

# Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns aus der Genderperspektive

Vortrag auf der efas-Jahrestagung  
am 5. Dezember 2014 in Berlin

**Dr. Claudia Weinkopf**

**Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des IAQ**

## Gliederung

- Zielsetzungen und Wirkungen von Mindestlöhnen
- Rückblick: Der lange Weg zum Mindestlohn
- Die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung
- Das Tarifautonomiestärkungsgesetz
- Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns
- Fazit und Ausblick

## Zielsetzungen von Mindestlöhnen

- Verteilungspolitische Korrektur des Machtungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt
  - Beschäftigte haben nicht die Möglichkeit, bei geringen Löhnen ihr Arbeitsangebot zu verringern
  - Stärkung der Vertretungsmacht der Beschäftigten durch Gewerkschaften oder verbindliche Mindeststandards
  - Unterbindung von Lohndumping
- Kein Freibrief für jegliche Lohnerhöhung
  - Aber Bereich der „Nichtdeterminiertheit“ (Lester 1964), in dem positive oder neutrale Beschäftigungseffekte auftreten können

## Wirkungen von Mindestlöhnen

- Theoretisch sind die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen unbestimmt
- Im neoklassischen Arbeitsmarktmodell führt eine Lohnerhöhung immer zu negativen Beschäftigungseffekten
  - „Eine Beschäftigungszunahme ist modelltheoretisch nicht möglich.“ (Arni et al. 2014: 12)
- Theoretische Erklärungsansätze für neutrale oder positive Beschäftigungswirkungen
  - Monopson, Suchtheorie, Effizienzlohn, Zonen der Ungewissheit durch Marktschwankungen, keynesianische Theorien, Wachstumstheorien...

## Ergebnisse der internationalen Forschung

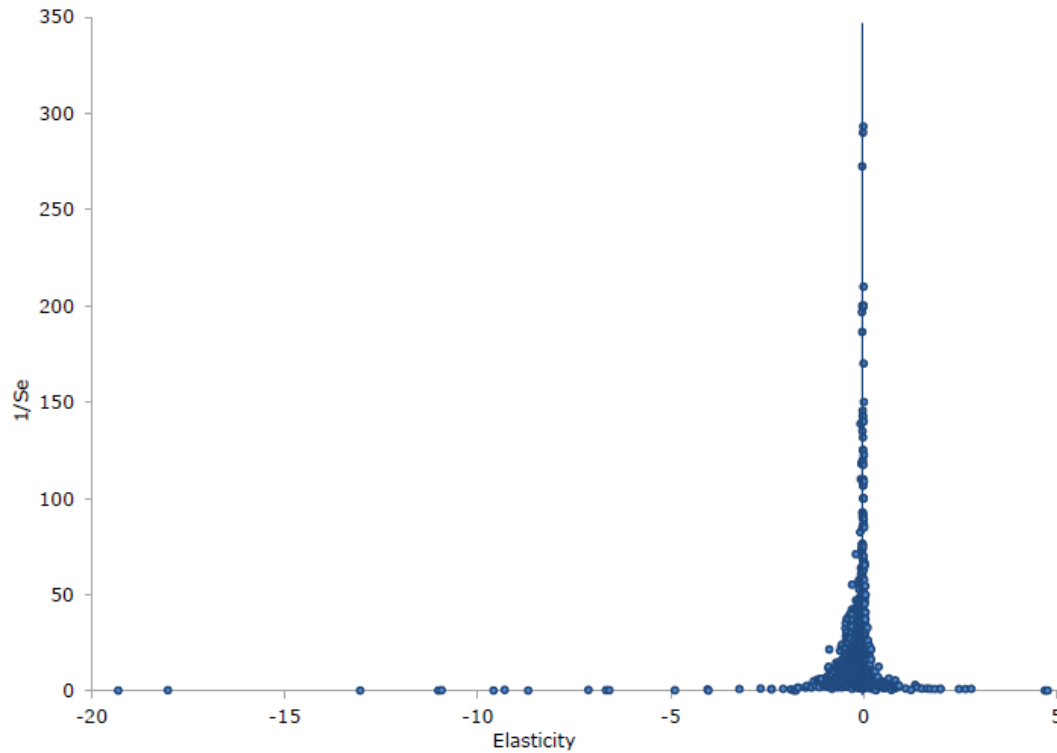
- In der Gesamtschau uneinheitliche Ergebnisse: negative – neutrale – positive Beschäftigungswirkungen
- Ältere Studien konstatieren häufiger negative Effekte
  - Problem: viel unbeobachtete Heterogenität
  - US-Studien vergleichen Beschäftigungsentwicklung in US-Staaten mit unterschiedlichen ML, aber viele andere Einflussfaktoren
- Neuere Studien stellen meist neutrale Beschäftigungswirkungen fest
  - verfeinerte Methoden (bessere Kontrollgruppenauswahl)
  - und haben mehrfach auch die negativen Ergebnisse älterer Studien widerlegt

