

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf

Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte

2014
02

Auf den Punkt ...

- Im Jahr 2012 arbeiteten 24,3% aller abhängig Beschäftigten für einen Stundenlohn unterhalb der bundeseinheitlichen Niedriglohnschwelle von 9,30 €.
- Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten ist seit 1995 von 5,9 auf 8,4 Millionen im Jahr 2012 gestiegen, was einer Zunahme um rund 2,5 Millionen (bzw. 42,1%) entspricht. Der prozentuale Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung war in Westdeutschland weitaus höher als in Ostdeutschland.
- Der Anteil der Beschäftigten, die bei einem Mindestlohn von 8,50 € Anspruch auf eine Lohnerhöhung hätten, liegt je nach Berechnungsweise des Stundenlohns und der Grundgesamtheit zwischen 13,6% und 19,7% der abhängig Beschäftigten.
- Zur Ausgestaltung und Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sind noch wichtige Punkte offen. Dies betrifft z.B. die Erfassung der tatsächlichen Arbeitszeiten und die Frage, ob Zulagen und Sonderzahlungen bei der Einhaltung des Mindestlohns angerechnet werden dürfen.
- Ausnahmeregelungen sollten eng begrenzt bleiben, weil sonst ein Wettbewerb zwischen Beschäftigtengruppen mit und ohne Mindestlohnanspruch entfacht wird. Zudem würden Ausnahmen die Durchsetzung und Kontrolle des Mindestlohns deutlich erschweren.

Einleitung

Das IAQ führt seit Jahren regelmäßig Niedriglohnberechnungen auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels (SOEP)¹ durch, das – anders als z.B. Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) – auch die Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten und Minijobber/innen erlaubt, die überproportional häufig für niedrige Stundenlöhne arbeiten. Im Mittelpunkt dieses Reports stehen die Ergebnisse zum Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung im Jahr 2012.

Mit den aktuellen Koalitionsbeschlüssen der Bundesregierung scheint der Weg für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland geebnet. Ab Anfang 2015 mit Übergangsfristen bis Ende 2016 soll ein flächendeckender bundesweiter Mindestlohn von 8,50 € in allen Branchen gelten. Vor diesem Hintergrund haben wir auch analysiert, in welchem Umfang Beschäftigte von der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € betroffen wären. Nach unseren Berechnungen hatten im Jahr 2012 6,6 Millionen Beschäftigte einen Stundenlohn von weniger als 8,50 €. Zwei weitere kürzlich veröffentlichte Auswertungen, die ebenfalls auf der Basis des SOEP erstellt wurden (Amlinger et al. 2014; Brenke 2014), beziffern die Zahl der Betroffenen demgegenüber auf rund 5,2 Millionen. Die Ergebnisse werden offenbar stark dadurch beeinflusst, welche Angaben zur Arbeitszeit bei der Stundenlohnberechnung und welche Grundgesamtheit verwendet werden. Mittels vergleichender Berechnungen können wir eine Bandbreite aufzuzeigen, innerhalb derer die Zahl der Beschäftigten, die bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Anspruch auf Lohnerhöhungen haben, liegen dürfte. Abschließend gehen wir darauf ein, welche grundlegenden Fragen zur konkreten Ausgestaltung und Umsetzung des Mindestlohns noch offen sind.

Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung

Zur Bestimmung des Umfangs der Niedriglohnbeschäftigung verwenden wir – wie auch das Statistische Bundesamt und Eurostat – eine Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns (Median) in Deutschland. Die Stundenlöhne wurden auf der Basis der Angaben zum Bruttomonatsverdienst und zur tatsächlich geleisteten Arbeitszeit berechnet. Es handelt sich demnach um die *effektiven* Stundenlöhne, die von *vertraglich vereinbarten* Stundenlöhnen abweichen können – etwa, wenn unbezahlte Mehrarbeit geleistet wurde. Wie bei den Berechnungen zu Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € noch ausführlicher erläutert wird, unterscheiden sich die Ergebnisse je nachdem, welche Arbeitszeitvariable verwendet wird.

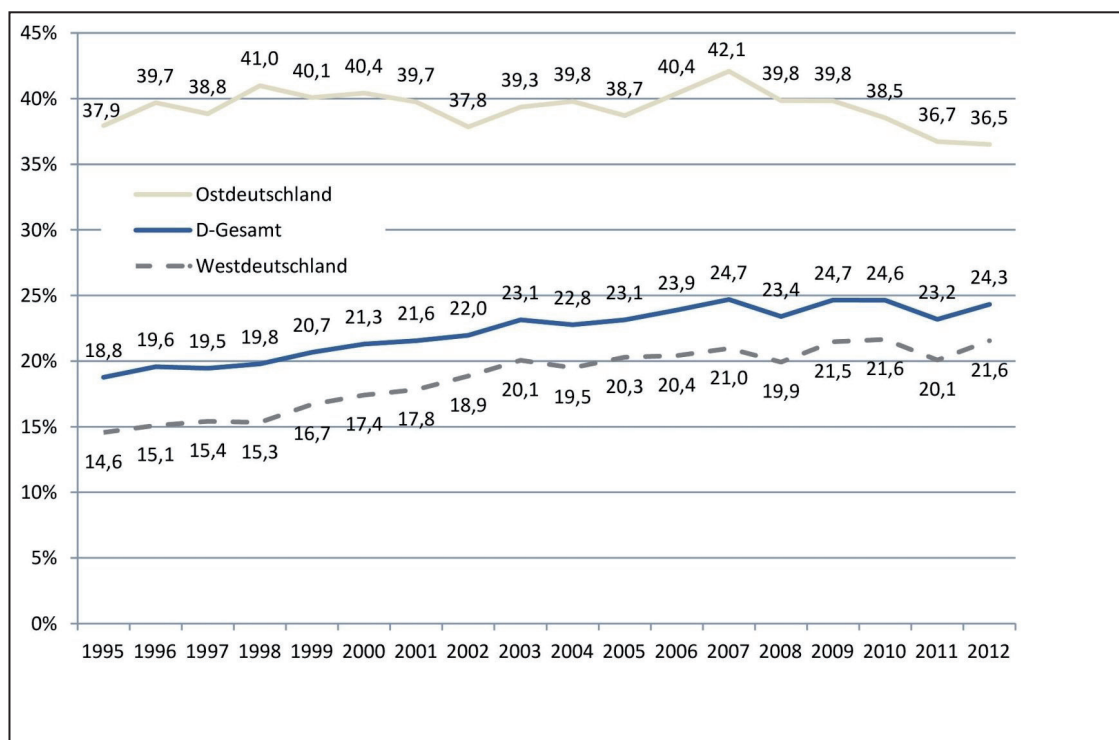
Unsere Berechnungen auf der Basis des SOEP beziehen sich auf alle abhängig Beschäftigten (einschließlich sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit und Minijobs). Selbständige und Freiberufler/innen sowie mithelfende Familienangehörige wurden ausgeschlossen, da sich für sie ein Stundenlohn nicht sinnvoll berechnen lässt. Nicht

