

POLICY BRIEF

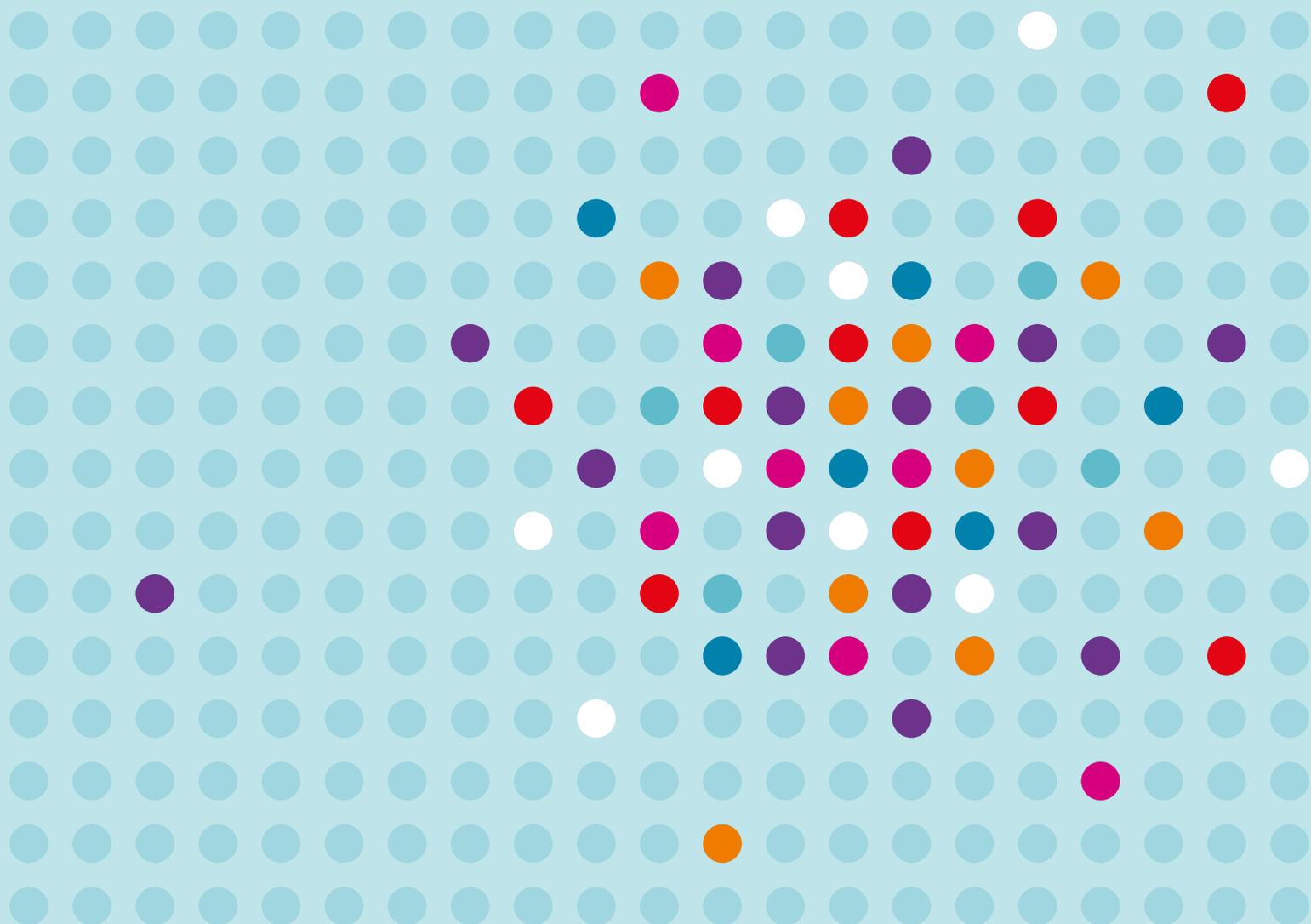
Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 24 · Policy Brief WSI · 04/2018

DER MINDESTLOHN: BISHERIGE AUSWIRKUNGEN UND ZUKÜNFTIGE ANPASSUNG

**Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der
schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission**

Alexander Herzog-Stein, Malte Lübker, Toralf Pusch, Thorsten Schulten, Andrew Watt



1 Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des Mindestlohns

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland von 8,50 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2015 sowie seine Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 haben sich aus Sicht von IMK und WSI grundsätzlich bewährt. Der Mindestlohn hat zu einem deutlichen Anstieg der Löhne im Niedriglohnssektor geführt, ohne dass es dabei in nennenswertem Ausmaß zu negativen wirtschaftlichen Konsequenzen für Wachstum und Beschäftigung gekommen wäre. Der Mindestlohn hat im Gegenteil zu einer dynamischeren Lohnentwicklung beigetragen, die ihrerseits den privaten Konsum gefördert und damit die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflusst hat.

Problematisch sind aus Sicht von IMK und WSI im Hinblick auf den Mindestlohn vor allem zwei Aspekte: Erstens gibt es nach wie vor erhebliche Defizite bei der betrieblichen Umsetzung des Mindestlohns, die dazu führen, dass immer noch eine große Anzahl von Beschäftigten gesetzeswidrig unterhalb des Mindestlohns bezahlt wird. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Instrumente für eine effiziente Umsetzung und Kontrolle zu stärken. Dazu gehören insbesondere eine dringend nötige personelle Aufstockung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), eine bessere Kooperation der verschiedenen Kontrollbehörden und eine Stärkung der Rolle von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften durch die Einführung eines Verbandsklagerechtes.

Zweitens ist das derzeitige Mindestlohniveau nicht existenzsichernd und damit der im Mindestlohngesetz (MiLoG) geforderte „angemessene Mindestschutz“ nicht gewährleistet. Auch im (west-)europäischen Vergleich ist der deutsche Mindestlohn sowohl in nomineller als auch in relativer Hinsicht (im Sinne des Kaitz-Index) eher niedrig. Solange ein gesellschaftlich und wirtschaftlich angemessenes Niveau noch nicht erreicht wurde, empfehlen IMK und WSI im Rahmen der vom Mindestlohngesetz geforderten Gesamtabwägung den Mindestlohn zeitweilig deutlich stärker anzuheben, als dies durch eine alleinige Orientierung an der Tarifentwicklung möglich wäre.¹

¹ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2018b) hat sich der Tarifindex von Dezember 2015 bis Dezember 2017 um 4,8% erhöht. Auf dieser Grundlage müsste der Mindestlohn zum 1.1.2019 auf 9,19 Euro pro Stunde angehoben werden.

2 Auswirkungen auf den angemessenen Mindestschutz

Ein angemessener Mindestschutz ist dann gewährleistet, wenn der Mindestlohn ein angemessenes Niveau hat und seine Umsetzung in der Praxis sichergestellt wird. Obwohl die Einführung des Mindestlohns zu einer teilweise kräftigen Anhebung der unteren Lohngruppen geführt und damit das Schutzniveau von vielen Niedriglohnbeschäftigten deutlich verbessert hat, konnte insgesamt mit dem Mindestlohn noch kein angemessener Mindestschutz erreicht werden.

