

Bilanz nach fünf Jahren: Was hat der gesetzliche Mindestlohn gebracht?

In Deutschland gilt seit dem 1. Januar 2015 ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn. Im Vorfeld seiner Einführung wurden die möglichen Auswirkungen äußerst kontrovers diskutiert. Nach fünf Jahren liegt eine Reihe von Studien vor, die die Wirkung der Mindestlohngesetzgebung evaluieren. Welche Beschäftigungseffekte lassen sich feststellen? Hat der Mindestlohn Arbeitsplätze gekostet, und wie viel Arbeitsvolumen ist durch den Mindestlohn verdrängt worden? In welchem Umfang wurde der Mindestlohn bisher umgesetzt? Welche Anpassungskanäle wurden von den Unternehmen genutzt, um Entlassungen zu vermeiden? Konnte die Zahl der Transferempfänger und das Armutsrisiko reduziert werden? Wird die Coronakrise zum Stresstest für den Mindestlohn? Unsere Autoren diskutieren über Antworten auf diese Fragen.

Andreas Knabe, Ronnie Schöb und Marcel Thum

Alles im grünen Bereich?*

»Selbst FDP-Anhänger wollen höheren Mindestlohn«, titelte Spiegel Online aufgrund einer Umfrage unter 5 000 Bundesbürgern am 6. März 2020. Der Mindestlohn ist in Deutschland als arbeitsmarktpolitisches Instrument angekommen, nachdem er lange Zeit mit Argwohn betrachtet wurde. Er passe nicht zum deutschen Sozialsystem und gefährde Arbeitsplätze, so der früher vorherrschende Tenor. Dies hat sich in den letzten fünf Jahren deutlich geändert. Selbst in wirtschaftsliberalen Medien hat sich das zuvor vor allem von politisch eher links stehenden Medien und Parteien vorgetragene Narrativ durchgesetzt, der Mindestlohn helfe Niedriglohnbezieher und koste keine Arbeitsplätze. Inzwischen gibt es selbst in seriösen akademischen Publikationen Veröffentlichungen, die diesem Narrativ folgen (vgl. Bruttel, Baumann und Dütsch 2019).

* Dieser Text basiert in wesentlichen Teilen auf einem Beitrag der Autoren, der demnächst in den *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* erscheint (Knabe, Schöb und Thum 2020).

Wie erfolgreich ist der Mindestlohn wirklich? Widerlegt die »Erfolgsgeschichte« des Mindestlohns das angeblich »neoliberale« Denken der Mainstream-Ökonomen in Deutschland, oder zeigt sie nur einen geschickten Marketingfeldzug der Politik? Dieser Artikel geht in knapper Form diesen Fragen nach.

In den Publikumsmedien wird seit Jahren immer wieder berichtet, der Mindestlohn habe entgegen vieler beängstigenden Prognosen keine Arbeitsplätze in Deutschland gekostet. Von der Politik hört man Ähnliches. Und in der Tat ist die Zahl der Erwerbstätigen in den Jahren seit Einführung des Mindestlohns kräftig angestiegen, von 43,0 im Jahr 2015 auf 45,1 Millionen im Jahr 2019. Angesichts dieser positiven Entwicklung scheinen die Prognosen, die einige Ökonomen, darunter wir, vor Einführung des Mindestlohns über die negativen Beschäftigungswirkungen abgegeben hatten, völlig verquer zu sein. In diesen Prognosen war von Beschäftigungsverlusten in der Größenordnung zwischen 400 000 und über 900 000 Jobs die Rede.



Andreas Knabe

ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.



Ronnie Schöb

und ifo-Forschungsprofessor. Er arbeitet insbesondere mit der Niederlassung Dresden des ifo Instituts zusammen.



Marcel Thum

ist Professor an der TU Dresden und Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Allerdings ist diese zeitliche Entwicklung der Beschäftigung nie das, was Ökonomen umtreibt, wenn sie versuchen, die möglichen Folgen des Mindestlohns abzuschätzen. Hier muss man methodisch ein wenig ausholen. Ökonomen interessieren sich für die Frage, ob bei unveränderten Wirtschaftsbedingungen, also bei Konstanz aller anderen Faktoren, die Beschäftigung nach der Einführung stärker oder weniger stark gestiegen wäre als ohne den Mindestlohn. Es geht also nicht um die Beschäftigungsentwicklung über die Zeit an sich, sondern um den isolierten, kausalen Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung. Und diese Frage, ob der Mindestlohn für sich die Beschäftigung erhöht oder gesenkt hat, ist viel schwieriger zu beantworten.

