

POLICY BRIEF

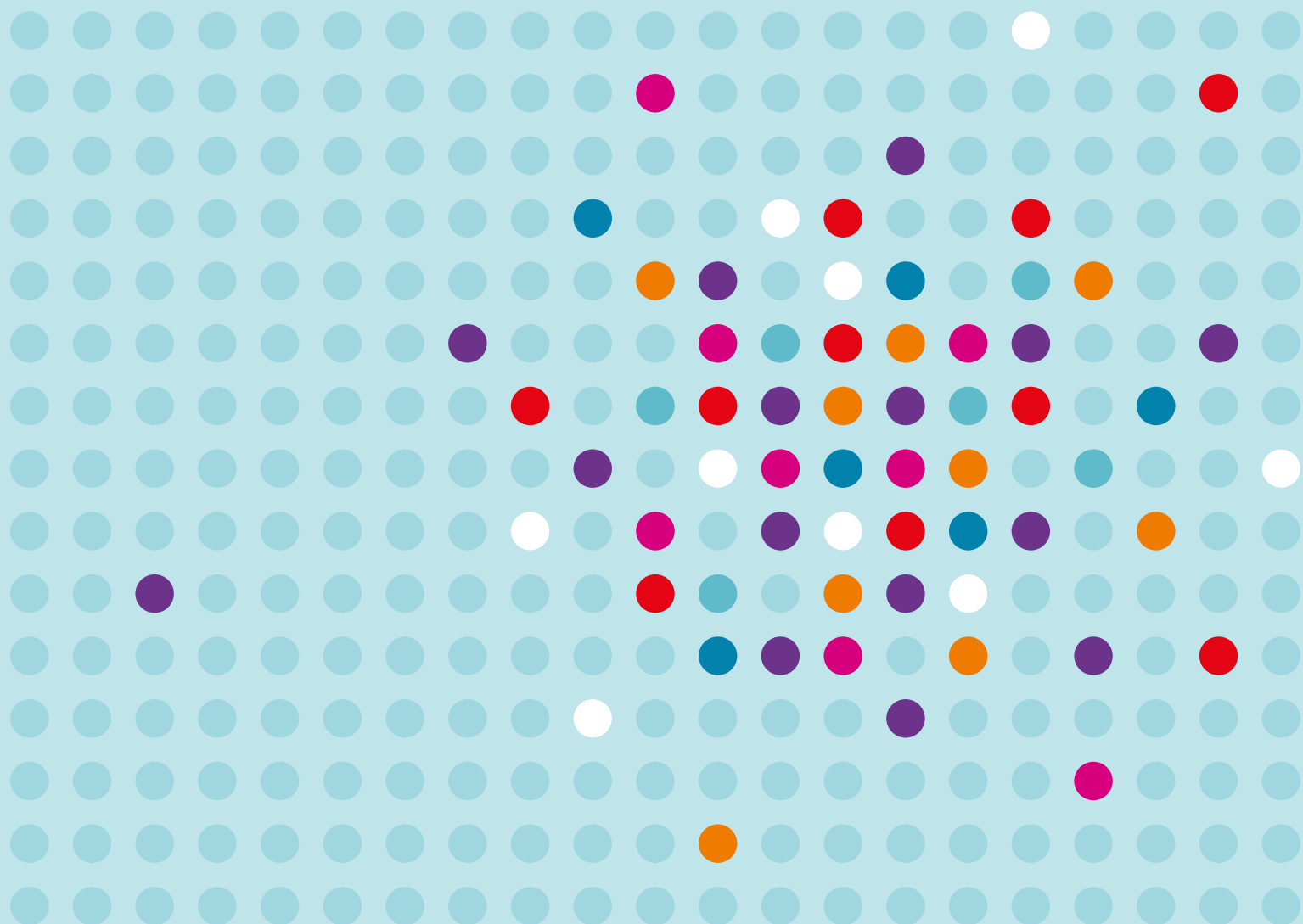
Nr. 9 · Policy Brief WSI · 01/2017

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

MINDESTLOHNGESETZ

Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne

Toralf Pusch und Hartmut Seifert



EINLEITUNG

Für geringfügig Beschäftigte (Minijobber) hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes besondere Bedeutung. Im Geltungsbereich des Mindestlohnes stellen sie zwar nur etwa 9% der Arbeitnehmer (im Hauptbeschäftigungsverhältnis), aber gut 34% derjenigen, deren Löhne aufgrund des seit 2015 geltenden Gesetzes aufgestockt werden müssten. Die Mehrheit kam nicht auf einen Stundenlohn von 8,50 Euro und mehr, blieb also unterhalb der Mindestlohnschwelle (Amlinger et al. 2016). Minijobber erhalten häufig nicht nur geringere Löhne als vergleichbare Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigte; ihnen werden oft auch verschiedene Leistungen wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Urlaubsgeld vorenthalten, auf die sie einen Rechtsanspruch hätten (Bachmann et al. 2011; Fischer et al. 2015). Angesichts der im Vergleich zu anderen Beschäftigtengruppen außerordentlich weit verbreiteten Einkommensprekarität ist der Anpassungsbedarf beim Lohnsatz besonders hoch. Für die Wirksamkeit des Mindestlohngesetzes stellt diese Beschäftigtengruppe einen guten Prüfstein dar. Wie haben Betriebe und Beschäftigte auf das Gesetz reagiert?