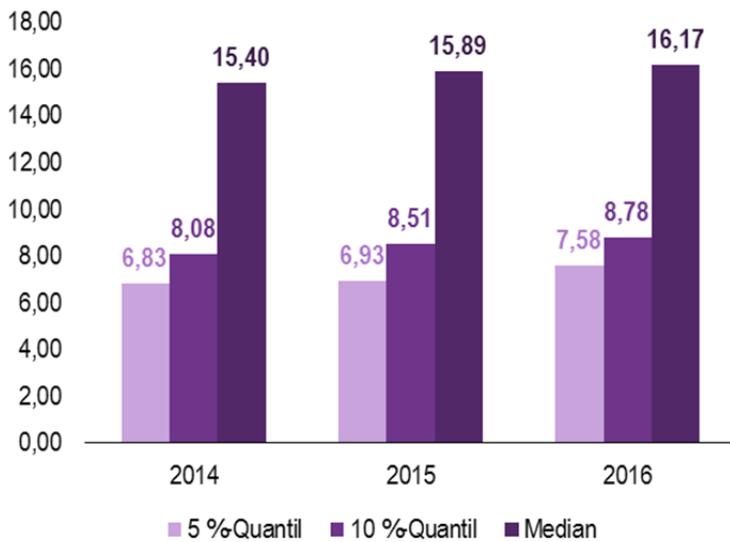
2.1 Die Lohnentwicklung in den unteren Lohngruppen

Wie mittlerweile gut belegt ist, hat der Mindestlohn zu überdurchschnittlichen Lohnerhöhungen im unteren Bereich der Lohnverteilung geführt und dabei insbesondere in Ostdeutschland die unteren Löhne deutlich angehoben (Amlinger et al. 2016, Mindestlohnkommission 2016). Diese Entwicklung setzte sich auch im Jahr 2016 fort (Abbildung 1).

Nach Berechnungen des WSI auf der Grundlage des SOEP v33.1 nahm der Stundenlohn des 5%-Quantils, d.h. des Lohns, der von 5% der Beschäftigten nicht oder gerade noch erreicht wird, im Jahr 2015 nach der Einführung des Mindestlohns zunächst nur sehr geringfügig von 6,83 Euro auf 6,93 Euro zu, um dann 2016 recht stark auf 7,58 Euro anzusteigen. Insgesamt entspricht dies einem Zuwachs von 11%. Die Stundenlöhne des 10%-Quantils stiegen im Geltungsbereich des Mindestlohns zunächst von 8,08 Euro (2014) auf 8,51 Euro (2015) und dann auf 8,78 Euro (2016) und damit insgesamt um 8,7%. Demgegenüber nahm der Medianstundenlohn im gesamten Zeitraum von 2014 bis 2016 lediglich um 5% zu.

Die Zuwächse in dem unteren Lohnbereich übertrafen insgesamt deutlich die allgemeine Lohnentwicklung. Dies ist eine intendierte Folge des Mindestlohns, der mit der ausdrücklichen Zielsetzung eingeführt wurde, die Verbreitung von Niedriglöhnen einzudämmen (Deutscher Bundestag 2014).

Abbildung 1: Stundenlöhne beim 5%-Quantil, 10%-Quantil und beim Median, in Euro



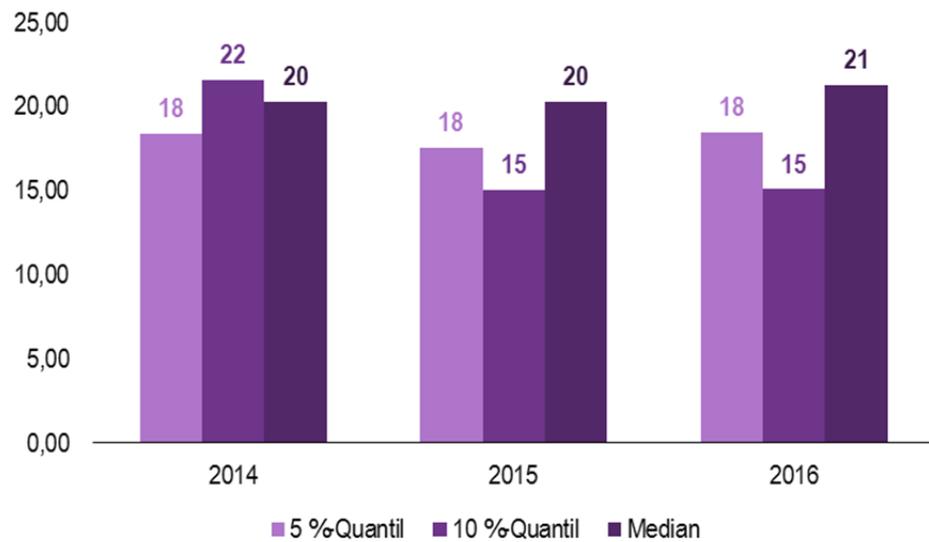
Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung

WSI

2.2 Mindestlöhne und geschlechtsspezifische Entgeltungleichheit

Beschäftigung zu unangemessen niedrigen Löhnen ist ein Problem, das Frauen weit überdurchschnittlich betrifft (Asplund und Persson 2000; Rubery et al. 2005). Dies trifft insbesondere auch auf Deutschland zu, wo nach Zahlen der OECD gut ein Viertel (26,5%) der weiblichen Vollzeitbeschäftigten unter die Niedriglohnschwelle fallen. Dies ist weit mehr als der Vergleichswert für Männer (14,8% im Jahr 2016) und liegt auch deutlich über dem Durchschnitt der weiblichen Vollzeitbeschäftigten in den OECD-Ländern, in denen rund ein Fünftel (20,4%) einer Niedriglohnbeschäftigung nachgehen (OECD 2018). Ursächlich für die ausgeprägten Geschlechterungleichheiten in Deutschland ist auch die schwache Regulierung des Niedriglohnsektors (George 2011). So ist die Tarifbindung in weiblich dominierten Branchen wie dem Einzelhandel deutlich geringer als beispielsweise im von Männern geprägten Baugewerbe (Ellguth/Kohaut 2017, S. 280). Auch die tariflichen Niedriglöhne sind schwerpunktmäßig in Dienstleistungsbranchen wie dem Friseurhandwerk und der Floristik zu finden, die traditionell einen hohen Anteil weiblicher Beschäftigter aufweisen (Bispinck 2017, S. 524).

Abbildung 2: Gender Pay Gap beim 5%-Quantil, 10%-Quantil und beim Median
Verdienstlücke von Frauen, in % der Stundenverdienste von Männern



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung

WSI

In der internationalen Forschung hat sich deshalb die Einsicht durchgesetzt, dass Mindestlöhne – zumindest wenn sie hoch genug angesetzt werden – einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten leisten können (Rubery/Grimshaw 2011). Dies trifft naturgemäß insbesondere für Entgeltunterschiede im unteren Bereich der Lohnverteilung zu. Erste Berechnungen auf Grundlage des SOEP lassen erkennen, dass solch ein positiver Effekt auch in Deutschland eingetreten ist und Frauen überproportional von den in Abschnitt 2.1 diskutierten Entgeltsteigerungen profitiert haben. So lag der Gender Pay Gap im Jahr 2014 an drei prägnanten Stellen der Lohnverteilung einheitlich bei rund 20% (siehe Abbildung 2; zur Berechnungsmethode siehe Klenner 2016). In der Mitte der Lohnverteilung war dieser Wert in den Jahren 2015/16 praktisch unverändert. Am unteren Rand der Lohnverteilung gab es hingegen nach Einführung des Mindestlohns eine deutliche Verbesserung zugunsten von Frauen. So lässt sich beim 10%-Quantil in den Jahren 2015/16 eine Verringerung des Gender Pay Gaps auf rund 15% feststellen, und zwar trotz der Defizite bei der Durchsetzung des Mindestlohns (siehe Abschnitt 2.4). Im Bereich stärkerer Mindestlohn-Umgehungen (5%-Quantil) kam dieser Effekt noch nicht zum Tragen.

