

Der Mindestlohn in der Praxis

Auswirkungen auf Lohnstrukturen, Arbeitsorganisation und (Non-)Compliance

Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn zielt darauf ab, Beschäftigte in Deutschland vor zu geringen Löhnen zu schützen. Er ist damit ein zentrales Instrument der Sozialpolitik. Allerdings entfaltet der Mindestlohn in der Praxis manchmal nicht-beabsichtigte Nebeneffekte, die seine positiven Wirkungen mindern können. Zudem wird der Mindestlohn nicht immer lückenlos umgesetzt. Da sich politische und wissenschaftliche Diskussionen oft auf die Festlegung einer geeigneten Höhe des Mindestlohns konzentrieren, ist es wichtig, die Vielschichtigkeit und Komplexität seiner Auswirkungen durch einen differenzierten „Blick hinter die Kulissen“ zu akzentuieren. Dies hilft, die möglichen Folgen und Begleiterscheinungen von Lohnerhöhungen besser zu verstehen und zu berücksichtigen.

ANDREAS KOCH, MARCEL REINER, TOBIAS SCHEU

1 Einführung

Der in Deutschland im Jahr 2015 eingeführte allgemeine gesetzliche Mindestlohn wird im öffentlichen Diskurs seither intensiv und teils kontrovers diskutiert. Gegenstand sind dabei sowohl grundsätzliche Fragen zu den Wirkungen als auch die jeweiligen Erhöhungen des Mindestlohns, die mit Ausnahme der Erhöhung auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 jeweils auf Grundlage eines Beschlusses der Mindestlohnkommission (MLK) vorgenommen wurden (§ 9 Mindestlohngesetz – MiLoG).¹ Die MLK fasst ihre Beschlüsse auch vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Studien, die sie selbst in Auftrag gibt und in der Regel alle zwei Jahre in einem umfassenden Bericht darstellt (vgl. zuletzt MLK 2023).

Viele der zu den Wirkungen des Mindestlohns durchgeführten Untersuchungen basieren auf standardisierten Daten (Verwaltungsdaten, repräsentative Befragungen). Untersucht werden unter anderem die Entwicklung von Löhnen und Lohnstrukturen, die Effekte des Mindestlohns auf die Beschäftigung oder die Veränderungen von Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen infolge des Mindestlohns (für jüngere Überblicke vgl. z. B. Baumann/Bruttel 2020; Caliendo 2020; Herzog-Stein et al. 2020; MLK 2023). Insgesamt kommen zahlreiche Studien für Deutschland zu dem Ergebnis, dass mit der Einfüh-

rung des Mindestlohns vor allem Löhne in den unteren Lohnsegmenten gestiegen sind (vgl. z. B. Baumann/Bruttel 2020, S. 5); zugleich zeigt sich, dass die Wirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung insgesamt überschaubar sind, wobei insbesondere nach der Einführung ein Rückgang geringfügiger Beschäftigung bei einem gleichzeitigen Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu beobachten war (vgl. vom Berge et al. 2018). Betriebe haben vor allem mit der Erhöhung von Absatzpreisen und mit Effizienzsteigerungen durch veränderte Arbeitsorganisation (z. B. Arbeitszeiten, Aufgabenzuordnungen) oder technische Neuerungen versucht, mindestlohnbedingte Steigerungen der Personalkosten zu kompensieren oder zu begrenzen (vgl. z. B. MLK 2023, S. 15).

Obwohl vielfältige Erkenntnisse darüber vorliegen, was der Mindestlohn bewirkt, bleibt in quantitativen Studien oft im Dunkeln, auf welche Weise und warum sich bestimmte Effekte entfalten, welche Akteure mit welchen Motivationen handeln, welche Folgen dies hat und welche möglichen Wechselwirkungen zwischen einzelnen Effekten bestehen. Fundierte Informationen hierzu sind jedoch für

¹ Detaillierte Informationen zur Entwicklung der Höhe des Mindestlohns finden sich unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/_inhalt.html (letzter Abruf: 08.04.2024).

das Verständnis der Wirkungen des Mindestlohns von elementarer Bedeutung. Dabei ist ein solcher „Blick hinter die Kulissen“ insbesondere auf der Mikroebene zentral, da sich darüber fundierte Rückschlüsse auf die Auswirkungen und Herausforderungen im Kontext des Mindestlohns ziehen lassen.

Während sich quantitativ orientierte Forschungsarbeiten vor allem auf die Auswirkungen des Mindestlohns auf der volkswirtschaftlichen Ebene konzentrieren, fokussieren Studien auf der Grundlage qualitativer Methoden vorwiegend auf individuelle Handlungen und die zugrunde liegenden Motivationen verschiedener Akteure, um systematisch Einblicke in den Umgang mit dem Mindestlohn zu gewinnen.²

Im vorliegenden Beitrag werden auf Grundlage von drei qualitativen Studien die folgenden Aspekte zusammenfassend beleuchtet, die als Anpassungsreaktionen auf die Einführung bzw. die Erhöhungen des Mindestlohns eine besonders wichtige Rolle spielen:

- Veränderungen der innerbetrieblichen Lohnstrukturen infolge der gesetzlich vorgeschriebenen Anhebung der Löhne im Mindestlohnbereich (Abschnitt 3),
- Veränderungen der innerbetrieblichen Organisation sowie Investitionen in technische Neuerungen mit dem Ziel, Effizienzgewinne zu realisieren (4), sowie
- die Einhaltung der Bestimmungen des Mindestlohngesetzes (*Compliance*) (5).

Die hier zugrunde liegenden Studien von Kirchmann et al. (2022) und Koch et al. (2018, 2020) haben sich dem Thema jeweils in strukturierten und zugleich offenen Ansätzen genähert und dabei die Perspektiven der verschiedenen betroffenen Akteure (Betriebe, Beschäftigte und Betriebsräte) einbezogen. Ziel war dabei, Reaktionen und Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten zu erfassen, systematisch zu beschreiben und zu bewerten.

2 Daten und Methoden

Dieser Beitrag basiert auf 380 leitfadengestützten qualitativen Interviews, die in drei Forschungsprojekten in den Jahren 2017, 2019 und 2021 erhoben wurden: Im ersten Projekt standen die Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns im Mittelpunkt (Koch et al. 2018), im zweiten die Effekte der ersten Erhöhungen des Mindestlohns (Koch et al. 2020) und im dritten die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf vom Mindestlohn betroffene Betriebe und Beschäftigte (Kirchmann et al. 2022). Die für die jeweiligen Untersuchungen genutzten Stichproben wurden so angelegt, dass möglichst vielfältige Konstellationen im Hinblick auf die Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Arbeitsmarktlage der Betriebe und Beschäftigten abgebildet werden können (für einen Überblick des Untersuchungssamples siehe *Tabelle 1* auf der nächsten Seite).

Einbezogen waren Betriebe, Beschäftigte und Betriebsräte, die unmittelbar von der Einführung bzw. den Erhöhungen des Mindestlohns betroffen waren.³ In den Betrieben wurde in der Regel die Geschäfts- bzw. Personalleitung befragt, unter den Belegschaftsmitgliedern sowohl Vollzeit- als auch Teilzeit- sowie geringfügig Beschäftigte. Betriebliche Verantwortliche, Beschäftigte und Betriebsräte wurden unabhängig voneinander ausgewählt, d. h. in jedem befragten Betrieb wurden nur entweder Vertreterinnen und Vertreter der Betriebsleitung, Beschäftigte oder Betriebsräte befragt.⁴ Auch die Samples der drei Befragungswellen wurden unabhängig voneinander ausgewählt, sodass alle Teilnehmenden nur einmal befragt wurden. Etwa die Hälfte der Interviews wurde mit Angehörigen von Betrieben mit einem Standort in einem ostdeutschen Bundesland (inkl. Berlin) geführt, rund ein Drittel der Befragten gehörten zu einem Betrieb mit Standort in einem westdeutschen Bundesland. Knapp 20 % der Interviewpersonen gehörten zu Unternehmen, die sowohl im Osten als auch im Westen tätig sind.

