

Karl Brenke, Gert G. Wagner

Gesetzliche Mindestlöhne: mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung

Ein allgemeiner, gesetzlicher Mindestlohn ist nach den Bundestagswahlen 2013 ein ganz wichtiges politisches Thema in Deutschland. So macht die SPD vor den Koalitionsverhandlungen mit den Unionsparteien die Einführung einer branchenübergreifenden Lohnuntergrenze von 8,50 Euro brutto pro Stunde zur zentralen Bedingung, um in die Bundesregierung einzutreten. Es zeichnet sich ab, dass sich die SPD mit ihren Forderungen durchsetzt und Mindestlöhne in Deutschland demnächst per Gesetz eingeführt werden.

Schaut man sich in der Welt um, erkennt man, dass Mindestlöhne nichts Außergewöhnliches sind. Es ist trotzdem schwer abschätzbar, wie sie in Deutschland wirken werden. Denn es kommt nicht nur auf die Höhe eines Mindestlohns an, sondern auch auf viele Details bei der praktischen Umsetzung. Auf diese wird hier hingewiesen. Hinsichtlich der Diskussion über mögliche Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns bzw. etwaige Arbeitsplatzverluste sei auf andere Veröffentlichungen verwiesen.¹

Deutschland auf dem Weg zu flächendeckenden Mindestlöhnen

Bislang ist die Bundesrepublik eines der wenigen westlichen Länder, in denen eine staatliche Festlegung von Lohnuntergrenzen nicht existierte. So haben von den 28 Staaten der EU 21 Mindestlöhne, und weltweit existieren in der Hälfte aller Länder flächendeckend Minimallöhne.² In den USA etwa gibt es sie seit 1938, also seit der Zeit der Großen Depression. Im westlichen Europa war Frankreich der Vorreiter und hat seit 1950 gesetzliche Lohnuntergrenzen. In einigen Staaten sind gesetzliche Lohnuntergrenzen recht spät eingeführt worden – beispielsweise in Großbritannien erst 1998. In den skandinavischen Staaten oder der Schweiz existieren keine gesetzlichen Mindestentgeltregulierungen, wenngleich es mitunter – wie in

Schweden – tarifvertraglich vereinbarte Mindestlöhne für einzelne Wirtschaftsbereiche gibt. In den ehemals staatssozialistischen Ländern und damit auch in der DDR gab es systembedingt Mindestlöhne.

In der Bundesrepublik waren gesetzliche Lohnuntergrenzen über Jahrzehnte hinweg in der (wirtschafts-)politischen Debatte ohne jegliche Bedeutung. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände agierten auf Basis der grundgesetzlich garantierten Tarifautonomie und sahen keinen Anlass für eine staatliche Einmischung in die Lohnfindung. Das änderte sich in den 1990er Jahren – als Befürchtungen aufkamen, dass vermehrt osteuropäische Anbieter von Bauleistungen auf den deutschen Markt drängen könnten. Um diese fernzuhalten, wurde von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ein Tarifvertrag mit Mindestlohnregelungen geschlossen, der anschließend von der Politik qua Arbeitnehmer-Entsendegesetz für allgemeingültig erklärt wurde und somit für die gesamte Branche galt.³ Richtig Fahrt nahm die Mindestlohn-

3 Vgl. W. Nienhüser: Verdünnte Verantwortlichkeiten – Europaweite Strategien in der Bauwirtschaft, in: Essener Unikate, Nr. 12/1999, S. 43-51.

1 Vgl. K. Brenke, K.-U. Müller: Gesetzlicher Mindestlohn – kein verteilungspolitisches Allheilmittel, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 39/2013, S. 3-17, http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.428337.de; sowie M. Fratzscher, G. G. Wagner: Falsche Hoffnung Mindestlohn, in: Der Tagesspiegel vom 25.9.2013.

2 International Labour Organization, International Institute for Labour Studies: World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric, Genf 2013, S. 45 ff.

Karl Brenke ist Arbeitsmarktexperte am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Prof. Dr. Gert G. Wagner ist Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin und Vorstandsmitglied des DIW Berlin.

debatte erst einige Jahre später auf, als die Beschäftigung im Niedriglohnsektor immer mehr um sich griff. Mehr und mehr wurde von einzelnen Gewerkschaften „Lohndumping“ beklagt und nach Minimallöhnen verlangt. In der Folge kam es vermehrt zu tarifvertraglichen Mindestlohnvereinbarungen, wobei nicht selten auch wieder, jedenfalls auf Seiten der Arbeitgeber, der Schutz vor unliebsamer Konkurrenz als Motiv für die Abschlüsse im Spiel war – beispielsweise bei den Vereinbarungen für die Leiharbeit⁴ oder für die Gebäudereinigung⁵.