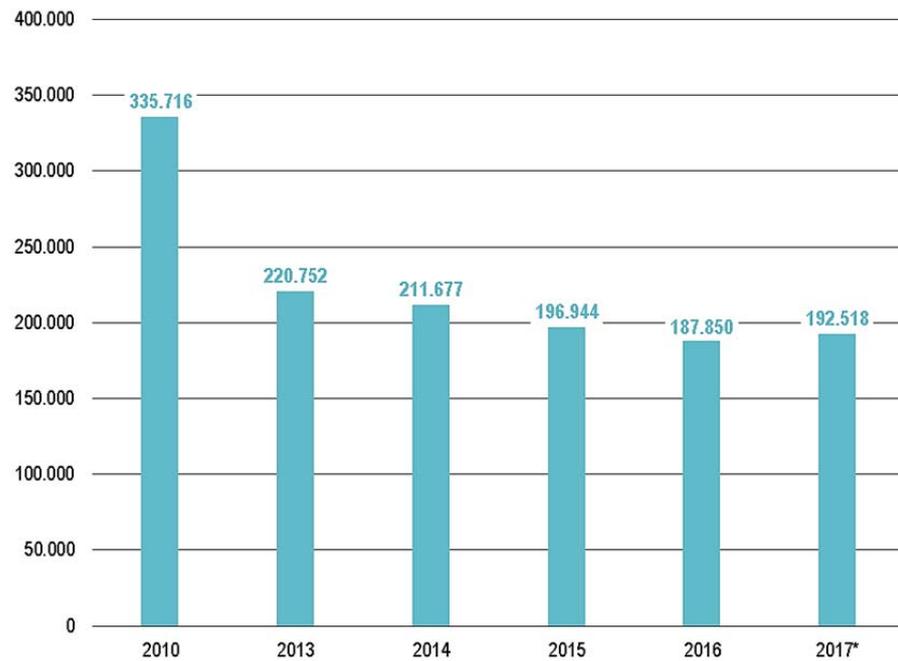
2.3 Das Niveau des Mindestlohns

2.3.1 Sozialer Mindestschutz

In der Begründung des Mindestlohngesetzes finden sich einige Hinweise darauf, was der Gesetzgeber unter einem angemessenen Mindestschutz und einem damit verbundenen angemessenen Mindestlohniveau versteht (Deutscher Bundestag 2014). Ein zentrales Argument in der Begründung für die Einführung eines Mindestlohns bestand immer darin, dass ein Lohn ein auskömmliches Einkommen garantieren müsse und nicht unterhalb des Existenzminimums liegen dürfe. Gestützt wurde dieses Argument vor allem im Hinblick auf die hohe Anzahl von sogenannten „Aufstockern“, die trotz Vollzeitbeschäftigung noch Anspruch auf zusätzliche SGB-II Leistungen haben. Dieses Argumentationsmuster hat sogar explizit Eingang in die Begründung des Mindestlohngesetzes gefunden, wonach „das Fehlen eines Mindestlohns [...] ein Anreiz sein (kann), 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“ (Bundesregierung 2014: 2). Die Grundidee des „Living Wage“ (Schulten/Müller 2017) war demnach auch in der deutschen Mindestlohndiskussion stets präsent.

Seit der Einführung des Mindestlohns hat sich die Anzahl der vollzeitbeschäftigten Aufstocker allerdings nur geringfügig verändert (Abbildung 3). Während sie 2015 und 2016 leicht zurückgegangen ist, ist sie 2017 sogar wieder angestiegen. Nach offiziellen Angaben der Bundesagentur für Arbeit haben 2017 nach wie vor mehr als 190.000 Vollzeitbeschäftigte Aufstockungsleistungen nach SGB II bezogen. Dabei kann auf der Grundlage früherer Forschung davon ausgegangen werden, dass hierbei eine erhebliche Dunkelziffer existiert und der Anteil der Leistungsberechtigten deutlich höher sein dürfte (Bruckmeier et al. 2013). Außerdem dürfte der eher geringe Rückgang der Aufstocker-Zahlen teilweise auch daran liegen, dass es weiter erhebliche Probleme in der betrieblichen Umsetzung des Mindestlohns gibt (siehe Abschnitt 2.4).

Abbildung 3: Anzahl der Vollzeitbeschäftigten mit „Aufstockungsleistungen“ nach SGB II



* Durchschnitt (Januar bis Juli)

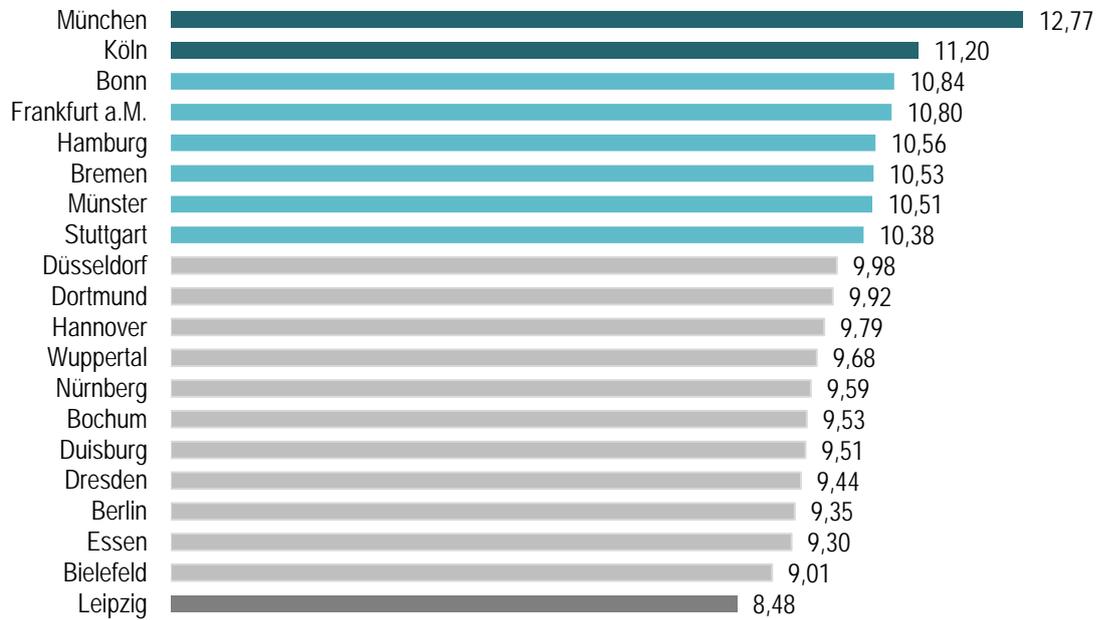
WSI

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

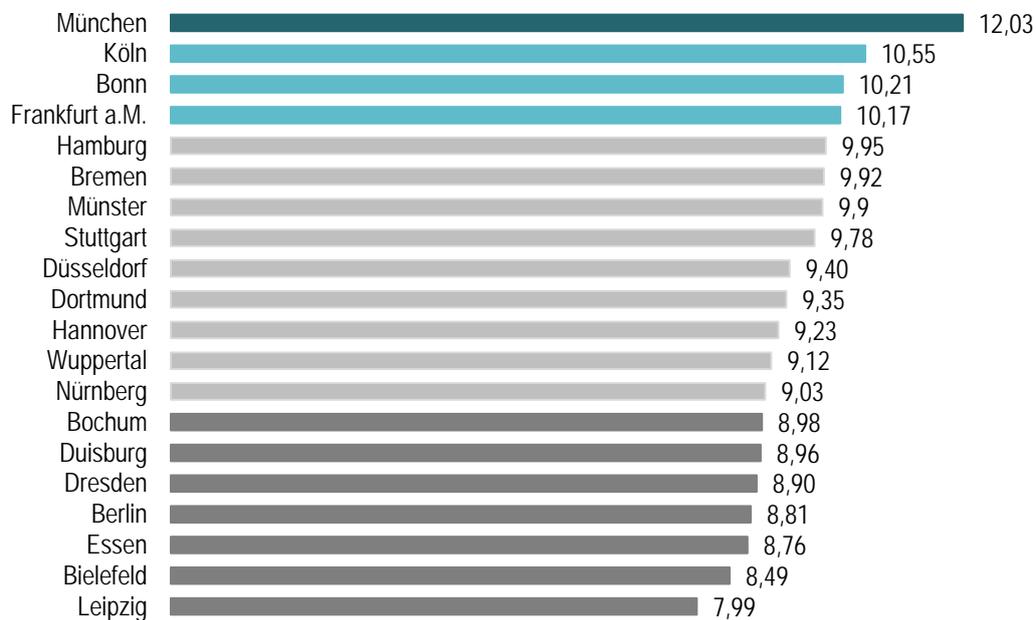
Der Bezug zusätzlicher Leistungen nach SGB II selbst bei Vollzeitbeschäftigten kann sich zum einen aus dem Haushaltskontext ergeben und ist hier vor allem bei Alleinerziehenden sowie Haushalten mit mehreren Kindern verbreitet. Er ergibt sich jedoch auch aus der Höhe des Mindestlohns der – insbesondere in vielen Großstädten angesichts der rasant steigenden Wohnkosten – oft nicht existenzsichernd ist. Nach Berechnungen des WSI liegt der notwendige Stundenlohn für Vollzeitbeschäftigte mit einer durchschnittlichen tarifvertraglichen Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden in 19 der 20 größten Städte Deutschlands derzeit deutlich oberhalb des aktuell gültigen Mindestlohns von 8,84 Euro (Abbildung 4). In 15 von 20 Städten ist ein Mindestlohn von mehr als 9,50 Euro notwendig, in acht Städten sogar von mehr als 10,00 Euro. Legt man statt einer 37,5- eine 40-Stunden-Woche zugrunde, so kommt es zu einer Reduzierung der entsprechenden Schwellenwerte. Allerdings liegt auch in diesem Fall der notwendige Stundenlohn, um die Existenz zu sichern, nach wie vor in 16 von 20 Städten oberhalb des aktuell gültigen Mindestlohns.

