

# Mindestlohn: Nicht nur die Höhe ist entscheidend

Von Alexandra Fedorets und Mattis Beckmannshagen

## DIW aktuell



Sonderausgaben zur  
Bundestagswahl 2021

Sechs Jahre nach der Einführung des Mindestlohns in Deutschland stehen vor allem die Höhe des Mindestlohns und seine europaweite Einführung im Fokus der politischen Debatte. Dabei wird zu wenig auf weitere strukturelle Schwachstellen eingegangen, die im Rahmen der Mindestlohneinführung zutage traten. So lassen sich Stundenlohnerhöhungen nicht eins zu eins in Erhöhungen der Monateinkommen übersetzen. Auch wird die Einhaltung des Mindestlohns nach wie vor zu wenig und zu ineffektiv kontrolliert sowie betroffene Beschäftigte arbeitsrechtlich zu wenig geschützt. Diese drei Schwachstellen zu beheben wäre eine wichtige Aufgabe für die nächste Bundesregierung, um bessere Löhne im Niedriglohnsektor zu ermöglichen und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Firmen zu schaffen. Die Mindestlohndebatte sollte daher breiter geführt werden und Aspekte wie innovative, kostengünstige und effiziente Kontrollmechanismen, stärkere Anreize für gesetzeskonformes Handeln und Strategien zur Realisierung eines besseren Arbeitsschutzes berücksichtigen.

Seit Anfang 2015 ist in Deutschland der Mindestlohn in Kraft und erfährt viel Zustimmung aus Politik und Gesellschaft. Frühere Prophezeiungen, dass der Mindestlohn zu einem drastischen Arbeitsplatzabbau führt, sind inzwischen widerlegt. Dazu mehrt sich die internationale wissenschaftliche Evidenz, dass auch ein höherer Mindestlohn, wie er in Deutschland immer wieder gefordert wird, nicht zwangsläufig zu Beschäftigungsverlusten führen muss.<sup>1</sup> Wird über den Mindestlohn diskutiert – ob im Bundestag oder in den Medien –, geht es jedoch meist nur um seine Höhe und die europaweite Einführung einer einheitlichen Mindestlohnschwelle. Doch so wohlgemeint dies ist, geht es häufig an den eigentlichen Problemen des Mindestlohns vorbei.

Denn ein Mindestlohn allein ist noch kein verteilungspolitisches Allheilmittel, vor allem, weil seine Wirkung auf Einkommensungleichheit begrenzt ist, wie die Praxis und die deutsche Fachliteratur zeigen. Anpassungen bei der Höhe des Mindestlohns werden dies nur bedingt ändern. Stattdessen braucht es systemische Lösungen, die die Situation sowohl zu Gunsten der Niedriglohnverdienenden als auch im Sinne der mindestlohnzahlenden Firmen verbessern. Im Folgenden sollen drei große Schwachstellen und Lösungsoptionen aufgezeigt werden, die in der kommenden Legislaturperiode essenziell für eine höhere Effektivität des Mindestlohns sind.

---

<sup>1</sup> Arindrajit Dube und Attila Lindner (2021): City Limits: What Do Local-Area Minimum Wages Do? *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 27–50 ([online verfügbar](#), abgerufen am 9. April 2021. Dies gilt für alle Onlinequellen in diesem Bericht).

## Schwachstelle 1: Der Mindestlohn erhöht nicht unmittelbar die verfügbaren Einkommen der Betroffenen

Die größte Erwartung an den Mindestlohn ist gleichwohl seine größte Schwachstelle: Ein höherer Mindestlohn führt nicht zwangsläufig zu einem besseren Arbeitsverdienst und hat eine sehr eingeschränkte Wirkung auf die Arbeitsarmut.<sup>2</sup> Das hat mehrere Gründe. Erstens ist der Mindestlohn in Deutschland pro Stunde definiert, womit sich die Mindestlohnreform direkt auf Stundenlöhne auswirkt. Ein Monatseinkommen hängt allerdings sowohl vom Stundenlohn als auch von der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden ab. Empirische Analysen zeigen, dass der Anstieg des Mindestlohns für viele Beschäftigte – vor allem in Minijobs oder in Teilzeit – mit einem Rückgang der Arbeitsstunden einhergeht.<sup>3</sup> Daher übersetzt sich das Wachstum des Stundenlohns nicht unmittelbar in ein Wachstum des Monatseinkommens.<sup>4</sup> Außerdem sind von Armut betroffene Haushalte häufig nicht die, die vom Mindestlohn profitieren, wodurch der Effekt des Mindestlohns als Instrument zur Bekämpfung von Familienarmut sehr begrenzt ist.<sup>5</sup>

