

Fedorets, Alexandra

Article

12 Euro Mindestlohn: neue Erwartungen und alte Hürden

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fedorets, Alexandra (2021) : 12 Euro Mindestlohn: neue Erwartungen und alte Hürden, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. 12, pp. 929-932,
<https://doi.org/10.1007/s10273-021-3062-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/262753>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Ende des vorherigen Zeitgesprächsartikels

Alexandra Fedorets

12 Euro Mindestlohn: neue Erwartungen und alte Hürden

Die SPD hat im Wahlkampf damit geworben, und auch das Sondierungspapier und nun der Koalitionsvertrag der „Ampel“ formulieren es eindeutig: Der Mindestlohn in Deutschland wird auf 12 Euro angehoben. Vor der erstmaligen Einführung des allgemeingültigen Mindestlohns im Jahr 2015 warnten mehrere Stimmen vor der möglichen negativen Wirkung des Mindestlohns auf die Beschäftigung. Sechs Jahre später wird nun betont, dass sich diese skeptischen Warnungen nicht bewahrheitet haben und der Mindestlohn nicht zu Beschäftigungsrückgängen geführt hat. Tatsächlich wurden in den vergangenen sechs Jahren zahlreiche empirische Erkenntnisse über mehrere Wirkungskanäle des Min-

destlohns gesammelt – über Beschäftigungseffekte, Lohnverteilung, Armut, Preise, aber auch über die Wirksamkeit der Institutionen hinter dem Mindestlohn. All dieses Wissen kann helfen, die Wirkung der geplanten Mindestlohnanhebung auf 12 Euro und die dazugehörigen Hürden besser einzuschätzen.

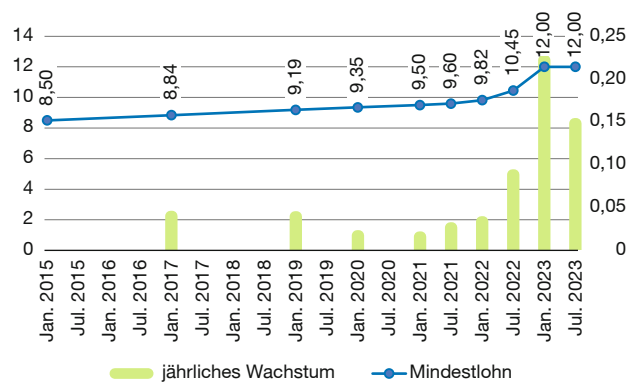
Eine der ersten Fragen mit Blick auf die Mindestlohnanhebung ist: Wird sie eine Zäsur für den Arbeitsmarkt sein? Und wenn ja, wie groß fällt diese Zäsur aus? Das

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Alexandra Fedorets ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung SOEP des DIW Berlin.

Abbildung 1
Bisherige Anpassungen des Mindestlohns



Quelle: eigene Darstellung.

hängt stark vom Zeitpunkt der Anhebung ab, der im kürzlich vorgestellten Koalitionsvertrag noch nicht bekannt gegeben ist. Ab Januar 2022 soll eine durch die Mindestlohnkommission beschlossene Anhebung des Mindestlohns auf 9,82 Euro in Kraft treten, gefolgt von einer weiteren Anhebung auf 10,45 Euro zum 1. Juli 2022. Anzunehmen ist, dass die Mindestlohnanhebung auf 12 Euro im Rahmen der nächsten Beschlussfassung der Mindestlohnkommission erfolgt und somit zum 1. Januar 2023 kommt (vgl. Abbildung 1). Die Anpassungen des Mindestlohns bis 2021 lagen unter 5% und waren somit sehr konservativ. Die eingeplante Anpassung auf 10,45 Euro entspricht einem Wachstum von 9% zum Vorjahreswert, wobei die weitere Anpassung auf 12 Euro gleichbedeutend wäre mit einem Wachstum von 22% zum Vorjahr in der ersten Jahreshälfte 2023 und 15% in der zweiten Jahreshälfte. Sollte ein früherer Zeitpunkt für die Anhebung auf 12 Euro gewählt werden, würde dies die potenzielle Reformwirkung nicht nur rein mechanisch verstärken: Die Arbeitgeber:innen würden so auch weniger Zeit bekommen, um sich auf diese Änderung vorzubereiten, beispielsweise, indem sie ihre Kostenstruktur optimieren, um so Profitverlusten, Kündigungen, Schließungen oder Umgehungsaktivitäten entgegenwirken zu können. Für Arbeitnehmer:innen würde eine frühere Anpassung dagegen eine potenzielle Verbesserung des Arbeitseinkommens bedeuten, wenn sie ihren Job weiterhin im vorherigen Arbeitsumfang ausüben.