Die Interviews wurden teils in Präsenz, teils telefonisch oder als Videokonferenz durchgeführt. Bei Zustimmung der Interviewten wurden die Interviews aufgezeichnet⁵

2 Beispiele qualitativer Studien zum Mindestlohn in Deutschland sind – neben den hier im Mittelpunkt stehenden Studien der Autoren – Boockmann et al. (2020); Bosch et al. (2019); Glemser et al. (2017); Heiden/Himmelreicher (2022); Herok et al. (2019); Pusch/Rehm (2017a, b) oder Weinkopf/Hüttenhoff (2017).

3 Als „betroffen“ gelten Beschäftigte, deren Stundenlohn vor der Einführung bzw. einer Erhöhung des Mindestlohns unterhalb der gesetzlich festgelegten Grenze liegt. Betriebe gelten dann als „betroffen“, wenn das für mindestens ein Mitglied der Belegschaft gilt.

4 Dieses Vorgehen zielt darauf ab, optimale Rahmenbedin-

gungen für offene, authentische Angaben zu allen Themenbereichen zu schaffen. Zudem ist dieses Verfahren geeignet, das in den zugrunde liegenden Studien jeweils angestrebte breite Spektrum an Betriebs- bzw. Arbeitswelten zu realisieren. Bei einer alternativen Realisierung eines Fallstudiendesigns über innerbetriebliche Vermittlung von Beschäftigten und Betriebsräten durch die Betriebsleitung ist zudem aufgrund von Selektivität vermehrt mit sozial erwünschtem Antwortverhalten zu rechnen, das die Güte der Befunde erheblich vermindert.

5 In mehr als 95 % der Fälle wurde diese Zustimmung gegeben. In den wenigen Fällen ohne Zustimmung wurden Gesprächsprotokolle angefertigt.

TABELLE 1

Das Untersuchungssample

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

	Anzahl	Anteil
Befragte Einheiten		
Betriebsleitungen	170	45
Beschäftigte	181	48
Betriebsräte ^A	29	8
Jahre		
2017	130	34
2019	134	35
2021	116	31
Branchen		
Landwirtschaft ^A	34	9
Schlachten und Fleischverarbeitung ^A	21	6
Herstellung von Back- und Teigwaren	46	12
Einzelhandel	41	11
Post-, Kurier- und Expressdienste	46	12
Gastgewerbe	57	15
Private Wach- und Sicherheitsdienste ^A	22	6
Callcenter ^A	31	8
Dienstleistungen des Sports	45	12
Frisör- und Kosmetiksalons	37	10
Betriebsgrößen		
1 bis 20 Beschäftigte	187	49
21 bis 200 Beschäftigte	138	36
> 200 Beschäftigte	53	14
unbekannt	2	1
Interviews insgesamt	380	100

^A Interviews wurden nur in den Jahren 2017 und 2019 durchgeführt.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Kirchmann et al. (2022) sowie Koch et al. (2018, 2020)

WSI Mitteilungen

und anschließend transkribiert und anonymisiert, sodass keine Rückschlüsse auf die Identität von Beschäftigten oder Betrieben möglich sind.

Als Erhebungsinstrument wurden Gesprächsleitfäden eingesetzt, die jeweils eine Sammlung von Themen und Leitfragen umfassten und die inhaltliche Vergleichbarkeit bzw. Kontrastierung von Inhalten und Fragestellungen über sämtliche Untersuchungseinheiten hinweg sicherstellten.⁶ Über die thematische Vorstrukturierung hinaus war in den Interviews auch Raum für tiefergehende, aus

der Interaktion heraus generierte Explorationen von spezifischen Aspekten und Zusammenhängen.

Die Datenanalyse erfolgte computergestützt mit der Software MAXQDA und orientierte sich an der strukturierenden Inhaltsanalyse nach Mayring (2015). Da Codierung und Auswertung im Team erfolgten, wurde dem Gütekriterium der Intercoderreliabilität⁷ eine große Bedeutung zugemessen. Detaillierte Informationen zur Codierung und Auswertung finden sich in Kirchmann et al. (2022, S. 46ff.) und Koch et al. (2018, S. 26ff.; 2020, S. 44ff.).

3 Veränderungen der innerbetrieblichen Lohnstrukturen und ihre Folgen

Mit der Einführung und den Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns mussten jeweils die Löhne aller Beschäftigten angehoben werden, deren Stundenlöhne unterhalb der Mindestlohngrenze lagen. Je nach Standort, Branche, Größe und weiteren betrieblichen Merkmalen sowie Eigenschaften der Beschäftigten (z. B. Alter, Qualifikation, Tätigkeiten) betraf dies unterschiedliche Anteile der Betriebe und Beschäftigten. Vor allem zur Einführung des Mindestlohns variierten die Differenzbeträge zwischen den bisherigen Löhnen und dem Mindestlohn (*Bite*) sowie die Anzahl der betroffenen Beschäftigten teils erheblich. Daher ergaben sich aus der Einführung bzw. den Erhöhungen des Mindestlohns für die Betriebe unterschiedlich starke Steigerungen der gesamtbetrieblichen Lohnkosten, falls nicht kompensatorische Maßnahmen ergriffen wurden. Durch die Lohnsteigerungen im Mindestlohnsegment ergaben sich Veränderungen der bestehenden innerbetrieblichen Lohnstrukturen, wenn nicht auch die Löhne von Beschäftigten in höheren Lohngruppen angehoben wurden.

Zwei grundlegende Mechanismen spielen hinsichtlich der Veränderungen der innerbetrieblichen Lohnstrukturen infolge des Mindestlohns eine Rolle: Erstens besteht eine Herausforderung für viele Betriebe darin, dass die Löhne *aller* Beschäftigten *unterhalb* der Mindestlohngrenze (mindestens) auf das neue Lohnniveau angehoben werden müssen. Für die Betriebe kann dies problematisch sein, wenn Beschäftigte innerhalb dieser Gruppe der „Betroffenen“ vor Einführung der neuen Lohnuntergrenze

⁶ Es wurden jeweils spezifische Leitfäden für Betriebe, Beschäftigte und Betriebsräte konzipiert, die sich in Einzelaspekten unterscheiden, denen jedoch grundsätzlich die gleichen Konzepte und Themen zugrunde liegen. Die Gesprächsleitfäden der drei Projekte sind zwar nicht identisch und enthalten jeweils spezifische Aspekte, hinsichtlich der

hier dargestellten inhaltlichen Sachverhalte sind sie jedoch grundsätzlich vergleichbar.

⁷ Darunter versteht man ein Maß für die Übereinstimmung in den Codierungen eines Textes durch verschiedene Personen (vgl. z. B. O'Connor/Joffe 2020).

unterschiedlich entlohnt wurden (geringere Lohndifferenzierung). Zweitens können Veränderungen der innerbetrieblichen Lohnstrukturen entstehen, wenn die Löhne der Mindestlohnbeschäftigten durch die neue Lohnuntergrenze näher an die Löhne der besser entlohnerten Beschäftigten heranrücken (Lohnstauchung).⁸ Beide Mechanismen haben in den Betrieben zu ähnlichen Anpassungsreaktionen geführt und auch ähnliche Folgen für die Beschäftigten gehabt.⁹

Die praktische Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns erfolgt mittels verschiedener betrieblicher Strategien. Diese reichen von der ausschließlichen Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns bis hin zur Strategie, alle anderen Löhne bzw. Lohngruppen in genau demselben Maß bzw. Verhältnis zu erhöhen wie die Löhne der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten. Dies führt zu einer Erhaltung der ursprünglich vorhandenen innerbetrieblichen Lohnstrukturen, aber auch zu einem merklich höheren Anstieg der gesamten Lohnkosten als im erstgenannten Fall. Diese Anpassungen im Bereich der Lohnstrukturen waren insbesondere im Kontext der Mindestlohneinführung für viele Betriebe relevant. Infolge der Erhöhungen des Mindestlohns um teils nur wenige Cent in den Folgejahren hatten Veränderungen an Lohnstrukturen eine geringere Bedeutung (vgl. auch Bossler et al. 2022).