Abbildung 4: Notwendiger Stundenlohn bei einem vollzeitbeschäftigten Single-Haushalt ohne Anspruch auf „Aufstockungsleistungen“ nach SGB II, in Euro

37,7 Stunden pro Woche



40 Stunden pro Woche

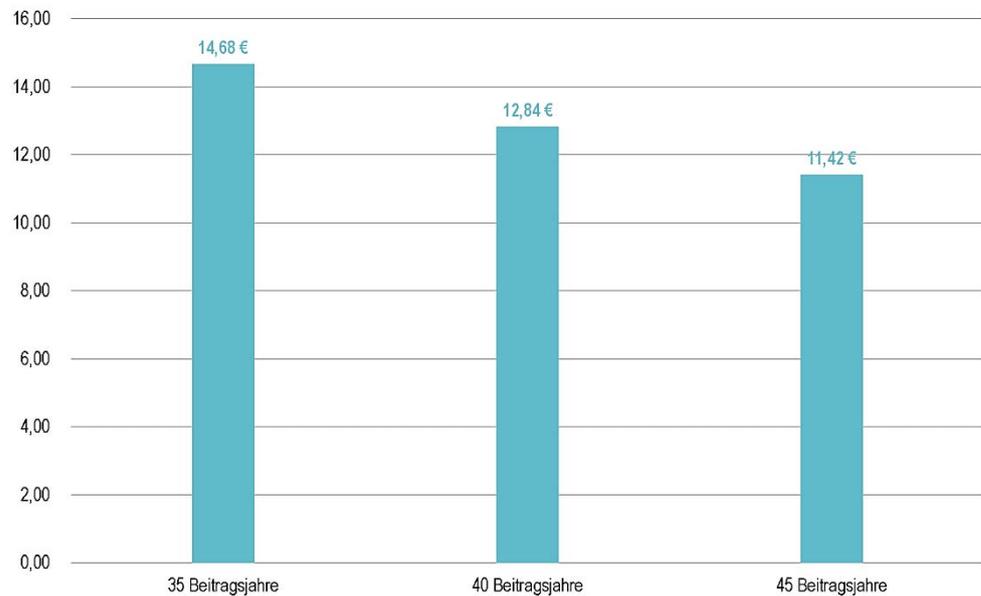


Anmerkung: Die Berechnung des notwendigen Stundenlohns ergibt sich aus der Summe des Regelbedarfs, der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie der Freibeträge nach SGB II; §11b auf Bruttobasis.



Quelle: Berechnungen des WSI, Stand Januar 2018

Abbildung 5: Notwendiger Mindestlohn für einen Single-Haushalt, mit dem im Alter die Grundsicherungsschwelle erreicht wird*, in Euro



* Bei einem derzeitigen Sicherungsniveau von 47,7%

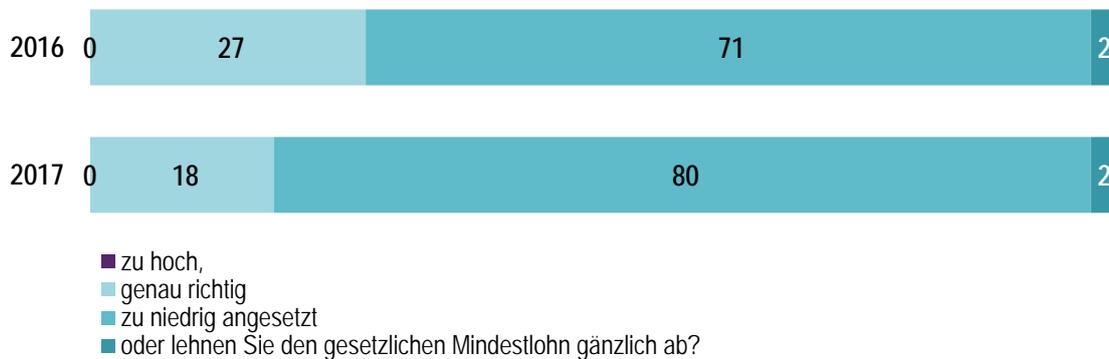


Quelle: Blank (2017)

Das geringe und nicht-existenzsichernde Niveau des deutschen Mindestlohns führt auch dazu, dass sich in Umfragen regelmäßig eine deutliche Mehrheit der Beteiligten für eine strukturelle Anhebung des Mindestlohniveaus ausspricht. Dies zeigen beispielsweise die Ergebnisse der repräsentativen WSI-Betriebsrätebefragung. Demnach waren im Jahr 2016 nur 27% der befragten Betriebsräte mit dem damaligen Mindestlohniveau zufrieden. Im Jahr 2017 hat sich dieser Anteil – trotz der mittlerweile durchgeführten Anhebung – auf nur noch 18% verringert (siehe Abbildung 6). Eine überwältigende Mehrheit (80%) der Betriebsräte spricht sich inzwischen für einen strukturell höheren Mindestlohn aus, wobei sie im Mittel ein Niveau von 10,67 Euro pro Stunde für angemessen halten (Brehmer/Baumann 2017). Die Forderung nach einer deutlichen Anhebung des Mindestlohns wird von den Betriebsräten unabhängig davon erhoben, ob der jeweilige Betrieb tarifgebunden ist oder nicht (ibid.). Dies deutet darauf hin, dass Betriebsräte Tarifverträge und den Mindestlohn als komplementäre Instrumente betrachten, die nicht miteinander in Konkurrenz treten (siehe auch Abschnitt 4.3).

Abbildung 6: Einschätzung des Mindestlohniveaus durch die Betriebsräte, in % der Befragten (gewichtet)

Ist die aktuelle Höhe des gesetzlichen Mindestlohns aus Ihrer Sicht....



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung (Brehmer/Baumann 2016, 2017)



2.3.2 Makroökonomische Erwägungen

Nach der erfolgreichen Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland stellt sich auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Frage nach der angemessenen Höhe der gesetzlichen Lohnuntergrenze. Zum Einstieg wurde auch gerade aus Vorsicht vor den möglichen Arbeitsmarktfolgen bewusst ein – auch im internationalen Vergleich – gemessen am Kaitz-Index relativ niedriges Anfangsniveau für den Mindestlohn gewählt. Im Jahr 2016 lag der Mindestlohn in Deutschland nach Daten der OECD lediglich bei 46,7% des Medianlohns und bewegte sich damit im internationalen Vergleich im unteren Drittel (Lübker/Schulten 2018). Das geringe Ausgangsniveau sollte mittelfristig im Rahmen einer Gesamtabwägung bei der Mindestlohnanpassung mitberücksichtigt werden. Es wäre deshalb sinnvoll, dass die Mindestlohnkommission das Niveau des Mindestlohns strukturell anhebt.