Für Arbeitgeber, die Minijobber mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro beschäftigen, bieten sich verschiedene Anpassungsmöglichkeiten an. Sie können Minijobber entlassen, weil die bisherigen Lohnkostenvorteile gegenüber vergleichbaren Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigten wegfallen oder zu gering werden.¹ Erhöhen sie den Stundenlohn, dann steigt bei unveränderter Arbeitszeit auch das Monatseinkommen. Wird dabei die Einkommensgrenze von 450 Euro im Monat überschritten, werden die Beschäftigungsverhältnisse sozialversicherungspflichtig und können entweder in einen Midijob oder in Teilzeitarbeit umgewandelt werden. Alternativ können die Betriebe die Arbeitszeit reduzieren, um Minijobs trotz Lohnerhöhung unterhalb der Einkommensgrenze von 450 Euro zu halten. Schließlich ist denkbar, dass sie die Mindestlohngesetzgebung umgehen. Wie empirische Untersuchungen für England zeigen, hängt die Reaktion auch von den spezifischen Angebots-Nachfrage-Relationen auf Teilarbeitsmärkten ab, zudem lassen sich Anpassungen an den Mindestlohn eher bei flexiblen Beschäftigungsverhältnissen umgehen (Bewley et al. 2014).

Der nachfolgende Beitrag geht der Frage nach, welche Effekte die Einführung des Mindestlohns auf das Lohnniveau und die Arbeitszeit der Minijobber im Haupterwerb hat. Beschäftigte, deren Arbeitsvertrag in ein sozialversicherungspflichti-

ges Beschäftigungsverhältnis umgewandelt wurde, bleiben ausgeklammert.

Zunächst werden die Datenquellen der nachfolgenden Untersuchung kurz beschrieben. Es folgt ein Überblick über die Entwicklung von Stundenlöhnen und Arbeitszeit der zeigen soll, in welchem Maße die Mindestlohnschwelle auch tatsächlich erreicht wurde.