Betriebe, die nicht nur die gesetzlich vorgeschriebenen Lohnerhöhungen umsetzten, sondern auch die Löhne anderer Beschäftigter erhöhten, gingen unterschiedlich vor. Ein Teil setzte Erhöhungen in höheren Lohngruppen zeitverzögert um, andere Betriebe nutzten verstärkt leistungsbezogene Lohnbestandteile, und eine dritte Gruppe erhöhte gezielt die Löhne einzelner Personen, um Motivation und Leistungsbereitschaft zu steigern. Obwohl der Erhalt der innerbetrieblichen Lohnstrukturen von zahlreichen Betrieben als wichtig erachtet wird, um die Beschäftigten unter Berücksichtigung von Qualifikationen und Kompetenzen leistungsgerecht zu entlohnen, gaben

nur wenige Befragte an, dass dies auch umgesetzt werden konnte.¹⁰ Begründet wurde dies vielfach damit, dass der Erhalt der ehemaligen Lohnabstände – neben den mindestlohninduzierten Mehrkosten – eine zusätzliche Kostenbelastung bedeutet hätte und entsprechende Mittel nicht zur Verfügung gestanden hätten.

Mehrfach wurde von den Betrieben berichtet, dass die somit gestauchten Lohnstrukturen zwar einerseits die Budgets schonten, andererseits jedoch bewirkten, dass das betriebliche Miteinander beeinträchtigt wurde, teils sogar in erheblichem Ausmaß. Dies bezog sich vor allem auf die Arbeitszufriedenheit im Zusammenhang mit Fragen der leistungsgerechten Vergütung von Arbeit. Vor allem mit der Einführung des Mindestlohns gingen vorherige Differenzierungen in den unteren Lohngruppen verloren. Vielfach wird in den Interviews darauf hingewiesen, dass in diesem Segment die Entlohnung nicht mehr sachgerecht zwischen verschiedenen Qualifikations- und Erfahrungsstufen und konkreten Tätigkeiten differenziert werden konnte. So berichtet ein Beschäftigter aus dem Einzelhandel, dass die Beschäftigten nun „dicht am Marktleiter dran“ seien (BESCH 18_Ab3); ein Betriebsrat aus der Gastronomie schildert, dass infolge des Mindestlohns ein „Facharbeiter [...] gerade mal 11 Cent über einem nicht gelernten Arbeiter“ (BR 18_Fc4) verdiene.¹¹ Ein landwirtschaftlicher Betrieb berichtet, dass es schwieriger geworden sei, Leistung und Qualifikation in der Entlohnung zu reflektieren: „Die eine Vorarbeiterposition haben, die müssen ja [...] mehr Lohn kriegen, weil die ja mit den normalen Arbeitern auch nicht gemessen werden können.“ (BET 18_Ea3) In den Interviews artikulieren auch Beschäftigte das Problem einer fehlenden Lohndifferenzierung, wie im folgenden Beispiel aus einem Callcenter:

„Ich finde einfach, dass viele Chefs sich darauf auch ausruhen und einfach jetzt [sagen], ‚ja, ich zahle Mindestlohn und mehr nicht.‘ Und [...] differenzieren dann zum Beispiel nicht nach Fachkräften, was kann der, was macht der. Jeder kriegt das Gleiche und fertig.“ (BESCH 20_O63)

8 Aus empirischer Sicht sind die Erwartungen und Befunde zu diesen sogenannten Spillover- oder Ripple-Effekten nicht eindeutig (vgl. Grossman 1983; MLK 2020, S. 53f). Während Bossler et al. (2020) auf Grundlage von Daten des IAB-Betriebspanels zeigen, dass sich in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben auch die Löhne von nicht unmittelbar betroffenen Beschäftigten erhöhen, kommen Buraue et al. (2018) auf Basis des SOEP zwar zu einem ähnlichen Befund, können aber keine kausale Verbindung zum Mindestlohn herstellen. Gregory/Zierahn (2022) zeigen am Beispiel des Dachdeckerhandwerks in Deutschland, dass sich die Reallöhne von Beschäftigten knapp oberhalb des Mindestlohns zwar erhöhten, dass die Reallöhne höher qualifizierter und besser verdienender Beschäftigter jedoch infolge der Mindestlohneinführung sanken.

9 Die Ausführungen lassen hier zunächst unberücksichtigt, dass höhere Lohnkosten auch durch Maßnahmen in anderen Bereichen, etwa eine Anhebung der Verbraucherpreise,

eine Veränderung der Belegschaftsstruktur oder Effizienzsteigerungen durch technische Neuerungen, kompensiert werden können (siehe dazu Abschnitt 4). In der Praxis reagieren viele Unternehmen, indem sie mehrere Strategien parallel verfolgen.

10 In einer im Auftrag der Mindestlohnkommission durchgeführten repräsentativen Befragung gaben 24 % aller Betriebe an, auch Löhne oberhalb des Mindestlohns angepasst zu haben (Ipsos 2023). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass alle Branchen befragt wurden, wohingegen in den hier zugrunde liegenden Studien ausschließlich Betriebe befragt wurden, die von der Einführung und/oder den Erhöhungen des Mindestlohns direkt betroffen sind.

11 Die Interviewzitate bzw. -aussagen sind jeweils mit der Art der oder des Befragten (BESCH = Beschäftigte/r, BET = Betrieb, BR = Betriebsrat), mit dem Studienjahr (18, 20, 22) und einer Identifikationsnummer gekennzeichnet.

Ein Betriebsrat aus der Gastronomie berichtet von einer „gewissen Unzufriedenheit [...] vor allen Dingen bei den Gelernten [und] in höheren Lohngruppen“, woraus innerbetriebliche „Sticheleien“ folgten (BR 20_009). Ein langjähriger Beschäftigter in der Gastronomie schildert: „Ein Lehrling¹² hat 8,50 Euro gekriegt, und ich mit 33 Jahren Berufserfahrung kriege auch nur 8,50 Euro.“ (BESCH 18_Bb5) Berichtet wird auch von nachlassender Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft einerseits bei Personengruppen, die selbst nicht direkt vom Mindestlohn betroffen sind, sowie andererseits bei Personengruppen, deren Entlohnung sich nach Einführung des Mindestlohns nicht mehr von derjenigen der Kolleginnen und Kollegen mit anderen Tätigkeiten unterscheidet.

Die Befunde zeigen insgesamt eine negative Wahrnehmung der Veränderungen der Lohnstrukturen infolge der Mindestlohneinführung. Auch wird es in der Tendenz eher kritisch gesehen, dass infolge des Mindestlohns Fach- und Hilfskräfte teilweise zum gleichen Lohn beschäftigt werden.¹³

4 Produktivitätssteigerungen durch organisatorische Veränderungen und Investitionen

Für betroffene Betriebe bedeuten die infolge des Mindestlohns steigenden Stundenlöhne zunächst steigende gesamtbetriebliche Lohnkosten. Eine Möglichkeit, diese Kosten abzufedern, sind innerbetriebliche Veränderungen, die mit einer Steigerung der Effizienz von Arbeitsabläufen oder der betrieblichen Leistung einhergehen. Vor allem für die Zeit unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns zeigen verschiedene Studien, dass Arbeitszeitverkürzungen in Verbindung mit Arbeitsverdichtungen häufig genutzte betriebliche Anpassungsmaßnahmen waren (vgl. Bellmann et al. 2016; MLK 2016).¹⁴ Zwei Aspekte sollen im Folgenden vertieft betrachtet werden, da sie als Handlungsmuster und Reaktionen für viele Betriebe eine wichtige Rolle spielen und für die Beschäftigten oft einschneidende Folgen haben: Veränderungen der innerbetrieblichen (Arbeits-)Organisation und Investitionen in neue Maschinen und technische Neuerungen, deren Ein-

satz die Effizienz der Leistungserstellung verbessern soll, indem entweder menschliche Arbeit ersetzt wird (Substitution) oder diese produktiver eingesetzt werden kann (Komplementarität).