Nun ließe sich einwenden, dass Mindestlohnverdienende zwar nicht von höheren Monatsverdiensten, dafür aber von zusätzlicher Freizeit profitieren. Fraglich ist aber, ob die Arbeitszeitverkürzungen überhaupt im Sinne der Betroffenen sind: Freuen sich die Betroffenen über mehr Freizeit oder würden viele von ihnen eigentlich gerne ihre Arbeitszeit ausweiten? Die im SOEP abgefragten gewünschten Arbeitszeiten können hier eine Antwort liefern. Eine differenzierte Betrachtung zeigt: Der Wunsch nach weniger Arbeitszeit dominiert unter gut Verdienenden, die hauptsächlich in Vollzeit arbeiten. Im Niedriglohnsektor und unter den Teilzeitbeschäftigten dominiert dagegen der Wunsch, die Arbeitszeiten auszuweiten. Der Arbeitszeitrückgang, der nach der Mindestlohneinführung zu beobachten war, konzentriert sich in der Gruppe der MinijobberInnen und Teilzeitbeschäftigten und unterminiert somit den eigentlichen Wunsch nach einer Ausweitung der Arbeitszeit (Abbildung).

Wenn sich höhere Stundenlöhne auch in höheren Monatseinkommen niederschlagen sollen, muss also diskutiert werden: Welche strukturellen Hürden verhindern, dass Beschäftigte im Niedriglohnbereich ihre gewünschten Arbeitszeiten realisieren können? Insbesondere die Minijobregelung gehört in der nächsten Legislaturperiode auf den Prüfstand. Sie stellt für viele Beschäftigte eine künstliche Deckelung ihres Arbeitsangebots dar und verhindert so, dass höhere Einkommen erzielt werden können. Zusätzlich hat sich im Rahmen der Corona-Pandemie gezeigt, dass MinijobberInnen als besonders vulnerable Gruppe die klaren VerliererInnen der Krise sind.<sup>6</sup>

Ziel muss es also sein, möglichst viele Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln. Dies könnte beispielsweise durch ein Absenken der Minijobgrenze<sup>7</sup> oder durch eine Beschränkung von Minijobs ausschließlich für Studierende und RentnerInnen<sup>8</sup> erreicht werden. Auch sollte die Befreiung der Sozialabgaben bei Minijobs in Nebentätigkeit abgeschafft werden, da diese Anreize setzt, die Arbeitszeit nicht in der bereits ausgeübten – und in der Regel besser entlohnten –

<sup>2</sup> Kerstin Bruckmeier und Oliver Bruttel (2021): Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany. Cambridge ([online verfügbar](#)). Vgl. auch mit der Evidenz für unmittelbar Betroffene: Toralf Pusch et al. (2021): Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Haushaltsnettoeinkommen und den Bezug bedarfsgeprüfter Transferleistungen. WSI-Mitteilungen, Vol. 74 (2), 116–126

<sup>3</sup> Marco Caliendo et al. (2017): The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform. IZA DP Nr. 11246 ([online verfügbar](#)). Vgl. Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung 2020 ([online verfügbar](#)).

<sup>4</sup> Mario Bossler und Thorsten Schank (2020): Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction. IZA DP Nr. 13003 ([online verfügbar](#)).

<sup>5</sup> Teresa Backhaus und Kai-Uwe Müller (2019): Does the German Minimum Wage Help Low Income Households? Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of the Potential Effects. DIW Discussion Papers 1805 ([online verfügbar](#)).

<sup>6</sup> Markus M. Grabka, Carsten Braband und Konstantin Göbler (2020): Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession. DIW Wochenbericht Nr. 45, 841–847 ([online verfügbar](#)).

<sup>7</sup> Grabka et al. (2020), a.a.O.