DATENGRUNDLAGE

Die nachfolgende Analyse verwendet zwei Datensätze, die auf Haushaltsbefragungen beruhen. Der erste Datensatz ist das vom DIW organisierte SOEP, für das jährlich etwa 27.000 Personen zu ihrer Lebens- und Arbeitssituation befragt werden (Wagner et al. 2007). Der vom Umfang her mit ca. 13.000 Befragten etwa halb so große und vom IAB betreute PASS-Datensatz bietet allerdings den Vorteil, dass die Hälfte der Befragten aus SGB-II-Haushalten stammt. Deshalb kann dieser Datensatz den Niedriglohnssektor besonders gut abbilden. Die Befragten in beiden Datensätzen sind größtenteils im erwerbsfähigen Alter. Während wir in den SOEP-Daten alle relevanten Ausnahmen vom Mindestlohn aus der Analyse ausschließen konnten, war dies bei PASS nicht immer möglich (in PASS wurden bei den Minijobbern 2014 keine Brancheninformationen erhoben). Betroffen sind insbesondere die vom Mindestlohn zunächst ausgenommenen Branchen im ersten Halbjahr 2015. Sie konnten nur im SOEP identifiziert werden.² Relevante Branchenausnahmen im ersten Halbjahr 2015 umfassten Friseursalons, Land- und Forstwirtschaft, Zeitungszustellung, die Fleischindustrie sowie für Ostdeutschland die Leiharbeitsbranche, Wäschereien und die Textilwirtschaft. Weitere nicht in die Auswertung aufgenommene Gruppen (in PASS und SOEP) sind Auszubildende, Praktikanten und unter 18-Jährige, die in der Regel keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Zudem wurden für längere Zeit arbeitslos registrierte Personen nicht in die Analyse einbezogen (SOEP: Januar bis Dezember des Vorjahrs, PASS: mindestens zwölf Monate vor der Befragung), da es für Langzeitarbeitslose auf Antrag eine Ausnahme vom Mindestlohn geben kann.³ Im SOEP können nur Minijobs im Haupterwerb identifiziert werden, auf die sich unsere Untersuchung daher beschränkt.

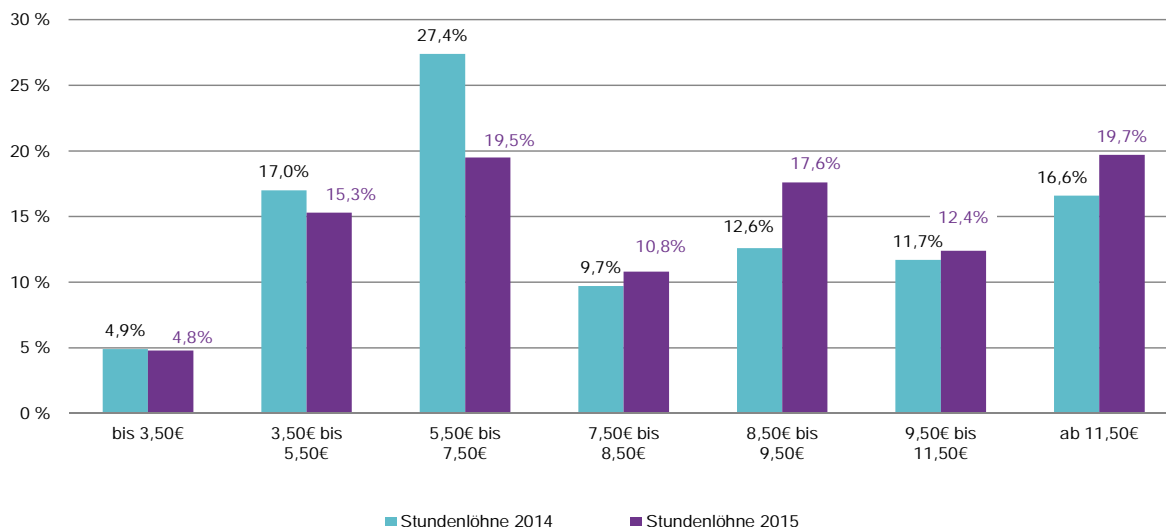
¹ Dieser Frage gehen wir hier nicht nach. Bisherige Ergebnisse lassen allerdings eher geringe Effekte erkennen, die teilweise auch auf die Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hindeuten (Mindestlohnkommission 2016, Kapitel 3).