4.1 Veränderungen der Arbeitsorganisation

Veränderungen der Arbeitsorganisation wurden vor allem im Zuge der Einführung des Mindestlohns, aber auch im Zusammenhang mit den Erhöhungen der Lohnuntergrenze in vielen Betrieben umgesetzt. Nicht immer wird dabei der Mindestlohn als Ursache gesehen, wohl aber oft als Auslöser oder Katalysator für Veränderungen, die im Betrieb schon seit Längerem notwendig oder geplant gewesen seien. Ein Einzelhandelsbetrieb berichtet beispielsweise, dass man „das eine oder andere initiiert [habe], was man vielleicht schon längst hätte organisatorisch ändern müssen“ (BET 18_Fa7).

Veränderungen der Arbeitsorganisation gibt es sowohl am extensiven Rand (z. B. Auslagerungen einzelner Tätigkeiten aus dem eigenen Betrieb, etwa der Reinigung, vgl. BET 18_Ba4) als auch am intensiven Rand (z. B. Veränderungen der Zuordnung von Aufgaben innerhalb der Belegschaft); Letzteres wird in den folgenden Beispielen eines landwirtschaftlichen Betriebs und einer Großbäckerei geschildert:

„Produktionsprozesse [...] wurden durchleuchtet und [...] dieses und jenes verändert in der Struktur, um Kosten zu senken [...]. Wir haben umstrukturiert und wir haben Betriebsteile geschlossen, Kräfte gebündelt, uns anders aufgestellt.“ (BET 20_015)

„[Wir haben] versucht, gewisse Abläufe nochmal zu optimieren. Wir haben im Verkauf Stunden rausgestrichen, also spricht die Belastung der Verkäuferinnen erhöht.“ (BET 18_Fa3)

Andererseits geben zahlreiche Betriebe und Beschäftigte an, dass es bei ihnen keine Veränderungen der Arbeitsorganisation gegeben habe; als Begründung wird angeführt, dass entweder kein Verbesserungspotenzial bestehe oder dass anderweitig, beispielsweise durch die Einführung technischer Neuerungen, Kosteneinsparungen erreicht werden konnten (siehe Koch et al. 2020, S. 99ff.).

Im Folgenden wird der Fokus auf innerbetriebliche Veränderungen gelegt, die in der Arbeitsorganisation

12 Gemeint ist hier vermutlich eine ungelernte Arbeitskraft, da Auszubildende nicht vom allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn betroffen sind.

13 In diesem Kontext wurde auch gezeigt, dass der Mindestlohn die Verhandlungsbereitschaft über Tarifverträge erhöht hat (Bispinck et al. 2020) bzw. in das bestehende Tarifgefüge eingegriffen hat (Bispinck et al. 2023).

14 Die Bedeutung von Veränderungen der Arbeitsorganisation als einen Anpassungskanal („channel of adjustment“) von Betrieben an den Mindestlohn zeigen auch Hirsch et al. (2015). Eine weitere wichtige Strategie, die in diesem Beitrag jedoch nicht betrachtet wird, ist die Weitergabe der erhöhten Personalkosten an die Verbraucherinnen und Verbraucher im Zuge der Erhöhung der Absatzpreise (siehe z. B. Allegretto/Reich 2018; Hirsch et al. 2015, S. 219f.; Koch et al. 2018, 2020).

durch (a) eine schnellere Arbeitsweise und Arbeitsverdichtung, (b) eine effizientere Arbeitsorganisation oder (c) Veränderungen in den Produktionsabläufen bzw. -prozessen umgesetzt werden.

Die von den Betrieben am einfachsten umzusetzende und am häufigsten genutzte Anpassungsstrategie besteht darin, dass die Prozesse der Leistungserstellung geprüft werden und die Betriebe versuchen, weniger Personal bzw. weniger Arbeitszeit für (weitgehend) unveränderte Ergebnisse, Aufgaben oder Tätigkeiten aufzuwenden, wie im Beispiel eines Fitnessstudios: „Wenn wir [...] in einer bestimmten Schicht zwei Leute hatten, dann versuchen wir jetzt, eine Stunde länger mit einem auszukommen.“ (BET 18_Fa10) Nach den Schilderungen der hier befragten Beschäftigten bedeutete dies häufig eine Arbeitsverdichtung und eine erhöhte Arbeitsbelastung durch höheren Zeitdruck und eine Steigerung der Anzahl und/oder Intensität der Aufgaben – wobei die Aussagen der Beschäftigten von entsprechenden Aussagen der Betriebe gestützt werden.¹⁵

Neben den oben geschilderten Arbeitsverdichtungen prüften Betriebe weitere Arbeitsabläufe und veränderten diese, sodass ein effizienterer Personaleinsatz möglich wurde. Im folgenden Beispiel schildert der Inhaber einer Bäckerei, welche konkreten Veränderungen umgesetzt wurden:

„Das ist alles besser organisiert, [es entstehen] keine großen Pausen in der Produktion [...], wo wir erstmal alle warten müssen [...]. Und immer, wenn mal Pause ist zwischen-durch, wird schon wieder etwas produziert für den nächsten Tag.“ (BET 20_O39)

In anderen Beispielen wird berichtet, dass sich die Aufgaben und Tätigkeiten der Beschäftigten geändert hätten. Eine Beschäftigte eines Zustelldienstes und ein Mitarbeiter eines Fitnessstudios berichten:

„Meine Bezirke, wo ich meine Post verteile, die vergrößern sich. Ich verteile viel mehr Post.“ (BESCH 18_Db7)

„Letztendlich wurden [...] die Aufgaben von drei Personen in die Aufgaben von einer Person zusammengefasst, die diese dann alle in ihrer Schicht [...] erledigen musste.“ (BESCH 18_Bb8)

Um die Produktivität zu erhöhen, berichten andere Betriebe von einer nunmehr breiteren Definition der Aufgabenbereiche der Beschäftigten, um die Flexibilität des Personaleinsatzes zu erhöhen; so schildert eine Beschäftigte

aus dem Frisörgewerbe, „dass man jetzt teilweise [...], wenn die Reinigungskraft ausfällt, das mitübernehmen muss“ (BESCH 18_Cb11). Auch ein Beschäftigter aus einem Callcenter sagt, dass nach Einführung des Mindestlohns von seinem Arbeitgeber darauf geachtet wurde, „dass wir vielseitiger einsetzbar sind, dass wir für mehrere Projekte geschult sind, dass wir hin und her springen können, dass wir keine Pausen drin haben, wenn in unserem Projekt Flaute ist“ (BESCH 18_Cb7).

4.2 Investitionen

Eine weitere Möglichkeit der Kompensation steigender Personalkosten ist die Investition in Maschinen und technische Neuerungen (Produkt- und Prozessinnovationen, Automatisierung und Digitalisierung), um damit die Produktivität der Beschäftigten zu erhöhen oder Arbeitskräfte zu substituieren. In kapitalschwächeren Unternehmen könnte es durch den Mindestlohn auch zu Liquiditätsengpässen kommen, die eine Umsetzung solcher Maßnahmen verhindern – vorhandenes Geld könnte zunächst zur Deckung der Personalkosten gebraucht werden.¹⁶ Im empirischen Material zeigen sich drei besonders typische Verhaltensmuster.

