

Jan Zilius, Oliver Bruttel\*

## Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bilanz nach fast vier Jahren

Der gesetzliche Mindestlohn wurde zum 1. Januar 2015 eingeführt, nachdem zuvor die möglichen Auswirkungen kontrovers diskutiert wurden.<sup>1</sup> Der Beitrag zieht auf Basis der inzwischen verfügbaren Daten und einer Vielzahl von Forschungsergebnissen Bilanz. In der Diskussion standen vor allem mögliche negative Beschäftigungseffekte im Vordergrund. Es hat sich aber gezeigt, dass auch andere Anpassungskanäle eine wichtige Rolle spielen.

Aus theoretischer Perspektive ist die Wirkung von Mindestlöhnen nicht eindeutig. Je nach zugrunde gelegtem Modell bzw. den Modellannahmen können Mindestlöhne sowohl negative, positive als auch neutrale Effekte entfalten.<sup>2</sup> Angesichts der theoretisch nicht eindeutig bestimmbarer Wirkungsrichtung ist die Analyse dessen, wie die Einführung oder Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns gewirkt hat, letztlich eine empirische Frage. Die Herausforderung besteht darin, die Effekte des Mindestlohns

von anderen Einflussfaktoren wie beispielsweise konjunkturellen oder demografischen Entwicklungen zu trennen. Die gängigste Methode zur Abschätzung kausaler Effekte des Mindestlohns ist der Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Bei diesem Ansatz wird die Entwicklung einer Treatment-Gruppe, die von der Einführung oder Anhebung des Mindestlohns betroffen ist, mit einer Kontrollgruppe verglichen, die davon nicht betroffen ist. Die flächendeckende Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns schließt die Anwendung klassischer Differenz-von-Differenzen-Ansätze allerdings weitestgehend aus, bei denen z.B. benachbarte US-Bundesstaaten verglichen wurden. Als Ausweg bietet sich erstens die Variation in der Mindestlohn Betroffenheit zwischen verschiedenen Regionen, Branchen, Betrieben oder Berufsgruppen an. Beim regionalen Ansatz werden beispielsweise Regionen mit unterschiedlichen Betroffenheitsgraden („Bites“) des Mindestlohns verglichen, wobei der Einfluss anderer Faktoren, wie der Wirtschaftsstruktur oder der regionalen Kaufkraft, mittels multivariater Regressionen kontrolliert wird. Zweitens können Beschäftigte, die vor der Mindestlohneinführung unter 8,50 Euro je Stunde verdienten, mit Beschäftigten verglichen werden, die knapp über 8,50 Euro erhielten. Inzwischen liegt eine Vielzahl von Studien vor, die auf Basis dieser beiden Ansätze die Wir-

\* Der Artikel gibt ausschließlich die Meinung der Autoren und nicht notwendigerweise die der Mindestlohnkommission wieder. Der Beitrag stützt sich insbesondere auf den umfangreichen Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, der der Bundesregierung am 26.6.2018 überreicht wurde, vgl. Mindestlohnkommission: Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin 2018. Die Mindestlohnkommission wurde von der Bundesregierung mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eingerichtet. Sie ist sozialpartnerschaftlich mit drei Arbeitnehmer- und drei Arbeitgebervertretern unter Leitung eines gemeinsam benannten Vorsitzenden besetzt. Der Kommission gehören zudem zwei beratende, nicht stimmberechtigte wissenschaftliche Mitglieder an. Die Mindestlohnkommission entscheidet alle zwei Jahre über die Anpassung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und legt der Bundesregierung einen Bericht über die Auswirkungen des Mindestlohns vor.

1 Vgl. Zeitgespräch „Das Mindestlohngesetz – Hoffnungen und Befürchtungen“ mit Beiträgen von J. Möller, K. Brenke, G. G. Wagner, T. Schulten, G. A. Horn, H. Lesch, A. Mayer, L. Schmid, P. Arni, W. Eichhorst, A. Spermann, K. F. Zimmermann, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 6, S. 387-406, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2014/6/das-mindestlohngesetz-hoffnungen-und-befuerchtungen/> (4.10.2018).

2 Vgl. z. B. G. J. Borjas: Labor economics, New York 2015; P. Cahuc, S. Carillo, A. Zylberberg: Labor economics, Cambridge MA 2014; A. Manning: The elusive employment effect of the minimum wage, London School of Economics and Political Science, Centre for Economic Performance Discussion Paper, Nr. 1428, London 2016. Eine gänzlich andere Perspektive nehmen keynesianisch geprägte Theorien ein, die davon ausgehen, dass ein Mindestlohn über zunehmende Einkommen eine positive Auswirkung auf die Nachfrage und damit auch auf die Produktion sowie das Wirtschaftswachstum und damit die Beschäftigung hat, vgl. in diesem Sinne H. Herr, A. Herzog-Stein, J. Kromphardt, C. Logeay, P. Nüß, T. Pusch, T. Schulten, A. Watt, R. Zwiener: Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Düsseldorf 2017.