² Teilweise war das aber auch nur im etwas erweiterten Branchenzuschnitt möglich (z.B. sind Friseursalons nur ein Teil der Wirtschaftsklasse 93 im SOEP).

³ Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose wurde allerdings nach Berichten der Bundesagentur für Arbeit auf dem formalen Weg (Beantragung) kaum in Anspruch genommen (vom Berge et al. 2016).

Stundenlöhne der Minijobber 2014 und 2015,

Anteile in %



Quelle: SOEP v32, eigene Berechnungen

WSI

Bei den nachfolgenden Befunden ist zu berücksichtigen, dass sie den Stand zu Beginn der Jahre 2014/2015 angeben und eventuell verzögerte Reaktionen der Betriebe auf die neuen Lohnbestimmungen nicht erfassen. Das kann auch für die Anpassungsbereitschaft der Beschäftigten gelten, sich beispielsweise entweder für kürzere Arbeitszeiten oder für einen Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu entscheiden.

Im Jahr 2015 lag der mittlere Interviewzeitpunkt des SOEP im April. Die Befragungsinhalte zu den Arbeitsbedingungen bezogen sich auf den Vormonat, also im Mittel auf den März.⁴ Auch die PASS-Befragung erstreckte sich über das Gesamtjahr 2015, der mittlere Befragungsmonat war der März. Ein Teil der Ergebnisse gibt somit den Sachstand der Anfangsmonate des Jahres wieder. Sollte die Anpassung im Laufe des Jahres an Fahrt gewonnen haben, repräsentieren diese Daten nicht den Stand Ende 2015. Zudem sind sowohl Stundenzahl als auch Lohn Erhebungsdaten und somit eventuell von einer gewissen Unschärfe, was aber nichts an der Grundtendenz der Befunde ändert.

STUNDENLÖHNE

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat sich auf die Stundenlöhne der Minijobber im Haupterwerb ausgewirkt.⁵ Diese stiegen im Durchschnitt um 5,9% Prozent von 8,94 Euro im Jahr 2014 auf durchschnittliche 9,47 Euro im Jahr 2015. Gleichwohl hat die Einführung des Mindestlohngesetzes bei den Minijobbern Löhne von unter 8,50 Euro nicht verhindern können. 2014 verdienten 59,1% weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Nach der Einführung des Gesetzes besserte sich die Situation etwas, der Anteil sank auf 50,4%. Jeder zweite Minijobber musste sich also weiterhin mit einem geringen Stundenlohn zufriedengeben. Diese auf SOEP-Daten beruhenden Befunde werden durch Auswertungen von PASS-Daten bestätigt.⁶ Danach ging der Anteil der Minijobber mit einem Stundenverdienst unter 8,50 Euro von 60,9% in 2014 auf 48,5% in 2015 zurück.⁷