Die ökonomische Fachliteratur der letzten Jahre hat sich intensiv und auf akademisch hohem Niveau mit der Identifikation der kausalen Effekte des Mindestlohns auseinandergesetzt. Anhand der mittlerweile vorliegenden Evaluationsstudien lässt sich einigermaßen gut abschätzen, wie viel Arbeitsvolumen ursächlich durch den Mindestlohn verdrängt wurde. Dabei muss man zwei mögliche Verdrängungseffekte des Mindestlohns unterscheiden: Erstens, wie viele Arbeitsplätze hat der Mindestlohn gekostet? Zweitens, wie wurde die Arbeitszeit derjenigen, die weiterhin beschäftigt sind, angepasst? Bei der Bewertung des Ausmaßes dieser Verdrängungseffekte muss außerdem berücksichtigt werden, in welchem Umfang der Mindestlohn bisher nicht oder nur unzureichend umgesetzt wurde.

DIE ZAHL DER ARBEITSPLÄTZE

Tabelle 1 fasst die zentralen Ergebnisse von zehn Studien zusammen, die den kausalen Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung mittels Differenz-von-Differenzen-Ansätzen ermitteln. Als Vergleichsgruppe dienen dabei Personen, Betriebe oder

Regionen, die vom Mindestlohn nicht betroffen waren. Viele Studien unterscheiden zwischen der Wirkung auf sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung. Bei der geringfügigen Beschäftigung (Spalte 3) zeigt sich bei fast allen Studien ein signifikanter negativer Effekt durch den Mindestlohn. Bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist das Bild weniger einheitlich; hier finden zwei Studien einen positiven Effekt, zwei Studien keinen und eine Studie einen negativen Effekt. Zwei weitere Studien finden differenzierte Effekte, z.B. kurzfristig einen positiven, mittelfristig aber keinen Effekt oder positive Effekte für Personen, die älter als 25 Jahre sind, aber negative für jüngere Beschäftigte. Wirtschaftspolitisch relevant ist der Effekt auf die Gesamtbeschäftigung (Spalte 4). Auch hier sind die Ergebnisse nicht eindeutig. Von den zehn Studien finden fünf negative, zwei positive und eine nach Altersgruppen gemischte Effekte. In den verbleibenden zwei Studien können keine signifikanten Effekte festgestellt werden. Wenn man die sechs Studien betrachtet, in denen die Beschäftigungswirkungen explizit in Stellen quantifiziert werden, dann reicht die Bandbreite von einem Zuwachs von 11 000 bis zu einem Verlust von 260 000 Arbeitsplätzen.

DIE ANPASSUNG DER ARBEITSZEIT

Schon vor Einführung des Mindestlohns war absehbar, dass Arbeitgeber die Anpassung an das neue regulatorische Umfeld nicht primär über Entlassungen vornehmen würden. Allenfalls war geplant, ausscheidende Mitarbeiter nicht mehr zu ersetzen. Sozialverträglicher und in vielen Fällen leichter durchzusetzen war eine Anpassung der Arbeitszeit. So zeigen Burauel et al. (2020a), dass infolge der Mindestlohneinführung die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit im ersten Jahr nach der Einführung bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 5% reduziert wurde. Bei geringfügig

Tab. 1
Ex-post-Studien zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns in Deutschland

	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	Geringfügige Beschäftigung	Gesamt
Ahlfeldt, Roth und Seidel (2018)			+
Bonin et al. (2018, 2020)	0	-	- 76 500
Bossler und Gerner (2019)			- 45 000 bis - 68 000
Caliendo et al. (2018)	0	-	- 137 000 bis - 165 000
Friedrich (2020)	+ (kurzfristig) 0 (mittelfristig)	0	0
Garloff (2019)	+	-	+ 11 000
Holtemöller und Pohle (2019)	+	-	- 20 100 bis - 55 400 ^a
Link (2019)			0
Schmitz (2019)	-	-	- 150 000 bis - 260 000 ^a
Stechert (2018)	+ (25-64 Jahre) - (14-24 Jahre)	-	+ (25-64 Jahre) - (14-24 Jahre)

Legende: 0 = nicht signifikant, + = signifikant positiv, - = signifikant negativ. ^a Ermittelt als Summe der absoluten Veränderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

Beschäftigten war die Arbeitszeitreduktion mit 11% sogar noch stärker.¹ Caliendo et al. (2017) errechnen einen Rückgang der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit im unteren Lohnquintil von 3,5%; die tatsächliche Arbeitszeit wurde in einer ähnlichen Größenordnung nach unten angepasst.