Die Einführung und -anhebung des Mindestlohns spricht gleichzeitig mehrere Wirkungskanäle an. In erster Linie zielt die Reform auf die Anpassung der Bruttostundenlöhne, sie verändert also die Verteilung der Stundenlöhne. Tatsächlich wurde zwischen 2014 und 2016 Wachstum von 16% im ersten Dezil der Stundenlohnverteilung

festgestellt (Burauel et al., 2017). Dabei kann es zu sogenannten Spillover-Effekten kommen, wenn sich auch die Stundenlöhne oberhalb der Mindestlohngrenze erhöhen. In den ersten Jahren nach der Mindestlohneinführung kam es zu unterschiedlichen Einschätzungen der Existenz der Spillover-Effekte (Mindestlohnkommission, 2020). Diese Veränderung in der Verteilung des Bruttostundenlohns übersetzt sich allerdings nicht direkt in verbesserte Monatseinkommen der Mindestlohnverdienenden. Ein wichtiger Grund dafür ist der gleichzeitige Rückgang an Arbeitsstunden, von dem Minijobber:innen und Teilzeitbeschäftigte teilweise betroffen sind (Caliendo et al., 2017). Wichtig zu erwähnen ist dabei, dass gerade diese zwei Gruppen der Beschäftigten in Umfragen angeben, ihre Arbeitszeit ausbauen zu wollen (Fedorets und Beckmannshagen, 2021).

Ein weiterer wichtiger Verteilungsaspekt umfasst die Wirkung des Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, weil dieses ausschlaggebend für die Armutsmessung ist. Mindestlohnverdienende leben häufiger in ärmeren Haushalten, aber nicht ausschließlich (Backhaus und Müller, 2019). Die Erhöhung des Monatseinkommens findet somit über größere Teile der Einkommensverteilung statt und wird vom leicht rückläufigen Bezug von Transferleistungen begleitet (Schmitz, 2019). Das Zusammenspiel dieser Wirkungskanäle führt zu einer sehr eingeschränkten Wirksamkeit des Mindestlohns als einem Instrument der Armutsbekämpfung (Bruckmeier und Bruttel, 2021).

Da die Mindestlohneinführung den Produktionsfaktor Arbeit verteuert, wird in der internationalen empirischen Literatur viel diskutiert, inwieweit ein wirksamer Mindestlohn Arbeitsplätze vernichten kann. Die Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung in Deutschland zeigten bisher, dass kein bedeutender Stellenabbau im Niedriglohnssektor stattgefunden hat (Mindestlohnkommission, 2020). Das gilt zumindest dann, wenn man die Zahl der Jobs betrachtet, denn in Form von weniger Arbeitsstunden kam es tatsächlich in Teilen zu einem Beschäftigungsrückgang (Caliendo et al., 2017). Auch deshalb ist es unmöglich zu sagen, dass der Mindestlohn gar keine Wirkung auf den Arbeitsmarkt entfaltet hätte. Zum einen wurden strukturellen Änderungen auf dem Arbeitsmarkt festgestellt – etwa Jobwechsel der Arbeitnehmer:innen von kleineren zu größeren Firmen, die auch bessere Löhne anbieten können (Dustmann et al., 2021). Zum anderen ist ein Rückgang der vakanten Arbeitsplätze zu beobachten – oder anders ausgedrückt: Der Mindestlohn hat zwar keine bestehenden Arbeitsplätze vernichtet, allerdings neue Arbeitsplätze gar nicht erst entstehen lassen (Bossler und Gerner, 2016). Außerdem gibt es Belege, dass es für Arbeitssuchende schwieriger geworden ist, einen Job zu finden. Neben der relativen Knappheit der Vakanzen,