1 Das SOEP ist eine seit 1984 durchgeführte repräsentative Panelbefragung von Haushalten in Deutschland. Vgl. im Detail Wagner et al. (2007).

berücksichtigt wurden auch Auszubildende, Praktikant/innen, Personen in Rehabilitation, Umschulung sowie in weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, Personen im Bundesfreiwilligendienst sowie Beschäftigte in Altersteilzeit. Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen sind in den Berechnungen enthalten, weil auch sie nach unserer Einschätzung bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns Anspruch auf eine Lohnerhöhung haben sollten. Je mehr Ausnahmen vom Mindestlohn zugelassen werden, desto schwieriger wird dessen Durchsetzung und Kontrolle.

Die bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle lag nach unseren Berechnungen im Jahr 2012 bei 9,30 € pro Stunde und damit etwas höher als 2011 (9,06 €). Der Niedriglohnanteil für Deutschland insgesamt lag im Jahr 2012 bei 24,3%. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Niedriglohnanteils zwischen 1995 und 2012 für Deutschland insgesamt und differenziert nach Ost- und Westdeutschland.

Abbildung 1: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland, bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle, in % der abhängig Beschäftigten, 1995-2012



Quelle: SOEP v29, IAQ-Berechnungen

Die Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland offenbart, dass der Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung vor allem auf eine deutliche Zunahme geringer Stundenlöhne in Westdeutschland zurückgeht. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Westdeutschland ist seit 1995 um 7 Prozentpunkte bzw. 48% gestiegen. In Ostdeutschland schwankte das Niedriglohnrisiko zwischen 1995 und 2007 zwischen knapp 38% und gut 42%. Seitdem ist der Niedriglohnanteil auf 36,5% im Jahr 2012 kontinuierlich zurückgegangen und lag damit sogar etwas niedriger als 1995.

Die Entwicklung des Niedriglohnanteils für Deutschland insgesamt folgt weitgehend der Entwicklung in Westdeutschland. Seit 2007 schwankt der Niedriglohnanteil auf einem hohen Niveau zwischen 23,2% und 24,7%. Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten ist seit 1995 von 5,9 auf 8,4 Millionen im Jahr 2012 gestiegen, was einer Zunahme um rund 2,5 Millionen (bzw. 42,1%) entspricht. In Westdeutschland ist die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten im selben Zeitraum von knapp 3,8 auf fast 6,1 Millionen angewachsen, was einem Anstieg um 2,3 Millionen bzw. 61,4% entspricht. In Ostdeutschland hat sich die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten zwischen 1995 und 2012 hingegen in deutlich geringerem Maße erhöht. Sie stieg von 2,1 auf 2,3 Millionen, was einer Zunahme um lediglich 8,2% entspricht.

Die bundesweite Niedriglohnschwelle lag im Jahr 1995 bei 7,59 € und ist bis 2012 auf 9,30 € gestiegen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass ein jährlicher Anstieg der Niedriglohnschwelle nur bis 2003 erkennbar ist. Zwischen 2003 und 2008 hat sich die Niedriglohnschwelle über mehrere Jahre nicht erhöht und seit 2009 schwankte die Niedriglohnschwelle zwischen 9,06 und 9,30 €. Inflationsbereinigt lag die Niedriglohnschwelle im Jahr 2012 mit 7,18 € noch deutlich unter dem Wert von 1995.

Wer ist von Niedriglöhnen betroffen?

Ein hohes Risiko, nur einen Niedriglohn zu erhalten, haben Jüngere unter 25 Jahren (56,7%), gering Qualifizierte (46,6%), befristet Beschäftigte (43,4%), Ausländer/innen (34,5%), Frauen (30,8%) und Ältere über 54 Jahren (28,3%). Das weitaus höchste Niedriglohnrisiko haben allerdings Minijobber/innen, von denen fast vier von fünf Beschäftigten im Niedriglohnbereich tätig sind (Tabelle 1).