## Beispielzitate aus neueren Studien

- “heavily clustered at or near zero employment effects”  
(Doucouliagos/Stanley 2009)
- “negative and generally statistically significant employment effect which is between small and vanishingly small” (Belman/Wolfson 2014)
- Bilanz für den gesamten Zeitraum seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Großbritannien im Jahr 1999 (Dolton et al. 2012)
  - Weitgehend neutrale Beschäftigungswirkungen
  - “there are small but significant positive employment estimates from 2003 onward, when the average bite of the NMW was at its highest since its introduction”

# Überwiegend neutrale Beschäftigungswirkungen

FIGURE 1  
Trimmed Funnel Graph of Estimated Minimum-Wage Effects (n = 1,492)



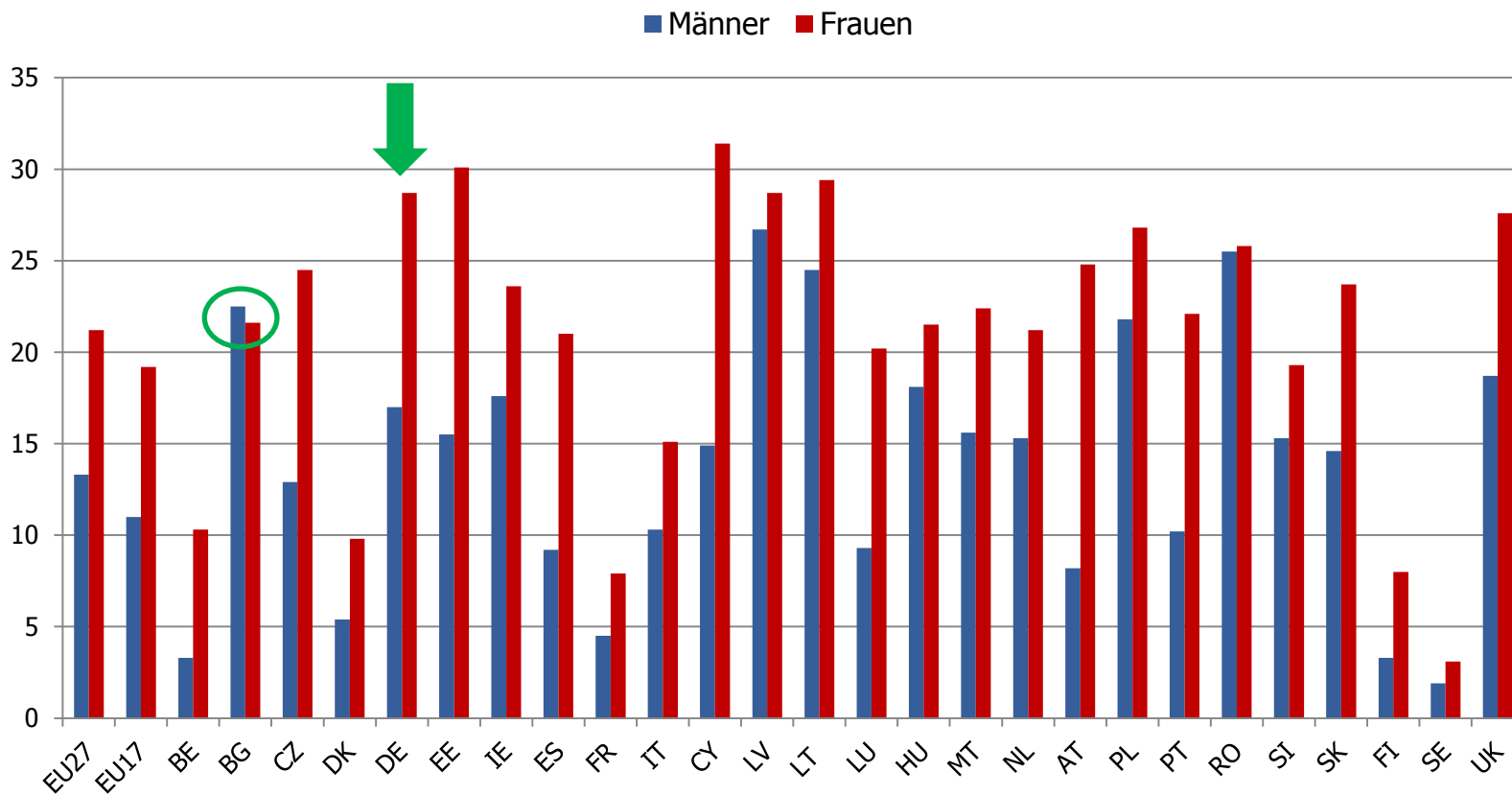
Source: Doucouliagos and Stanley (2009).