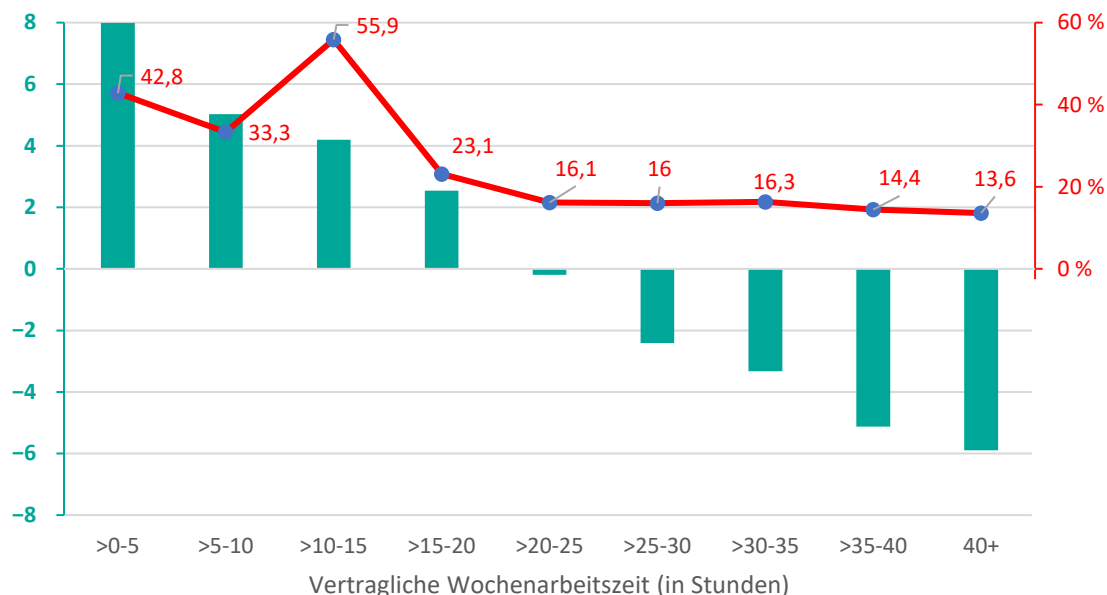
<sup>8</sup> Ulrich Walwei (2018): Raus aus der Minijob-Falle! Sieben Ansatzpunkte für Reformen. IAB-Forum ([online verfügbar](#)).

Haupttätigkeit, sondern zugunsten einer Nebentätigkeit auszuweiten. Zudem kann eine gleichmäßigere Bezuschussung bei Sozialabgaben – im Gegensatz zur jetzigen vollständigen Ausnahme bis 450 Euro – zu positiven Wohlfahrtseffekten für alle Beschäftigten führen.<sup>9</sup>

Abbildung

### Arbeitszeitwünsche und Mindestlohnbetreffenheit nach vertraglicher Wochenarbeitszeit

Differenz der gewünschten zur vertraglichen Wochenarbeitszeit in Stunden (linke Achse) und Anteil der Stundenlöhne unter 10 Euro in Prozent (rechte Achse)



Anmerkungen: Dargestellt sind gewichtete Werte aller Beschäftigten nach Korrektur (winsorizing) von Extremwerten.  
Quelle: SOEPv35.