Dies impliziert eine Anpassungsrate, die in den nächsten Jahren temporär über der Entwicklung der Tariflöhne liegt, so dass der Mindestlohn mittelfristig ein gesellschaftlich und wirtschaftlich angemessenes Niveau erreicht. Eine strukturelle Anhebung des Mindestlohniveaus, die sich an einem Zielwert des Kaitz-Indexes orientiert, kann dabei einen Beitrag dazu leisten, die Ungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung etwas zu reduzieren (Horn et al. 2017, S. 22f.). Das wäre gleichzeitig auch unter makroökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll.

Die Analysen des IMK betonen die große Bedeutung einer Lohnentwicklung, die sich an makroökonomischen Erfordernissen orientiert, für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung im Kontext der europäischen Währungsunion. Dabei sollten die Nominallöhne tendenziell mit einer Rate wachsen, die der Summe aus mittelfristigem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs und dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank (d.h. knapp 2%) entspricht. Dass die Nominallohnentwicklungen in verschiedenen Mitgliedsstaaten nicht einer makroökonomisch orientierten Lohnpolitik entsprachen, war ein wichtiges Moment in der Krise der Währungsunion. Die unzureichende gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung in Deutschland war teilweise der Tatsache geschuldet, dass am unteren Rand die Lohnstruktur „ausfranzte“. Seit der Krise ist es zwar wieder zu einem gewissen Ausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten gekommen; insgesamt ist aber die Nominallohnentwicklung im Euroraum unzureichend, was sich in einer – trotz aller Versuche, mit unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen gegenzusteuern – zu niedrigen Kerninflationsrate widerspiegelt.

Die Einführung des Mindestlohns war ein wichtiger Schritt, in Deutschland das Ausfransen am unteren Ende des Lohnspektrums zu unterbinden. Er stellt ein Werkzeug im Sinne eines „Lohnankers“ dar, der helfen kann, mittelfristig eine Lohnentwicklung im Sinne einer makroökonomisch orientierten Lohnpolitik zu erreichen. Da die Korrektur vergangener Fehlentwicklungen noch nicht abgeschlossen ist, wäre aus makroökonomischer Sicht für einen gewissen Zeitraum eine Erhöhung des Mindestlohnes etwas oberhalb der Tarifentwicklung zu empfehlen.

2.4 Das Ausmaß der Verstöße gegen den Mindestlohn

Die bislang vorliegenden Untersuchungen deuten darauf hin, dass es eine erhebliche Anzahl von Beschäftigten gibt, die trotz Mindestlohnanspruch unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden. Nach Untersuchungen des DIW erhielten 2016 1,8 Millionen Anspruchsberechtigte weniger als 8,50 Euro pro Stunde (Burauel et al. 2017). Das WSI kommt mit einer anderen Berechnung auf bis zu 2,2 Millionen Beschäftigte, die im Jahr 2016 noch unter dem gesetzlichen Mindestlohn verdienten.²

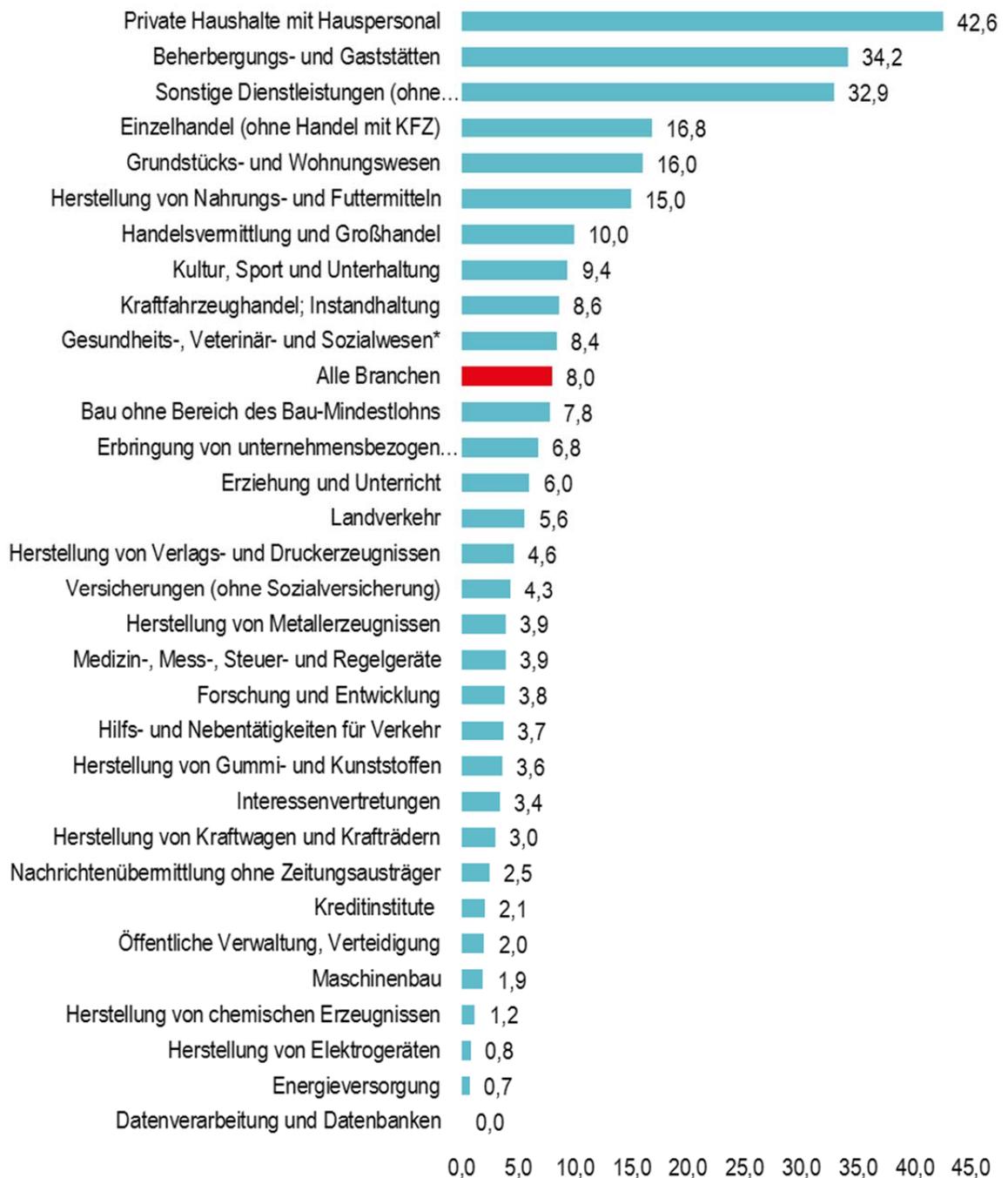
2 Bei der Erstveröffentlichung von Pusch (2018) im Januar 2018 waren höhere Zahlen genannt worden. Hier waren aufgrund eines Fehlers bei der Auswertung bei 9% der Beschäftigten die monatlichen bezahlten Überstunden und die wöchentliche

Nach den WSI-Berechnungen gab es besonders viele Umgehungen des Mindestlohns im Hotel- und Gaststättengewerbe, wo ca. 34% der anspruchsberechtigten Beschäftigten nicht den Mindestlohn erhielten, gefolgt vom Einzelhandel mit ca. 17% Mindestlohn-Umgehungen (Abbildung 7). Auch ca. 43% der Beschäftigten in privaten Haushalten (z.B. Minijobs für die Haushaltsführung oder zum Babysitting) blieb der Mindestlohn verwehrt. Hier dürfte die Einhaltung des Mindestlohns mit am schwierigsten zu kontrollieren sein. Allerdings sind Mindestlohn-Umgehungen nicht auf den Dienstleistungssektor beschränkt. So ist die Quote z.B. in der Nahrungsmittelindustrie mit ca. 15% überdurchschnittlich hoch. Auch in der metallverarbeitenden Industrie erhielten ca. 4% der Beschäftigten nicht den Mindestlohn, der ihnen per Gesetz zusteht. Allerdings sind Mindestlohn-Umgehungen in Betrieben mit Tarifbindung (4,1%, SOEP) weitaus weniger verbreitet als in tarifungebundenen Betrieben (13,6%). Auch Betriebsräte leisten als Anlaufstelle für Mitarbeiter bei Mindestlohnverletzungen vermutlich einen Beitrag zur Verringerung der Umgehungen (3,1%).