## Was heißt das aus der Genderperspektive? (1)

- Frauen sind deutlich häufiger von Niedriglöhnen betroffen
  - Bei Unterstellung negativer Beschäftigungswirkungen wären sie also die Verlierer der Einführung von Mindestlöhnen
  - Bei neutralen oder positiven Beschäftigungswirkungen lassen sich hingegen Vorteile eines Mindestlohns identifizieren
- Veränderung der Lohnverteilung
  - Verringerung des Niedriglohnanteils bzw. Begrenzung des Lohnspektrums nach unten
  - Reduzierung der Einkommensspreizung
- Aufgrund struktureller Benachteiligungen können Frauen hiervon besonders profitieren



# Niedriglohnanteile nach Geschlecht in der EU, 2010



Quelle: Eigene Darstellung nach Bezzina 2012

## Was heißt das aus der Genderperspektive? (2)

- Im kompetitiven Arbeitsmarktmodell erhalten Beschäftigte mit vergleichbarer Qualifikation und Tätigkeit den gleichen Lohn
  - Gender Pay Gap wird mit strukturellen Unterschieden (z.B. Qualifikation, Erfahrung, Teilzeit, Erwerbsunterbrechung) erklärt
- Andere Sichtweise: Frauen sind am Arbeitsmarkt strukturellen Diskriminierungen und Benachteiligungen ausgesetzt – u.a.
  - Konzentration in Jobs und Branchen mit geringer Entlohnung und/oder Tarifbindung
  - Begrenzte Arbeitsplatzmobilität wg. Vereinbarkeit (Wohnortnähe, passende Arbeitszeiten) – Arbeitgebermacht
  - Geringere Bewertung frauentypischer Tätigkeiten
  - Lohnabschläge für Teilzeit und Minijobs

## Was heißt das aus der Genderperspektive? (3)

- Ungleiche Bezahlung von Männern und Frauen ist eingebettet in spezifische Lohnstrukturen – innerhalb von Organisationen und zwischen Sektoren
- Mindestlohn kann dazu beitragen,
  - Lohnunterschiede am unteren Rand und den Gender Pay Gap zu verringern
  - gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit zu erreichen
  - eine Plattform für die Anhebung der Löhne für qualifiziertere Tätigkeiten zu schaffen
  - Effizienz, Produktivität und Qualitätsorientierung in Niedriglohnbranchen zu erhöhen

## Zwei Zitate

- “A statutory minimum wage can provide an important counterweight to the gendered effects of institutions on the supply and demand sides of the labour market that produce and sustain gender inequalities in pay and employment.” (Rubery/Grimshaw 2009: 1)
- “The advantage of using the statutory minimum wage as an instrument to tackle worker exploitation and poverty is that it rewards the individual and does not reinforce gender inequalities outside the workplace.” (Grimshaw/Rubery 2013: 84)

## Der lange Weg zum Mindestlohn (1)

- Deutschland galt lange als ein Land mit geringer Einkommensdifferenzierung
- Ende der 1990er Jahre wurde intensiv darüber diskutiert, wie man Niedriglöhne einführen bzw. ermöglichen könnte
  - Bündnis für Arbeit, Kombilöhne etc.
  - Erklärtes Ziel: Verbesserung der Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte
- Diverse Modellprojekte und -programme
  - Aber geringe Inanspruchnahme und mangelnde Zielgruppenerreichung

## Der lange Weg zum Mindestlohn (2)

- Simulationsrechnungen gaben erste Hinweise darauf, dass Niedriglöhne schon damals keineswegs selten waren
  - Später bestätigt durch empirische Studien
- NGG und ver.di forderten seit 2002 gesetzlichen Mindestlohn, andere Gewerkschaften damals skeptisch bis ablehnend
  - Erst im Mai 2006 sprach sich der DGB-Bundeskongress für Mindestlohn von 7,50 € pro Stunde aus (2010: 8,50 €)
- Politik präferierte branchenbezogene Mindestlöhne
  - Über AEntG oder Mindestarbeitsbedingungengesetz
  - Koalitionsvertrag CDU/CSU und FDP 2009 sah Prüfung der Wirkungen und ggf. Abschaffung der Mindestlöhne vor