In der rechten Spalte der Tabelle 1 ist demgegenüber ausgewiesen, welchen Anteil die einzelnen Gruppen an allen Niedriglohnbeschäftigten haben. Dabei wird deutlich, dass Gruppen mit hohem Niedriglohnrisiko nicht zwingend auch einen großen Anteil am Niedriglohnsektor haben. Am augenfälligsten ist dies bei den Beschäftigten unter 25 Jahren. Ihr Niedriglohnrisiko liegt bei fast 57%, aber von allen Niedriglohnbeschäftigten sind nur knapp 17% jünger als 25 Jahre. Ähnliches gilt auch für die Beschäftigten ohne Berufsabschluss, die trotz ihres deutlich überdurchschnittlichen Niedriglohnrisikos von fast 47% im Jahr 2012 nur knapp ein Viertel der Niedriglohnbeschäftigten stellten. Die Erklärung liegt darin, dass Jüngere und gering Qualifizierte jeweils nur einen geringen Teil der Gesamtbeschäftigung ausmachen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Niedriglohnanteil in Deutschland in den vergangenen fünf Jahren zwischen gut 23% und knapp 25% schwankte. Niedriglöhne betreffen keineswegs überwiegend gering Qualifizierte oder Jüngere. Vielmehr hat die große Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten eine abgeschlossene Berufsausbildung und stammt aus den mittleren Altersgruppen.

Tabelle 1: Niedriglohnrisiko und Verteilung der Niedriglohnbeschäftigten, 2012

| | Kategorie | Niedriglohn- risiko | Anteil am Nie- driglohnsektor |
|-------------------------|----------------------------|------------------------|----------------------------------|
| Qualifikation | Ohne Berufsausbildung | 46,6 | 24,5 |
| | Mit Berufsausbildung | 24,3 | 66,8 |
| | Universität/Fachhochschule | 8,6 | 8,6 |
| Geschlecht | Männer | 18,0 | 37,4 |
| | Frauen | 30,8 | 62,6 |
| Alter | unter 25 Jahre | 56,7 | 16,7 |
| | 25 – 34 | 23,5 | 19,3 |
| | 35 – 44 | 20,1 | 18,8 |
| | 45 – 54 | 17,3 | 20,6 |
| | 55+ | 28,3 | 24,7 |
| Nationalität | Deutsche | 23,3 | 87,1 |
| | Ausländer/innen | 34,5 | 13,0 |
| Befristung | Befristet | 43,4 | 22,6 |
| | Unbefristet | 19,4 | 77,4 |
| Arbeitszeitform | Vollzeit | 14,7 | 40,3 |
| | Teilzeit | 24,5 | 21,9 |
| | Minijob | 78,6 | 37,8 |
| Gesamtwirtschaft | | 24,3 | 100,0 |

Quelle: SOEP v29, IAQ-Berechnungen

Im Niedriglohnsektor werden auch keineswegs ausschließlich „einfache“ Tätigkeiten geleistet. Die im SOEP gestellte Frage, ob für die Ausübung der eigenen Tätigkeit eine Berufsausbildung oder eine höherwertige Ausbildung erforderlich ist, bejahten im Jahr 2012 mit 49,4% fast die Hälfte aller Niedriglohnbeschäftigten. Damit hat sich das Anforderungsniveau im Zeitverlauf deutlich erhöht, denn im Jahr 1995 hatten dies nur 44,6% der Niedriglohnbeschäftigten angegeben. Unter den Niedriglohnbeschäftigten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung gaben im Jahr 2012 gut 59% an, dass sie für die Ausübung ihrer Tätigkeit eine Berufsausbildung oder einen höherwertigen Abschluss benötigen. Bei den Akademiker/innen waren es sogar gut 68%.

Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 €

Mit den Koalitionsbeschlüssen scheint der Weg für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland geebnet. Ab Anfang 2015 und mit Übergangsfristen bis Ende 2016 soll ein flächendeckender bundesweiter Mindestlohn von 8,50 € in allen Branchen gelten. Um einschätzen zu können, welche Wirkung der gesetzliche Mindestlohn auf das Lohngefüge haben wird, haben wir untersucht, wie hoch der Anteil und die Zahl der

Beschäftigten war, die im Jahr 2012 weniger als 8,50 € verdienten und damit bei Einführung des Mindestlohns Anspruch auf eine Lohnerhöhung hätten.

Nach unseren Berechnungen (auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit und unter Berücksichtigung von Sonderzahlungen) verdienten im Jahr 2012 insgesamt 19,2% der Beschäftigten weniger als 8,50 € pro Stunde. Dies entsprach 6,6 Millionen Beschäftigten. Wie schon auf Grundlage der Niedriglohnauswertungen zu erwarten war, war der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € in Ostdeutschland mit 29,3% im Jahr 2012 deutlich höher als in Westdeutschland mit 16,9%. Absolut sind dies rund 4,7 Millionen Beschäftigte in West- und 1,9 Millionen Beschäftigte in Ostdeutschland.

Wie Tabelle 2 deutlich macht, ist zudem eine starke Differenzierung des Lohnspektrums im unteren Bereich festzustellen: Im Jahr 2012 verdienten 5,0% der Beschäftigten (1,731 Millionen) weniger als 5 € und 2,532 Millionen (7,4%) weniger als 6 € brutto pro Stunde. Erwartungsgemäß sind extrem niedrige Stundenlöhne in Ostdeutschland besonders verbreitet: 11,1% der ostdeutschen Beschäftigten verdienen im Jahr 2012 weniger als 6 € brutto pro Stunde. Aber auch in Westdeutschland liegt dieser Anteil bei immerhin 6,5% der Beschäftigten. Niedrigstlöhne sind also keineswegs ein rein ostdeutsches Phänomen.