**Jan Zilius** ist Vorsitzender der Mindestlohnkommission in Berlin.

**Dr. Oliver Bruttel** leitet die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn in Berlin.

kungen des Mindestlohns untersucht und Eingang in die Berichte der Mindestlohnkommission gefunden haben.<sup>3</sup>

### Löhne und Lohnstruktur

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat zu deutlichen Steigerungen des Stundenlohns am unteren Rand der Stundenlohnverteilung geführt.<sup>4</sup> Dies gilt zum einen für Beschäftigtengruppen, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns überdurchschnittlich häufig unter 8,50 Euro brutto je Stunde verdienten. Dazu zählen insbesondere Arbeitnehmer in Ostdeutschland, geringfügig Beschäftigte (sogenannter „Minijobber“), Personen ohne Berufsausbildung, Beschäftigte in kleineren Unternehmen sowie Frauen im Allgemeinen. Zum anderen war in solchen Branchen teilweise ein überdurchschnittlicher Stundenlohnanstieg zu verzeichnen, in denen vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein besonders hoher Anteil von Beschäftigten unterhalb von 8,50 Euro je Stunde verdiente.<sup>5</sup> Auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt sich, dass der durchschnittliche Stundenlohn der untersten 10 % der Stundenlohnverteilung von 2014 bis 2016 um insgesamt rund 15 % gestiegen ist, während das entsprechende zweijährige Lohnwachstum von 1998 bis 2014 durchschnittlich bei lediglich 1 % lag. Der Stundenlohn dieses untersten Dezils ist von 2015 bis 2016 zudem stärker gewachsen als der Stundenlohn höherer Dezile.<sup>6</sup> Die vorliegenden Wirkungsanalysen führen diese Lohnsteigerungen kausal auf die Mindestlohn-Einführung zurück.

Bei den Bruttomonatslöhnen zeigen sich allerdings deutlich geringere oder keine Effekte. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass es nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns teilweise zu Reduzierungen der vertraglich vereinbarten bzw. bezahlten individuellen Arbeitszeit kam, die die Effekte bei den Stundenlöhnen ganz oder teilweise nivelliert haben. In den Verdienst(-struktur-)erhebungen

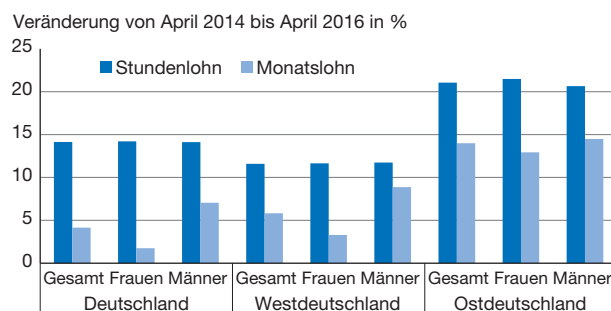
3 Vgl. zum Differenz-von-Differenzen-Ansatz ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 24 ff.; sowie A. Baumann, O. Bruttel, M. Dütsch, R. Himmelreicher, C. Ohlert: Methoden zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, in: Zeitschrift für Evaluation, 17. Jg. (2018), H. 1, S. 81-107. Für eine Übersicht der von der Mindestlohnkommission beauftragten Forschungsprojekte siehe Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 38 f.

4 Vgl. zu diesem Abschnitt ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 43 ff.

5 Dazu zählen unter anderem das Taxigewerbe, in dem 2014 rund 70 % der Beschäftigten weniger als 8,50 Euro pro Stunde erhielten, das Gastronomiegewerbe (52 %), bestimmte Post-, Kurier- und Expressdienste (40 %), das Beherbergungsgewerbe (33 %), private Wach- und Sicherheitsdienste (32 %), die Herstellung von Back- und Teigwaren (31 %), Call Center (30 %) oder der Einzelhandel (22 %), vgl. ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 44 ff.

6 Vgl. P. Burauel, M. Grabka, C. Schröder, M. Caliendo, C. Obst, M. Preuss: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Berlin 2018, S. 32 ff.

### Abbildung 1 Durchschnittliche Verdienste in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich



Basis: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit weniger als 8,50 Euro je Stunde. 2016 sind es Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 8,54 Euro je Stunde. Stunden- und Monatslöhne sind auf Basis der bezahlten Stunden, ohne bezahlte Überstunden berechnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2016.