## Der lange Weg zum Mindestlohn (3)

- Evaluationen der Mindestlöhne in acht Branchen fanden im Jahr 2011 keine Belege für negative Beschäftigungswirkungen
  - Stimmungswandel in der CDU: Parteitag sprach sich im November 2011 für Lohnuntergrenzen aus (differenziert nach Branchen und Regionen)
  - Auch FDP zog im Mai 2012 nach (eher widerwillig)
- Ende 2013 setzte die SPD in den Koalitionsverhandlungen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € durch
  - Einführung im Rahmen des „Tarifautonomiestärkungsgesetzes“ ab Januar 2015

## Die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung (1)

- Kaum ein Thema war und ist so umstritten wie die Wirkungen von Niedrig- und Mindestlöhnen
- Wissenschaft hat sich in allen Phasen des politischen Diskussionsprozesses (gefragt oder ungefragt) „eingemischt“
  - Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit (1999)
  - Diverse Studien zum Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung seit 2003/2004 (u.a. DIW, IAB, IAQ, IW, WSI)
  - Zahlreiche Studien, Gutachten und Stellungnahmen zu negativen Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen
    - Auch noch während der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2013 und im Gesetzgebungsprozess 2014



# Unterschiedliche Interpretation der empirischen Evidenz

**Deutscher Sachverständigenrat** (2013: 270):

„Insgesamt weist die Mehrheit der international durchgeführten Studien (..) auf **negative Beschäftigungseffekte** hin, insbesondere die meisten jener Studien, die methodisch als verlässlicher angesehen werden können (Neumark und Wascher, 2006).“

**US-Lehrbuch** (Baumol/Blinder 2006: 493):

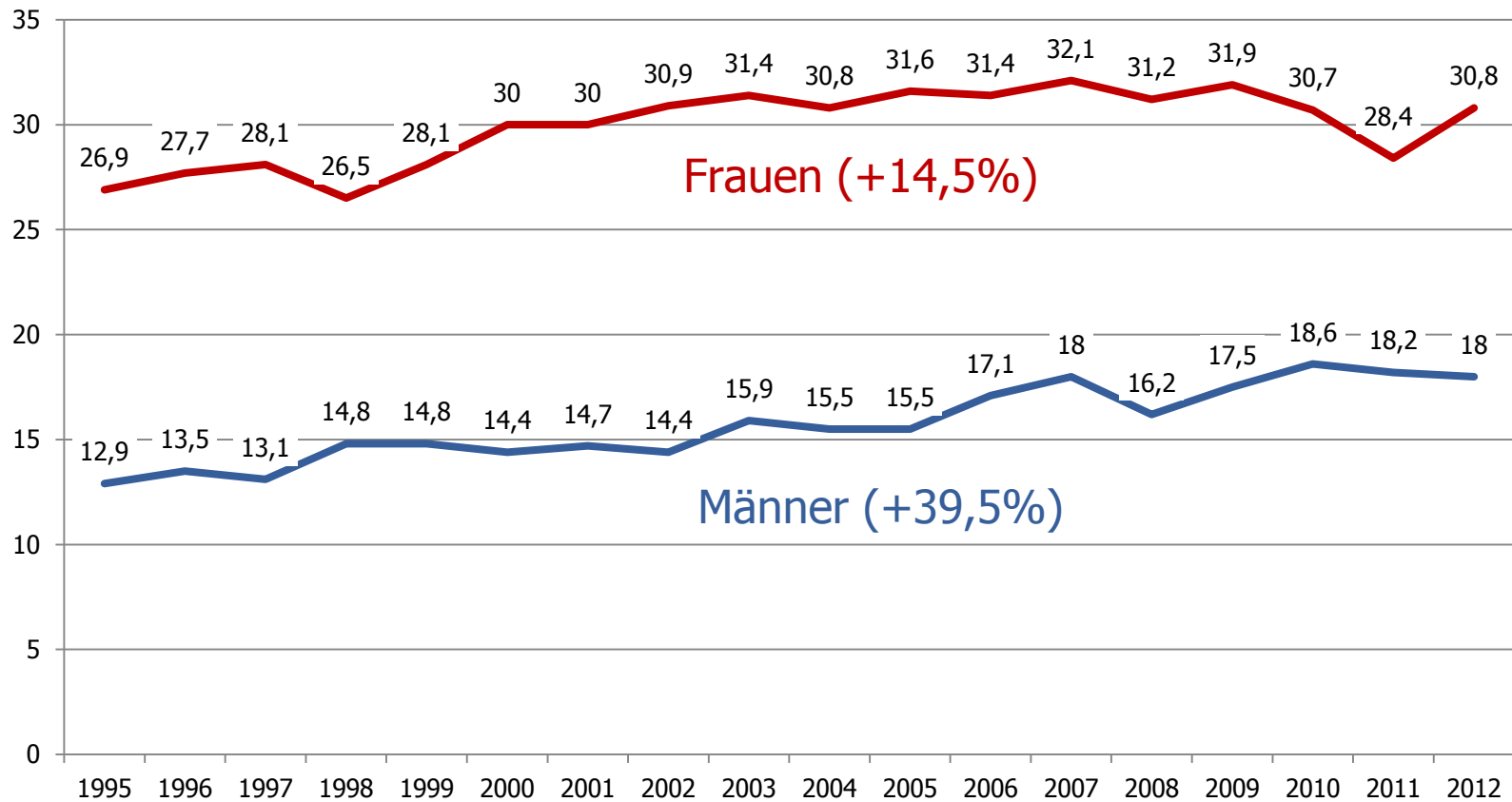
“Elementary economic reasoning (...) suggests that setting a minimum wage (...) above the free-market wage (...) must cause unemployment. (...) Indeed, earlier editions of this book (...) confidently told students that a higher minimum wage **must lead to higher unemployment**. But some surprising economic research published in the 1990s **cast serious doubt on this conventional wisdom**.“