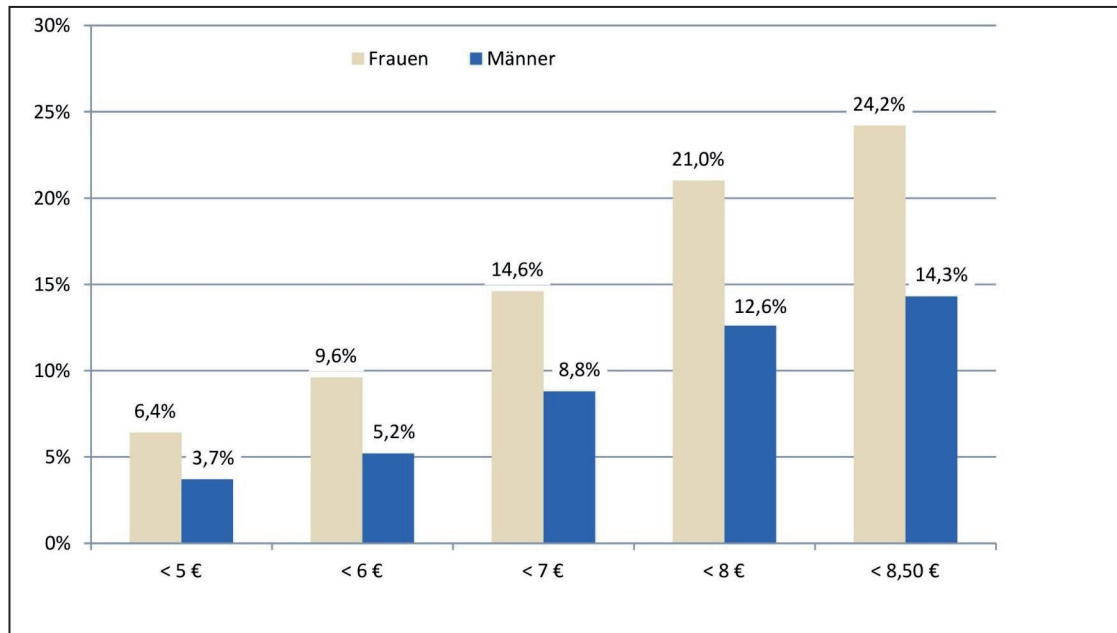
Tabelle 2: Zahl und Anteil der Beschäftigten nach Stundenlohnstufen, Deutschland gesamt sowie West- und Ostdeutschland, 2012

| Stundenlohn (brutto) | Deutschland | | Westdeutschland | | Ostdeutschland | |
|-------------------------|---------------------------|--------|---------------------------|--------|---------------------------|--------|
| | Absolut (in Millionen) | Anteil | Absolut (in Millionen) | Anteil | Absolut (in Millionen) | Anteil |
| < 5 € | 1,731 | 5,0% | 1,304 | 4,6% | 0,427 | 6,7% |
| < 6 € | 2,532 | 7,4% | 1,829 | 6,5% | 0,702 | 11,1% |
| < 7 € | 4,011 | 11,7% | 2,864 | 10,2% | 1,147 | 18,1% |
| < 8 € | 5,771 | 16,8% | 4,123 | 14,7% | 1,648 | 26,0% |
| < 8,50 € | 6,604 | 19,2% | 4,746 | 16,9% | 1,858 | 29,3% |

Quelle: SOEP 2012, IAQ-Berechnungen

Abbildung 2 veranschaulicht, dass Frauen bei einem Mindestlohn von 8,50 € deutlich häufiger Anspruch auf eine Lohnerhöhung hätten als Männer. Im Jahr 2012 hatten 24,2% der Frauen einen Stundenlohn von weniger als 8,50 €, während es bei den männlichen Beschäftigten mit 14,3% deutlich weniger waren.

Abbildung 2: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Geschlecht, 2012



Quelle: SOEP v29, IAQ-Berechnungen

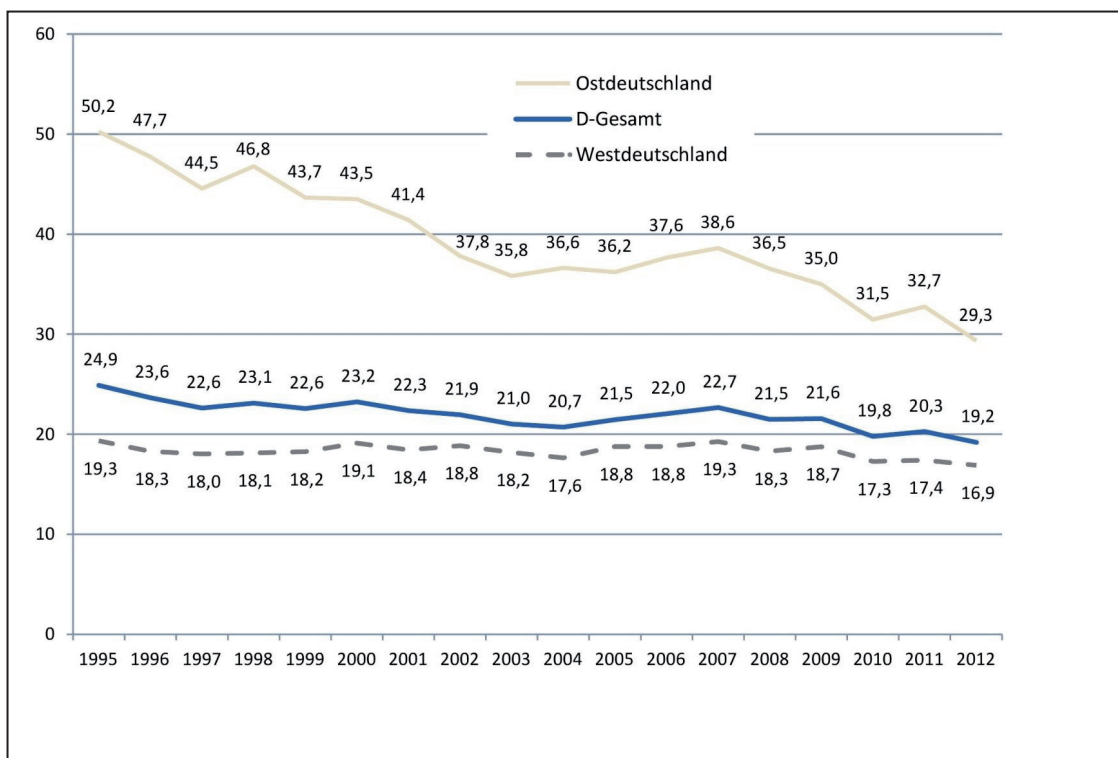
Ein hohes Risiko, einen Lohn unterhalb von 8,50 € zu verdienen, haben erwartungsgemäß die Personengruppen, die auch ein hohes Niedriglohnrisiko haben (vgl. Tabelle 1). Ähnliches gilt auch für die Zusammensetzung der potenziellen Mindestlohnbeziehenden. Die meisten haben eine abgeschlossene Berufsausbildung (67%) oder sogar einen Hochschulabschluss (8,1%), während nur ein Viertel formal gering qualifiziert ist. Die Mehrzahl sind Frauen (62,4%), stammen aus den mittleren Altersgruppen zwischen 25 und 54 Jahren (57,2%), haben die deutsche Staatsangehörigkeit (88,1%) bzw. einen unbefristeten Arbeitsvertrag (78,4%). Lediglich bei der Verteilung nach Arbeitszeitformen gibt es leichte Abweichungen von den Niedriglohnbeschäftigten: Mit 41,7% arbeitet die größte Gruppe der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € in Minijobs, während im Niedriglohnsektor etwas mehr Beschäftigte in Vollzeit als in Minijobs tätig waren. Darüber hinaus arbeiten 42,2% der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € in Kleinbetrieben mit bis zu 19 Beschäftigten, und knapp 72% haben ihren Wohnsitz in Westdeutschland.