Mit Tarifverträgen und deren anschließender Allgemeinverbindlichkeitserklärung kann aber nur unzureichend gegen eine niedrige Entlohnung angegangen werden, weil entsprechende Abschlüsse in manchen Segmenten des Niedriglohnsektors wegen einer geringen Tarifbindung gar nicht möglich sind. Weil es kaum Gewerkschaftsmitglieder gibt und die Arbeitgeber ebenfalls weitgehend nicht in einem tariffähigen Verband organisiert sind, fehlen schlicht und einfach die Vertragspartner. Deshalb steht seit einigen Jahren die Forderung nach flächendeckenden, gesetzlich verankerten Mindestlöhnen im Raum. Zwar breitet sich der Niedriglohnsektor⁶ nicht mehr weiter aus; schon seit 2006 wächst der Anteil der niedrig Entlohnenden an den abhängig Beschäftigten nicht mehr.⁷ Aber ein beträchtlicher Teil aller Beschäftigten – ein Sechstel oder knapp 6 Mio. – in Deutschland arbeitet zu einem Stundenlohn, der unter der SPD-Vorstellung von 8,50 Euro liegt.

Fragestellung und Datengrundlage

Im Folgenden werden einige Probleme umrissen, die mit der Umsetzung der allgemeinen, gesetzlichen Lohnuntergrenze einhergehen werden, und die bisher aus der Debatte um Mindestlöhne weitgehend ausgeklammert wurden. Die Lösung dieser Probleme ist aber möglichst rasch erforderlich, wenn ein Mindestlohngesetz in der Praxis wirksam umgesetzt werden soll.⁸ Nicht zuletzt

wird die Lösung dieser Probleme auch dazu beitragen, dass von den Beschäftigten ein Mindestlohngesetz als ein tatsächlicher Fortschritt angesehen werden kann.

Empirische Grundlage sind die in Zusammenarbeit von DIW Berlin und TNS Infratest erhobenen Daten der Haushaltsbefragungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP),⁹ die aktuell bis 2011 vorliegen. In den Blick genommen werden diejenigen Arbeitnehmer, die bisher Löhne von weniger als 8,50 Euro brutto je Stunde erhalten und deren Entgelte bei der Einführung der von der SPD geforderten Mindestlöhne angehoben werden müssten. Die Stundenlöhne werden bei den SOEP-Erhebungen zwar nicht erfasst, sie lassen sich aber anhand der Angaben der Befragten über ihre geleisteten Arbeitsstunden sowie ihr Erwerbseinkommen ermitteln.¹⁰

Mindestlohn betrifft bestimmte Arbeitnehmergruppen besonders

Ein Blick auf die Struktur der Arbeitnehmer mit Löhnen unter 8,50 Euro zeigt, dass ein Mindestlohn in dieser Höhe deutlich selektiv wirken würde.¹¹ Angehoben werden müssten die Stundenentgelte bei

- mehr als der Hälfte der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, jeder sechsten regulären Teilzeitbeschäftigung, aber nur bei etwa jedem zehnten Vollzeitjob,
- jedem siebten Arbeitsplatz in Westdeutschland und jedem vierten in Ostdeutschland,
- bei 40% aller Jobs, für die keine Berufsausbildung erforderlich ist, und bei über 10% der Tätigkeiten, die eine Lehre oder einen Fachschulabschluss erfordern.

Bei den Arbeitgebern wären vor allem Kleinbetriebe betroffen; von den Betrieben mit weniger als zehn Be-

4 Vgl. M. Sievers: Angst vor Zeitarbeiter aus Osteuropa – Arbeitgeber fordern Mindestlöhne für die Branche, in: Berliner Zeitung vom 13.10.2010, <http://www.berliner-zeitung.de/archiv/arbeitgeber-fordern-mindestlohn-fuer-die-branche-angst-vor-zeitarbeiter-aus-ost-europa,10810590,10748414.html> (27.10.2013).

5 G. Bosch et al.: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche Gebäudereinigung – Abschlussbericht, Gutachten des Instituts für Arbeit und Qualifikation, Duisburg 2011, S. 87 ff.

6 Zum Niedriglohnsektor zählen solche Arbeitnehmer, die weniger als zwei Drittel des mittleren Stundenlohns (Median) erhalten. Im Jahr 2011 lag die Niedriglohngrenze auf Basis des SOEP bei 9,49 Euro.