## Die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung (2)

- Die besondere Betroffenheit von Frauen durch Niedriglöhne wurde wahlweise als Argument **für** oder **gegen** die Einführung eines Mindestlohns genutzt
- **Gegenargumente**
  - Frauenarbeit dient häufig (insbesondere bei Teilzeit oder Minijobs) nur als Zuverdienst
  - Mindestlohn führt bei Teilzeitarbeit nicht zur eigenständigen Existenzsicherung
  - Wirklich problematisch sind Niedriglöhne nur bei Vollzeitarbeit (von Familienernährern)

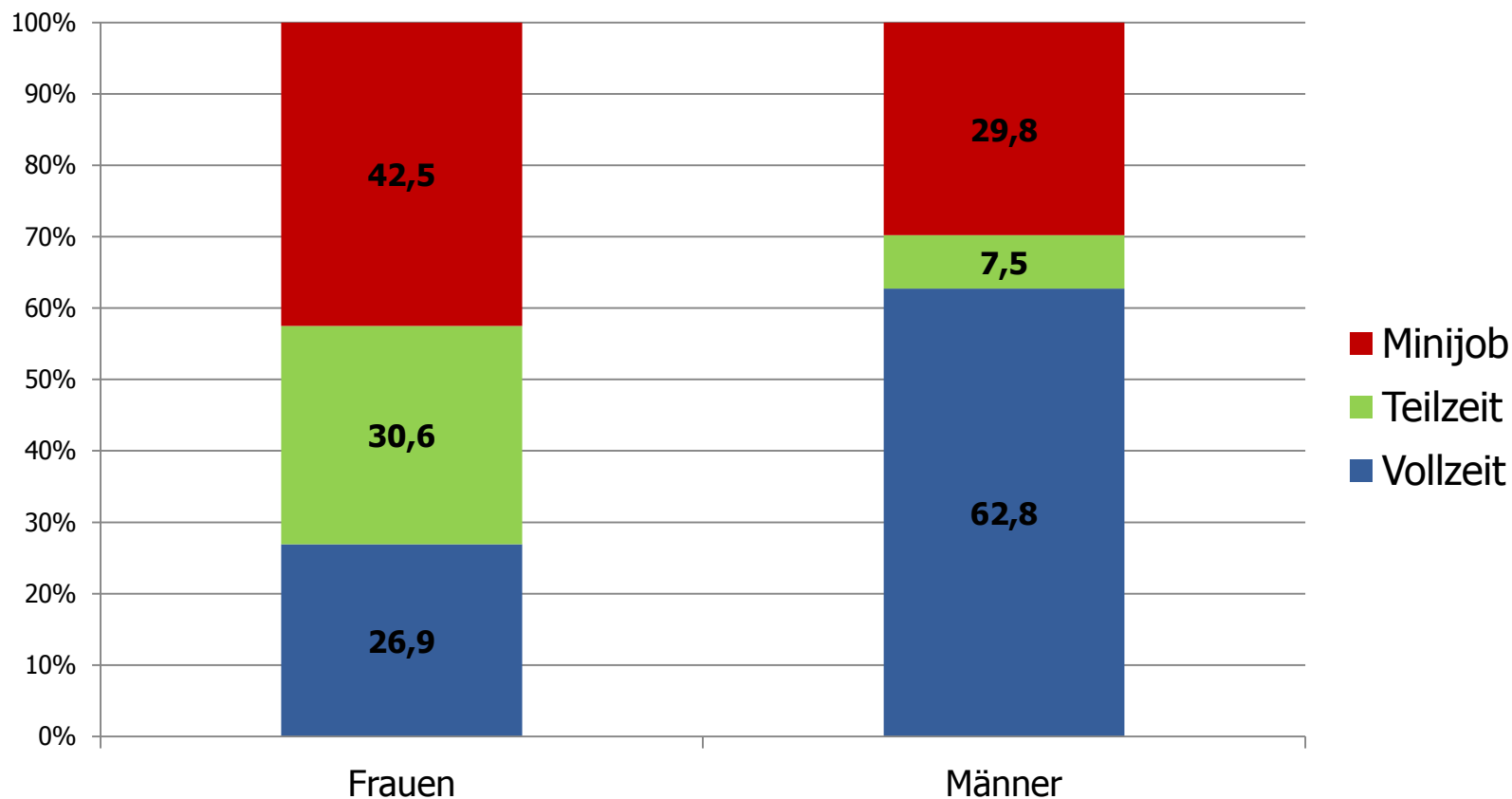
# **Einige Schlaglichter zur Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland**