4 Der Befragungsmonat Januar wurde aus diesem Grund nicht betrachtet.

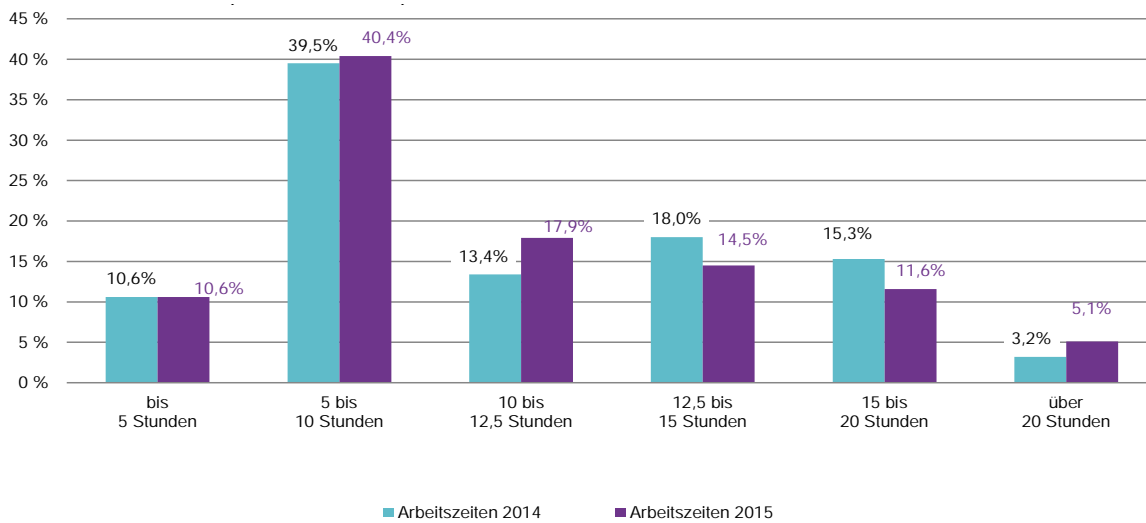
5 Der Stundenlohn wurde aus den Angaben zum Bruttolohn und zur tatsächlichen Arbeitszeit berechnet. Die tatsächliche Arbeitszeit kann z.B. durch Überstunden von der vertraglichen Arbeitszeit abweichen, die sich allerdings in der Bezahlung niederschlagen sollten. Darüber hinausgehende Mehrarbeit mit Freizeitausgleich oder Arbeitszeitkonten dürfte sich im Jahr weitgehend ausgleichen.

6 Im PASS-Datensatz wird der Niedriglohnssektor detaillierter abbildet als im SOEP (hier fließen zu 50% Befragungsergebnisse aus SGB II-Haushalten ein). Anteilswerte können durch Gewichtung wie im SOEP korrekt berechnet werden.

7 Allerdings war es bei diesem Datensatz nicht möglich, die Ausnahmebranchen aus der Betrachtung auszuschließen.

Tatsächliche Arbeitszeit und Minijobber 2014 und 2015

Anteile in %

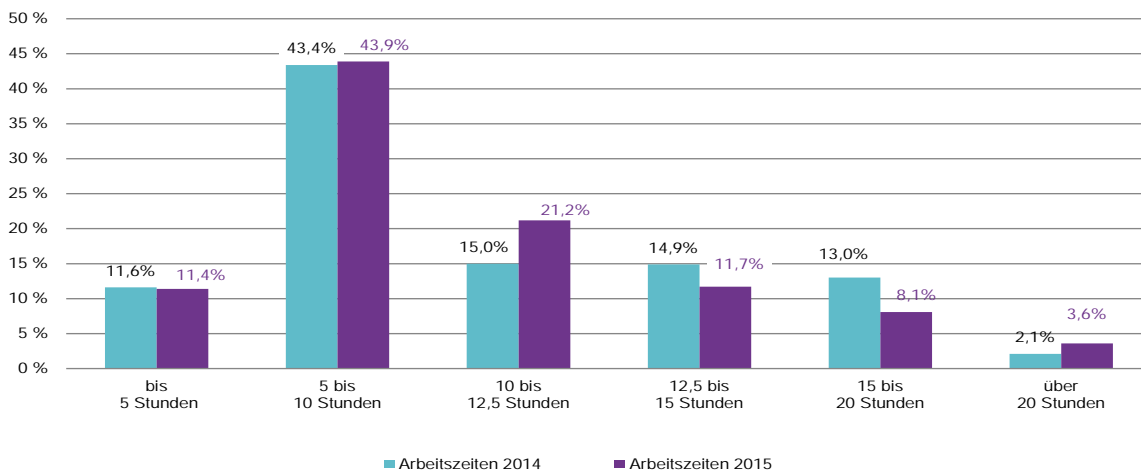


Quelle: SOEP v32, eigene Berechnungen

WSI

Vertragliche Arbeitszeit und Minijobber 2014 und 2015

Anteile in %



Quelle: SOEP v32, eigene Berechnungen

WSI

Um zu überprüfen, ob Betriebe, wie oben vermutet, die Löhne verzögert an die neuen gesetzlichen Vorschriften anpassen, wurden alternative Berechnungen für einen späteren Befragungszeitraum im Jahr 2015 durchgeführt. Verschiebt man den mittleren Berichtszeitraum vom März

auf den Juni⁸ und lässt den Betrieben mehr Zeit zur Anpassung, sinkt der Anteil der Minijobber mit einem nicht gesetzeskonformen Lohn auf 44%. Das ist nach durchschnittlich sechs Monaten Zeit