7 K. Brenke: Allein tätige Selbständige: Starkes Beschäftigungswachstum, oft nur geringe Einkommen, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 7/2013, S. 7-16.

8 Vgl. auch M. Fratzscher, G. G. Wagner, a.a.O.

9 Zum SOEP vgl. G. G. Wagner, J. Göbel, P. Krause, R. Pischner, I. Sieber: Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender), in: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 2008, Nr. 2.

10 Der Bruttostundenlohn wurde berechnet, indem das monatliche Bruttoerwerbseinkommen dividiert wurde durch das Produkt von Wochenarbeitszeit und dem Faktor 4,3, der für die Anzahl der Wochen in einem Monat steht. Bei Arbeitnehmern, bei denen Überstunden mit Geld oder Freizeit entgolten werden, flossen die vereinbarten Arbeitszeiten in die Berechnung ein. Bei Arbeitnehmern, die unentgeltliche Mehrarbeit leisten, waren es die üblicherweise geleisteten Arbeitszeiten.

11 Für eine differenzierte Analyse der Bezieher von Löhnen unter 8,50 Euro vgl. K. Brenke, K.-U. Müller, a.a.O.

schäftigten müsste jeder dritte zumindest für einen Teil seiner Beschäftigten die Löhne anheben. Von den Branchen wären neben der Landwirtschaft insbesondere die Anbieter konsumnaher Dienste (etwa Gastgewerbe, Einzelhandel, Gesundheitsdienste, Friseure) tangiert, bei denen reichlich jeder zehnte Betrieb höhere Löhne zahlen müsste. Bei Frauen (gut 20%) wäre das viel häufiger der Fall als bei Männern (mehr als 10%), was auch damit zusammenhängt, dass Frauen besonders oft in Wirtschaftszweigen, die gering entlohnen, angestellt sind.

Umsetzung muss kontrolliert werden

Wenn gesetzliche Mindestlöhne eingeführt werden, muss kontrolliert werden, ob sie auch tatsächlich eingehalten werden. Anderenfalls kämen diejenigen Unternehmen, die die Vorgaben ignorieren, in den Genuss von Wettbewerbsvorteilen zu Lasten der sich regelkonform verhaltenden Unternehmen. Für die Beschäftigten in solchen Betrieben, die sich nicht an das Gesetz halten, würde sich nicht nur finanziell wenig ändern, sondern sie würden in eine äußerst spannungsreiche Situation gedrängt werden. Sollen sie sich beschweren oder nicht? Sollen sie ihren Arbeitgeber anzeigen – und bei wem? Sollen sie den Verlust ihres Arbeitsplatzes riskieren?

Die Entlohnung der abhängig Beschäftigten ist in der Regel an die Arbeit innerhalb einer bestimmten, vereinbarten Zeit gebunden. Entsprechend müssten zur Festlegung und Kontrolle von Mindestlöhnen die Arbeitsentgelte je geleisteter Zeiteinheit herangezogen werden. In den meisten Ländern wird der Stundenlohn zum Maßstab genommen,¹² und die aktuelle Debatte in Deutschland kreist auch nur um den Stundenlohn. In der Praxis werden allerdings häufig gar keine Stundenlöhne vereinbart, sondern Monatsverdienste, mitunter sogar – allerdings nur bei höher bezahlten Angestellten – Jahresgehälter. Üblich sind jedoch Absprachen oder tarifvertragliche Vorgaben hinsichtlich der Wochenarbeitszeit. Die in längeren Zeiteinheiten wie Monaten gezahlten Entgelte wären daher in Stundenlöhne umzurechnen, um festzustellen, ob die Mindestlohnregelungen eingehalten werden. Freilich gibt es nicht selten Abweichungen von der vereinbarten Arbeitszeit – etwa wegen schwankender Auftragslage oder der Vertretung anderer Mitarbeiter. Auch das ist zu berücksichtigen.

¹² Es werden mitunter auch andere Zeiteinheiten verwendet. In der DDR bemaß sich der Mindestlohn am Monatsverdienst und betrug 400 Mark für Vollzeitbeschäftigte.