Die erste – und größte – Gruppe von Betrieben berichtet, dass im Kontext des Mindestlohns Investitionen in technische Neuerungen getätigt wurden, um gestiegene Personalkosten zu kompensieren. In fast allen Fällen beziehen sich die unten genannten Beispiele auf die Zeit unmittelbar nach der Einführung des Mindestlohns – also den bis dato größten Lohnsprung. Für die späteren Erhöhungen des Mindestlohns im hier abgedeckten Beobachtungszeitraum der Jahre 2015 bis 2021 wurden Investitionen nur selten ursächlich auf eine Mindestloohnerhöhung zurückgeführt.

Die Betriebe berichten von folgenden Investitionen im Zusammenhang mit dem Mindestlohn:

- Anschaffung und Einsatz neuer Maschinen in der Landwirtschaft zum Zwecke der Automatisierung, beispielsweise einer Spargelerntemaschine (BET 18_Da6), von Melkrobotern oder Eiersortiermaschinen (BET 18_Ba9, BET 18_Da3). Dabei wird nicht nur von der Anschaffung neuer eigener Maschinen berichtet, sondern auch von einem verstärkten Einsatz geleaster Maschinen, um eigene Personalkosten für Wartung und Reparaturen zu vermeiden.

¹⁵ Fedorets/Himmelreicher (2021) konnten in ihrer quantitativen Studie hingegen keine Effekte des Mindestlohns auf die von den Beschäftigten wahrgenommene Arbeitsintensität nachweisen.

¹⁶ In der wissenschaftlichen Literatur gibt es bislang nur wenig empirische Evidenz zu den Zusammenhängen zwischen dem Mindestlohn und dem Investitionsverhal-

ten der Betriebe. Die auf Daten des IAB-Betriebspanels (2011–2020) basierende Untersuchung von Bossler et al. (2022, S. 103) zeigt, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe zwar im Einführungsjahr „kurzfristig mit einer Verringerung der Investitionen auf die erhöhte Lohnbelastung reagierten“, dass sich jedoch „das Investitionsverhalten in den Folgejahren nicht mindestlohnbedingt verändert hat“ (siehe auch Koch et al. 2020, S. 25).

- Investitionen in den Anbau resistenterer und/oder schneller wachsender Pflanzenarten und Anbaufürche bzw. von Kulturen in der Landwirtschaft, die vornehmlich maschinell geerntet werden können (BET 18_Da6, BET 18_Da3, BET 20_038).
- Substitution von Beschäftigten, etwa durch einen „digitalen Fitnesstrainer“ im Fitnessstudio (BET 18_Aa2, BET 18_Fa10) oder durch automatische Kassensysteme im Einzelhandel (BET 18_Aa8, BET 22_007).
- Verstärkte Automatisierung und Digitalisierung bei der Gesprächsannahme im Callcenter (BET 18_Da2, BET 18_Fa6, BR 18_Fc7).

Die Anpassungen betrafen tendenziell eher die geringer qualifizierten bzw. weniger produktiven Tätigkeiten, die durch den Einsatz von Maschinen oder durch die Einführung technischer Neuerungen substituiert wurden; für die Beschäftigten haben sich dadurch die Anforderungen teils stark verändert, wie die Leitung eines Fitnessstudios berichtet:

„Da haben wir jetzt einen Roboter eingesetzt, der das Gleiche für weniger Geld macht. [...] Gerade bei den Tätigkeiten, die eben keine große Ausbildung brauchen. Und die sind ja durch den Mindestlohn am ehesten betroffen.“

(BET 18_Fa10)

Allerdings kann ein unmittelbarer und ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und den geschilderten Investitionen von den Befragten nicht immer hergestellt werden. Eine typische Kontextualisierung hierfür ist, dass die vorgenommenen Investitionen und die daraus folgenden betrieblichen Veränderungen ohnehin schon länger notwendig gewesen wären, dass der Mindestlohn aber einen entscheidenden Impuls gegeben habe. Ein Landwirtschaftsbetrieb berichtet:

„Der Mindestlohn war jetzt nicht der alleinige Grund, aber das war dann der Auslöser oder der Katalysator, der es beschleunigt hat.“

(BET 18_Da6)

Eine zweite Gruppe befragter Betriebe sieht keinen Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und dem Investitionsverhalten; eine typische Aussage dazu verdeutlicht der folgende Dialog aus einem Interview mit einem Callcenter:

Befragter: „Wir investieren eigentlich immer. [...] Also wir müssen immer auf dem neuesten Stand sein.“ – Interviewer: „Und da hat sich durch den Mindestlohn nichts geändert?“ – Befragter: „Nein, da hat sich nichts verändert.“

(BET 20_016)

Zum Teil ist der fehlende Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und dem Investitionsverhalten auch darauf zurückzuführen, dass manche Betriebe überhaupt nicht in technische Neuerungen oder Maschinen investieren. Teils werden dabei die hohen Investitionskosten als Be-

gründung angeführt, wie im folgenden Beispiel aus der Fleischverarbeitung:

„Klar ist die Arbeitskraft teuer, aber so eine Maschine, sag ich mal, so eine Verpackungsmaschine oder so, kann man auch nicht bezahlen. Und dann kommt wieder der Aspekt [...] Aufwand und Nutzen.“

(BET 18_Ca3)

Andere Betriebe aus handwerklichen Bereichen wie dem Bäckereigewerbe führen an, dass bei ihnen die Handarbeit ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber konkurrierenden Großbetrieben sei und daher Investitionen in Maschinen nur begrenzt sinnvoll seien (z. B. BET 20_006, BESCH 20_020).

Betriebe aus Dienstleistungsbranchen berichten, dass sie nur wenige Einsparpotenziale durch technische Neuerungen sähen, weil sie „vom Service leben. Und der Service findet durch Menschen statt [...]. Ich kann weder einen Koch einsparen, weil ich ein Küchengerät mehr kaufe, und ich kann auch keinen Service einsparen, weil der Service muss gemacht werden.“ (BET 18_Ea4) Dies trifft auch auf das Friseurgewerbe oder die Fitnessstudios zu. Mitunter wird auch von Schwierigkeiten berichtet, spezifische Tätigkeiten weiter zu rationalisieren, sodass auch weitere Investitionen in technische Neuerungen zu keiner besseren Kompensation führten.

Eine dritte Gruppe von Betrieben erkennt zwar grundsätzlich die Notwendigkeit von Investitionen an, berichtet jedoch, dass gerade durch die mindestlohnbedingt gestiegenen Personalkosten die finanziellen Mittel für die notwendigen Investitionen fehlten – überspitzt auf den Punkt gebracht von einem Gastwirt: „Wenn ich alles für den Lohn nehme, habe ich nichts zum Investieren.“ (BET 20_024) Im folgenden Beispiel eines kleinen Fitnessstudios wird der Mindestlohn als „Investitionsbremse“ wahrgenommen:

„Wir sind ausgebremst. Wir ziehen das Geld, das wir beim Mindestlohn reingeben müssen [...], woanders ab und können weniger Investitionen tätigen.“

(BET 20_049)

Dies kann dazu führen, dass keine Effizienzsteigerungen bei der Leistungserbringung möglich sind. So berichtet ein Beschäftigter, dass in seinem Betrieb wegen fehlender Investitionsmittel statt der Anschaffung neuer Geräte nun vermehrt die alten Geräte repariert würden (BESCH 18_Db5).

