Hand haben, wie sie auf die Einführung des Mindestlohns reagieren konnten. In fünf derartigen „Anpassungskanälen“ lassen sich aktuell Auswirkungen des Mindestlohns beobachten: (1) Um Arbeitskosten durch die Einführung des Mindestlohns zu reduzieren, verringern Betriebe im Niedriglohnbereich die vertragliche Arbeitszeit oder die bezahlten Arbeitsstunden der Beschäftigten. Sichtbar wird dies auch daran, dass sich die Erhöhung der Stundenlöhne bei Beziehen des Mindestlohns nicht in gleichem Maße in einer Erhöhung der Monatslöhne niederschlägt. (2) Betriebe können aber auch die erhöhten Kosten durch den Mindestlohn direkt an die Verbraucher weitergegeben – so stellt der Zweite Bericht der Mindestlohnkommission fest: „Zu den Bereichen, in denen die Verbraucherpreise überdurchschnittlich stark gestiegen sind, zählen insbesondere Taxifahrten, Zeitungen und Zeitschriften sowie Gastronomie und Beherbergung“ (Mindestlohnkommission 2018, S.14). (3) Da erhöhte Arbeitskosten unmittelbar auch die Erträge von Betrieben beeinflussen, besteht eine weitere Möglichkeit darin, diesen Rückgang der Erträge schlicht in Kauf zu nehmen – wofür es offenbar durchaus erste Hinweise gibt. Ein weiterer Anpassungskanal ist (4) der Ausgleich höherer Personalkosten durch eine höhere Produktivität. Befragungen von Betrieben und Beschäftigten verweisen darauf, dass die Arbeitszufriedenheit, aber auch die Anforderungen an Mindestlohnbezieher sowie deren Arbeitsbelastung zugenommen hat (Bruttel et al 2019: 249). (5) Schließlich können Betriebe die Zahlung des Mindestlohns schlichtweg umgehen. Diese Nicht-Beachtung des Mindestlohngesetzes ist nicht nur ein punktuelles Phänomen⁹, sondern betrifft offenbar durchaus größere Beschäftigtengruppen. So zeigen Berechnungen für das Jahr 2018, dass 2,4 Millionen anspruchsberechtigte Beschäftigte unterhalb des Mindestlohns bezahlt wurden (Fedorets et al. 2020). Dies betrifft insbesondere befristete Beschäftigte und Beschäftigte in

Klein- und Kleinstbetrieben. Die Nichteinhaltung des Mindestlohns ist dabei im Branchenvergleich besonders ausgeprägt im Gastgewerbe, bei persönlichen Dienstleistungen, im Einzelhandel sowie in der Leih- und Zeitarbeit (Fedorets et al. 2019: 488).

Perspektiven

Auch wenn die Einführung des Mindestlohnes vor nunmehr fünf Jahren die kurzfristigen sozialpolitischen Erwartungen (Erhöhung der Monatseinkommen im unteren Einkommenssegment) nicht vollumfänglich erfüllt hat, so verbinden sich damit durchaus positive verteilungspolitische Effekte. Ob damit auch ein Beitrag zur Stärkung der normativ-evaluativen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft geleistet wird, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht entschieden werden. Gerade der vergleichsweise hohe Anteil Anspruchsberechtigter, die keinen Mindestlohn erhalten und der Umstand, dass das Mindestlohngesetz von betrieblicher Seite auch unterlaufen wird, verweist jedoch darauf, dass es bei den Debatten um den Mindestlohn nicht allein um die Frage gehen kann, ob nun 9,35 Euro oder 12,00 Euro angemessen sind. Um die Zielsetzungen des Mindestlohns tatsächlich weiter umzusetzen gilt es, das Augenmerk noch stärker auch auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu richten. Denn mit steigendem Mindestlohn steigen auch die Anreize – oder verstärken sich die Zwänge – für Betriebe, die gesetzlichen Bestimmungen zu unterlaufen. Dementsprechend müssen einerseits die Kontrollen verstärkt aber auch die Akzeptanz höherer Löhne im unteren Lohnsegment gefördert werden. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, dass Arbeitgeber verpflichtet sind, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten systematisch zu erfassen, ist ein zusätzlicher Schritt hin zu einer noch umfassenderen Durchsetzung des Mindestlohns, weil damit der Umfang der geleisteten Arbeitsstunden und der dafür gezahlte Lohn genauer dokumentiert ist.

Anmerkungen

- 1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Der Mindestlohn – Fragen & Antworten, 4.
- 2 M. M. Grabka, C. Schröder 2019: Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen. DIW-Wochenbericht 14/2019.
- 3 A. Fedorets, M. M. Grabka, C. Schröder, J. Seebauer, 2020: Lohnungleichheit in Deutschland sinkt. DIW-Wochenbericht 7/2020.
- 4 J. Adriaans, S. Liebig, 2018: Ungleiche Einkommensverteilung in Deutschland grundsätzlich akzeptiert – aber untere Einkommen werden als ungerecht wahrgenommen. DIW-Wochenbericht 37/2018
- 5 https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/bericht_node.html (aufgerufen am 10.2.2020)
- 6 A. Fedorets, M. M. Grabka, J. Seebauer, C. Schröder, 2020: Lohnungleichheit in Deutschland sinkt – Erste Anzeichen für schrumpfenden Niedriglohnsektor. DIW-Wochenbericht 7/2020, S. 94. Dieser Befund zeigt sich auch auf der Grundlage anderer Daten vgl. dazu den Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission 2018.
- 7 Vgl. M. Caliendo, A. Fedorets, C. Schröder, 2019: Mindestlohn: Stundenlöhne steigen, aber Monatsentgelte stagnieren. DIW Wochenbericht 27 / 2018, S. 599-608
- 8 Für eine Übersicht vgl.: O. Bruttel, A. Baumann, M. Dütsch, 2019: Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2019: 20(3): 237–253
- 9 Vgl. auch A. Fedorets, M. M. Grabka, C. Schröder 2019: Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. DIW Wochenbericht Nr. 28/2019.