Das Branchengefälle bei den Mindestlohn-Umgehungen spiegelt auch die bekannten Beschäftigungsschwerpunkte von Frauen mit niedrigen Verdiensten widerspiegeln, die zum Gender Pay Gap beitragen. Mindestlohn-Umgehungen sind daher bei Frauen mit etwa 11,5% besonders häufig, während es bei den Männern nur ca. 4,6% sind. Weniger Mindestlohn-Umgehungen könnten somit auch einen Beitrag zur Verringerung des Gender-Pay-Gaps leisten.

Arbeitszeit addiert worden, um die relevante wöchentliche Arbeitszeit zu bestimmen. Die SOEP-Zahlen in dieser Stellungnahme geben den korrigierten Stand wieder.

Abbildung 7: Mindestlohn-Verstöße in ausgewählten Branchen im Jahr 2016,
in % der anspruchsberechtigten Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns



* ohne Pflege

WSI

Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung

3 Auswirkungen auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

3.1 Produktivität und Lohnstückkostenentwicklung

Nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamts nahm die Produktivitätsentwicklung je geleisteter Erwerbstätigenstunde im Jahr 2017 um 1,0% zu. Der durchschnittliche jährliche Produktivitätsfortschritt seit Einführung des Mindestlohns Anfang 2015 beläuft sich ebenfalls auf ein Prozent pro Jahr. Im historischen Vergleich hat sich damit die Produktivitätsentwicklung merklich abgeschwächt. Im Vergleich zu den drei Jahren vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist dagegen eine leichte Beschleunigung auszumachen, denn von 2012 bis 2014 betrug der durchschnittliche Zuwachs 0,7% pro Jahr. Dies kann sicher nicht als Effekt der Einführung des Mindestlohns interpretiert werden, da in den letzten drei Jahren unter anderem auch Wachstum und Beschäftigungsentwicklung etwas besser waren und gesamtwirtschaftlich ein möglicher Effekt des Mindestlohns auf die Produktivität nicht nachweisbar war (Herr et al. 2018). Jedoch halten wir es durchaus für möglich, dass sich mittel- bis langfristig die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland positiv auf die Produktivitätsentwicklung auswirken kann und dies insbesondere auf der betrieblichen Ebene einen statistisch signifikant positiven Effekt haben könnte.

Die nominalen Lohnstückkosten (Stundenkonzept) sind laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2017 um 1,5% gestiegen, nach 1,6 und 1,8% in den beiden Vorjahren. Damit war ihre Entwicklung etwas zu schwach und nicht konform mit dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank. Nicht zuletzt aufgrund der guten konjunkturellen Lage der letzten Jahre und den höheren Lohnabschlüssen war die Entwicklung der Lohnstückkosten jedoch höher als die vor der Einführung des Mindestlohns. So hatten sich in den Jahren 2000 bis 2014 die deutschen Lohnstückkosten mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von nur 0,9% zu schwach entwickelt.

Diese makroökonomisch problematische Entwicklung war nicht zuletzt eine Folge der Schwächung und der abnehmenden Bedeutung der kollektivvertraglichen Lohnfindung in Deutschland. Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns durch die letzte Bundesregierung war eine wichtige Flankierung der kollektivvertraglichen Lohnfindung in Deutschland (siehe Abschnitt 4.3). Sie dürfte mittelfristig mit dazu beitragen, dass in Deutschland die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung den gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum aus mittelfristiger Produktivitätsentwicklung und Inflations-

ziel der Europäischen Zentralbank wieder besser ausschöpft, was einen wichtigen Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und dem Euroraum leisten würde.

Dabei stellt der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland nicht nur sicher, dass die Beschäftigten im untersten Bereich der Lohnverteilung (wenn auch verzögert) an der Tariflohnentwicklung partizipieren. Gleichzeitig gibt es eine gewisse positive Rückkoppelung der Mindestlohnentwicklung über Spillover-Effekte auf die Entwicklung der Tarif- und Effektivlöhne in den Bereichen der Lohnverteilung unmittelbar oberhalb der gesetzlichen Lohnuntergrenze in einer nicht unerheblichen gesamtwirtschaftlichen Größenordnung, wie die Schätzungen in Herr et al. (2018) zeigen.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Einführung des Mindestlohns allein ausreicht, um die kollektivvertragliche Lohnfindung so zu stabilisieren, dass nachhaltig sichergestellt wird, dass die Lohnentwicklung mittel- und langfristig die Kriterien einer makroökonomisch orientierten Lohnpolitik wieder dauerhaft erfüllt. Hierzu werden von der zukünftigen Bundesregierung weitere Anstrengungen zur Stärkung des Tarifsystems notwendig sein (siehe Abschnitt 4.3).

3.2 Nachfrage- und Umsatzentwicklung

Die Konsumausgaben der privaten Haushalte zeigten in den letzten drei Jahren eine beachtliche Dynamik. Nach einem realen Anstieg um 1,7% im Jahr 2015 stiegen sie nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2016 und 2017 um 2,5% beziehungsweise 2,0%. Getragen wurde diese positive Entwicklung zum einen von einem kräftigen Beschäftigungsanstieg (siehe unten) und zum anderen von deutlichen Zuwächsen bei den Effektivverdiensten je Arbeitnehmer von 2,8% im Jahr 2016 und 2,5% sowie 2,7% in den letzten beiden Jahren, was in Verbindung mit der schwachen Inflationsentwicklung die reale Kaufkraft der Haushalte merklich erhöhte. Empirisch lässt sich die gesamtwirtschaftliche Wirkung des Mindestlohns auf die einzelnen Größen nicht eindeutig quantifizieren. Unsere Simulationsstudien mit dem makroökonomischen Modell des IMK in Herr et al. (2018) zeigen jedoch, dass durch die Einführung des Mindestlohns über die höheren Löhne der Mindestlohnbegünstigten und über einen Spillover-Effekt der private Konsum gesteigert wurde, was tendenziell dann auch das Wirtschaftswachstum anregte. Dieser Effekt fiel deswegen besonders stark aus, weil vor allem Personen profitierten, die mit einer vergleichsweise geringen Sparquote für eine Steigerung des realen privaten Verbrauchs sorgten. Zudem waren die Preisstei-

gerungen infolge der Mindestlohneinführung im gesamtwirtschaftlichen Maßstab eher gering.