Grundsätzlich kann von den Befragten oft nicht isoliert von sonstigen Einflussfaktoren erläutert werden, ob und inwiefern der Mindestlohn die entscheidende oder alleinige Ursache für die Investitionsschwäche ist. In mehreren Interviews entstand der Eindruck, dass sich für die Betriebe schon länger eine schwierige Situation angedeutet hatte, in welcher der Mindestlohn entweder tatsächlich als erhebliche ökonomische Zusatzbelastung wahrgenommen wurde oder als „einfache“ Begründung für eine ohnehin schwierige Situation herhalten musste (siehe Koch et al. 2020, S. 99).

5 Die Einhaltung der Bestimmungen des Mindestlohngesetzes (*Compliance*)

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass Betriebe und Beschäftigte die verbindlichen Bestimmungen des MiLoG in Deutschland nicht immer einhalten (z. B. Baumann/Bruttel 2020; Boockmann et al. 2020; Bosch et al. 2019; Deutscher Bundestag 2021; Kirchmann et al. 2022; Koch et al. 2018, 2020; Weinkopf 2020). Dies könnte dazu führen, dass der Mindestlohn seine intendierte Wirkung nicht vollständig entfalten kann. Zentrale Ergebnisse der hier zugrunde liegenden Studien zur Art der Verstöße, zu den Ursachen und Begründungen sowie zur Bewertung werden im Folgenden dargestellt.¹⁷

Da sich durch den gesetzlichen Mindestlohn die Stundelöhne der betroffenen Beschäftigten erhöhen, ist es für die Betriebe ohne zusätzliche Maßnahmen (z. B. im Bereich der Arbeitsorganisation oder durch Investitionen in technische Neuerungen, s. o.) schwierig oder unmöglich, gleichzeitig die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und die Lohnkosten im Betrieb konstant zu halten. Gerade bei geringfügig Beschäftigten bewirkt eine Anhebung des Mindestlohns aufgrund der festgelegten Verdienstgrenzen (zum Zeitpunkt der Untersuchungen 450 Euro monatlich) in der Regel eine Reduktion der Arbeitszeit, wenn der Maximalbetrag vor der Einführung/Anhebung des Mindestlohns ausgeschöpft werden soll und wenn eine Umwandlung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nicht erfolgen soll.¹⁸ Betriebe, die keine Möglichkeiten für solche Anpassungen haben, können damit ein Motiv haben, durch Schwarzarbeit den Bestimmungen des MiLoG auszuweichen und dies durch die Manipulation der Arbeitszeiterfassung zu verschleiern (Boockmann et al. 2020; Koch et al. 2020).

In allen drei Studien zeigt sich, dass *Non-Compliance* beinahe ausnahmslos im Zusammenhang mit der Arbeitszeiterfassung auftritt. Dabei ist zu beachten, dass in § 17 MiLoG zwar festgelegt ist, dass die Arbeitszeit für bestimmte Beschäftigtengruppen zu dokumentieren ist.

Wie dies jedoch zu erfolgen hat, ist im Mindestlohngesetz nicht definiert und liegt damit in der Entscheidungskompetenz der Betriebe. Dies hat zur Folge, dass ein breites Spektrum an Erfassungsarten auftritt (vgl. Boockmann et al. 2020). Unabhängig von der Erfassungsart werden gefälschte Arbeitszeitdokumente zumeist sogar als Voraussetzung für unentdeckte *Non-Compliance* gesehen. Manipulationen von Arbeitszeiterfassungsdokumenten gelten zudem als schwer nachweisbar, was wiederum die Arbeit der zuständigen Zollbehörden (§ 14 MiLoG) und damit auch die Durchsetzung des Mindestlohns erschwert (vgl. ebd.).

Die konkreten Verstöße bestehen meist darin, dass die tatsächlich erbrachte Arbeitszeit höher ist als die dokumentierte – was eine in der Regel intentionale Unterwanderung des Mindestlohns bedeutet. Wie Mindestlohnverstöße durch manipulierte Arbeitszeiterfassung gezielt begangen werden, zeigt die folgende Schilderung eines Landwirtschaftsbetriebs:

„Jemand, der vorher einen 40-Stunden-Vertrag hatte, der bekommt dann rein formal einen 30-Stunden-Vertrag, muss aber in den 30 Stunden die gleiche Arbeit machen. Er braucht für die Arbeit aber 40 Stunden, kriegt aber das gleiche Geld.“
(BET 18_Cai)

Im Umgang mit den nicht erfassten Arbeitszeiten sind drei verschiedene Praktiken erkennbar: In zahlreichen Fällen wird die geleistete Mehrarbeit überhaupt nicht vergütet, was ein Verstoß gegen § 20 MiLoG, der die gesetzeskonforme Vergütung mindestens in Höhe des Mindestlohns vorschreibt, ist und eine Ordnungswidrigkeit darstellt (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG). Häufig wird auch von einer illegalen Vergütung im Sinne von Schwarzarbeit berichtet; diese liegt vor, wenn der nicht erfasste Anteil der Arbeitszeiten illegal vergütet wird. Dies wiegt deutlich schwerer und stellt – im Gegensatz zum Mindestlohnverstoß – einen Straftatbestand dar und wird als sogenannter „führender Tatbestand“ eingestuft, da die illegale Vergütung ausnahmslos mit der Nicht-Abführung von Beiträgen zur Sozialversicherung (§ 266a StGB) einhergeht. Eine relevante Rahmenbedingung für die illegale Vergütung ist gemäß den vorliegenden Befunden außerdem der Um-

17 Für die Untersuchung der häufig sensiblen Fragen zur Einhaltung des Mindestlohns (gegebenenfalls sozial erwünschtes Antwortverhalten) wurden neben der Zusage der Anonymität spezifische Fragetechniken angewendet. Diese zielten zunächst darauf ab, den Gesprächsverlauf so zu lenken, dass die Befragten von sich aus von ihren Kenntnissen und Erfahrungen berichten. Gelang dies nicht, wurden die Fragestellungen auf eine allgemeinere Ebene verlagert, um auf diese Weise Raum für authentische Aussagen zu schaffen. Aus diesem Grund beruhen die Schilderungen der Befragten nur teilweise auf persönlichen Erfahrungen, eigenen Umgehungsversuchen oder Verstößen, sondern auch auf deren Alltagswissen. Dies ist bei der Einordnung der Aussagen zu berücksichtigen.

18 Die Befunde von Koch et al. (2018, 2020) zeigen, dass nur in wenigen Fällen eine solche Umwandlung von Beschäftigungsverhältnissen erfolgte – auch da viele Beschäftigte aufgrund der damit verbundenen Steuern und Abgaben kein Interesse an einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hatten; für die Betriebe ist hingegen die Flexibilität das handlungsleitende Motiv, an geringfügiger Beschäftigung festzuhalten. Befunde aus quantitativen Studien belegen demgegenüber insbesondere für den Zeitraum der Einführung des Mindestlohns signifikante Verschiebungen von geringfügiger zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (z. B. MLK 2020).

fang bzw. der Anteil der Bargeldtransaktionen, der je nach Branche und/oder Geschäftsmodell teils stark variiert. Als besonders anfällig für manipulierte Einträge gelten unseren Erkenntnissen zufolge handschriftliche und auf freier Eingabe basierende Zeiterfassungen (z. B. mit der Software Excel); automatisierte Erfassungssysteme werden hingegen als weniger fehleranfällig eingestuft (Koch et al. 2020).