Wenn die Firmen die Arbeitszeit ihrer Mitarbeiter reduzieren, sinkt das insgesamt geleistete Arbeitsvolumen. Gesamtwirtschaftlich handelt es sich ebenfalls um einen Beschäftigungsabbau. Um die tatsächlichen Beschäftigungseffekte des Mindestlohns zu ermitteln, muss die Reduktion des Arbeitsvolumens, die über Arbeitszeitanpassungen zustande gekommen ist, zu den Verlusten an Arbeitsplätzen hinzugezählt werden. Hierfür muss man die Arbeitsstunden in entsprechende Stellenverluste umrechnen. Burauel et al. (2020a) nehmen eine solche Umrechnung vor und ermitteln einen Rückgang von 79 000 Vollzeitäquivalenten bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Wenn man die tatsächliche durchschnittliche Arbeitszeit zugrunde legt, entspricht das 92 000 sozialversicherungspflichtigen Stellen. Wendet man die gleiche Methode auch bei den geringfügig Beschäftigten an, ist ein Rückgang im Umfang von 242 000 Stellen festzustellen. Verwendet man den niedrigeren Rückgang der Arbeitszeit, den Caliendo et al. (2017) im unteren Lohnbereich ermittelt haben, ergibt sich über sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte hinweg ein Verlust von insgesamt 140 000 Stellenäquivalenten.

Für eine Gesamtschau müssen nun die Beschäftigungsverluste aus der verringerten Arbeitszeit zu den weggefallenen bzw. nicht geschaffenen Arbeitsplätzen hinzuaddiert werden. In der Summe erhält man Beschäftigungsverluste durch den Mindestlohn zwischen 129 000 und 594 000 Arbeitsplätzen. Diese Zahlen zeigen, dass die Einführung des Mindestlohns keineswegs ohne Folgen für die Beschäftigung in Deutschland geblieben ist, anders als es das populäre Narrativ in Politik und Medien nahelegt.

Die Evaluationsstudien zeigen auch, dass die Ex-ante-Studien gar nicht so weit von diesem ex post ermittelten Beschäftigungseffekt entfernt liegen. Da die Ex-ante-Studien aus methodischen Gründen immer nur auf die Veränderung der nachgefragten Arbeitsmenge abstellen, ganz egal ob diese Veränderung über Arbeitsstunden oder Zahl der Beschäftigten erfolgt, muss man die Zahlen aus diesen Studien mit dem hier ermittelten Verlust an Stellenäquivalenten vergleichen. Wir hatten seinerzeit, je nach Arbeitsmarktmodell, Beschäftigungsverluste zwischen 426 000 und 911 000 Stellen vorhergesagt (vgl. Knabe et al. 2014). Damit liegen die Unter- und Obergrenze der ex post ermittelten Beschäftigungsverluste, die nur den relativ kurzen Zeitraum von ein

bis zwei Jahren nach Einführung des Mindestlohns betrachten, jeweils bei etwa einem Drittel bzw. der Hälfte der von uns ex ante als langfristige Wirkung prognostizierten Spanne.

DIE UMGEHUNG DES MINDESTLOHNS

Die Ex-ante-Studien sind von einem Mindestlohn ausgegangen, der unmittelbar die Löhne aller betroffenen Beschäftigten auf das Mindestlohnniveau anhebt. Auf dieser Annahme fußen die Ergebnisse. Tatsächlich ist die Umsetzung des Mindestlohns bislang alles andere als umfassend. Je mehr eine Firma den Mindestlohn umgehen kann, desto weniger steht sie unter Anpassungsdruck. Wenn der Mindestlohn daher erst nach und nach durchgesetzt wird, unterschätzen die bisher vorliegenden Ex-post-Studien die langfristigen Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns, die die Ex-ante-Studien im Blick haben.

Die Haushaltsbefragungen des SOEP zeigen, dass im Jahr 2016 rund 7% der erwerbstätigen Bevölkerung unter dem Mindestlohn bezahlt wurde. Legt man die tatsächliche Arbeitszeit zugrunde, liegt dieser Anteil sogar bei 10% (vgl. Burauel et al. 2020b). Die SOEP-Daten legen nahe, dass 2016 nur 47% der Lohnerhöhung erfolgt ist, die man eigentlich aufgrund der Einführung des Mindestlohns hätte beobachten müssen (vgl. Mindestlohnkommission 2018, S. 131). Die Umgehung des Mindestlohns führt dazu, dass die Arbeitskosten weniger stark steigen und damit auch die gemessenen Beschäftigungseffekte geringer ausfallen. Würde man in dem von uns verwendeten Ex-ante-Simulationsmodell berücksichtigen, dass der Mindestlohn nach seiner Einführung die Lücke zu den zuvor gezahlten Löhnen nur zu 47% schließt, dann hätte der vorhergesagte Beschäftigungsverlust im schlimmsten Fall bei 534 000 Stellen gelegen. Der maximal prognostizierte Beschäftigungsverlust wäre damit sogar noch etwas geringer als die Obergrenze des Intervalls der ex post festgestellten Stellenverluste.