Da vor allem in Ostdeutschland eine negative Wirkung des Mindestlohns von 8,50 € auf die Beschäftigung befürchtet wird, haben wir auch die Entwicklung des Anteils der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb dieser Schwelle differenziert nach Ost- und Westdeutschland im Zeitverlauf analysiert. Erwartungsgemäß liegt der Anteil in Ostdeutschland in allen Jahren deutlich über dem Anteil in Westdeutschland. Überraschend ist hingegen, dass sich der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € in Westdeutschland seit 1995 kaum verringert hat, während in Ostdeutschland ein deutlicher Rückgang von Stundenlöhnen unter 8,50 € erkennbar ist: Verdienten hier

Mitte der 1990er Jahre noch mehr als die Hälfte der Beschäftigten weniger als 8,50 € pro Stunde, waren es im Jahr 2012 nur noch 29,3% (Abbildung 3). In Ostdeutschland sind demnach die Stundenlöhne dieser Beschäftigtengruppe nominal gestiegen und ein zunehmend größerer Teil der Beschäftigten verdienen 8,50 € oder mehr. In Westdeutschland hingegen ist eine solche Entwicklung nicht zu erkennen, was für eine Verfestigung geringer Löhne unterhalb von 8,50 € spricht.

Die Entwicklung in Ostdeutschland ist für die Beurteilung der möglichen Wirkung des Mindestlohns ein wichtiges Ergebnis. Würde man den in Abbildung 3 aufgezeigten Trendverlauf für Ostdeutschland linear fortsetzen, hätten im Jahr 2017, wenn der Mindestlohn von 8,50 € ohne tarifliche Ausnahmen in der gesamten Wirtschaft gilt, nur noch etwa ein Viertel der Beschäftigten in Ostdeutschland Anspruch auf eine Lohnerhöhung.

Abbildung 3: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 €, nach Ost- und Westdeutschland, 1995-2012 (in %)

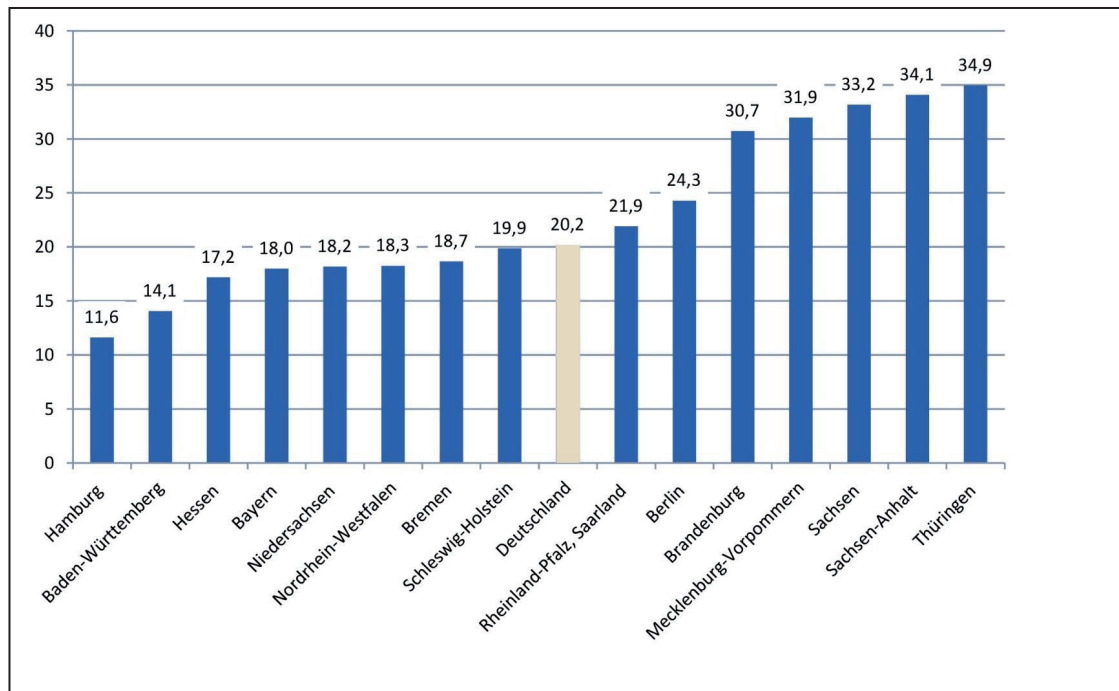


Quelle: SOEP v29, IAQ-Berechnungen

Neben der Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland ist auch von Interesse, inwieweit sich der Anteil der Beschäftigten, die bei einem Mindestlohn von 8,50 € Anspruch auf eine Lohnerhöhung hätten, nach Bundesländern unterscheidet. Solch eine differenzierte Auswertung ist mit dem SOEP aufgrund geringer Fallzahlen problematisch, weil die Werte im Zeitverlauf schwanken. Daher haben wir die Jahre 2009 bis 2012 zusammengefasst. Dies erhöht die Fallzahl und liefert durch die Berech-