Tabelle 1
Durchschnittlich geleistete Wochenstunden und Monatslöhne der Arbeitnehmer¹ 2011

mit Bruttostundenlöhnen bis zu 8,50 Euro und mehr als 8,50 Euro

	Mittelwerte		Median	
	bis 8,50 Euro	8,50 Euro und mehr	bis 8,50 Euro	8,50 Euro und mehr
Geleistete Wochenarbeitsstunden				
Vollzeit	44,9	43,0	42,0	42,0
Teilzeit	30,5	25,2	30,0	25,0
Geringfügig beschäftigt	14,5	8,2	13,0	8,0
Insgesamt	31,1	37,4	34,0	40,0
Vereinbarte Wochenarbeitsstunden²				
Vollzeit	35,6	36,5	40,0	40,0
Teilzeit	21,9	22,1	25,0	21,5
Geringfügig beschäftigt	8,6	5,2	10,0	6,0
Insgesamt	23,2	32,2	25,0	38,5
Bruttomonatslohn (in Euro)				
Vollzeit	1235	3225	1250	2800
Teilzeit	817	1672	760	1500
Geringfügig beschäftigt	318	546	350	400
Insgesamt	822	2794	800	2500
Nettomonatslohn (in Euro)				
Vollzeit	912	2100	930	1835
Teilzeit	625	1086	600	991
Geringfügig beschäftigt	304	369	340	380
Insgesamt	636	1824	580	1700

¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen. ² Sofern Arbeitszeiten vereinbart wurden.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel (v28); eigene Berechnungen.

Geringverdiener arbeiten häufig verkürzt mit überdurchschnittlich langen Arbeitszeiten

Arbeitnehmer mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,50 Euro weichen hinsichtlich der Arbeitszeiten erheblich von denjenigen Beschäftigten ab, die einen höheren Lohn erhalten. Vor allem fällt auf, dass nicht einmal die Hälfte (44%) einer Vollzeittätigkeit nachgeht; bei den Arbeitnehmern mit mehr als 8,50 Euro Bruttostundenlohn sind es drei Viertel. Dafür finden sich unter den Wenigverdienern viele – ein Drittel – mit einer geringfügigen Beschäftigung, und ein weiteres Fünftel hat eine andere Art der Teilzeitbeschäftigung. Unter den Beschäftigten mit Löhnen ab 8,50 Euro gibt es einen nahezu ebenso großen Anteil an „regulären“ Teilzeitbeschäftigten, aber kaum Minijobber (lediglich 5%).

Tabelle 2

Arbeitnehmer¹ nach Bruttostundenlöhnen

Struktur in %

	Bruttostundenlohn bis zu 8,50 Euro				Bruttostundenlohn 8,50 Euro und mehr			
	Insgesamt	Vollzeit	Teilzeit	Geringfügig beschäftigt	Insgesamt	Vollzeit	Teilzeit	Geringfügig beschäftigt
Arbeitszeit vereinbart und								
es werden keine Überstunden geleistet	33	25	27	46	21	18	26	47
geleistete Überstunden werden entgolten	30	38	39	16	45	46	49	12
regelmäßige Mehrarbeit wird nicht oder nur teilweise entgolten	18	27	21	7	27	30	20	7
Keine Arbeitszeit vereinbart	18	9	14	32	7	6	5	35
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
Betriebe mit weniger als 5 Beschäftigten	16	11	16	23	5	4	6	27
Betriebe mit 5 und mehr Beschäftigten								
ohne Betriebsrat	55	54	54	58	31	31	31	46
mit Betriebsrat	29	35	30	20	63	66	63	27
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel (v28); eigene Berechnungen.

Wegen dieser großen Unterschiede bei den Beschäftigungsverhältnissen kommen die Geringverdiener zwar im Aggregat auf eine unterdurchschnittliche Arbeitszeit, differenziert man aber nach der Art der Beschäftigung erreichen sie eine vergleichsweise hohe Stundenzahl. Das gilt sowohl für solche mit einer Vollzeitstelle, als auch und vor allem für Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte (vgl. Tabelle 1).

Auffallend ist zudem, dass bei den Arbeitnehmern mit Löhnen unter 8,50 Euro die tatsächlich geleistete Stundenzahl die vereinbarte Arbeitszeit noch stärker überschreitet als es ansonsten üblich ist – sofern es überhaupt Arbeitszeitvereinbarungen gibt. Zudem liegt bei ihren geleisteten Stunden der Mittelwert über dem Median, also jenem Wert, der die Arbeitnehmer in zwei gleichgroße Gruppen teilt. Demnach haben wohl nicht wenige Arbeitnehmer mit geringen Stundenlöhnen weit über dem Durchschnitt liegende Arbeitszeiten. Es drängt sich daher der Eindruck auf, dass Geringverdiener freiwillig lange arbeiten, um auf einen einigermaßen hinreichenden Verdienst zu kommen. Denn die erzielten Monatslöhne sind in der Tat nur sehr spärlich und liegen weit unter den Monatslöhnen der übrigen Arbeitnehmer – vor allem hinsichtlich der Bruttolöhne, aber auch noch, wengleich weniger, bei den Nettoentgelten.