DIE (NETTO-)EINKOMMEN DER NIEDRIGLOHN-BEZIEHER

Zum Narrativ des erfolgreichen Mindestlohns gehört auch, dass er den Geringverdienern zu deutlich höheren Einkommen verhilft. Das ist bislang nicht im erwarteten Umfang eingetreten. Im ersten Jahr der Einführung des Mindestlohns machte die Arbeitszeitreduktion die Stundenlohnerhöhungen nahezu vollkommen wett (vgl. Burauel et al. 2020b). Aber auch diejenigen Mindestlohnempfänger, die im gleichen Umfang wie bisher arbeiten, haben nicht viel vom Mindestlohn. Das Narrativ vom Mindestlohn als großem Umverteiler übersieht, dass das deutsche Grundsicherungssystem schon einen Großteil der erhofften Umverteilung vorgenommen hat. Diese Umverteilung wird nun vom Mindestlohn übernommen, aber nicht ausgeweitet.

¹ Die für das zweite Jahr, also 2016, von Burauel et al. (2020a) ermittelten Arbeitszeiteffekte weisen für beide Gruppen keine statistische Signifikanz auf. Die Autoren führen das vor allem auf nicht ökonomische, technische Gründe, wie hohe Volatilität individueller Arbeitszeiten, geringere Fallzahlen und weitere statistische Probleme, zurück.

Ein Beispiel: Wer vor 2015 für 5 Euro in der Stunde arbeitete und 800 Euro im Monat verdiente, konnte 240 Euro seines Arbeitseinkommens zusätzlich zum Alg-II-Bezug behalten. Der Mindestlohn hat den Bruttolohn dieser Person bis 2020 auf knapp 1 500 Euro anwachsen lassen. Das reicht in den meisten Fällen nicht aus, um nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, der Lohnsteuer und den 300 Euro, die man als Hinzuverdienst behalten darf, bereits aus dem ergänzenden Alg-II-Bezug zu fallen. Der Mindestlohnbezieher darf deshalb von seinem Bruttolohn nur den Hinzuverdienst von 300 Euro behalten: Das sind 60 Euro mehr als vor der Einführung des Mindestlohns.

FAZIT: NEGATIVE BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

Geradezu gebetsmühlenartig wird in der Öffentlichkeit das Narrativ wiederholt, die Einführung des deutschen Mindestlohns habe – anders als von vielen Ökonomen, darunter den Autoren dieses Artikels vorhergesagt – keinerlei negative Beschäftigungswirkungen gezeigt. Die bisher vorliegenden Evaluationsstudien unterstützen dieses Narrativ nicht. Ein großer Teil der Ex-post-Studien findet durchaus negative Beschäftigungswirkungen, wobei diese primär bei den geringfügig Beschäftigten auftreten. Fügt man diese Ergebnisse, die auf ein durch den Mindestlohn leicht gebremstes Jobwachstum hindeuten, mit den Erkenntnissen über die Reduzierungen der Arbeitsstunden zusammen und rechnet den Verlust an Arbeitsvolumen in Arbeitsplätze um, ergeben sich Beschäftigungsverluste im mittleren sechsstelligen Bereich. Dass diese kleiner ausfallen, als es von Ex-ante-Simulationen vor Einführung des Mindestlohns prognostiziert wurde, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Mindestlohn immer noch in vielen Fällen unterlaufen wird.

Das sind die Folgen des Mindestlohns in guten wirtschaftlichen Zeiten. Seine Bewährungsprobe steht uns jetzt erst bevor. Die bisherigen Ergebnisse geben dabei wenig Anlass zu Optimismus.