4 Auswirkungen auf Beschäftigung

4.1 Beschäftigung, Arbeitszeit, Arbeitsvolumen

Die Beschäftigung in Deutschland hat in den letzten drei Jahren sowohl im Hinblick auf die Beschäftigtenzahl als auch auf das Arbeitsvolumen insgesamt erfreulich dynamisch weiter zugenommen. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg im abgelaufenen Jahr um 1,5% gegenüber dem Vorjahr, die Zahl der Arbeitnehmer sogar um 1,7%. Die Entwicklung war damit noch besser als in den Jahren 2015 und 2016. Nach Informationen des Statistischen Bundesamts war dies die stärkste Zunahme seit dem Jahr 2007 (Statistisches Bundesamt 2018a, S. 32). Getragen wird diese Entwicklung von deutlichen Zuwächsen bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, während die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten weiter abgenommen hat. Das Arbeitsvolumen nahm im Jahr 2017 um 1,2% zu. Damit war im vierten Jahr in Folge ein deutlicher Zuwachs beim Arbeitsvolumen zu verzeichnen. Inzwischen ist fast wieder der Höchstwert des Jahres 1991 erreicht und er dürfte in diesem Jahr überschritten werden. Die Teilzeitquote hat nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in den letzten Jahren weiter zugenommen, was tendenziell die durchschnittliche Arbeitszeit je Arbeitnehmer reduziert. Dabei verläuft die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung seit der Einführung des Mindestlohns ähnlich dynamisch wie in den Jahren zuvor. Die vorhergesagten dramatischen Beschäftigungsverluste durch den Mindestlohn haben sich nicht eingestellt; es sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht keine Hinweise auszumachen, dass der gesetzliche Mindestlohn bislang signifikant negative Beschäftigungseffekte zur Folge hatte.

Im Zuge der Mindestlohneinführung kam es zu einem nennenswerten Struktureffekt weg von Minijobs hin zu zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, bei der sich das Arbeitsvolumen in Stunden kaum veränderte (siehe Herr et al. 2018). Letztlich können diese Entwicklungen als eine teilweise Korrektur einer früheren Fehlentwicklung, bei der in der Vergangenheit in einigen Bereichen sozialversicherungspflichtige Jobs aufgespalten und in Minijobs umgewandelt wurden, betrachtet werden.

4.2 Auswirkungen des Mindestlohns auf der betrieblichen Ebene

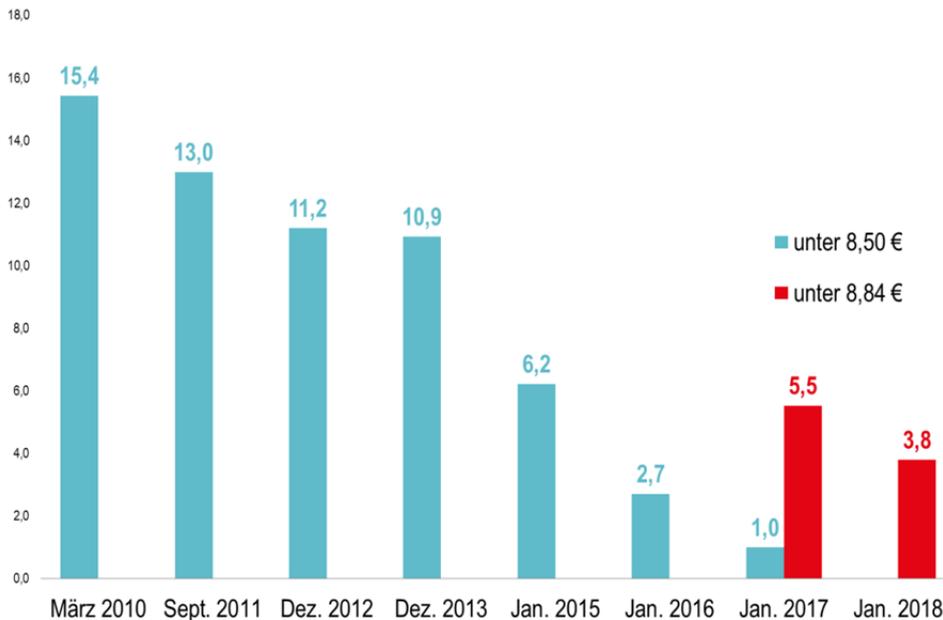
Mit den Ergebnisse der WSI-Betriebsrätebefragung 2016 lässt sich bestätigen, dass der Mindestlohn positive Effekte auf das Lohngefüge gehabt hat: In annähernd zwei Drittel der Betriebe (65%) führte der Mindestlohn zu einer Verringerung der Lohnspreizung, die von einer Anhebung der niedrigsten Löhne getragen wurde. Nur in vereinzelten Ausnahmefällen kam es hingegen zu einer Absenkung von Stundenlöhnen auf das Mindestlohnniveau (0,3%). Etwas häufiger gab es hingegen positive Spillover-Effekte in Lohngruppen oberhalb des Mindestlohns (14% der Betriebe).

Negative Beschäftigungseffekte blieben hingegen nach Angaben der Betriebsräte weitgehend aus. Personalabbau oder Zurückhaltung bei Einstellungen wurden infolge des Mindestlohns nur bei einer kleinen Minderheit der Betriebe beobachtet (8%), denen zudem eine größere Anzahl von Betrieben gegenübersteht, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse als Reaktion auf die Einführung des Mindestlohns ausgebaut hat (20%). Die Erfahrungen aus der betrieblichen Praxis decken sich damit mit den Ergebnissen von Studien auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, die eine Zunahme von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns zeigen (vom Berge u.a. 2017, 16f.).

4.3 Verhältnis von Mindestlohn und Tariflöhnen

Ein wesentlicher Grund für die Einführung des Mindestlohns war die rückläufige Tarifbindung in Deutschland, was insbesondere im Bereich einfacher Tätigkeiten zu unangemessen niedrigen Löhnen geführt hat (Deutscher Bundestag 2014). Auch die bestehenden Tarifverträge enthielten teilweise Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich, wie das WSI-Tarifarchiv in seinem Niedriglohn-Monitoring umfangreich dokumentiert hat (Bispinck 2017). So lagen im Jahr 2010 noch 15,4% aller Vergütungsgruppen unter 8,50 € (Abbildung 8). In einzelnen Wirtschaftszweigen lag der Anteil extrem niedriger Vergütungsgruppen zum Teil deutlich über 50%, beispielsweise in der Floristik, dem Frisörhandwerk und dem Bewachungsgewerbe (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2010).

Abbildung 8: Anteil von Vergütungsgruppen unter dem Mindestlohniveau, 2010-2018, in % der tariflichen Vergütungsgruppen



Quelle: WSI-Tarifarchiv 2018

WSI

Die Einführung des Mindestlohns hat in diesen klassischen Niedriglohnbranchen zu einer neuen Tarfdynamik geführt. So gelang es den Gewerkschaften in einer Reihe von schwach organisierten Tarifbereichen alte, nur noch in der Nachwirkung geltende Tarifverträge durch neue Abschlüsse zu ersetzen. Sie konnten dabei zum Teil kräftige Lohnsteigerungen durchzusetzen, so dass sich die Zahl der Vergütungsgruppen unter dem Mindestlohniveau deutlich reduziert hat (s. Abbildung 8). Die tariflichen Lohnerhöhungen erstreckten sich in abgeschwächter Form auch auf Teile des Tarifgitters oberhalb des Mindestlohns, so dass in diesen Sektoren auch Arbeitnehmer in höheren Vergütungsgruppen indirekt von der Einführung des Mindestlohns profitierten (Bispinck 2017, S. 526ff.; Lesch 2017, S. 9).

Zusammengefasst hat der Mindestlohn damit zwei wesentliche Auswirkungen auf das Tarifgeschehen gehabt: Zum einen kam es in den klassischen Niedriglohnbranchen zu überdurchschnittlichen Tarifsteigerungen, die direkt auf den durch den Mindestlohn ausgelösten Anpassungsdruck zurückgeführt werden können. Zum anderen profitierten hiervon überdurchschnittlich die Beschäftigten in den unteren Entgeltgruppen, so dass es zu einer Lohnkompression kam. So verringerte sich das Verhältnis von tariflichen Höchst- zu Niedrigstverdiensten nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (2017) zwischen 2014 und 2017 im Gastgewerbe um 7,2% und in der Land-

und Forstwirtschaft um 1,9%. Auch im Bäckerhandwerk und im Frisörgewerbe kam es zu einer Stauchung des Tarifgitters (s.a. Lesch 2017, S. 13ff.).