## Niedriglohnanteil nach Geschlecht, 1995-2012



Quelle: Kalina/Weinkopf 2014 (Berechnungen auf der Basis des SOEP)

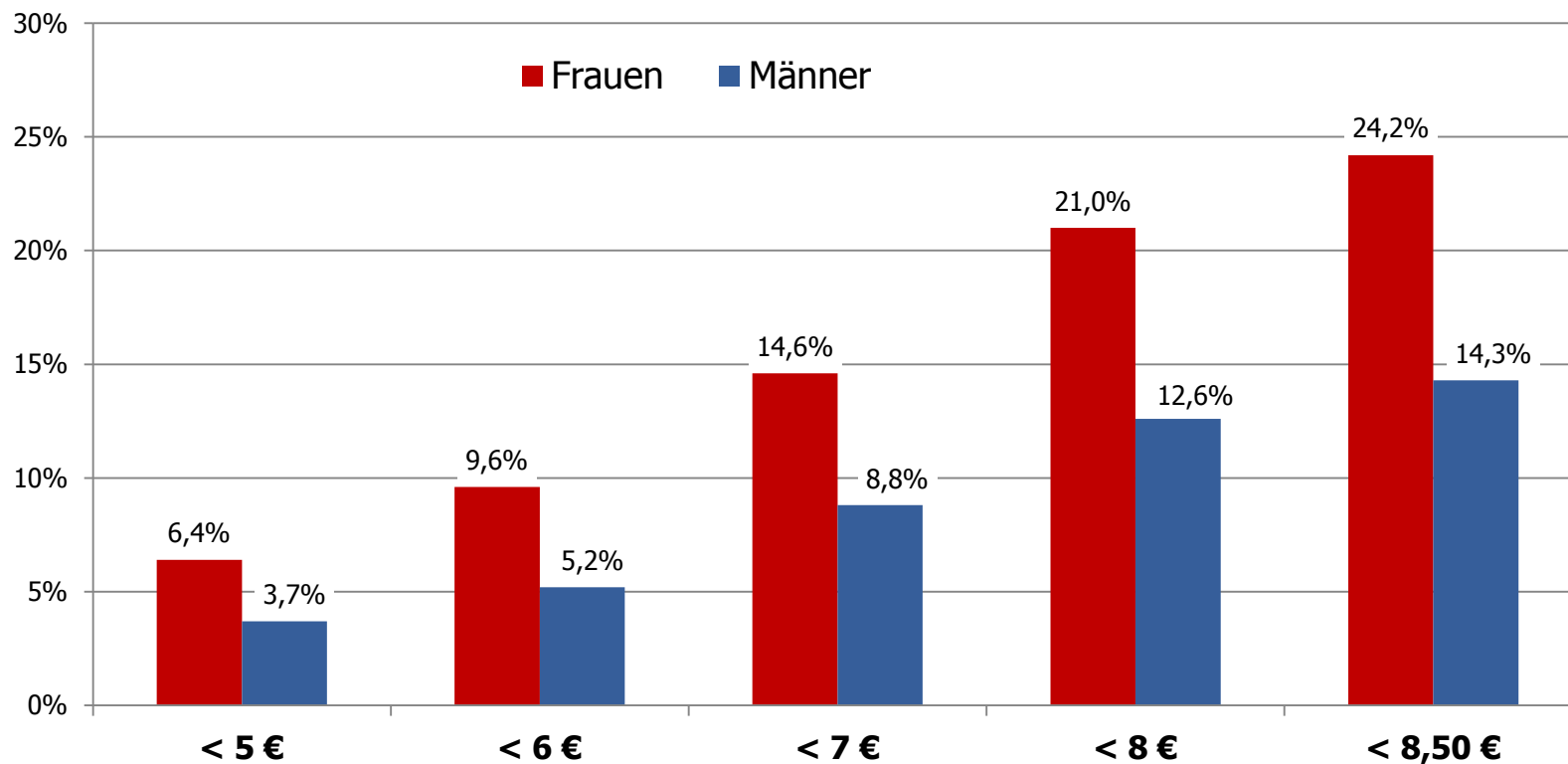
# Niedriglohnbeschäftigte nach Geschlecht und Arbeitszeitform, 2012