LITERATUR

- Ahlfeldt, G. M., D. Roth und T. Seidel (2018), The regional effects of Germany's national minimum wage, *Economics Letters* 172(11), 127–130.
- Bonin, H., I. Isphording, A. Krause, A. Lichter, N. Pestel, U. Rinne, M. Caliendo, C. Obst, M. Preuss, C. Schröder und M. Grabka (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IZA u.a., Bonn u.a.,
- Bonin, H., I. E. Isphording, A. Krause-Pilatus, A. Lichter, N. Pestel und U. Rinne (2020), »The German Statutory Minimum Wage and Its Effects on Regional Employment and Unemployment«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240(2–3), 295–319.
- Bossler, M. und H.-D. Gerner (2019), »Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Microdata«, *ILR Review*, online first, <https://doi.org/10.1177/0019793919889635>.
- Bruttel, O., A. Baumann und M. Dütsch (2019), »Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(3), 237–253.
- Burauel, P., M. Caliendo, M. Grabka, C. Obst, M. Preuss und C. Schröder (2020a), »The Impact of the Minimum Wage on Working Hours«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240(2–3), 233–267.
- Burauel, P., M. Caliendo, M. Grabka, C. Obst, M. Preuss, C. Schröder und C. Shupe (2020b), »The Impact of the German Minimum Wage on Individual Wages and Monthly Earnings«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240(2–3), 201–231.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuss, C. Schröder und L. Wittbrodt (2017), *The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform*, IZA Discussion Paper No. 11246, IZA, Bonn.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuss, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), »The short-run employment effects of the German minimum wage reform«, *Labour Economics* 53, 46–62.
- Friedrich, M. (2020), »Using Occupations to Evaluate the Employment Effects of the German Minimum Wages«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240(2–3), 269–294.
- Garloff, A. (2019), »Did the German Minimum Wage Reform Influence (Un)employment Growth in 2015? Evidence from Regional Data«, *German Economic Review* 20(3), 356–381.
- Holtemöller, O. und F. Pohle (2019), »Employment effects of introducing a minimum wage: The case of Germany«, *Economic Modelling*, online first, <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.10.006>.
- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2014), »Der flächendeckende Mindestlohn«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 133–157.
- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2020), »Prognosen und empirische Befunde: Wie groß ist die Kluft beim Mindestlohn wirklich?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, online first, <https://doi.org/10.1515/pwp-2020-0008>.
- Link, S. (2019), »The Price and Employment Response of Firms to the Introduction of Minimum Wages«, CESifo Working Paper Series 7575, München.
- Mindestlohnkommission (2018), *Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*, Berlin.
- Schmitz, S. (2019), »The Effects of Germany's Statutory Minimum Wage on Employment and Welfare Dependency«, *German Economic Review* 20(3), 330–355.
- Stechert, M. (2018), »Eine kritische Analyse ausgewählter Effekte unter der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland«, *Wirtschaft und Statistik* 2018(3), 40–53.

Oliver Bruttel

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – eine Bilanz*

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns am 1. Januar 2015 liegt inzwischen mehr als fünf Jahre zurück. Eine Vielzahl an Studien hat seitdem die Auswirkungen dieser allgemeinen Lohnuntergrenze untersucht. Mit ihrem Zweiten Bericht hat die Mindestlohnkommission (2018) eine umfassende Bestandsaufnahme vorlegt, auf der dieser Beitrag – ergänzt um Ergebnisse einiger aktueller Forschungsarbeiten – basiert. Von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns haben rund 4 Mio. Beschäftigte profitiert, die zuvor weniger als 8,50 Euro pro Stunde brutto verdient haben. Deren Stundenlöhne sind deutlich gestiegen. Gleichzeitig zeigten sich kaum negative Beschäftigungseffekte, was auch daran lag, dass Betriebe die gestiegenen Lohnkosten über andere Anpassungskanäle wie reduzierte Arbeitszeiten, Preiserhöhungen oder einen Rückgang bei den Gewinnen kompensiert haben. Zudem fand die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in einem günstigen wirtschaftlichen Umfeld statt.

STEIGENDE STUNDENLÖHNE¹

Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass der durchschnittliche Stundenlohn des untersten Dezils, d.h. der untersten 10% der Stundenlohnverteilung, zwischen den Jahren 2014 und 2016 um insgesamt rund 15% gestiegen ist, während das entsprechende zweijährig gemessene Lohnwachstum im Zeitraum zwischen 1998 bis 2014 durchschnittlich bei lediglich 1% lag (vgl. Burauel et al. 2018). Von den Lohnzuwächsen haben vor allem die Beschäftigtengruppen profitiert, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns anteilig überdurchschnittlich häufig unter 8,50 Euro brutto je Stunde verdienten. Dazu zählen insbesondere Frauen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Ostdeutschland, geringfügig Beschäftigte (sogenannten »Minijobber«), Personen ohne Berufsausbildung sowie Beschäftigte in kleineren Unternehmen. Damit verbunden war in solchen Branchen 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. Inwiefern sich diese Stundenlohnsteigerungen auch in höheren Monatslöhnen niederschlagen, ist unklar. Während beispielsweise Bessler und Schank (2020) signifikante Anstiege der Monatslöhne im unteren Lohnsegment messen, finden Burauel et al. (2018) keinen

Anstieg der Monatslöhne und erklären dies mit einem gleichzeitigen Rückgang der Arbeitszeit bei Beschäftigten. Nach Einführung des Mindestlohns hat sich eine stark besetzte Lohnklasse am bzw. knapp oberhalb des Mindestlohns gebildet. Die Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes weisen für 2015 und 2016 einen Kreis von rund 2,5 Mio. Beschäftigten mit Stundenlöhnen um 8,50 Euro – definiert als Lohnklasse zwischen 8,25 und 8,74 Euro pro Stunde – aus. Nach der ersten Anpassung des Mindestlohns auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 sieht man eine ähnliche Ballung um diesen neuen Referenzwert. Infolge der Ballung der Stundenlöhne um den Mindestlohn ist auch die Lohndifferenzierung am unteren Ende der Lohnverteilung gesunken.