also der Reaktion des Arbeitsangebots, wäre dabei auch die Reaktion der Arbeitsnachfrage zu berücksichtigen, weil Arbeitssuchende ihre Lohnerwartungen und somit ihr Verhalten als Reaktion auf die Mindestlohneinführung ebenfalls anpassen (Fedorets und Shupe, 2021).

Die Arbeitsverteuerung durch die Mindestlohneinführung trifft die Arbeitgeber:innen in unterschiedlichem Ausmaß, sodass die Wirkungskanäle unterschiedlich stark frequentiert sind. Neben den oben beschriebenen Reaktionen, die personelle Veränderungen mit sich bringen können, besteht für einige Firmen die Möglichkeit, die Lohnsteigerungen an die Konsument:innen in Form von höheren Preisen weiterzugeben (Link, 2019). Ebenfalls von Bedeutung ist das Zusammenspiel von der Qualifikation von Arbeitnehmer:innen und Kapital in der Produktion. Beispielsweise besteht die Möglichkeit, die Arbeitsintensität zu erhöhen, nicht immer direkt bei den Beschäftigten im Niedriglohnsektor, sondern kann durch Arbeitsanpassungen in höheren Lohnsegmenten realisiert werden (Fedorets und Himmelreicher, 2021). Ebenfalls bedeutsam ist das Potenzial, durch Modernisierungen die Produktivität der Firma zu erhöhen, um so auf die steigenden Arbeitskosten zu reagieren. Je aktiver diese Wirkungskanäle genutzt werden (beispielsweise unterstützt von der Einführung digitaler Lösungen), desto weniger Risiko für den Beschäftigungsabbau besteht.

Besonders betont werden muss, dass die Einführung des Mindestlohns auch massive Mängel in den Kontrollmechanismen auf dem Arbeitsmarkt zum Vorschein brachte. Wie es für ein Phänomen der Schattenwirtschaft zu erwarten wäre, ist das Ausmaß der Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes schwer quantifizierbar. Die Schätzungen aus dem Jahr 2015 auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) ergaben circa 2 Mio. mindestlohnberechtigter Beschäftigte, die unterhalb der damaligen Mindestlohnschwelle von 8,50 Euro bezahlt wurden. Die Verdiensterhebung, die auf den Registermeldungen der Arbeitgeber:innen basiert, ergab zur gleichen Zeit eine Schätzung von circa 1 Mio. Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn bekamen (Burauel et al., 2017). Eine Umfrage ergab, dass viele Beschäftigte im Niedriglohnsektor selbst oder im engen Bekanntenkreis Mindestlohnumgehungen wahrnehmen (Fedorets und Schröder, 2019). Diese indirekte Evidenz zu den Umgehungen bestätigen sich auch durch die Statistiken der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die die Einhaltung des Mindestlohngesetzes im Rahmen umfangreicher Arbeitsmarktkontrollen überwacht. Gerade die Situation um das Ausmaß der möglichen Mindestlohnumgehungen hat die Diskussion um die Personalprobleme und Modernisierung des Zolls als kontrollierender Behörde