## Struktur der Niedriglohnbeschäftigten, 2012

- Geschlecht: **62,6%** weiblich
- Qualifikation: Gut **75%** haben eine abgeschlossene Berufsausbildung (66,8%) oder einen akademischen Abschluss (8,6%)
- Alter: **58,6%** sind im mittleren Alter (25-54 Jahre)
- Arbeitszeitform
  - Vollzeit: **40,3%**
  - Sozialversicherungspflichtige Teilzeit: **21,9%**
  - Minijob: **37,8%**
- Betroffen von Niedriglöhnen sind in hohem Maße auch „Kernbeschäftigte“
- Starkes Ausfransen des Lohnspektrums nach unten

# Beschäftigte nach Stundenlohnstufen und Geschlecht, 2012



Quelle: IAQ-Berechnungen auf der Basis des SOEP 2012

## Das Tarifautonomiestärkungsgesetz

- Bundesweiter Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde ab Januar 2015
  - Tarifvertraglich kann bis 31. Dezember 2016 davon abgewichen werden (sofern allgemeinverbindlich)
- Ausnahmen für unter 18-Jährige, Auszubildende, Langzeitarbeitslose, manche Praktika (und Zeitungszustellung)
- Einrichtung einer Kommission
  - je drei Vertreter/innen von Gewerkschaften und Arbeitgebern, je ein/e wissenschaftliche/r Berater/in
  - Empfehlung zur Erhöhung des Mindestlohns alle zwei Jahre (orientiert an der Steigerung der Tariflöhne)
- Erleichterung der AVE und Öffnung des AEntG für alle Branchen
  - Vereinbarung höherer Branchenmindestlöhne weiterhin möglich



# Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung des Mindestlohns (1)

## Hoher Anteil von „Betroffenen“

- 2012 verdienten nach IAQ-Berechnungen zwischen 13,6 und 19,7% der Beschäftigten (4,7 bis 6,8 Millionen) weniger als 8,50 € pro Stunde
  - Je nach Berechnungsweise der Stundenlöhne
- Besonders hohe Anteile geringer Stundenlöhne
  - Frauen
  - Ostdeutschland
  - Gastgewerbe, Landwirtschaft, Handel
  - Minijobs

# Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung des Mindestlohns (2)

## Bekanntheit und Transparenz

- Erfahrungen aus anderen Ländern
  - Mindestlohnregelung muss einfach verständlich und breit bekannt sein bei Beschäftigten und Betrieben
- Deutschland
  - 8,50 € pro Stunde dürften breit bekannt sein
  - Aber was heißt das genau? Das Mindestlohngesetz lässt eine Reihe von Fragen offen
    - z.B. Anrechenbarkeit von Zuschlägen und Sonderzahlungen
    - Präzise Definition der Arbeitszeit
    - Reichweite von Ausnahmeregelungen (z.B. Langzeitarbeitslose)

# Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung des Mindestlohns (3)

## Kontrollen und Sanktionen

- Ernsthaftigkeit und ausreichende Kontrolldichte
- Beschäftigte und Betriebe müssen Verstöße gegen den Mindestlohn (auch anonym) melden können
- Abschreckende Sanktionen: Verstöße gegen den Mindestlohn müssen teurer sein als dessen Einhaltung

## Besondere Herausforderungen bei Minijobs

- 68,3% der Minijobber/innen verdienten 2012 weniger als 8,50 € pro Stunde
  - Stundenlöhne häufig niedriger als bei vergleichbaren Beschäftigten
- Beahlt werden oft nur tatsächlich geleistete Arbeitsstunden
  - Keine Lohnfortzahlung für Krankheit, Urlaub, Feiertage
  - Beschäftigte kennen ihre Ansprüche nicht oder trauen sich nicht, diese einzufordern
- Mindestlohngesetz beinhaltet Verpflichtung zur Arbeitszeiterfassung für alle Betriebe mit Minijobs
  - Notwendige Voraussetzung, um Ansprüche besser durchzusetzen
- Aber noch völlig offen, wie intensiv die Mindestlohneinhaltung bei Minijobs