© DIW Berlin 2021

## Schwachstelle 2: Die Mindestlohndurchsetzung ist zu schwer und zu aufwendig zu kontrollieren

Die zweite große Schwachstelle im Zusammenhang mit der Mindestlohneinführung ist die mangelhafte Durchsetzung. Je nach Datenquelle wurden 2018 – also drei Jahre nach der Einführung des Mindestlohns – noch immer zwischen 500.000 (Verdienststrukturerhebung) und 2,4 Millionen (SOEP) Beschäftigte unterhalb des Mindestlohns bezahlt. Die Frage ist also nicht, ob es Verstöße gibt, sondern wie groß das Ausmaß dieser Nichteinhaltung ist. Ein Grund dafür sind die Schwierigkeiten, mit denen die Finanzkontrolle Schwarzarbeit in der Praxis bei Arbeitgeberkontrollen zu kämpfen hat. Auch hier spielt eine Rolle, dass das Mindestlohngesetz die Stundenlöhne festsetzt, während die meisten Arbeitsverträge einen vereinbarten Monatslohn enthalten. Daher ist die Überprüfung der Gesetzeinhaltung auf eine korrekte Arbeitszeiterfassung angewiesen. Allerdings werden die bestehenden Schichtpläne oder Anwesenheitslisten in der Praxis häufig nicht zur Überprüfung vorgelegt, sondern auf die gesetzliche Möglichkeit zurückgegriffen, die Arbeitszeiterfassung binnen sieben Tagen nach der Kontrolle einzureichen. Es besteht also ein großer Bedarf an einer digitalen und transparenten Lösung zur Zeiterfassung, die mit zusätzlichen Anreizen für ihre Nutzung verknüpft sein sollte. Beispiele für diese Anreize könnten eine Software zur Automatisierung von Buchhaltung und Steuererklärung, ein erleichteter Zugang zu Vergabeverfahren oder eine Plakette sein, die Kunden und anderen Beschäftigten signalisiert, dass dieses Unternehmen faire Löhne – auch über dem Mindestlohniveau – zahlt. Im

<sup>9</sup> Luke Haywood und Michael Neumann (2021): Equilibrium effects of tax exemptions for low pay. Labour Economics (69).

Prinzip geht es um die Einführung von Mechanismen, die die teuren Arbeitsmarktinspektionen flächendeckend unterstützen und ergänzen, indem die Kosten für die Nichteinhaltung des Gesetzes und die Vorteile für seine Einhaltung höher werden.

In der Diskussion um die Nichteinhaltung wird von Arbeitgeberverbänden häufig vorgebracht, dass eine Verschärfung der Arbeitszeiterfassung zusätzliche Bürokratie und untragbare Mehrkosten mit sich bringen würde. Da viele Firmen ihre Arbeitszeiterfassung aus Versicherungsgründen oder zur internen Kostenplanung etwa in Form von Schichtplänen bereits führen, ist unklar, wo die zusätzlichen Kosten genau entstehen sollen. In der Fleischverarbeitungsbranche sind Unternehmen beispielsweise seit dem Jahr 2017 verpflichtet, diese Aufzeichnungen vor Ort zu lagern und bei der Kontrolle unmittelbar vorzulegen. In diesem Zusammenhang ist die Umsetzung des EuGH-Urteils zur verpflichtenden Arbeitszeiterfassung mit Spannung zu erwarten.<sup>10</sup> Da die jährlichen Kosten für die Nichteinhaltung des Mindestlohns in Milliardenhöhe liegen, würde es sich für den Staat schnell auszahlen, in eine einheitliche digitale und effiziente Zeiterfassung zu investieren. Dabei sollten potenziell entstehende Zusatzkosten – vor allem für Kleinunternehmen – durch die Vorteile der automatischen Zeiterfassung ausgeglichen werden.

### Branchenweite Mindestlohninhaltung schafft faire Wettbewerbsbedingungen

Tatsächlich sollten die Arbeitgeberverbände die Problematik der Nichteinhaltung des Mindestlohns schon aus Eigeninteresse erkennen und beheben. Obwohl die Mehrheit der Firmen den Mindestlohn zahlt, sind nicht-gesetzeskonform agierende Firmen für die jeweilige Branche schädlich. Firmen, die das Mindestlohngesetz umgehen, profitieren von den geringeren Lohnkosten und schaffen sich so illegale Wettbewerbsvorteile. Eine deutliche Erhöhung des Mindestlohnniveaus würde diese Wettbewerbsverzerrung verschärfen – auf Kosten der gesetzeskonform handelnden Firmen. Es sollte daher im Interesse der Arbeitgeberverbände sein, Probleme bei der Einhaltung des Mindestlohngesetzes ernst zu nehmen und – basierend auf ihrem Wissen über die jeweilige Branche – selbst an effektiven und kostengünstigen Kontrollmechanismen mitzuarbeiten.