nung eines Mittelwertes über mehrere Jahre einen stabileren Wert. Bis auf das Saarland und Rheinland-Pfalz, die zusammengefasst wurden, sind alle Bundesländer einzeln aufgeführt (Abbildung 4).

Abbildung 4: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 € Stundenlohn nach Bundesländern (2009-2012) (in %)



Quelle: SOEP v29, IAQ-Berechnungen

Auffallend ist zunächst die starke Streuung des Anteils von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € zwischen 11,6% und 34,9%. In Thüringen liegt der Anteil etwa dreimal höher als in Hamburg. Innerhalb Ostdeutschlands sind die Unterschiede mit 30,7% in Brandenburg am unteren und knapp 35% in Thüringen am oberen Ende des Spektrums deutlich geringer ausgeprägt als zwischen den westdeutschen Bundesländern. Mit knapp 22% in Rheinland-Pfalz und dem Saarland liegt der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € fast doppelt so hoch wie in Hamburg. Berlin nimmt mit 24,3% einen mittleren Platz zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern ein.

Zur Spannweite von Berechnungen zur Zahl und zum Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 €

Nach unseren Berechnungen liegt die Zahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 € im Jahr 2012 bei 6,6 Millionen und damit um rund 1,4 Millionen höher als in zwei anderen Studien, die vom WSI (Amlinger et al. 2014) und vom DIW (Brenke 2014) kürzlich veröffentlicht und ebenfalls mit dem SOEP durchgeführt worden sind.

Wir gehen im Folgenden darauf ein, welche Hintergründe die voneinander abweichenden Ergebnisse haben. Zunächst ist von Bedeutung, dass im SOEP keine Stundenlöhne ausgewiesen werden, sondern aus den Angaben zum Verdienst und zur Arbeitszeit berechnet werden müssen. Beim Verdienst stellt sich z.B. die Frage, ob Sonderzahlungen einbezogen werden oder nicht. Zur Arbeitszeit enthält das SOEP sowohl Angaben zur vertraglichen als auch zur tatsächlichen Arbeitszeit. Je nachdem, welche Variante gewählt wird, unterscheiden sich die Berechnungsergebnisse deutlich voneinander (Tabelle 3): Der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € liegt zwischen 13,6% und 19,7% und deren Zahl zwischen knapp 4,7 und 6,8 Millionen. Die Ergebnisse zur Gesamtzahl der Betroffenen liegen also um über 2 Millionen auseinander.

Tabelle 3: Zahl und Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € bei unterschiedlichen Berechnungsvarianten der Stundenlöhne

| Arbeitszeit | Mit Sonderzahlungen | | Ohne Sonderzahlungen | |
|-------------|---------------------|--------|----------------------|--------|
| | Zahl | Anteil | Zahl | Anteil |
| vertraglich | 4,806 | 14,0% | 4,686 | 13,6% |
| tatsächlich | 6,604 | 19,2% | 6,789 | 19,7% |

Quelle: SOEP v29, IAQ-Berechnungen

Zur Berechnung des Stundenlohns haben wir in unseren eigenen Auswertungen die tatsächliche Arbeitszeit² und den Bruttomonatslohn verwendet, wobei Überstunden (bezahlte sowie unbezahlte) in beiden Größen enthalten sind. Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld wurden auf die Monate verteilt, in denen jemand beschäftigt war, und zum Bruttomonatslohn hinzugerechnet.³ Hierdurch verringert sich der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € von 19,7% auf 19,2% bzw. 6,604 Millionen Beschäftigte (in Tabelle 3 grau unterlegt).

Eine andere mögliche Vorgehensweise besteht darin, für Personen, in deren Betrieb es Arbeitszeitkonten gibt oder deren Überstunden üblicherweise in Freizeit entgolten oder teilweise in Freizeit entgolten und teilweise entlohnt werden, die *vertraglich vereinbarte Arbeitszeit* zu verwenden. Begründen lässt sich dies damit, dass die Überstunden zu einem späteren Zeitpunkt entgolten oder in Freizeit ausgeglichen werden und somit nicht im Bruttomonatslohn enthalten sind, weshalb sie nicht in die Arbeitszeitkomponente eingerechnet werden dürfen (Brenke/Müller 2013). Mit dieser Vorgehensweise kommt Brenke (2014) für das Jahr 2012 auf eine Zahl von etwa 5,2 Millionen Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 €, was einem Anteil von ca. 15% aller abhängig Beschäftigten entspricht. Amlinger et al. (2014) kommen mit einer vergleichbaren Vorgehensweise auf eine Zahl von 5,25 Millionen Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 €, was einem Anteil von 15,5% entspricht. Beide Angaben liegen (erwartungsgemäß) zwischen den Werten für die vertragliche bzw. tatsächliche Arbeitszeit in Tabelle 3.

² Ähnlich sind z.B. auch Heumer et al. (2013) vorgegangen.

³ Für 2012 wurden die Sonderzahlungen aus dem Vorjahr verwendet, falls sich für den Beschäftigten keine berufliche Veränderung ergeben hatte.