des Statistischen Bundesamts stieg der Stundenlohn bei Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich von 2014 bis 2016 um rund 14 % – ähnlich wie im SOEP –, der Monatslohn hingegen lediglich um etwa 4 % (vgl. Abbildung 1). Nach Einführung des Mindestlohns hat sich eine stark besetzte Lohnklasse am bzw. knapp oberhalb des Mindestlohns gebildet, wodurch die Lohndifferenzierung am unteren Ende der Lohnverteilung gesunken ist. Die Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamts weisen für 2015 und 2016 einen Personenkreis von rund 2,5 Mio. Beschäftigten mit Stundenlöhnen um 8,50 Euro aus (definiert als Lohnklasse zwischen 8,25 und 8,74 Euro pro Stunde). Deskriptive Ergebnisse deuten darüber hinaus auf „Spillover-Effekte“ hin, d. h., dass nach Einführung des Mindestlohns auch eine überdurchschnittliche Stundenlohnentwicklung im Bereich knapp oberhalb des Mindestlohns zu beobachten war. Auch qualitative Befragungen sowie Umfragen unter Betrieben legen nahe, dass teilweise mindestlohnbedingte Lohnanpassungen oberhalb von 8,50 Euro vorgenommen wurden. Die Einführung des Mindestlohns hat bislang allerdings nicht zu einer nennenswerten Veränderung der Größe und Zusammensetzung des Niedriglohnsektors geführt.

### Einhaltung des Mindestlohns

Nach wie vor scheint jedoch eine erhebliche Zahl von Beschäftigten Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns zu erhalten.<sup>7</sup> Die Schätzung zur Zahl der Perso-

7 Vgl. zu diesem Abschnitt ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 59 ff.

nen bzw. Beschäftigungsverhältnisse, für die auch nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weniger als 8,50 Euro je Stunde gezahlt wurden, variiert je nach Datenquelle. Die Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamts, die auf Angaben von Betrieben basiert, weist für 2016 rund 750 000 Beschäftigungsverhältnisse unterhalb der Mindestlohngrenze aus. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ermittelt auf Basis des SOEP, das sich auf Angaben von Beschäftigten stützt, rund 1,8 Mio. Beschäftigte mit einem Verdienst unter 8,50 Euro je Stunde im Jahr 2016, wenn die vertragliche Arbeitszeit zugrundegelegt wird. Bei der Interpretation der Zahlen muss im Auge behalten werden, dass sowohl die Verdiensterhebung als auch das SOEP auf Befragungen beruhen. Dies impliziert, dass die erhobenen Daten eine Streuung um die tatsächlichen Werte aufweisen und eine exakte Messung dadurch nicht möglich ist. So kann es sein, dass Löhne unterhalb des Mindestlohns nicht automatisch den Tatbestand eines Mindestlohnverstößes erfüllen. Umgekehrt kann es sein, dass mögliche Verstöße in den Daten nicht erfasst werden.

Beide Datenquellen, Verdiensterhebung wie SOEP, haben ihre Einschränkungen, die dazu führen können, dass die genannten Zahlen größer oder kleiner werden. Die konkreten methodischen Beschränkungen betreffen zum einen die Abgrenzung des anspruchsberechtigten Personenkreises. Hierzu zählen insbesondere die Erfassung der vorübergehenden Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn für bestimmte Branchen und die angemessene Berücksichtigung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen („Minijobs“). Zum anderen stellt die Berechnung des Stundenlohns aus der wöchentlichen Arbeitszeit und den Monatsverdiensten eine Herausforderung dar. Dies betrifft insbesondere die Anrechenbarkeit von Lohnbestandteilen wie beispielsweise bestimmte Arten von Zulagen und Überstundenentgelten sowie die Erfassung von bezahlter und unbezahlter Mehrarbeit. Darüber hinaus besteht bei der Verdiensterhebung grundsätzlich die Möglichkeit, dass die befragten Betriebe dazu neigen, durch ihre Angaben Nichteinhaltungen des Mindestlohns nicht zu berichten. Beim SOEP besteht prinzipiell die Möglichkeit, dass Beschäftigte ungenaue Angaben insbesondere zur Arbeitszeit machen.<sup>8</sup>

8 Für das Jahr 2017, also nach Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro pro Stunde, gibt es zu Beschäftigungsverhältnissen, die unterhalb dieser neuen Mindestlohngrenze liegen, nur Zahlen aus der Verdiensterhebung. Für April 2017 weist sie rund 830 000 Beschäftigungsverhältnisse mit einer Vergütung unterhalb der neuen Mindestlohngrenze aus. Rund 500 000 Beschäftigungsverhältnisse lagen unterhalb von 8,50 Euro je Stunde. Die zuvor genannten Einschränkungen zur Interpretation der Zahlen sind auch hier zu beachten.

Die Befunde zur Nichteinhaltung des Mindestlohns haben auch Implikationen für die Interpretation der Ergebnisse der kausalen Wirkungsstudien, wie beispielsweise zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung oder auf die Armutsgefährdung. Diese Studien können nur solche Effekte ermitteln, die sich aus dem tatsächlichen Umsetzungsgrad ergeben, nicht aber solche, die sich bei einer vollständigen, gesetzeskonformen Umsetzung ergeben würden.