Die Schätzung zur Zahl der Personen bzw. Beschäftigungsverhältnisse, die weniger als den gesetzlichen Mindestlohn verdienen, variiert je nach Datenquelle. Die im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2018) genannten Zahlen der Verdiensterhebung (VE) des Statistischen Bundesamtes, die auf erhobenen Angaben von Betrieben basiert, wiesen für 2016 rund 750 000 Beschäftigungsverhältnisse unterhalb der Mindestlohngrenze aus. Die dort ebenfalls genannten Zahlen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), das sich auf Angaben von Beschäftigten stützt, wiesen bei Zugrundelegung der vertraglichen Arbeitszeit rund 1,8 Mio. Beschäftigte, die im Jahr 2016 unter 8,50 Euro je Stunde verdienten, aus.

KAUM NEGATIVE BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE²

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns waren anders als teilweise prognostiziert kaum negative Beschäftigungseffekte verbunden (vgl. ausführlich Bruttel et al. 2019). Dabei ist zwischen zwei Beschäftigungsformen zu unterscheiden: der geringfügigen Beschäftigung in Form von sogenannten »Minijobs« und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als Vollzeit- oder Teilzeitstellen. Mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Bruttostundenlöhne von weniger als 8,50 Euro aufwiesen, waren geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Die vorliegenden Studien kommen einheitlich zum Ergebnis, dass es –



Dr. Oliver Bruttel

leitet die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn in Berlin.

* Der Artikel gibt ausschließlich die Meinung des Autors und nicht notwendigerweise die der Mindestlohnkommission wieder.

¹ Vgl. zu diesem Abschnitt ausführlich Mindestlohnkommission (2018, S. 43 ff.).

² Vgl. ausführlich Mindestlohnkommission (2018, S. 85 ff.).

im Vergleich zu einer Situation ohne Einführung des Mindestlohns – zu einem Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung gekommen ist. Darunter sind geringfügig Beschäftigte zu verstehen, die neben ihrem Minijob kein weiteres, in der Regel sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ausüben. Hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weisen die Studien uneinheitliche Ergebnisse mit sowohl negativen als auch positiven Effekten aus, die gemessen an der Gesamtzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse jedoch gering sind. 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 Anzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse speist.

BETRIEBLICHE ANPASSUNGSMASSNAHMEN³

Dass die Beschäftigungseffekte derart moderat ausgefallen sind, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Betriebe eine Reihe von Anpassungskanälen jenseits des Beschäftigungsniveaus genutzt haben. Dazu zählt beispielsweise die Reduzierung der Arbeitszeit oder die Erhöhung von Preisen, aber auch ein Gewinnrückgang bei den betroffenen Betrieben. So ist es den Betrieben offensichtlich gelungen, ohne Einschnitte beim Beschäftigungsniveau die gestiegenen Arbeitskosten zu kompensieren. Ähnliche Muster sind für den Mindestlohn in den USA und Großbritannien zu beobachten (vgl. Schmitt 2015; Metcalf 2008).

Als häufigste Anpassungsmaßnahmen werden dabei in Unternehmensbefragungen sowie in qualitativen Studien die Anpassung der Arbeitszeit bzw. die Arbeitsverdichtung sowie Preiserhöhungen genannt. Im IAB-Betriebspanel 2015 gaben 18% der betroffenen Betriebe zu Protokoll, dass sie im Zuge der Mindestlohneinführung die Arbeitszeiten verkürzt bzw. die Arbeit verdichtet hätten. Bei der Abfrage, die das Statistische Bundesamt im Rahmen der Verdiensterhebung 2015 durchgeführt hat, gaben 37% der betroffenen Betriebe an, Arbeitszeitverkürzungen als Anpassungsmaßnahme im Zuge der Mindestlohneinführung ergriffen zu haben. Bei der Arbeitszeit ist vor allem im Jahr der Mindestlohneinführung ein deutlicher Rückgang der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit zu beobachten, während die Ergebnisse hinsichtlich der tatsächlichen Arbeitszeit uneinheitlich sind.