Länge der Arbeitszeit nicht geregelt und unbezahlte Mehrarbeit

Freiwillige Mehrarbeit, um auf bezahlte Überstunden zu kommen, wird es gewiss in nicht wenigen Fällen geben; das ist es aber nicht allein. Zum einen hat ein erheblicher Teil der Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen ein Beschäftigungsverhältnis, bei dem es nach den Angaben der Arbeitnehmer überhaupt keine Vereinbarungen über die Länge der zu leistenden Arbeitszeit gibt. Es wird hier gar kein Stundenlohn, sondern faktisch ein Stücklohn gezahlt. Besonders häufig finden sich solche Arbeitsverhältnisse unter den geringfügig Beschäftigten, und diese machen einen großen Teil der Arbeitnehmer mit Löhnen unter 8,50 Euro aus (vgl. Tabelle 2). Aber auch nicht wenige Arbeitnehmer mit einer Vollzeit- oder einer Teilzeitstelle haben keine Arbeitszeitvorgaben; unter den Geringverdienern ist ihr Anteil größer als unter jenen Arbeitnehmern, die 8,50 Euro und mehr je Stunde verdienen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es viele Arbeitnehmer gibt, die Mehrarbeit leisten, die nicht oder nur zum Teil durch Überstundenzahlungen bzw. durch Freizeit kompensiert wird. Bei den Geringverdienern ist deren Anteil nicht überdurchschnittlich hoch. Das hängt aber damit zusammen, dass die unter den gering Ent-

lohnten stark vertretenen geringfügig Beschäftigten – wenn sie denn Arbeitszeitregelungen unterliegen – eher selten auf unbezahlte Überstunden kommen. Deutlich häufiger kommt regelmäßig unbezahlte Mehrarbeit bei Vollzeit- und Teilzeitkräften vor.

Zusammengenommen arbeitet von den Beschäftigten mit Löhnen unter 8,50 Euro mehr als ein Drittel zu einem Stücklohn oder zu festgelegten Arbeitszeiten, bei denen regelmäßig unbezahlte Mehrarbeit anfällt. Dabei handelt es sich um reichlich 2 Mio. Personen bzw. etwa 6% aller Beschäftigten in Deutschland. Eine gesetzliche Mindestlohnregelung würde hier nicht ohne weiteres greifen. Es müsste – in etwa 1 Mio. Fällen – sichergestellt werden, dass unbezahlte Mehrarbeit unterbleibt. Entweder wären die bestehenden Arbeitszeitregelungen dem tatsächlichen Arbeitsanfall anzupassen oder Überstunden wären durch Lohn bzw. Freizeitausgleich zu entgelten. Bei einer weiteren Million wären überhaupt erst einmal Arbeitszeitvereinbarungen abzuschließen. All das erfordert eine erhebliche Regulierung und Kontrolle der Arbeitsbedingungen und der tatsächlich erbrachten Arbeitsleistungen.

Meist kein Betriebsrat in Arbeitsstellen von Geringverdienern

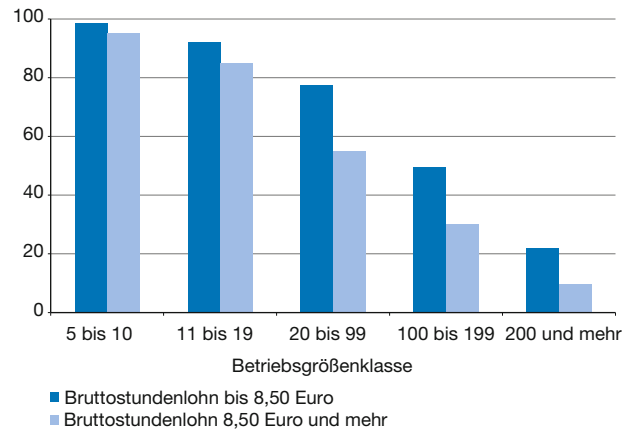
Am effektivsten und zugleich am einfachsten wäre es, wenn auf betrieblicher Ebene über die Einhaltung gesetzlicher Mindestlohnregulierungen gewacht werden könnte. Als quasi natürliche Kontrollinstanz böte sich der Betriebsrat an. Allerdings arbeitet längst nicht jeder Beschäftigte in einem Betrieb, der einen Betriebsrat hat. Und unter den Arbeitnehmern mit Bruttostundenlöhnen unter 8,50 Euro ist der Anteil besonders gering – nur knapp 30% haben nach ihren Angaben einen Betriebsrat in ihrer Arbeitsstelle. Bei den Beschäftigten, die auf einen höheren Stundenlohn kommen, sieht das Bild ganz anders aus: Hier arbeiten zwei Drittel in einem Betrieb mit einer entsprechenden Arbeitnehmervertretung.