Insgesamt hat der Mindestlohn damit nicht zu einer Verdrängung von Tarifverträgen geführt, sondern die Verhandlungsposition der Gewerkschaften tendenziell gestärkt. Dies ist eine wichtige Korrektur der Entwicklung seit der deutschen Vereinigung, die von politischen Reformen geprägt war, in deren Folge die Lohnverhandlungsposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer strukturell geschwächt wurde.

Trotzdem bestehen wesentliche Probleme des Tarifvertragssystems fort. So hat sich der langfristige Trend einer rückläufigen Tarifbindung nach 2015 allenfalls stabilisiert (WSI-Tarifarchiv 2018 i.E., Tab. 1.9 und 1.10). Neben dem oft angeführten Strukturwandel von Großbetrieben des verarbeitenden Gewerbes hin zu einem kleinteiligeren Dienstleistungssektor, der für Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen schwerer zu organisieren ist, ist hierfür die bewusste Entscheidung von Unternehmen verantwortlich, sich der Tarifbindung zu entziehen. Die Arbeitgeberverbände haben dieser Entwicklung durch die Einrichtung von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung zusätzlich Vorschub geleistet (Behrens/Helfen 2016). Zudem verweigern sich auch einzelne Handwerksinnungen und Innungsverbände, ihre gesetzlich verankerte Rolle als Tarifvertragspartei für das Handwerk auszufüllen (Kluth 2017, 7f.).

Diese Entwicklungen zeigen, dass der Gesetzgeber über die Einführung und Anhebung des Mindestlohnes hinaus weiterhin gefragt ist, das Tarifvertragswesen zu stabilisieren und die Tarifbindung zu erhöhen. Ein einfacher, aber wirkungsvoller Schritt zur Stärkung des Tarifsystems bestünde darin, den von der letzten Bundesregierung eingeschlagenen Weg fortzusetzen und die Regelungen für die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) nach dem Tarifvertragsgesetz weiter zu erleichtern (Horn et al. 2017; Körzell/Nassibi 2017; Schulten 2018 i.E.).

Literatur

Amlinger, A./Bispinck, R./Herzog-Stein, A./Horn, G./Pusch, T./ Schulten, T. (2016): Stellungnahme zu den bisherigen Auswirkungen des Mindestlohns und seiner zukünftigen Anpassung, Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission, WSI Policy Brief 5/2016

Asplund, R./Persson, I. (2000): Low pay – a special affliction of women, in: Gregory, M./Salverda, W./Bazen, S. (Hrsg.), Labour market inequalities: problems and policies of low-wage employment in international perspective, Oxford und New York, S. 53–81

Burauel, P./Caliendo, M./Fedorets, A./Grabka, M./Schröder, C./Schupp, J. /Wittbrodt, L. (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, DIW Wochenbericht Nr. 49/2017

Behrens, M./Helfen, M. (2016): Sachzwang oder Programm? Tarifpolitische Orientierungen und OT-Mitgliedschaft bei deutschen Arbeitgeberverbänden, WSI-Mitteilungen 6/2016, S. 452–459

Bispinck, R. (2017): Mindestlöhne und Tarifpolitik – Ergebnisse des WSI-Niedriglohn-Monitoring, WSI-Mitteilungen 7/2017, S. 523–532

Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2010): Tarifliche Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich. Eine Untersuchung in 41 Wirtschaftszweigen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 68, Düsseldorf

Blank, F. (2017): Das Rentenniveau in der Diskussion, WSI-Policy Brief 13/2017, Düsseldorf

Brehmer, W./Baumann, H. (2016): WSI-Betriebsrätebefragung 2016. Version 1.0. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Dataset

Brehmer, W./Baumann, H. (2017): WSI-Betriebsrätebefragung 2017. Version 1.0. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Dataset

Bruckmeier, K./Pauser, J./Walwei, U./Wiemers, J. (2013): Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung, IAB-Forschungsbericht 5/2013

Deutscher Bundestag (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Drucksache 18/1558, Berlin

Ellguth, P./Kohaut, S. (2017): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016, WSI-Mitteilungen 4/2017, S. 278–286

George, R. (2011): Niedriglohn und Geschlecht im europäischen Vergleich, WSI Mitteilungen 10/2011, S. 548–555

Herr, H./Herzog-Stein, A. / Kromphardt, J. / Logeay, C. / Nüß, P. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. / Zwiener, R. (2018): Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Endbericht, Düsseldorf, i.E.

- Horn, G. A. / Behringer, J./Gechert, S./Rietzler, K./Stein, U. (2017):** Was tun gegen die Ungleichheit? Wirtschaftspolitische Vorschläge für eine reduzierte Ungleichheit. IMK Report Nr. 129, September
- Klenner, C. (2016):** Gender Pay Gap: Die geschlechtsspezifische Lohnlücke und ihre Ursachen, WSI Policy Brief 7/2016, Düsseldorf
- Kluth, W. (2017):** Handwerksrechtliche Perspektiven zur Stärkung der Sozialpartnerschaft und (Flächen-)Tarifbindung. HSI-Working Paper Nr. 10, Frankfurt am Main
- Körzell, S./Nassibi, G. (2017):** Zukunftsfragen der Tarifpolitik - am Beispiel der Allgemeinverbindlicherklärung aus Sicht des DGB, in: Schulten, T./Dribbusch, H./Bäcker, G./Klenner, C. (Hrsg.), Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg, S. 234–243
- Lesch, H. (2017):** Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen. IW-Report 13/2017, Köln
- Lübker, M./Schulten, T. (2018, i.E.):** WSI-Mindestlohnbericht 2018: Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse, WSI-Mitteilungen 2/2018, S. 124–131
- Mindestlohnkommission (2016):** Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin
- OECD (2018):** OECD Earnings Database, Paris
- Pusch, T. (2018):** Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen; WSI Policy Brief 19/2018, Düsseldorf
- Rubery, J./Grimshaw, D. (2011):** Gender and the Minimum Wage, in: Lee, S./McCann, D. (Hrsg.), Regulating for Decent Work, London, S. 226–254
- Rubery, J./Grimshaw, D./Figueiredo, H. (2005):** How to close the gender pay gap in Europe: towards the gender mainstreaming of pay policy, Industrial Relations Journal, 36 (3), S. 184–213
- Schulten, T. (2018, i.E.):** The role of extension in German collective bargaining, in: Hayter, S./Visser, J. (Hrsg.), Inclusive Labour Protection: The application and extension of collective agreements, Genf
- Schulten, T./Müller, T. (2017):** Living Wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 7/2017, S. 507–514
- Statistisches Bundesamt (2017):** Mindestlohn verringert Spannweite der Tarifverdienste in einzelnen Branchen. Pressemitteilung 208/17 vom 16.08.2017, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2018a):** Bruttoinlandsprodukt 2017 für Deutschland – Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 11. Januar 2018 in Berlin, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2018b):** Monatlicher Tarifindex Dezember 2017 zu Dezember 2015: + 4,8%. Pressemitteilung Nr. 034 vom 31.01.2018, Wiesbaden
- vom Berge, P./Kaimer, S./Copestake, S./Croxtton, D./Eberle, J./Klosterhuber, W. (2017):** Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3), Nürnberg
- WSI-Tarifarchiv (2018, i.E.):** Tarifpolitisches Taschenbuch 2018, Düsseldorf

AUTOREN

Alexander Herzog-Stein

Referatsleiter Makroökonomische Grundlagenforschung,
Arbeitsmarkt
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Thorsten Schulten

Referatsleiter Arbeits- und Tarifpolitik in Europa
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Malte Lübker

Referatsleiter Tarif- und Einkommensanalysen
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Andrew Watt

Referatsleiter Makroökonomie und Konjunktur
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Toralf Pusch

Referatsleiter Arbeitsmarktanalyse
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

IMPRESSUM

Herausgeber

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

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Buschke

WWW.BOECKLER.DE