Die Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns wird von den Zollbehörden im Rahmen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) überprüft. Die Kontrolldichte ist nach einem Rückgang in den Jahren 2015 und 2016 zuletzt wieder gestiegen: Im Jahr vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, 2014, hat der Zoll 63 000 Arbeitgeber geprüft, im Jahr der Einführung rund 44 000, 2016 rund 40 000 und im Jahr 2017 rund 52 000. Für rund 31 000 der 2017 geprüften Arbeitgeber ist vorrangig das Mindestlohngesetz einschlägig, die anderen fallen überwiegend in den Geltungsbereich der Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Im Jahr 2017 wurden 5442 Ermittlungsverfahren wegen eines Verstößes gegen das Mindestlohngesetz eingeleitet. Davon entfiel jeweils rund die Hälfte auf die Nicht- bzw. nicht fristgerechte Bezahlung des Mindestlohns sowie Verstöße gegen die Dokumentationspflichten. Die Mindestlohnkommission hat in ihrem aktuellen Bericht betont, dass es „wichtig [ist], dass der Zoll bei seinen Kontrollen stärker diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nimmt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besonders hohe Relevanz hat. Eine hohe Kontrolldichte in diesen vom Mindestlohn besonders betroffenen Bereichen leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zügig und nachhaltig aufgedeckt und geahndet werden.“<sup>9</sup>

Zur Art der Verstöße liegen keine quantitativen Forschungsergebnisse vor. Allerdings geben Erkenntnisse aus den Zollprüfungen sowie aus qualitativen Studien Aufschluss darüber, auf welche Arten der Mindestlohn umgangen wird. Dazu zählt insbesondere die fehlende oder nicht korrekte Erfassung der Arbeitszeit. Dies umfasst beispielsweise die Nichtdokumentation, das Einrechnen von nicht gewährten Pausen in die Arbeitszeit, die Nichtvergütung von Rüstzeiten oder Vor- und Nacharbeiten, die Nichtvergütung von Leerfahrten im Personentransportgewerbe sowie fehlerhaft geführte Arbeitszeitkonten. Aber auch unrealistisch hohe Leistungsvorgaben, sodass die aufgetragenen Arbeiten in der vorgesehenen bezahlten Zeit nicht möglich sind, werden in der Praxis beobachtet. Schließlich stellt die

9 Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 11 bzw. S. 71.

Tabelle 1  
**Beschäftigungsentwicklung von 2014 bis 2017**

	Bestand (jeweils April des Jahres)				Veränderung zum Vorjahresmonat					
	2014	2015	2016	2017	2015		2016		2017	
	in 1000	in 1000	in 1000	in 1000	in 1000	in %	in 1000	in %	in 1000	in %
<b>Alle Branchen</b>										
Insgesamt	33528	33990	34623	35255	462	1,4	633	1,9	631	1,8
SvB <sup>1</sup>	28581	29196	29873	30565	615	2,2	677	2,3	692	2,3
AgB <sup>2</sup>	4947	4794	4750	4690	-153	-3,1	-44	-0,9	-60	-1,3
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn stark betroffene Branchen</b>										
Insgesamt	6482	6600	6749	6851	118	1,8	150	2,3	101	1,5
SvB <sup>1</sup>	4461	4655	4817	4946	193	4,3	162	3,5	129	2,7
AgB <sup>2</sup>	2021	1945	1932	1905	-76	-3,7	-13	-0,7	-27	-1,4
<b>Restliche Branchen</b>										
Insgesamt	27046	27390	27874	28404	344	1,3	484	1,8	530	1,9
SvB <sup>1</sup>	24120	24542	25056	25620	421	1,7	515	2,1	563	2,2
AgB <sup>2</sup>	2926	2849	2818	2785	-77	-2,6	-31	-1,1	-33	-1,2

Anmerkung: Beschäftigte ab 18 Jahre, ohne Auszubildende. Für die Auswahl der Branchen mit starker Mindestlohnbetreffenheit vgl. ausführlich Mindestlohnkommission: Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin 2018, S. 44 f.

<sup>1</sup> SvB = Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. <sup>2</sup> AgB = ausschließlich geringfügige Beschäftigung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

ungerechtfertigte Anrechnung von Kost und Logis auf den Mindestlohn oder die Verrechnung der Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen einen Verstoß gegen das Mindestlohngesetz dar.

### Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, offene Stellen und Arbeitszeit

Die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns getroffenen Vorhersagen von substantziellen negativen Beschäftigungseffekten durch den Mindestlohn<sup>10</sup> sind – jedenfalls bislang – nicht festzustellen. Vielmehr ist im Zeitverlauf weiterhin eine Zunahme der Gesamtbeschäftigung zu beobachten. Von April 2014 bis April 2017 war im Jahresvergleich jeweils ein Zuwachs zwischen 1,4 % und 1,9 % zu verzeichnen (vgl. Tabelle 1). Dahinter verbergen sich jedoch zwei unterschiedliche Entwicklungen: Auf der einen Seite ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gestiegen und zwar interessanterweise über weite Strecken auch gerade in solchen Branchen, in denen ein besonders hoher Anteil an Beschäftigten vor Einführung des gesetzlichen Mindest-

lohns unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdiente. Auf der anderen Seite ist die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Januar 2015 im Vergleich zum Januar 2014 um rund 100000 gesunken, bis April 2015 waren es im Jahresvergleich rund 153000.<sup>11</sup> Der Rückgang war in Branchen höher, die stärker vom Mindestlohn betroffen waren. Rund die Hälfte davon ist in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis gewechselt, die andere Hälfte hat sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen oder arbeitslos gemeldet.