Als betriebliche Motive für *Non-Compliance* werden häufig Gewinnmaximierung und hoher Wettbewerbsdruck genannt; ferner wird auch Existenzangst als Grund erwähnt, die vor allem infolge der Corona-Pandemie zugenommen habe (vgl. Kirchmann et al. 2022). Die Existenzangst der Betriebe und deren Umgang damit wirken sich in der Regel auch auf die Beschäftigten negativ aus. Das betriebliche Risiko, dass durch die wirtschaftliche Situation die Existenz bedroht ist, manifestiert sich oftmals in der Ausübung von Druck auf die Mindestlohnbeschäftigten. Diese werden gedrängt, *Non-Compliance* zu akzeptieren, um dadurch das Fortbestehen des Betriebs und des eigenen Arbeitsplatzes zu sichern bzw. zu unterstützen. Dies lässt sich anhand der folgenden Aussage eines Beschäftigten im Einzelhandel aufzeigen:

„Wir sitzen alle in einem Boot, da kann man ja auch mal hergehen und sagen: ‚Okay, solange unsere Wirtschaftslage hier so bescheiden ist, spielen wir jetzt mal mit.‘ Wir wollen ja auch nicht, dass unser Chef hier baden geht [gemeint sind wirtschaftliche Schwierigkeiten des Betriebs] und wir wollen ja auch nach der Pandemie hier weiterarbeiten.“

(BESCH 22_041)

In diesem Kontext ist zu beachten, dass Mindestlohnbeschäftigte trotz des allgemeinen Arbeitskräftemangels und objektiv guter Wechseloptionen nach eigener Einschätzung zumeist von einer eher schwachen Verhandlungsposition und nur wenig Optionen für einen Arbeitsplatzwechsel ausgehen. Dies wird zumeist mit geringer Mobilität und Flexibilität, einer fehlenden oder eher schlechten Ausbildung sowie allgemeinen Vermittlungsproblemen, insbesondere aufgrund des Alters und/oder der regionalen Wirtschaftsstruktur, begründet. Zudem hat die Mindestlohnbeschäftigung oftmals eine hohe Bedeutung für das Haushaltseinkommen, woraus – im Fall eines Arbeitsplatzverlustes – Sorge und Angst um die eigene Existenz resultieren und sich zugleich das Hauptmotiv für Mindestlohnbeschäftigte ergibt, an *Non-Compliance* mitzuwirken. Verstöße sowie Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft gab und gibt es seit der Einführung des Mindestlohns, sie haben sich während der Corona-Pandemie jedoch ausgeweitet. Viele Mindestlohnbeschäftigte sind der Ansicht, dass sie ihr Beschäftigungsverhältnis eher stabilisieren, wenn sie Gesetzesverstöße tolerieren, als wenn sie für ihre persönlichen Rechte eintreten.

Angesichts der pandemiebedingten wirtschaftlichen Herausforderungen wurde eine schwierige wirtschaftliche Lage des Arbeitgebers im Erhebungszeitraum der

Studie von Kirchmann et al. (2022) seitens der Befragten vermehrt proaktiv thematisiert. Im Vergleich zu den Befunden der beiden Vorgängerstudien wurde dies wesentlich häufiger als Grund erachtet, durch die Akzeptanz von *Non-Compliance* einen Beitrag zum Fortbestehen des Betriebs – und damit auch zum Erhalt der eigenen Beschäftigung – zu leisten.

Unabhängig vom Pandemiekontext sind Beschäftigte eher bereit, *Non-Compliance* zu tolerieren, wenn ihre Verhandlungsposition durch weitere Merkmale wie ein geringes Qualifikationsniveau, höheres Alter oder schwierige private Verhältnisse zusätzlich geschwächt ist. Eine weitere zentrale Ursache für die Tolerierung von *Non-Compliance* ist der Umstand, dass Beschäftigte über die Regelungen des MiLoG und die allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen oft schlechter informiert sind als die Unternehmensleitungen (Koch et al. 2018, 2020). Loyalität zum Betrieb, die oftmals mit einem guten persönlichen Verhältnis zur Leitungsebene oder einer langjährigen Betriebszugehörigkeit in Verbindung gebracht wird, kann ebenfalls ein Grund für die Tolerierung von *Non-Compliance* sein (ebd.).

Die überwiegende Mehrheit der Befragten aller drei Studien lehnt Verstöße gegen das MiLoG ab. Jedoch liegen auch Befunde vor, die eine gewisse Akzeptanz für *Non-Compliance* andeuten; diese seltene Haltung ist jedoch sehr voraussetzungsvoll und bezieht sich primär auf bestimmte betriebliche Lagen (u. a. Druck durch Auftraggeber, Personalmangel, Krankheit, existenzielle Notlagen mit drohendem Verlust von Arbeitsplätzen als Folgeeffekt) und/oder beschränkte Zeiträume. Sie ist zudem an die einvernehmliche Aushandlung zwischen Betrieben und Beschäftigten geknüpft. Wenn Verständnis für Verstöße geäußert wird, bezieht sich dies überwiegend auf die Motivlagen der Beschäftigten; dabei wird oftmals auf deren prekäre wirtschaftliche Situation verwiesen. Verständnis für Verstöße durch Betriebe besteht vergleichsweise selten. Im Falle existenzieller Notlagen von Betrieben werden die Folgen von *Non-Compliance* für beide Seiten mitunter als weniger gravierend eingeschätzt als konformes Verhalten.

6 Fazit

Dieser Beitrag hat untersucht, wie Betriebe auf den Mindestlohn reagieren, welche Strategien sie anwenden und welche Folgen dies für Betriebe und Beschäftigte hat. Die Ergebnisse zeigen, dass der Mindestlohn neben den erwünschten positiven Effekten für die Beschäftigten auch unerwünschte Nebeneffekte hat, besonders während der Einführungsphase. Nachfolgende Erhöhungen bis zur Anhebung auf 12 € im Jahr 2022, die hier nicht analysiert wird, erforderten vergleichsweise geringere Anpassungen.

Insgesamt steht der Mindestlohn per se inzwischen nicht mehr zur Disposition, jedoch besteht weiterhin Aushandlungsbedarf zwischen Politik, Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen bezüglich des Modus, des Umfangs und des Rhythmus seiner Anhebung.

Der Mindestlohn verändert häufig die innerbetrieblichen Lohnstrukturen und wirkt sich auch auf Beschäftigte aus, deren Löhne bereits über dem Mindestlohn liegen. Dies kann zu einem Verlust an Lohndifferenzierung zwischen Mitarbeitenden mit unterschiedlichen Kompetenzen führen. Sofern die bestehenden Lohnabstände erhalten bleiben sollen, übersteigen die gesamten Lohnkostensteigerungen oft die durch den Mindestlohn verursachten Mehrkosten. Viele Beschäftigte erleben zwar eine Verbesserung ihrer Entlohnung, diese ist jedoch oft mit weiteren betrieblichen Veränderungen verbunden.

Um die gestiegenen Lohnkosten zu bewältigen, setzen viele Betriebe auf organisatorische Veränderungen und/oder Innovationen. Diese Maßnahmen sollen die Effizienz steigern, erhöhen jedoch häufig die Arbeitsanforderungen und den Leistungsdruck für die Beschäftigten. Der Spielraum für Produktivitätssteigerungen durch Innovation variiert stark je nach Branche oder Geschäftsmodell und ist bei persönlichen Dienstleistungen oft begrenzt.

Ein anhaltend wichtiges Thema ist die Regeltreue (*Compliance*). Manipulierte Arbeitszeiterfassung ist eine häufige Strategie zur Umgehung des Mindestlohns und dient meist der Verschleierung illegaler Löhne. Anhand von *Non-Compliance* zeigt sich, dass sowohl die Verletzung von Arbeitnehmerrechten und Lohndumping als auch sonstige moralisch fragwürdige Beschäftigungsbedingungen durch den Mindestlohn zwar gedämpft, jedoch nicht gänzlich behoben werden können. Zur Verbesserung der *Compliance* sollten sich nicht nur Betriebe und Beschäftigte als Adressaten des Mindestlohns, sondern auch Behörden (Erhöhung der Kontrolldichte und -tiefe), die Politik (Rezeption der Evaluationserkenntnisse und Einleitung eines systematischen Prozesses des *Policy-Learning*) und die Sozialpartner (Erhöhung des Organisationsgrades und der Tarifbindung) künftig noch stärker einbringen.