### Mindestlohn in Europa: Nicht nur eine Frage der Höhe, sondern auch der Durchsetzung

Die Mindestlohnkontrollen sollten auch in der europäischen Diskussion zur Mindestlohnvereinheitlichung eine zentrale Rolle spielen. Tatsächlich aber fokussiert sich die Debatte vollständig auf die Findung einheitlicher Mindestlohnhöhen und vernachlässigt komplett die Problematik, dass die Arbeitsmarktkontrollen Sache der einzelnen Länder sind. Dadurch ist nicht zu erwarten, dass vereinheitlichte Mindestlöhne in allen europäischen Ländern gleich wirkungsvoll sind, vor allem falls die politische Akzeptanz dieser übergeordneten Regelungen in einzelnen Staaten niedrig ausfällt.

### Schwachstelle 3: Niedriglohnverdienende sind arbeitsrechtlich zu wenig geschützt

Die dritte Schwachstelle, die im Zusammenhang mit der Mindestlohneinführung deutlich wurde, liegt in den unzureichenden Mechanismen zur Durchsetzung des Arbeitsschutzes von Niedriglohnverdienenden. Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen in diesem Segment führt dazu, dass viele Arbeitsrechtsverstöße nicht angezeigt werden, weil ArbeitnehmerInnen um ihre Jobs fürchten. Vor allem im Niedriglohnsektor, in dem Jobs oft keine spezielle Ausbildung erfordern, ist die Neubesetzung der frei gewordenen Stellen einfach, was die Abhängigkeit der Beschäftigten von ihren ArbeitgeberInnen verschärft. Hinzu kommt, dass betroffene Beschäftigte häufig Sorgen vor rechtlichen Konsequenzen haben, wenn ihre Beschäftigungsverhältnisse nicht ordentlich angemeldet und versteuert werden, wovon vor allem MinijobberInnen betroffen sind. Daher werden Arbeitsrechtverletzungen selten angezeigt. Ferner wird bei einer erfolgreichen Ermittlung wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz zunächst nur ein Bußgeld für die Firma verhängt. Wollen

<sup>10</sup> Die Unionsfraktion ist der Auffassung, dass das Urteil keine Rechtsänderung erfordert. Die SPD will dagegen die Pflicht zur Dokumentation der Arbeitsstunden im Arbeitsschutzgesetz verankern. Die Koalition ist sich also uneinig, während Grüne und Linke Nachbesserungen bei der Dokumentationspflicht fordern. Vgl. Deutscher Bundestag (2020): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales. Drucksache 19/25379 vom 17. Dezember ([online verfügbar](#)).

betroffene Beschäftigte die ihnen vorenthaltene Lohndifferenz als Nachzahlung erhalten, müssen sie ihre ArbeitgeberInnen in einem separaten Gerichtsverfahren verklagen.

Die aktuelle Gesetzeslage schafft also kaum Anreize für die betroffenen Beschäftigten, Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zu melden. Die Lösungen hierfür sollten darauf abzielen, diese Barrieren für Beschäftigte zu senken (beispielsweise durch Rechtsberatung), Hilfen für die Meldung von Nichteinhaltung des Mindestlohns zu schaffen (beispielsweise über ein Online-Portal mit Empfehlungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit), bessere Anreize für Anzeigen der ArbeitgeberInnen zu schaffen (beispielsweise durch automatische Inklusion von Lohnrückzahlungen bei aufgeklärten Mindestlohnverstößen) und das existierende Ungleichgewicht zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen im Niedriglohnsektor zu mindern (beispielsweise durch ein Verbandsklagerecht).

### **Fazit: Transparente Arbeitszeiterfassung, besserer Arbeitsschutz und Anreize für Unternehmen**

Der Mindestlohn stellt eine gesellschaftliche Konvention darüber dar, mit wie viel Geld eine Stunde Arbeit gerechterweise mindestens entlohnt werden muss – ohne Frage eine sozialpolitische Errungenschaft. Damit sich die erhöhten Stundenlöhne aber auch in höheren Monatseinkommen niederschlagen, sind weitere politische Weichenstellungen notwendig. Denn bisher sind die Arbeitszeiten analog zum steigenden Mindestlohn reduziert worden. Die künstliche 450-Euro-Grenze für geringfügige Beschäftigung verhindert vielerorts, dass Beschäftigte im Niedriglohnsektor ihre gewünschte Arbeitszeit und so höhere Monatseinkommen realisieren können. Zudem führen insbesondere die Schlupflöcher bei der Arbeitszeitaufzeichnung dazu, dass vielen Beschäftigten der Mindestlohn vorenthalten wird und Mindestlohnbetrug zu selten geahndet wird.