Inzwischen liegt eine Reihe von Studien vor, die sich mittels des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes mit der Wirkung des Mindestlohns auf die Beschäftigung befassen.<sup>12</sup> Diese kommen einheitlich zum Ergebnis, dass es – im Vergleich zu einer Situation ohne Einführung des Mindestlohns – zu einem Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung gekommen ist. Hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weisen die Studien uneinheitliche Ergebnisse mit sowohl negativen als auch

10 Vgl. z. B. P. Arni, W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann, K. F. Zimmermann: Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, in: Schmollers Jahrbuch, 134. Jg. (2014), H. 2, S. 149-182; A. Knabe, R. Schöb, M. Thum: Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 15. Jg. (2014), H. 2, S. 133-157.

11 Bei der geringfügigen Beschäftigung wird zwischen ausschließlich geringfügig Beschäftigten, die also keine andere Stelle haben, und nebenberuflich geringfügig Beschäftigten, die einen „Minijob“ zusätzlich zu einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis ausüben, unterschieden.

12 Für eine detaillierte Übersicht vgl. Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 99 ff.

positiven Effekten aus, die gemessen an der Gesamtzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse jedoch gering sind. Der negative Effekt bezieht sich dabei durchweg auf einen geringeren Beschäftigungsaufbau, als dies in einer Situation ohne Mindestlohn der Fall gewesen wäre. Es fand also kein Abbau vorhandener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung statt. Für die Gesamtbeschäftigung weist die Mehrzahl der Studien in Summe auf einen leicht negativen Effekt aufgrund der Einführung des Mindestlohns hin, der sich vor allem aus der verringerten Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse speist.

Gewissermaßen spiegelbildlich zur Beschäftigungsentwicklung ist die Arbeitslosigkeit seit 2015 weiter rückläufig. Die Beschäftigten aus Branchen, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stark betroffen waren, sind nicht verstärkt arbeitslos geworden. In kausalen Wirkungsanalysen konnte ebenfalls kein statistisch signifikanter Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden.<sup>13</sup>

Auch die Zahl der gemeldeten offenen Stellen hat sich weiterhin positiv entwickelt. In vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen in Ostdeutschland war im Vergleich zur Gesamtentwicklung offener Stellen in Ostdeutschland allerdings ein deutlich geringerer Anstieg erkennbar.<sup>14</sup> Erste Ergebnisse deuten zudem darauf hin, dass sich Anforderungen der Arbeitgeber an die Qualifikation und Kenntnisse der Bewerber bei Neueinstellungen im Mindestlohnbereich erhöht haben.<sup>15</sup>

Mithin hatte die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die größten Auswirkungen auf die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit.<sup>16</sup> In Unternehmensbefragungen sowie qualitativen Studien wird darauf verwiesen, dass die Anpassung der Arbeitszeit bzw. die Arbeitsverdichtung eine wesentliche Anpassungsreaktion der Betriebe auf die Einführung des Mindestlohns darstellte.<sup>17</sup> Dies zeigt sich teilweise auch in den quantitativen Daten: Bei Beschäftigten, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weniger als 8,50 Euro je Stunde verdient haben, ist die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit unmittelbar nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deutlich zurück-

gegangen. Bei der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit gab es nach Auskunft der Beschäftigten im SOEP hingegen keine bzw. lediglich leichte Veränderungen. Dieser Befund sollte weiter analysiert werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Unregelmäßigkeiten bei der Erfassung der Arbeitszeit hinsichtlich der Umgehung des Mindestlohns als besonders relevant angesehen werden.