Als zweithäufigste Maßnahme wurde in den genannten Erhebungen von den Betrieben Preiserhöhungen genannt. In der Tat sind in einigen Branchen, die vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffen sind, überdurchschnittlich starke Preisanstiege im Jahr der Mindestlohneinführung zu beobachten, ohne dass dies einen spürbaren Effekt auf den Gesamtpreisindex gehabt hätte. So ist der Gesamtpreisindex zwischen den Jahren 2014 und 2016 um insgesamt 0,8%

gestiegen. Im gleichen Zeitraum lag der Preisanstieg für Taxifahrten bei bundesdurchschnittlich 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%.

Zudem hatten die betroffenen Betriebe einen Rückgang ihrer Gewinne zu verkraften. Allerdings waren kurzfristig sowohl gesamtwirtschaftlich als auch in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Branchen keine nennenswert veränderte Unternehmensdynamik zu verzeichnen. Es war weder ein Anstieg von Marktaustritten in Form von Gewerbeabmeldungen oder Insolvenzen noch eine Zunahme an Gewerbeabmeldungen erkennbar. Eine aktuelle Studie von Dustmann et al. (2020) zeigt hingegen mindestlohnbedingte Schließungen von Kleinstbetrieben mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten, wobei die Beschäftigten in größere Betriebe mit höherer Entlohnung gewechselt seien.

In der Literatur wird auch eine erhöhte Arbeitsproduktivität der betroffenen Beschäftigten als mögliche Reaktion auf die Einführung eines Mindestlohns diskutiert. Dies zeigt sich in den Daten für Deutschland bislang allerdings nicht. So ist laut Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels der Umsatz pro Beschäftigtem nicht gestiegen. Auch lässt sich kurzfristig keine Verstärkung bei der betrieblichen Weiterbildung oder bei Sachkapitalinvestitionen beobachten. Soweit Studien, die auf der Befragung von Beschäftigten basieren, eine leichte Zunahme der subjektiv empfundenen Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten, die vom Mindestlohn profitiert haben, messen, geht dies häufig mit gestiegenen Anforderungen an diese Personengruppe sowie auch deren Arbeitsbelastung einher. Die IAB-Stellenerhebung lässt zudem vermuten, dass sich die Anforderungen der Arbeitgeber an die Qualifikation und Kenntnisse der Bewerberinnen und Bewerber bei Neueinstellungen im Mindestlohnbereich erhöht hätten.

MINDESTLOHN UND ARMUTSGEFÄHRDUNG⁴

Kaum Veränderungen hat der gesetzliche Mindestlohn bei der Zahl der rund 1,2 Mio. Beschäftigten, die trotz Erwerbstätigkeit Arbeitslosengeld II erhalten (sogenannte »Aufstockerinnen und Aufstocker«) mit sich gebracht. Deren Zahl ist mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nur geringfügig mehr als im Durchschnitt der Vorjahre zurückgegangen. Dass es zu keiner deutlicheren Reduzierung dieser Personengruppe 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 Vgl. ausführlich Mindestlohnkommission (2018, S. 109 ff. sowie S. 125 ff.).

⁴ Vgl. ausführlich Mindestlohnkommission (2018, S. 74 ff.).

3% aller erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher sind alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, für die der Mindestlohn seiner Bemessung nach dazu geeignet ist, nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein.

Im Hinblick auf die Armutsgefährdung zeigt sich ein ähnliches Muster. Auch hier ist der Mindestlohn nur begrenzt geeignet, die Armutsrisiken zu reduzieren. Auch die internationale Forschung zeichnet hinsichtlich der Reduzierung der Armutsgefährdung durch die Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen ein eher skeptisches Bild. 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 Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher 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 häufig nicht aus einem geringen Stundenverdienst, sondern aus einer geringen Wochenarbeitszeit. Der Mindestlohn scheint insgesamt ein wenig zielgenaues Instrument zur Reduzierung von Sozialleistungsbezug und Armutsgefährdung zu sein (vgl. Bruckmeier und Bruttel 2020).

FAZIT: GROSSES SPEKTRUM AN ANPASSUNGSKANÄLEN

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, mit der Betriebe gestiegene Lohnkosten ausgleichen können. Dieses Spektrum an möglichen Anpassungsreaktionen hat auch die Mindestlohnkommission in ihren beiden bisherigen Berichten adressiert. Dabei wird deutlich, dass sich die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns vor allem auf die Zeit unmittelbar nach dessen Einführung konzentriert haben. Die erste Erhöhung hatte, soweit hierzu bereits Daten vorliegen, hingegen kaum zusätzliche Effekte.

LITERATUR

Bossler, M. und T. Schank (2020), »Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction«, LASER Discussion Papers 117, Labor and Socio-Economic Research Center University of Erlangen-Nuremberg, Erlangen.

Bruckmeier, K. und O. (2020), »Minimum wage as a social policy instrument: evidence from Germany«, *Journal of Social Policy*, im Erscheinen.