Zu einem großen Teil hängt der Unterschied damit zusammen, dass viele der gering entlohnten Arbeitnehmer in kleineren Betrieben angestellt sind, und in diesen die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer viel weniger verbreitet sind. So ist in Betrieben mit weniger als fünf Arbeitnehmern qua Betriebsverfassungsgesetz gar kein Betriebsrat vorgesehen,¹³ und von den Arbeitnehmern mit geringen Löhnen arbeitet jeder sechste in einem solchen Betrieb, von den übrigen Arbeitnehmern indes

¹³ §1 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz.

Abbildung 1
Arbeitnehmer¹ nach Bruttostundenlöhnen in Betrieben ohne Betriebsrat 2011

in % aller Arbeitnehmer der jeweiligen Betriebsgrößenklasse



¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel (v28); eigene Berechnungen.

nur jeder zwanzigste. Die Größe der Betriebe reicht als Erklärung aber nicht aus. Denn auch im Falle größerer Betriebe findet sich unter den Beschäftigten mit Löhnen unter 8,50 Euro ein größerer Anteil an Personen, deren Arbeitsstelle keinen Betriebsrat hat, als unter solchen Arbeitnehmern, die einen höheren Stundenlohn erhalten (vgl. Abbildung 1).

Eine fehlende betriebliche Arbeitnehmervertretung geht offenbar mit einer eher geringen Entlohnung einher. Beides wird wohl zusammenhängen. Beschäftigten fällt es schwer, angesichts einer für sie schwierigen Lage in einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes sich bei ihrer Entlohnung und der Vertretung ihrer sonstigen Interessen besser zu positionieren. Spiegelbildlich dazu dürfte ein Betriebsrat nicht selten von solchen Arbeitgebern eher ungern gesehen werden, die ihre Beschäftigten gering entlohnen.

Gibt es keinen Betriebsrat, liegt auch der Anteil derjenigen Arbeitnehmer über dem Durchschnitt, in deren Arbeitsverträgen nach ihren Angaben keine Arbeitsdauer vereinbart wurde. Das gilt generell, vor allem aber für die Beschäftigten mit einer geringen Entlohnung (vgl. Tabelle 3). Zudem sind Arbeitnehmer, die unbezahlte Mehrarbeit leisten, vergleichsweise häufig in Betrieben ohne Arbeitnehmervertretung zu finden.

Tabelle 3

Arbeitnehmer¹ nach Bruttostundenlöhnen und Betriebsgrößenklassen mit und ohne Betriebsrat 2011

Anteile in %

	Bruttostundenlohn bis zu 8,50 Euro			Bruttostundenlohn 8,50 Euro und mehr		
	Betriebe mit...			Betriebe mit...		
	weniger als 5 Beschäftigten	mehr als 5 Beschäftigten ohne Betriebsrat	mehr als 5 Beschäftigten mit Betriebsrat	weniger als 5 Beschäftigten	mehr als 5 Beschäftigten ohne Betriebsrat	mehr als 5 Beschäftigten mit Betriebsrat
Keine Arbeitszeit vereinbart	25	21	12	24	9	5
Arbeitszeit vereinbart	75	79	88	76	91	95
davon (in %)						
es werden keine Überstunden geleistet	51	37	37	48	24	20
geleistete Überstunden werden entgolten	29	38	42	35	43	52
regelmäßige Mehrarbeit wird nicht oder nur teilweise entgolten	20	25	21	18	33	28

¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel (v28); eigene Berechnungen.