Um zu prüfen, wie sich die unterschiedlichen Vorgehensweisen auswirken, haben wir weitere SOEP-Auswertungen zum Umgang mit Überstunden bei Beschäftigten mit Stundenlöhnen von unter 8,50 € und für alle Beschäftigten zum Vergleich durchgeführt. Ein wichtiges Ergebnis ist, dass die Beschäftigten mit Stundenlöhnen von unter 8,50 €, die angeben, dass Überstunden teils ausbezahlt und teils in Freizeit ausgeglichen werden, ihre Überstunden im Vormonat zu knapp 58% ausbezahlt bekamen. Dies spricht nach unserer Einschätzung eher gegen die Vorgehensweise, für diese Gruppe einheitlich die *vereinbarte Arbeitszeit* zu verwenden. Da zumindest bei einem Teil der Beschäftigten Überstundenzahlungen im Monatslohn enthalten sind, wird damit der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € unterschätzt. Besser wäre, entweder die vertragliche Arbeitszeit zuzüglich der bezahlten Überstunden oder die tatsächliche Arbeitszeit zu verwenden. Hierfür lässt sich auch anführen, dass unbezahlte Mehrarbeit nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ein Verstoß gegen die Mindestlohnregelung wäre und daher in der Arbeitszeitangabe enthalten sein sollte.

Aber selbst wenn wir das Vorgehen von Brenke (2014) bzw. Amlinger et al. (2014) mit unserer Grundgesamtheit nachvollziehen, kommen wir auf einen Anteil von 17,3% der Beschäftigten, die im Jahr 2012 weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen. Die Differenz zu den 15,0% bei Brenke (2014) und 15,5% bei Amlinger et al. (2014) dürfte sich vor allem dadurch erklären lassen, dass wir in unserer Auswertung auch Nebenbeschäftigungen von Studierenden, Schüler/innen und Rentner/innen einbezogen haben. Bei einer Gesamtzahl von 34,4 Millionen Beschäftigten sind 33,3 Millionen mit ihrer Haupttätigkeit und 1,1 Millionen mit ihrer Nebentätigkeit enthalten. Zweitjobs, die neben einer Haupttätigkeit ausgeübt werden, haben wir nicht einbezogen, d.h. jede Person ist nur mit einem Beschäftigungsverhältnis enthalten. Insofern wird auch bei unserer Vorgehensweise die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse, für die bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Lohnerhöhungen fällig wären, unterschätzt. Allerdings ist die Unterzeichnung geringer, als wenn Nebenbeschäftigungen gar nicht einbezogen werden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Bei Verwendung einer bundeseinheitlichen Niedriglohnschwelle arbeiteten im Jahr 2012 nach unserer Auswertung auf der Basis des SOEP 24,3% bzw. rund 8,4 Millionen Beschäftigte in Deutschland für Niedriglöhne unter 9,30 €. Trotz der guten Beschäftigungsentwicklung ist damit weiterhin fast jede/r Vierte von Niedriglöhnen betroffen.

Die neue Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, ab Januar 2015 einen bundesweiten gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € einzuführen, der nach einer Übergangsfrist für abweichende Tarifverträge bis Ende 2016 ab Anfang 2017 uneingeschränkt gelten soll. Strittig ist derzeit noch, ob und in welchem Umfang es Ausnahmen für bestimmte Gruppen geben soll. Wie Amlinger et al. (2014: 6) gezeigt haben, könnten Ausnahmeregelungen dazu führen, dass bis zu 37% der gering bezahlten Beschäftigten nicht vom Mindestlohn profitieren würden. Aus unserer Sicht müssen Ausnahmen sehr gut begründet und eng begrenzt werden, weil sonst ein Wettbewerb zwischen unter-

schiedlichen Beschäftigtengruppen mit und ohne Mindestlohnanspruch entfacht wird. Zudem würden Ausnahmeregelungen die Durchsetzung und Kontrolle des Mindestlohns deutlich erschweren.

Nach unseren Berechnungen arbeiteten im Jahr 2012 gut 6,6 Millionen Beschäftigte für Stundenlöhne von unter 8,50 € und hätten demnach bei Einführung des Mindestlohns Anspruch auf eine Lohnerhöhung. In anderen aktuellen Studien wird die Zahl der Betroffenen hingegen auf rund 5,2 Millionen beziffert. Die Unterschiede erklären sich zum einen durch unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Berechnung der Stundenlöhne und zum anderen durch unterschiedliche Grundgesamtheiten. In unseren eigenen Berechnungen sind beispielsweise auch Nebentätigkeiten von Schüler/innen, Studierenden und Rentner/innen enthalten. Hierfür spricht aus unserer Sicht u.a., dass auch diese Gruppen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben sollten.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns führt, wie andere Länder (z.B. Großbritannien) zeigen, nicht automatisch dazu, dass sich der Niedriglohnanteil deutlich verringert. Dies liegt vor allem daran, dass Mindestlöhne i.d.R. unterhalb der Niedriglohnschwelle liegen. Ein gesetzlicher Mindestlohn trägt aber dazu bei, die Ausdifferenzierung der Stundenlöhne nach unten zu begrenzen. Dies wird auch in Deutschland der Fall sein. Von hoher Bedeutung für die Effekte eines Mindestlohns sind darüber hinaus dessen Wechselwirkungen mit dem Tarifsystem. Bei einer geringen Tarifbindung besteht die Gefahr, dass der Mindestlohn zum Normallohn für viele Beschäftigte wird. Einige europäische Nachbarländer wie Belgien, Frankreich oder die Niederlande haben demgegenüber bei genauerer Betrachtung zwei Arten von Mindestlöhnen: den gesetzlichen Mindestlohn als verbindliche Lohnuntergrenze und einen hohen Anteil von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen, die dafür sorgen, dass die Löhne für qualifiziertere Tätigkeiten deutlich über dem Mindestlohn liegen. Dadurch wird die Stauchung des Lohnniveaus in der Nähe des Mindestlohns begrenzt (vgl. ausführlicher Bosch/Weinkopf 2013). Insofern ist es auch sehr zu begrüßen, dass der Koalitionsvertrag eine Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Deutschland vorsieht.