### „Aufstocker“ und Armutsgefährdung

Im Vorfeld der Mindestlohneinführung wurde die Hoffnung geäußert, dass der Mindestlohn die Zahl der Empfänger von staatlichen Transferzahlungen (insbesondere von Arbeitslosengeld II) reduzieren könnte.<sup>18</sup> Von Interesse ist dabei insbesondere der Personenkreis der rund 1,2 Mio. Beschäftigten, die trotz Erwerbstätigkeit Arbeitslosengeld II erhalten (sogenannte „Aufstocker“). Deren Zahl ist mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nur geringfügig mehr als im Durchschnitt der Vorjahre zurückgegangen. Dass es zu keiner deutlicheren Reduzierung dieser „Aufstocker“ kam, ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der ergänzende Arbeitslosengeld-II-Bezug vor allem aus der häufig relativ geringen Wochenarbeitszeit sowie der Zahl nicht erwerbstätiger Haushaltsmitglieder (zumeist Kinder) resultiert. Zudem können hohe Wohnkosten insbesondere in Ballungsgebieten trotz Mindestlohns zu einer Bedürftigkeit führen. Nur rund 3 % aller erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher sind alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, für die der Mindestlohn seiner Bemessung nach dazu geeignet ist, nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein.<sup>19</sup> Dementsprechend fällt der Rückgang der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher in Single- und Paarhaushalten ohne Kinder nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stärker aus als bei Alleinerziehenden und Paarhaushalten mit Kindern. Unabhängig von der Auswirkung auf die Zahl der Transferleistungsbezieher kann es für die betroffenen Personen einen qualitativen Unterschied geben, ob sie ihr Einkommen über den Bezug von Sozialleistungen oder durch Arbeit erzielen.

In Hinblick auf die Armutsgefährdung zeigt sich ein ähnliches Muster. Auch hier ist der Mindestlohn nur begrenzt geeignet, die Armutsrisiken zu reduzieren. Auch die inter-

13 Vgl. ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 105 ff.

14 Vgl. ausführlich ebenda, S. 114 ff.

15 Vgl. N. Gürtzgen, A. Kubis, M. Rebien, E. Weber: Neueinstellungen auf Mindestlohniveau. Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen, IAB-Kurzbericht, Nr. 12/2016, Nürnberg 2016.

16 Vgl. ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 109 ff.

17 Vgl. z. B. L. Bellmann, M. Bossler, M. Dütsch, H.-D. Gerner, C. Ohlert: Folgen des Mindestlohns in Deutschland – Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen, IAB-Kurzbericht, Nr. 18/2016, Nürnberg 2016; A. Koch, A. Kirchmann, M. Reiner, T. Scheu, B. Boockmann, H. Bonin: Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Tübingen u. a. O. 2018.

18 Vgl. zu diesem Abschnitt ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 74 ff.; sowie K. Bruckmeier, S. Becker: Auswirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Nürnberg 2018.

19 In der Gesetzesbegründung zum Mindestlohngesetz wurde darauf abgestellt, dass ein alleinstehender Vollzeitbeschäftigter zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung in der Lage sein soll, mit einem Stundenlohn von 8,50 Euro ein Monatseinkommen oberhalb der (existenzsichernden) Pfändungsfreigrenze nach § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO zu erzielen (Deutscher Bundestag: Entwurf einer Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, Bundestagsdrucksache 18/1558, S. 28). Damit verbunden wäre das Ausscheiden aus dem Arbeitslosengeld-II-Bezug.

nationale Forschung zeichnet hinsichtlich der Reduzierung der Armutsgefährdung durch die Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen ein eher skeptisches Bild.<sup>20</sup> Dies ist auf drei Gründe zurückzuführen: Erstens sind besonders armutsgefährdete Personengruppen häufig nicht erwerbstätig und können somit nicht vom Mindestlohn profitieren. Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten sind rund 69 % im erwerbsfähigen Alter und 23 % erwerbstätig. Zweitens lebt nur ein Teil der Mindestlohnbezieher in armutsgefährdeten Haushalten. Von den Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten, lebten rund 27 % in armutsgefährdeten Haushalten. Drittens resultiert eine Armutsgefährdung von Erwerbstätigen wie bei der SGB-II-Bedürftigkeit häufig nicht aus einem geringen Stundenverdienst, sondern aus einer geringen Wochenarbeitszeit.

### Auswirkungen auf Betriebe und Unternehmen

Rund 12 % der Betriebe in Deutschland hatten vor Einführung des Mindestlohns mindestens einen Beschäftigten, der weniger als 8,50 Euro in der Stunde verdiente und waren somit von der Mindestlohneinführung direkt betroffen.<sup>21</sup> In Westdeutschland waren es 9 %, in Ostdeutschland 24 %. Zudem waren die Betriebe besonders stark in bestimmten Branchen vertreten, unter anderem im Gastgewerbe, im Einzelhandel sowie im Bereich Nahrungs- und Genussmittel. In den betroffenen Betrieben verdiente im Durchschnitt knapp die Hälfte der Belegschaft weniger als 8,50 Euro pro Stunde.<sup>22</sup> Während auf gesamtwirtschaftlicher Ebene keine messbaren Effekte des Mindestlohns auf gängige Wettbewerbsindikatoren wie Arbeitskosten, Lohnstückkosten, Produktivität und Gewinne zu beobachten waren, sind diese bei Betrieben und Branchen mit einer hohen Mindestlohn Betroffenheit teilweise durchaus erkennbar. So ist die Bruttolohnsumme je Beschäftigtem in Betrieben, die von der Mindestlohneinführung direkt betroffen waren, um 6,3 % stärker gestiegen als in Betrieben, die davon nicht betroffen waren.