⁸ Daten für spätere Zeitpunkte stehen nicht zur Verfügung oder die Fallzahlen sind zu gering.

immer noch ein erstaunlich hoher Wert. Vielen Minijobbern entgeht ein durchaus relevanter finanzieller Betrag, auf den sie einen Rechtsanspruch haben.

Die auf zwei unterschiedlichen Datenquellen beruhenden Befunde lassen in ihrer Deutlichkeit keinen Zweifel, dass die Betriebe bei einem erheblichen Teil der Minijobber nicht die vom Gesetz geforderte Anpassung der Löhne vollzogen haben. Die Werte liegen sowohl im Niveau als auch in den Veränderungsraten auffallend eng beieinander. Das weitgehend übereinstimmende Ergebnis erhärtet die Vermutung, dass das Mindestlohngesetz noch längst nicht flächendeckend angewendet wird. Es hat die Lohnsituation der Minijobber ledig partiell verbessert. Wie die Daten in Schaubild 1 zeigen, sind die Anteilswerte der untersten Lohnklassen gesunken (mit Ausnahme der extrem niedrigen Stundenlöhne von unter 3,50 Euro), die der höheren Lohnklassen dagegen gestiegen. Es hat eine leichte Verschiebung bei den Löhnen nach oben gegeben. Das Niedriglohnproblem im Bereich der Minijobber ist aber immer noch evident, denn etwa zwei Fünftel verdienen weniger als 7,50 Euro. Ein Großteil muss sich also immer noch mit einem sehr niedrigen Lohn abfinden. Besonders in den Branchen mit vielen Minijobbern und Niedriglöhnen, für die es keine Ausnahmeregelung gab, lag der Anteil der Verstöße gegen das Mindestlohngesetz bei Minijobbern im Jahr 2015 noch höher. Betroffen sind insbesondere das Gastgewerbe mit 75% und der Einzelhandel mit 53,6%. Außerdem treten Mindestlohnverletzungen mit 62,4% häufiger in Kleinunternehmen (bis 10 Beschäftigte) als in mittelgroßen Unternehmen (44,7%, 11 bis 199 Beschäftigte) und Großunternehmen (40,2%, 200 oder mehr Beschäftigte) auf.

ARBEITSZEIT NUR WENIG VERÄNDERT

Neben dem Lohnsatz bildet die Arbeitszeit den zweiten wichtigen Anpassungsparameter, mit dem Betriebe auf die Mindestlohn-Einführung reagieren können. Die durchschnittliche tatsächliche Arbeitszeit der Minijobber ist in den Jahren 2014 und 2015 in etwa konstant geblieben (Schaubild 2). Veränderungen lassen sich lediglich in einzelnen Arbeitszeitklassen beobachten. Leicht gesunken sind die Anteile der Beschäftigten mit Arbeitszeiten zwischen 12,5 und 20 Stunden, diejenigen im Bereich bis zu 10 Stunden blieben nahezu konstant. Gestiegen ist der Anteil der Beschäftigten, die zwischen 10 und 12,5 Stunden pro Woche arbeiten. Deren Arbeitszeit bewegt sich nur wenig unter der durch den Mindestlohn vorgegebenen Höchstgrenze für Minijobber, die bei einem maximalen Bruttoverdienst von 450 Euro bei knapp 53 Stunden

pro Monat lag.⁹ Bezogen auf die Woche entsprach dies im Jahr 2015 einer maximalen Arbeitszeit von 12,2 Stunden. Wie oben berichtet, waren lange Arbeitszeiten von über 12,2 Stunden 2015 weiter sehr präsent, was auf Mindestlohnverletzungen hinausläuft und im Einklang mit den Befunden zu den Stundenlöhnen steht.