Gleichzeitig bedeutet die Untergrenze für Stundenlöhne aber auch eine Untergrenze für die erforderliche Arbeitsproduktivität – zumindest für gesetzeskonform zahlende Unternehmen. Damit diese gegeben ist, können Firmen auf verschiedene Arten reagieren. Eine naheliegende Anpassung ist – wenn möglich – eine Aufwertung der Produkte oder Dienstleistungen, durch die die Firmen einen Teil der gewachsenen Produktionskosten mittels höherer Preise an die VerbraucherInnen weitergeben können. Ähnlich wie bei Fairtrade-Produkten könnte hier eine Plakette für „gerechte Entlohnung“ wirken.

Darüber hinaus könnten Firmen die Arbeitsproduktivität erhöhen, indem sie ihre Arbeitskräfte weiterbilden oder vermehrt auf technische Lösungen setzen, die das bestehende Personal zwar teilweise ersetzen, teilweise aber auch ergänzen könnten. Diese Anpassungen betreffen oft die Produktionsprozesse und kommen naturgemäß langsam voran. Aus diesem Grund ist das jetzige Vorgehen der schrittweisen Anpassung des Mindestlohns über die Zeit gut geeignet, um bei den Firmen klare Erwartungen für ihre künftige Kostenstruktur und genügend Vorlaufzeit für potenziell notwendige Anpassungen zu schaffen. Diese Prozesse können insgesamt zu einem Übergang von „Billigpreisen und Billiglöhnen“ zu fairen Löhnen und Preisen, besseren Technologien und besser ausgebildeten Arbeitskräften führen. Es ist durchaus denkbar, dass ein Mindestlohn ein Teil einer flächendeckenden Digitalisierungsstrategie werden kann (etwa durch Bereitstellung der digitalen Lösungen für Arbeitszeitaufzeichnung und Buchhaltung für kleine Unternehmen), von der auch derzeit im Niedriglohnsektor Beschäftigte profitieren. Dazu muss die Politik jedoch die notwendigen Rahmenbedingungen zur Weiterbildung der Beschäftigten schaffen, damit die Digitalisierung nicht auf Kosten, sondern zu Gunsten der ArbeitnehmerInnen stattfindet.

Insgesamt muss die politische Debatte über die Höhe des Mindestlohns hinausgehen und weitere Aspekte miteinbeziehen: kostengünstige Durchsetzungsmechanismen durch transparente Arbeitszeiterfassung und mehr Anreize zu höherer Bezahlung (zum Beispiel mittels einer Plakette), Arbeitszeitanpassungen als Folge des Mindestlohns und in diesem Zusammenhang die Existenzberechtigung der Minijobregelung, bessere Umsetzung des Arbeitsschutzes, leichter Zugang zu Weiterbildung und die notwendige Steigerung der Lohnmobilität. Eine umfassende Debatte berücksichtigt dabei nicht nur die Interessen der Beschäftigten, sondern auch der VerbraucherInnen und der gesetzeskonformen ArbeitgeberInnen. Hier müsste in den nächsten Jahren dringend gegengesteuert werden, damit eine sozialpolitische Errungenschaft, die sich bewährt hat, endlich ihre volle Wirkung entfalten kann.

Alexandra Fedorets ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel am DIW Berlin | [afedorets@diw.de](mailto:afedorets@diw.de)

Mattis Beckmannshagen ist Doktorand an der Freien Universität Berlin und Stipendiat der Hans-Böckler-Stiftung | [mattis.beckmannshagen@fu-berlin.de](mailto:mattis.beckmannshagen@fu-berlin.de)

## Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0  
Fax +49 (30) 897 89-200  
<http://www.diw.de>

Redaktion:  
Pressestelle des DIW Berlin  
Pressekontakt:  
Claudia Cohnen-Beck  
Tel.: +49 (30) 89789-252  
Mail: [presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

ISSN: 2567-3971  
Alle Rechte vorbehalten  
© 2021 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
des DIW Berlin ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.