## Fazit und Ausblick (1)

- Akzeptanz des Mindestlohns in den Unternehmen vor allem, wenn sie sich sicher sein können, dass er auch von der Konkurrenz eingehalten wird
- Positive Wirkungen auf die Lohnverteilung sind vor allem zu erwarten, wenn
  - der Mindestlohn konsequent und effektiv durchgesetzt wird
  - auch die angestrebte Stärkung der Tarifautonomie gelingt
    - Mindestlohn als Plattform für Tarifverhandlungen und Erhöhung der Tarifbindung
    - Nachhaltige Strategien zur gerechteren Bewertung gleichwertiger Tätigkeiten

## Fazit und Ausblick (2)

- Bedeutung des Mindestlohns für Frauenarbeitsplätze und -einkommen
  - Fast ein Viertel der weiblichen Beschäftigten haben Anspruch auf Erhöhung ihres Stundenlohns
  - Effektive Durchsetzung des Mindestlohns in Minijobs könnte dazu führen, dass diese Sonderform der Beschäftigung für Arbeitgeber weniger attraktiv und der Übergang in sozialversicherungspflichtige Jobs leichter wird
  - Mindestlohn alleine führt aber nicht automatisch zu eigenständiger Existenzsicherung, weil das monatliche Einkommen auch von der Arbeitszeit beeinflusst wird
- Arbeitszeitpolitik spielt also weiterhin eine wichtige Rolle
  - Weniger kurze Teilzeit, Anpassung an Arbeitszeitwünsche

# Zum Weiterlesen...

WISO  
November 2012  
Diskurs  
Experten und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen



Gezieltes  
Arbeit und Qualifizierung

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

Arbeit und Soziales  
Hans Böcker  
Stiftung  
FORSCHUNG UND ANFORSCHUNG

Arbeitspapier 304

304

Gerhard Bosch | Claudia Weinkopf  
Zur Einführung des gesetzlichen  
Mindestlohns von 8,50 €  
in Deutschland

www.boeckler.de

## Quellen

- Arni, Patrick / Eichhorst, Werner / Pestel, Nico / Spermann, Alexander / Zimmermann, Klaus F.** (2014): Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation. IZA Standpunkte Nr. 65. Bonn.
- Baumol, William J. / Alan S. Blinder** (2006): Economics: Principles and Policy. Mason, Ohio: Thomson/South-Western, 10th edition.
- Belman, Dale / Wolfson, Paul J.** (2014): What Does the Minimum Wage Do? Michigan: Upjohn Institute for Employment Research.
- Bezzina, Eusebio** (2012): In 2010, 17% of employees in the EU were low-wage earners. Statistics in focus 48. Eurostat.
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (2014): Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland. HBS-Arbeitspapier 304. Düsseldorf.
- Dolton, Peter / Rosazza-Bondibene, Chiara / Wadsworth, Jonathan** (2012): Employment, Inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium Term. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 74 (1): 78-106.
- Doucoulagos, Hristos / Stanley, T.D.** (2009): Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research. A Meta-Regression Analysis. In: British Journal of Industrial Relations 47 (2): 406-428.
- Grimshaw, Damian / Rubery, Jill** (2007): Undervaluing Women's Work. Equal Opportunities Commission Working Paper Series No. 53. Manchester: EWEREC.



## Quellen

- Grimshaw, Damian / Rubery, Jill** (2013): The Distributive Functions of a Minimum Wage. First- and Second-Order Pay Equity Effects. In: Grimshaw, Damian (ed.): Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations. New York /London: Routledge: 81-111.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia** (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. IAQ-Report 2014-02. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Rubery, Jill / Grimshaw, Damian** (2009): Gender and the minimum wage. Paper prepared for the ILO Conference "Regulating for Decent Work". July 2009. Geneva.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahrgutachten 2013/14. Wiesbaden.
- Voss, Dorothea / Weinkopf, Claudia** (2012): Niedriglohnfalle Minijob. In: WSI-Mitteilungen 65 (1): 5-12.
- Weinkopf, Claudia** (2011): Minijobs – politisch-strategische Handlungsoptionen. Expertise. Erarbeitet im Rahmen des Projektes „Gesellschaftliche Wertschätzung von Dienstleistungen steigern! Dienstleistungsqualität – Arbeitsqualität – Zeitinnovationen“. Berlin.
- Weinkopf, Claudia** (2014): Women's Employment in Germany: Robust in Crisis but Vulnerable in Job Quality. In: Eydoux, Anne / Math, Antoine / Périer, Hélène (eds.): European Labour Markets in Times of Crisis – A Gender Perspective. Revue de l'OFCE – Débats et Politiques 133: 189-214.