Schlussfolgerungen

Alle Zeichen deuten darauf hin, dass es alsbald in Deutschland einen flächendeckenden, gesetzlichen Mindestlohn geben wird – wie immer er auch hinsichtlich der Höhe sowie einer möglichen Differenzierung etwa in regionaler Hinsicht oder mit Blick auf das Alter der Arbeitnehmer gestaltet sein mag. Da es in der Bundesrepublik niemals gesetzliche Mindestlöhne gab, ist aus wissenschaftlicher Sicht klar zu sagen: Die Einführung eines Mindestlohns ist ein Feldexperiment, dessen erfolgreicher Ausgang keineswegs gewiss ist – insbesondere hinsichtlich seiner Beschäftigungseffekte. Darum ging es hier aber nicht, sondern um praktische Probleme, die sich bei einer gesetzlich fixierten Lohnuntergrenze ergeben werden und die bisher aus der Debatte um Mindestlöhne in der Bundesrepublik weitgehend ausgeklammert wurden. Wenn man den Erfolg eines gesetzlichen Mindestlohns will, sollten diese praktischen Probleme schon in den Koalitionsverhandlungen offen thematisiert und im späteren Gesetzgebungsverfahren – so weit es geht – gelöst werden.

Alle beteiligten Akteure sollten sich auch darüber im Klaren sein, dass die ersten Monate, vielleicht sogar Jahre nach der Einführung von Lohnuntergrenzen nicht einfach sein werden. In Anbetracht der darüber mit großem Engagement geführten Debatte und der bekannten deutschen Gründlichkeit wird die Umsetzung von Mindestlohnregelungen von der Öffentlichkeit mit Argusaugen beobachtet werden. Eine Gruppe von Gewinnern des Mindestlohns steht daher schon jetzt ohne Zweifel fest: Es sind die Me-

dien, die wohl reichlich Anlass haben und Fallbeispiele finden werden, um über kreative Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umgehung der Regulierungen auf betrieblicher Ebene zu berichten. Es wird eines klaren politischen Willens bedürfen, Umgehungstatbestände aufzudecken und rasch auf sie zu reagieren.

Wenn für die Einhaltung einer gesetzlich fixierten Lohnuntergrenze ein bestimmter Stundenlohn – etwa in Höhe von 8,50 Euro – maßgeblich ist, muss gewährleistet sein, dass die bezahlten Arbeitsentgelte auch auf Stundenbasis ermittelt und umgerechnet werden können. Dabei ist zum Ersten zu beachten, dass die Berechnung und Überwachung von Stundenlöhnen bei all denjenigen Jobs schwierig werden wird, bei denen es überhaupt keine Regelung über die Dauer der Arbeitszeit gibt. Solche Beschäftigungsverhältnisse finden sich gerade besonders häufig unter den Arbeitnehmern mit niedrigen Löhnen – auch, aber nicht nur, weil viele von ihnen einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, und bei Minijobs oft nur ein Stücklohn gezahlt wird. Manche Arbeitgeber nutzen das, um Kosten zu sparen, indem sie ihre Beschäftigten übermäßig lang arbeiten lassen – etwa bei Kraftfahrern. Eine solche Entlohnung gründet aber keineswegs immer auf Willkür, sondern hat oft ökonomisch durchaus rationale Gründe. Würden beispielsweise die Zeitungsausträger nach einem Stundenlohn bezahlt, wäre der bummelnde Arbeitnehmer besser gestellt als derjenige, der rasch die Kunden beliefert. Oder würde bei den Angestellten im Taxigewerbe die Umsatzbeteiligung zugunsten einer Entlohnung auf Stundenbasis abgeschafft, hätte der Beschäftigte mit langen Standzeiten den Vorteil. Unklar ist,

wie mit solchen Arbeitsverhältnissen nach der Einführung von Mindestlöhnen umgegangen werden kann.