unterstützt. Dabei wird besonders häufig der Personal-mangel genannt, der häufigere und effektivere Kontrollen verhindert. Dabei spielt die Häufigkeit der Kontrollen eine große, aber keine entscheidende Rolle, denn der empirisch festgestellte Zusammenhang zwischen der Intensität der Kontrollen und den Mindestlohnumgehungen ist schwach – sowohl in Deutschland als auch international (Beckmannshagen und Fedorets, 2021). Ein wichtiger Grund dafür ist, dass Kontrollen an sich sehr kostenintensiv sind und daher auch rar, was es unwahrscheinlich macht, dass die Kontrolldichte mehrfach erhöht wird. Vieles spricht stattdessen dafür, Kontrollmechanismen stark zu überdenken und zu diversifizieren. Die internationale Erfahrung stützt sich beispielsweise auf die Veröffentlichung der „schwarzen Listen“ von Firmen, die das Mindestlohngesetz nicht beachten, eine Auszahlung der mehrfachen Summe des vorenthaltenen Lohns oder andere Strategien, die sowohl die Strafen für das Nichteinhalten des Mindestlohngesetzes erhöhen als auch die Wahrscheinlichkeit, bei einem nicht gesetzeskonformen Verhalten aufzuffliegen.

Die Erwartung, wie sich eine Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro auf den Arbeitsmarkt auswirken wird, setzt sich zusammen aus der Erfahrung und viel empirischer Evidenz der vergangenen Jahre. Dabei ist zu betonen, dass die Jahre nach der Mindestlohneinführung 2015 in eine sehr gute konjunkturelle Lage fielen. Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro wurde jedoch im zweiten Jahr der Corona-Pandemie beschlossen – es ist unklar, wie lange die Konjunkturbelebung dauern und wie oft sie noch unterbrochen werden wird. Ebenfalls anzumerken ist, dass mehrere Mindestloohnerhöhungen in den vorigen Jahren stattgefunden haben, ohne dass gleichzeitig an anderen wichtigen Stellschrauben gedreht worden wäre. Wenn der 12-Euro-Mindestlohn nun durch verbesserte Kontrollmechanismen unterstützt wird (wie im Koalitionsvertrag angedeutet), wäre seine Wirkung auf den Arbeitsmarkt höher. Ebenfalls könnte die Digitalisierung eine Rolle spielen, die die Verteuerung des Faktors Arbeit aus Sicht der Arbeitgeber:innen durch die Optimierung anderer Kosten kompensieren kann. Nötig ist idealerweise auch ein adäquates Weiterbildungsangebot, damit Beschäftigte ihre Produktivität steigern und das Zusammenspiel mit neuen technischen Lösungen gestalten können.

Generell stellt sich die Frage, ob der Mindestlohn langfristig geeignet ist, den Niedriglohnsektor zu sanieren und beispielsweise eine höhere Lohnmobilität und Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnsektor heraus zu ermöglichen. In dieser Hinsicht ist anzumerken, dass die Wirkung des Mindestlohns massiv durch Beschäftigungsformen wie Minijobs ausgebremst wird. Die neben der Einführung des 12-Euro-Mindestlohns annoncierte

Erhöhung und Dynamisierung der Verdienstobergrenze von Minijobs stehen in einem tiefen Konflikt zueinander. Der Kern des Konflikts ist, dass, während der Mindestlohn Produktivität und Weiterbildungen fördert, Minijobs eine einfache Möglichkeit bieten, kostengünstige Arbeitskräfte ohne Sozialversicherung zu beschäftigen. Die Popularität der Minijobs ist enorm – die Minijob-Zentrale berichtet von mehr als 6 Mio. Minijobs im Jahr 2021.¹ Die meisten Minijobs sehen ausreichend Arbeitsstunden vor, um in den Wirkungsbereich des Mindestlohns zu fallen. Die Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnbereich und auch aus den Minijobs sind gering – dafür ist dieser Beschäftigungstyp nicht zuletzt zu sehr verbreitet und als Geschäftsmodell in einigen Branchen zu sehr etabliert. Erschwerend kommt hinzu, dass Arbeitgeber:innen, die auf diese billige Arbeit zählen, auch keine Ressourcen und keinen Anreiz haben, ihre Belegschaft auszubilden, um ihnen Aufstiegschancen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ermöglichen. Der Koalitionsvertrag will Minijobs auf maximal 10 Stunden pro Woche und somit 520 Euro monatlich beschränken. Bei künftigen Mindestloohnerhöhungen wird der Stundenumfang der Minijobs konstant gehalten, damit sich das Monatseinkommen der Minijobber:innen unmittelbar anpasst. Es besteht die große Gefahr, dass der Minijobsektor – statt ihn langfristig zu minimieren – durch die dynamische Anpassung der Verdienstobergrenze beibehalten oder sogar noch vergrößert wird. Mit Blick auf die Aufstiegschancen und eine nachhaltige Verbesserung der Lohnmobilität wäre das langfristig kontraproduktiv.