Neben den messbaren Lohnkosten waren die im Zuge der Mindestlohneinführung ausgeweiteten Dokumentationspflichten der Arbeitgeber hinsichtlich der Arbeitszeit und der damit möglicherweise einhergehende Erfüllungsaufwand ein kontrovers diskutiertes Thema in der Öffent-

lichkeit.<sup>23</sup> Die ausgeweiteten Dokumentationspflichten betreffen bestimmte Branchen sowie branchenunabhängig alle 6,7 Mio. geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Aufgrund des Mindestlohngesetzes unterliegen nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zusätzlich rund 1,9 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in den ausgewählten Branchen der Dokumentationspflicht. Dies entspricht rund 6,3 % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland. Im Rahmen der Verdiensterhebungen 2015 und 2016 des Statistischen Bundesamts wurden die Betriebe auch zu einem möglichen Mehraufwand durch die gesetzliche Aufzeichnungspflicht befragt. 13 % der Betriebe, bei denen der Mindestlohn nach eigenem Bekunden betriebliche Anpassungsmaßnahmen auslöste, sahen keinen Mehraufwand in den Aufzeichnungspflichten, 43 % einen geringen Mehraufwand und 42 % einen erheblichen Mehraufwand. In der Diskussion um den Erfüllungsaufwand ist die im Mindestlohngesetz verankerte Dokumentationspflicht allerdings von den Regelungen des Arbeitszeitgesetzes, das bereits zuvor galt, dessen Anforderungen im Zuge der Umsetzung der Dokumentationspflicht aber offenbar stärker in den Fokus der Betriebe rückten, zu trennen. Dies betrifft beispielsweise die Beachtung der täglichen Höchstarbeitszeit und die Dokumentation von Überstunden. Aus Sicht des Zolls sind die Dokumentationspflichten erforderlich, damit der gesetzliche Kontrollauftrag erfüllt werden kann. Sie können zudem dazu beitragen, es den Beschäftigten zu erleichtern, ihre Ansprüche auf Bezahlung der geleisteten Arbeit durchzusetzen.

Der Mindestlohn kann auch Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität haben.<sup>24</sup> So ist denkbar, dass Betriebe Arbeit durch Kapital ersetzen, mehr in Weiterbildung investieren, ihr Personalmanagement verbessern, höhere Leistungsstandards einführen oder produktivere Arbeitskräfte einstellen. Zudem könnte die höhere Entlohnung zu mehr Motivation und infolgedessen zu einem höheren Arbeitseinsatz bei den Beschäftigten führen. Ein geringerer Verdienstabstand in Lohngruppen oberhalb des Mindestlohns könnte dagegen zu sinkender Arbeitsmotivation führen. Bei gleichbleibendem Umsatz ergäbe sich eine steigende Arbeitsproduktivität rein rechnerisch auch aus einem Rückgang der Zahl der Beschäftigten. Für die Jahre 2015 und 2016 lassen sich auf Basis des IAB-Betriebspanels keine Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die als Umsatz pro Beschäftigtem definierte Produktivität

20 Vgl. Überblick bei K. Bruckmeier, S. Becker, a. a. O., S. 29 ff.

21 Vgl. zu diesem Abschnitt ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 125 ff.; sowie insbesondere M. Bossler, N. Gürtzgen, B. Lochner, U. Betzl, L. Feist, J. Wegmann: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Nürnberg 2018.

22 Vgl. L. Bellmann, M. Bossler, H.-D. Gerner, O. Hübler: Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben, IAB-Kurzbericht, Nr. 6/2015, Nürnberg 2015.

23 Vgl. zur Diskussion um Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 134 ff.

24 Vgl. ausführlich Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 133 f. sowie zu den theoretischen Überlegungen und Erkenntnissen aus Großbritannien R. Riley, C. R. Bondibene: Raising the standard: Minimum wages and firm productivity, in: Labour Economics, 44. Jg. (2017), H. 1, S. 27-50.

identifizieren. Allerdings zeigen Studien, die auf der Befragung von Beschäftigten basieren, mitunter eine leichte Zunahme der subjektiv empfundenen Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten, die vom Mindestlohn profitiert haben. Gleichzeitig hätten die Anforderungen an diese Personengruppe sowie auch deren Arbeitsbelastung zugenommen. Hinsichtlich anderer produktivitätsbezogener Parameter wie betrieblicher Weiterbildung oder Sachkapitalinvestitionen weisen die vorliegenden Kausalanalysen auf keine oder vernachlässigbare Auswirkungen hin. Gleiches gilt für das betriebliche Ausbildungsplatzangebot.<sup>25</sup>