Bei der Ausgestaltung und Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland sind noch diverse Fragen offen, die für dessen Umsetzung und Wirkung von grundlegender Bedeutung sind. Dies betrifft etwa die Reichweite der Übergangsfrist bis Ende 2016, in der durch tarifliche Regelungen Abweichungen nach unten möglich sind. Nach aktuellem Stand sehen die Tarifverträge für die Zeitarbeit (vor allem in Ostdeutschland), die Frisör/innen und die Fleischverarbeitung bis Ende 2016 entsprechend niedrigere Mindestentgelte vor. Ob es weitere Branchen geben wird, die diese Öffnungsklauseln nutzen, ist derzeit noch offen.

Heftig umstritten ist derzeit auch noch, ob es generelle Ausnahmen vom Mindestlohn für bestimmte Personengruppen geben soll. Dass der Mindestlohn von 8,50 € nicht für Auszubildende und Praktikant/innen in Ausbildung und Studium gelten wird, ist relativ unstrittig. Kontrovers diskutiert wird demgegenüber über abgesenkte Mindestlöhne für junge Erwachsene sowie weitere Ausnahmeregelungen für andere Gruppen wie etwa Saisonarbeitskräfte.

Im Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns muss außerdem festgelegt werden, ob sich die Mindestvorgabe von 8,50 € pro Stunde auf den Stundengrundlohn bezieht oder ob (und unter welchen Bedingungen) evtl. in der Branche oder im Betrieb übliche Zuschläge und Sonderzahlungen damit verrechnet werden können. Ähnliches gilt auch für die Frage, welche Kosten z.B. für auswärtige Unterbringung oder Verpflegung am Arbeitsort, die vom Arbeitgeber gestellt werden, vom Mindestlohn abgezogen werden können.

Da viele der Beschäftigten, die derzeit weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen, in Betrieben tätig sind, in denen es keine betriebliche Interessenvertretung gibt, ist auch eine Stärkung des „self enforcement“, also der individuellen Durchsetzung des Mindestlohnanspruchs erforderlich. Hierzu beitragen könnte zum einen eine öffentliche Kampagne, die Beschäftigte und auch Betriebe darüber informiert, wie hoch der Mindestlohnanspruch ist und was dabei anrechenbar ist bzw. was nicht. Zum anderen sollte nach britischem Vorbild eine Hotline eingerichtet werden, bei der Verstöße gegen den Mindestlohn (ggf. auch anonym) von Beschäftigten gemeldet werden können.

Für Fragen zur Erfassung der tatsächlichen Arbeitszeit bzw. zum Umgang mit Arbeitszeitkonten liegen aus den Branchen mit Mindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz bereits Erfahrungen vor. Um Umgehungen des Mindestlohns durch eine Ausweitung von Beschäftigungsformen wie Werkverträge oder (Schein-)Selbständigkeit zu unterbinden, wären wirksamere Kontrollen notwendig. Für Beschäftigte mit Stücklöhnen (z.B. in der Zeitungsverteilung) wären ebenfalls Regelungen zu treffen. U.E. sind hier auch die Sozialpartner der verschiedenen Branchen in der Pflicht, Problembereiche zu identifizieren und praktikable Lösungen zu entwickeln.

Nach unserer Einschätzung müssten darüber hinaus die Kapazitäten des Zolls bzw. der Finanzkontrolle Schwarzarbeit deutlich ausgeweitet werden, um die Einhaltung des Mindestlohns zu kontrollieren und Verstöße wirksam zu ahnden. Wie bereits im Rahmen der Evaluationen der branchenspezifischen Mindestlöhne in Deutschland deutlich geworden ist, werden Betriebe sich nur an den gesetzlichen Mindestlohn halten, wenn sie sich darauf verlassen können, dass dieser auch bei der Konkurrenz durchgesetzt wird (Bosch/Weinkopf 2012).

Literatur

Amlinger, Marc / Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten, 2014: Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? WSI Report 12. Düsseldorf [Abstract](#)

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia, 2012: Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES. WISO Diskurs November [Volltext](#)

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia, 2013: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: WSI-Mitteilungen 66 (6), S. 393-404 [Abstract](#)

Brenke, Karl / Müller, Kai-Uwe, 2013: Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. In: DIW-Wochenbericht 39, S. 3-17 [Volltext](#)

Brenke, Karl, 2014: Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen. In: DIW-Wochenbericht 5, S. 71-77 [Volltext](#)

Heumer, Moritz / Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2013: Mindestlöhne, Einkommensverteilung und Armutsrisiko. IW-Trends 1/2013. Köln [Abstract](#)

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia, 2013: Niedriglohnbeschäftigung 2011: Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn. Internet-Dokument. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2013-01 [Volltext](#)

Wagner, Gert G. / Frick, Joachim R. / Schupp, Jürgen, 2007: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements. In: Schmollers Jahrbuch 127 (1), S. 139–169

Die Autoren:



Dr. Thorsten Kalina

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“
Kontakt: thorsten.kalina@uni-due.de



Dr. Claudia Weinkopf

leitet diese Abteilung und ist Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des IAQ
Kontakt: claudia.weinkopf@uni-due.de

IAQ-Report 2014-02

Redaktionsschluss: 04.03.2014

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

Redaktion:

Claudia Braczko
claudia.braczko@uni-due.de

Thomas Haipeter
thomas.haipeter@uni-due.de

IAQ im Internet

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

IAQ-Reports:

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

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

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.