Die geringen Anpassungen bei der tatsächlichen Arbeitszeit decken sich mit den Werten der vertraglichen Arbeitszeit. Auch hier sinkt der Anteil der Minijobber mit Arbeitszeiten über 12,5 Stunden (Schaubild 3), mit über 20% bleibt er aber weiterhin hoch. Alle vertraglichen Arbeitszeiten von über 12,2 Stunden pro Woche verstoßen gegen die Vorschriften des Mindestlohngesetzes. Verletzungen des Mindestlohns ließen sich in diesen Fällen bereits mit den Arbeitsverträgen nachweisen.

FAZIT

Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwieweit der gesetzliche Mindestlohn im Bereich der Minijobber umgesetzt wurde. Die auf zwei unterschiedlichen Datenquellen (SOEP und PASS) beruhenden Ergebnisse zeigen in weitgehender Übereinstimmung, dass der gesetzliche Mindestlohn bei knapp der Hälfte der Minijobber umgangen wurde. Der Anteil der Minijobs mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro sank 2015 im Vergleich zu 2014 nur leicht. Auch wenn sich dieser Prozess im Laufe des Jahres weiter fortsetzte, blieben nach den bisher vorliegenden Daten 44% unter der Mindestlohnschwelle. Dieses Ergebnis signalisiert, dass es offensichtlich nicht ausreicht, Mindestlöhne per Gesetz vorzuschreiben. Notwendig sind geeignete Maßnahmen einer wirksamen Kontrolle. Aber selbst wirksame Kontrollen und eine weitgehende Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben lösen nicht das weiterhin verbleibende Problem von Niedriglöhnen. Mit aktuell 8,84 Euro liegt der Mindestlohn noch deutlich unter der bei etwa 9,50 Euro liegenden Niedriglohnschwelle.

⁹ Nach der Mindestlohn-Anhebung zum 1. Januar 2017 sinkt die Grenze auf 50,9 Stunden.

LITERATUR

Amlinger, M., Bispinck, R. und Schulten, S. (2016): The German minimum wage: Experiences and perspectives after one year. WSI-Report No.28e, 1/2016, WSI Institute of Economic and Social Research.

Bachmann R./v. d. Driesch, E./Ehlert, C./ Flake, R./Frings, H./Schaffner, S./Scheuer, M. (2012): Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Projektbericht, Essen

Bewley, H./Wilkinson, D./Rincon-Aznar, A. (2014): An Assessment of the Changing Use of Flexible Employment and Implications for the National Minimum Wage, NIESR Discussion Papers

Fischer, G./Gundert, S./Kawalec, S./Sowa, F./Stegmaier, J./Tresching, K./Theuer, S. (2015): Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten: Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung, IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Endbericht, o.O.

Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

vom Berge, P./ Klingert, I./ Becker, S./ Lenhart, J./ Trenkle, S./ Umkehrer, M. (2016): Mindestlohn Ausnahme für Langzeitarbeitslose : Wenig wirksam und kaum genutzt, IAB-Kurzbericht 23/2016.

Wagner, G./ Göbel, J./ Krause, P./ Pischner, R./ Sieber, I. (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland. Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender), AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, 2 (4), S. 301-328.

AUTOREN

Autor (01)

Dr. Toralf Pusch

Arbeitsmarktanalyse

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf

Autor (02)

Dr. Hartmut Seifert

Senior Research Fellow

am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-
Böckler-Stiftung

Düsseldorf

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39

40476 Düsseldorf

www.boeckler.de

Satz: Daniela Buschke, Elke Kremer

ISSN 2366-9527