Als Kehrseite der gestiegenen Lohnkosten und konstanter Produktivität fielen die Gewinne – definiert als Differenz zwischen Umsatz und den Hauptkostenbestandteilen Vorleistungen und Lohnkosten (gemessen als Bruttolohnsumme) – in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben von 2014 bis 2015 um rund 9 Prozentpunkte niedriger aus als in nicht betroffenen Betrieben.<sup>26</sup> Kurzfristig zeigte sich allerdings sowohl gesamtwirtschaftlich als auch in den vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffenen Branchen keine nennenswert veränderte Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität. Weder nahmen die Marktaustritte in Form von Gewerbeabmeldungen oder Insolvenzen noch die Gewerbeabmeldungen zu. Allerdings lassen sich Veränderungen im Wettbewerbsumfeld mitunter erst mittel- bis langfristig beobachten.<sup>27</sup>

Ein letzter Bereich, in dem sich Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns manifestieren können, sind schließlich die Verbraucherpreise.<sup>28</sup> Betriebe haben in Unternehmensbefragungen nach Einführung des Mindestlohns Preiserhöhungen regelmäßig als eine der häufigsten Reaktionen zur Kompensation der gestiegenen Kosten genannt. In der Tat sind die Preise in einigen Branchen, die vom gesetzlichen Mindestlohn stark betroffen sind, überdurchschnittlich stark gestiegen, ohne dass dies einen spürbaren Effekt auf den Gesamtpreisindex gehabt hätte. So ist der Gesamtpreisindex zwischen 2014 und 2016 um

insgesamt 0,8 % gestiegen. Im gleichen Zeitraum lag der Preisanstieg für Taxifahrten bei durchschnittlich 15,2 %, für Zeitungen und Zeitschriften bei 10,1 %, für Post- und Kurierdienstleistungen bei 7,0 % und für Dienstleistungen in Restaurants, Cafés usw. bei 5,0 %. Der Preisanstieg in den vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen dürfte dabei aber nicht ausschließlich auf den Mindestlohn, sondern auch auf die allgemeine Preisentwicklung zurückzuführen sein.

## Fazit

Im Vorfeld der Mindestlohneinführung wurde die akademische Diskussion teilweise sehr verengt auf die möglichen negativen Beschäftigungseffekte geführt. Dabei ist die Beschäftigung nur ein Anpassungskanal, mit dem die Betriebe auf die gestiegenen Stundenlohnkosten reagieren können. Vielmehr gibt es eine in der internationalen Mindestlohnforschung auch zunehmend thematisierte große Bandbreite nicht direkt beschäftigungsbezogener Anpassungskanäle wie z. B. Arbeitszeit, Preise oder Produktivität, durch die Betriebe die gestiegene Lohnkosten ausgleichen können.<sup>29</sup> Dieses Spektrum möglicher Anpassungsreaktionen hat auch die Mindestlohnkommission in ihren beiden bisherigen Berichten adressiert.

Nach der teils hitzigen Diskussion vor seiner Einführung ist der gesetzliche Mindestlohn fast vier Jahre nach seiner Einführung ein Stück weit Normalität in Deutschland geworden. Die Mindestlohnkommission hat durch ihre Berichte und die von ihr beauftragten Forschungsprojekte versucht, die Diskussion auf eine empirisch fundierte Basis zu stellen. Auch mit Blick auf ihren dritten Bericht, den sie im Juni 2020 vorzulegen hat, wird sie erneut eine Reihe von Forschungsprojekten in Auftrag geben. Darin wird es zum einen darum gehen, noch nicht beantwortete Fragestellungen zu untersuchen, zum anderen ist es aufgrund der Datenlage nun in vielen Fällen auch möglich, die mittelfristigen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns zu beleuchten.

25 Zur betrieblichen Weiterbildung und zum Ausbildungsgeschehen vgl. Mindestlohnkommission, a. a. O., S. 116 ff., zum Investitionsverhalten vgl. ebenda, S. 136 f.

26 Vgl. ebenda, S. 141 ff.

27 Vgl. ebenda, S. 143 ff.

28 Vgl. hierzu ebenda, S. 137 ff.

29 Vgl. in diesem Sinne bereits D. Metcalf: Why has the British national minimum wage had little or no impact on employment?, in: Journal of Industrial Relations, 50. Jg. (2008), H. 3, S. 489-512; J. Schmitt: Explaining the small employment effects of the minimum wage in the United States, in: Industrial Relations, 54. Jg. (2015), H. 4, S. 547-581; OECD: OECD Employment Outlook 2015, Paris 2015.

### Title: *The Effects of the Statutory Minimum Wage – Taking Stock Four Years After Its Introduction*

**Abstract:** *Germany did not establish a statutory minimum wage until 2015. Its introduction affected around 11 % of the workforce. Based on the German Minimum Wage Commission's second report, we provide a broad review of the measurable effects so far. The examined effects range from wage development, employment, unemployment and vacancies to welfare dependency and the risk of poverty to labour costs, productivity, prices, profits and the competitive environment. We also discuss issues of compliance in relation to the implementation of the new wage floor.*

**JEL Classification:** J21, J31, J38, K31