Die letzte, aber nicht unerhebliche Änderung, die mit einem Mindestlohn in Höhe von 12 Euro einhergeht, betrifft die Mindestlohnsetzung. Nach der Einführung des Mindestlohns 2015 war eine aus Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen besetzte Mindestlohnkommission für die Verhandlungen des Mindestlohns zuständig. In der Kommission sind auch Mitglieder aus der Wissenschaft vertreten, zudem wird sie von der Informations- und Geschäftsstelle, die unter anderem Forschung zu diversen Wirkungen des Mindestlohns in Auftrag gibt, unterstützt. Der Verhandlungsprozess war somit paritätisch geführt und wissenschaftlich unterstützt. Die von der SPD durchgesetzte Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro setzt diesen Mechanismus mindestens zeitweise außer Kraft. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Im Anschluss daran wird die unabhängige Mindestlohnkommission über die etwaigen weiteren Erhöhungsschritte befinden.“ Dennoch kann diese einmalige Intervention viele Folgen haben – für die Neubesetzung der Posten in der Kommission und für die

Zusammenarbeit der Angestellten und Arbeitgeber:innen, denn letztere werden durch die politische Intervention überstimmt und sind immer noch diejenigen, welche die Mindestlöhne gesetzeskonform zahlen müssen.

Literatur

- Backhaus, T. und K.-U. Müller (2019), Does the German Minimum Wage Help Low Income Households?: Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects, *Discussion Papers of DIW Berlin*, 1805, DIW Berlin.
- Beckmannshagen, M. und A. Fedorets (2021), Inspections and Compliance: Enforcement of the Minimum-Wage Law, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 77(1), 1-58.
- Bossler, M. und H.-D. Gerner (2016), Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Micro Data, *IAB Discussion Paper*, 201610.
- Bruckmeier, K. und O. Bruttel (2021), Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, *Journal of Social Policy*, 50(2), 247-266.
- Burauel, P., M. Caliendo, A. Fedorets, M. M. Grabka, C. Schröder, J. Schupp und L. Wittbrodt (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, *DIW Wochenbericht*, 84(49), 1109-1123.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuß, C. Schröder und L. Wittbrodt (2017), The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform, *IZA Discussion Papers*, 11246.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuss, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), The Short-run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform, *Labour Economics*, 53(C), 46-62.
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer, P. vom Berge (2021), Reallocation Effects of the Minimum Wage, *Quarterly Journal of Economics*, online first, 1-68.
- Fedorets, A. und M. Beckmannshagen (2021), Mindestlohn: Nicht nur die Höhe ist entscheidend, *DIW Aktuell*, 61/2021.
- Fedorets, A. und C. Schröder (2019), Economic Aspects of Subjective Attitudes towards the German Minimum-Wage Reform, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 75(4), 357-379.
- Fedorets, A. und R. Himmelreicher (2021), Mindestlohn und Arbeitsintensität – Evidenz aus Deutschland, *WSI Mitteilungen*, im Erscheinen.
- Fedorets, A. und C. Shupe (2021), Great expectations: Reservation wages and minimum wage reform, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 183 (2021), 397-419.
- Link, S. (2019), The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages, *CESifo Working Paper*, Nr. 7575.
- Mindestlohnkommission (2020), Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz.
- Schmitz, S. (2019), The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency, *German Economic Review*, 20(3), 330-355.

1 Siehe https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/quartersberichte_archiv/2021/3_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (6. Dezember 2021)