Im Rahmen der weiteren Gestaltung des Mindestlohns wäre es wünschenswert, dass die unmittelbar beteiligten Akteure – insbesondere die Mindestlohnkommission und die Bundesregierung – die in diesem Beitrag aufgezeigten „Nebenwirkungen“ stärker berücksichtigen: Die Ergebnisse unterstreichen erstens die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der Mindestlohneffekte, da diese sowohl positive (Lohnerhöhungen für Geringverdiener) als auch negative Folgen (Arbeitsverdichtung, Investitionsrückgang) mit sich bringen können. Zweitens weisen die Erkenntnisse hinsichtlich der Anpassung der Lohnstrukturen und der Investitionen in Technologien zur Effizienzsteigerung auf Bedarfe hin, Betriebe bei der Bewältigung mindestlohnbedingter Herausforderungen zu unterstützen – besonders bei geringem Spielraum für Produktivitätssteigerungen. Da zumeist Zusammenhänge zwischen den Wirkungen des Mindestlohns auf Betriebe und Beschäftigte bestehen, ist es drittens notwendig, den Dialog zwischen den Sozialpartnern und weiteren beteiligten Akteuren, z. B. innerhalb der Mindestlohnkommission, beizubehalten und zu intensivieren. ■

LITERATUR

- Allegretto, S. / Reich, M.** (2018): Are Local Minimum Wages Absorbed by Price Increases? Estimates from Internet-based Restaurant Menus, in: *ILR Review* 71 (1), S. 35–63
- Baumann, A. / Bruttel, O.** (2020): Fünf Jahre gesetzlicher Mindestlohn, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70 (39–40), S. 4–10
- Bellmann, L. / Bossler, M. / Dütsch, M. / Gerner, H.-D. / Ohlert, C.** (2016): Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 18/2016, Nürnberg
- vom Berge, P. / Kaimer, S. / Copestake, S. / Eberle, J. / Haepf, T.** (2018): Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 6), Nürnberg
- Bispinck, R. / Dribbusch, H. / Kestermann, C. / Lesch, H. / Lübker, M. / Schneider, H. / Schröder, C. / Schulten, T. / Vogel, S.** (2020): Entwicklungen des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Forschungsbericht 562, Berlin
- Bispinck, R. / Fulda, C. / Lesch, H. / Lübker, M. / Schröder, C. / Schulten, T. / Vogel, S.** (2023): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Köln
- Boockmann, B. / Kirchmann, A. / Kleinemeier, R. / Krause-Pilatus, A. / Maier, A. / Nottmeyer, O. / Reiner, M. / Schafstädt, C. / Scheu, T. / Zühlke, A. / Bonin, H. / Puhe, H.** (2020): Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Forschungsbericht 563, Berlin
- Bosch, G. / Hüttenhoff, F. / Weinkopf, C.** (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden
- Bossler, M. / Gürtzgen, N. / Börschlein, B.** (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Forschungsbericht 5/2020, Nürnberg
- Bossler, M. / Gürtzgen, N. / Börschlein, E.-B. / Wiemann, J. S.** (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Forschungsbericht 9/2022, Nürnberg
- Burael, P. / Grabka, M. M. / Schröder, C. / Caliendo, M. / Obst, C. / Preuss, M.** (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur, Berlin, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Lohnstruktur.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff: 19. 04. 2024)
- Caliendo, M.** (2020): Fünf Jahre Mindestlohn: Einiges erreicht, aber wesentliche Ziele verfehlt, in: *ifo Schnelldienst* 73 (4), S. 23–28
- Deutscher Bundestag** (2021): Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2020. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – BT-Drs. 19/26337, Berlin
- Fedorets, A. / Himmelreicher, R.** (2021): Mindestlohn und Arbeitsintensität – Evidenz aus Deutschland, in: *WSI-Mitteilungen* 74 (6), S. 446–453
- Glemser, A. / Kuhnert, A. / Huber, S.** (2017): Einführung und Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland: Eine qualitative Studie im Auftrag des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). SOEP Survey Papers 474: Series C, Berlin
- Gregory, T. / Zierahn, U.** (2022): When the Minimum Wage Really Bites Hard: The Negative Spillover Effect on High-skilled Workers, in: *Journal of Public Economics* 206, DOI: 10.1016/j.jpubeco.2021.104582
- Grossman, J. B.** (1983): The Impact of the Minimum Wage on Other Wages, in: *Journal of Human Resources* 18 (3), S. 359–378
- von der Heiden, M. / Himmelreicher, R. K.** (2022): Was halten Geringverdienende vom Mindestlohn? Eine qualitative Untersuchung im Auftrag des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1158, Berlin
- Herok, S. / Himmelreicher, R. / Spahn, D.** (2019): Unsichere Arbeit. Sorgen und Ängste von Beschäftigten im Gastgewerbe nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, in: Delhey, J. / Lübke, C. (Hrsg.): *Diagnose Angstgesellschaft? Was wir wirklich über die Gefühlslage der Menschen wissen*, Bielefeld, S. 137–164
- Herzog-Stein, A. / Lübker, M. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. / Zwiener, R.** (2020): Fünf Jahre Mindestlohn – Erfahrungen und Perspektiven: Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der

Mindestlohnkommission 2020. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Policy Brief No. 24, Düsseldorf

Hirsch, B. T. / Kaufman, B. E. / Zelenska, T. (2015): Minimum Wage Channels of Adjustment, in: *Industrial Relations* 54 (2), S. 199–239

Ipsos (2023): Befragung zur betrieblichen Anpassungen in Folge des Mindestlohns. Methodenbericht und ausgewählte Ergebnisse, o. O.

Kirchmann, A. / Koch, A. / Maier, A. / Reiner, M. / Scheu, T. / Bonin, H. (2022): Folgen der Corona-Pandemie für Mindestlohnbeschäftigte und vom Mindestlohn betroffene Betriebe. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Tübingen/Bonn

Koch, A. / Kirchmann, A. / Reiner, M. / Scheu, T. / Boockmann, B. / Bonin, H. (2018): Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. IZA Institute of Labor Economics: IZA Research Report No. 84, Bonn

Koch, A. / Kirchmann, A. / Reiner, M. / Scheu, T. / Zühlke, A. / Bonin, H. (2020): Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. IZA Institute of Labor Economics: IZA Research Report No. 97, Bonn

Mayring, P. (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim/Basel

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

MLK (2020): Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin

MLK (2023): Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin

O'Connor, C. / Joffe, H. (2020): Intercoder Reliability in Qualitative Research: Debates and Practical Guidelines, in: *International Journal of Qualitative Methods* 19, DOI: 10.1177/1609406919899220

Pusch, T. / Rehm, M. (2017a): Mindestlohn, Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit, in: *WSI-Mitteilungen* 70 (7), S. 491–498

Pusch, T. / Rehm, M. (2017b): Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit, in: *Wirtschaftsdienst* 97 (6), S. 409–414

Weinkopf, C. (2020): Zur Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70 (39–40), S. 22–25

Weinkopf, C. / Hüttenhoff, F. (2017): Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft, in: *WSI-Mitteilungen* 70 (7), S. 533–539

AUTOREN

ANDREAS KOCH, Dr., Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) e. V. an der Universität Tübingen. Forschungsschwerpunkte: Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Mindestlohn, Fachkräftebedarf, qualitative Studien.

@ andreas.koch@iaw.edu

MARCEL REINER, M. A., Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) e. V. an der Universität Tübingen. Forschungsschwerpunkte: Mindestlohn, Compliance, Fachkräftebedarf, qualitative Studien.

@ marcel.reiner@iaw.edu

TOBIAS SCHEU, M. A., Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) e. V. an der Universität Tübingen. Forschungsschwerpunkte: Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Mindestlohn, qualitative Studien.

@ tobias.scheu@iaw.edu