Zum Zweiten ist die Frage nicht zu umgehen, wie – wenn Vereinbarungen über die Länge der Arbeitszeit getroffen wurden – mit unbezahlter Mehrarbeit zu verfahren ist. Unabdingbar ist eine genaue Erfassung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit als Grundlage für eine hinreichende Kontrolle. Wer aber soll die Kontrollinstanz sein? Eigentlich müsste es der Arbeitnehmer selbst sein, denn ihm ist vor allem an einer angemessenen Bezahlung seiner geleisteten Stunden gelegen. Dennoch gibt es die unbezahlte Mehrarbeit. Gerade Geringverdiener sind wohl nicht selten prekären Arbeitsbedingungen ausgesetzt, so dass sie sich gezwungen sehen, Überstunden ohne Entgelt oder Freizeitausgleich zu leisten. Es ist sogar wahrscheinlich, dass bei einer erforderlichen Anhebung der Entgelte infolge der Einführung von Mindestlöhnen manche Arbeitgeber versuchen werden, die dadurch entstehenden Mehrkosten durch vermehrte Arbeit ohne Lohnausgleich, d.h. regelmäßige unbezahlte Überstunden, aufzufangen. Da offenbar die Gewerkschaften in denjenigen Segmenten des Arbeitsmarktes, in denen niedrige Löhne gezahlt werden, wenig präsent sind, könnte eine wirksame betriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer weiterhelfen. Abgesehen davon, dass die hier vorgelegten Ergebnisse zeigen, dass auch in Arbeitsstellen mit einem Betriebsrat unbezahlte Mehrarbeit geleistet wird, fehlt aber insbesondere in denjenigen Betriebsstätten, in denen Arbeitnehmer zu geringen Löhnen angestellt sind, oft eine betriebliche Arbeitnehmervertretung. Und in Betrieben ohne Betriebsrat kommt es besonders häufig zu unbezahlten Überstunden. Damit ein Mindestlohn nicht durch unbezahlte Mehrarbeit umgangen wird, können nolens volens nur staatliche Stellen die Überwachung der geleisteten Arbeitszeiten und der Einhaltung der Mindestlohnregelungen übernehmen.

In den USA, wo es seit Jahrzehnten einen Mindestlohn gibt, unterliegt die Überwachungsfunktion der Wage and Hour Division der staatlichen Arbeitsbehörde, der die Arbeitgeber detailliert über die Arbeitszeiten (einschließlich Beginn und Ende der Arbeitszeit je Wochentag) sowie über die Arbeitsentgelte (mit der Aufschlüsselung von Zu-

und Abschlägen) Bericht erstatten müssen.¹⁴ Dabei gibt es eine Reihe gesetzlich geregelter Ausnahmen von der Erfassung für bestimmte Berufe (etwa Altenpfleger oder Zeitungsausträger) oder für Kleinbetriebe – wohl auch aus Gründen der Praktikabilität. Die Praxis in den USA wie in anderen Ländern mit Mindestlöhnen müsste näher untersucht werden.

Drittens – und hier nicht näher untersucht, weil es an entsprechenden Daten mangelt – könnten Mindestlohnregulierungen dadurch umgangen werden, dass abhängige in formal selbständige Beschäftigung umgewandelt wird. Der frühere Mitarbeiter bleibt dabei weiterhin an seinen bisherigen Arbeitgeber gebunden, der Arbeitsvertrag wird lediglich etwa durch einen Werkvertrag ersetzt.

Die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland wird ohne Zweifel erhebliche staatliche Überwachungsfunktionen erfordern und mit einem zusätzlichen Aufwand für die Arbeitgeber verbunden sein. Dieser Aufwand, vor allem aber die Kosten aufgrund der mit dem Mindestlohn einhergehenden Lohnanhebungen könnten bei Tarifverhandlungen thematisiert werden und zu einem Argument für etwas geringere Lohnsteigerungen oberhalb des Mindestlohns genutzt werden. Angesichts der eher schwachen Lohnentwicklung in Deutschland wäre das aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive eher kontraproduktiv. Das lebensweltlich wichtigste Problem des Mindestlohns wird sich kurzfristig ohnehin nicht lösen lassen: Ein staatlicher Mindestlohn kam überhaupt erst in die politische Debatte, weil die Gewerkschaften nicht mehr überall stark genug waren, um angemessene Löhne in Tarifverhandlungen durchzusetzen. Wegen dieser Schwäche wird die Vor-Ort-Kontrolle der Umsetzung von Lohnuntergrenzen durch Betriebsräte und Gewerkschaftsgruppen schwierig werden. Und ob gesetzliche Mindestlöhne die Gewerkschaften wieder stärker machen, ist eine völlig offene Frage. Der kommende gesetzliche Mindestlohn ist in jeder Hinsicht ein Experiment.

¹⁴ Vgl. U.S. Department of Labor, Wage and Hour Division: Fact Sheet 21: Recordkeeping Requirements under the Fair Labor Standards Act (FLSA), Washington 2008, <http://www.dol.gov/whd/regs/compliance/whdfs21.pdf> (27.10.2013).

Title: A National Minimum Wage: Risks and Potential Pitfalls of Implementation

Abstract: Looking around the world, one realizes that national minimum wages are not uncommon. Yet it is still very difficult to estimate what effects a minimum wage might have in Germany. This is not just a question of how high the minimum wage should be – its impacts would also depend on many details of practical implementation. The present article addresses these issues.

JEL Classification: J31, J38, J53