Bruttel, O., A. Baumann und M. Dütsch (2019), »Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(3), 237–253.

Burauel, P., M. M. Grabka, C. Schröder, M. Caliendo, C. Obst und M. Preuss (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo, Berlin.

Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2020), »Reallocation effects of the minimum wage«, CReAM Discussion Paper 07/20, Centre for Research and Analysis of Migration, London.

Metcalf, D. (2008), »Why has the British national minimum wage had little or no impact on employment?«, *Journal of Industrial Relations* 50(3), 489–512.

Mindestlohnkommission (2018), *Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns*, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

Schmitt, J. (2015), »Explaining the small employment effects of the minimum wage in the United States«, *Industrial Relations* 54(4), 547–581.

Benjamin Börschlein und Mario Bossler

Mindestlohn in Deutschland: Löhne, Beschäftigung und Armutsbekämpfung

Vor seiner Einführung im Januar 2015 war die wissenschaftliche Diskussion von recht unterschiedlichen Erwartungen bezüglich der Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf den deutschen Arbeitsmarkt geprägt. Während optimistische Szenarien mit vernachlässigbaren negativen Externalitäten rechneten, kamen andere Studien zu dem Ergebnis, dass die Einführung des Mindestlohns mit enormen negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung einhergehen würde. Während die Wirkungsanalysen im Vorfeld der Implementierung des Mindestlohns nur unter relativ starken Annahmen, etwa bezüglich der Wettbewerbssituation oder der Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotselastizitäten möglich waren, können ex post Analysen auf Basis von Befragungen oder administrativ erhobenen Daten nun empirische Erkenntnisse über die tatsächlichen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland liefern.

Fünf Jahre nach seiner Einführung sind zum jetzigen Zeitpunkt bereits eine Vielzahl an empirischen Ex-post-Evaluationen erschienen, von denen sich der Großteil auf die Analyse von Lohn- und Beschäftigungseffekten des Mindestlohns fokussiert. Es zeigen sich erhöhte Lohneffekte betroffener Beschäftigter am unteren Teil der Lohnverteilung, Minijobs wurden teilweise in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt, und insgesamt zeigen sich nur sehr geringe negative Beschäftigungseffekte durch die neue Lohnuntergrenze. Der deutsche Mindestlohn kann also – zumindest in seiner jetzigen Gestalt und unter den beobachteten Rahmenbedingungen der letzten Jahre – als eine Erfolgsgeschichte bezeichnet werden.

BETROFFENE ERHALTEN HÖHERE LÖHNE

Erstmals in der deutschen Geschichte wurde mit Beginn des Jahres 2015 eine flächendeckend geltende

Lohnuntergrenze für alle abhängig beschäftigten Arbeitnehmer eingeführt. Die Höhe wurde zunächst auf 8,50 Euro je geleistete Arbeitsstunde festgelegt, wobei nur wenige Ausnahmen vorgesehen wurden. Eine temporäre Übergangsfrist bis zum Jahr 2017 galt etwa für Branchen, in denen bereits ein branchenspezifischer Mindestlohn festgelegt war.¹ Einige wenige Beschäftigungsgruppen sind vom Mindestlohn dauerhaft ausgenommen, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht zu erschweren. Dies gilt für Pflicht- und Kurzzeitpraktikanten, Auszubildende, Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer Wiederbeschäftigung und Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Ohne diese ausgenommenen Personengruppen betraf die Mindestlohneinführung mit rund 4 Mio. Jobs rund 11% der Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland (vgl. Destatis 2016). Angesichts der relativ hohen Zahl an direkt betroffenen Beschäftigten kann die Einführung des Mindestlohns wohl als bedeutendste arbeitsmarktpolitische Maßnahme in Deutschland seit den Hartz-Reformen bezeichnet werden.

Aus Sicht der betroffenen Arbeitnehmer profitieren sie nur dann vom Mindestlohn, wenn dieser sich auch in einer tatsächlichen Erhöhung ihrer Stundenlöhne niederschlägt oder sie zumindest vor realen Lohnsenkungen bewahrt und sie nicht ihre Beschäftigung mindestlohnbedingt verlieren. Gleichzeitig ist aber auch nur dann mit beschäftigungsrelevanten Anpassungsreaktionen der Arbeitgeber zu rechnen, wenn eine Lohnerhöhung steigende Lohnkosten impliziert (vgl. Bossler et al. 2020).

Der Lohneffekt des Mindestlohns wurde in mehreren empirischen Studien untersucht, die die Wirksamkeit in Bezug auf Lohnerhöhungen weitgehend bestätigen. In regionalen Analysen administrativer Lohndaten des IAB auf Basis des Differenz-in-Differenzen-Ansatz zeigen Ahlfeld et al. (2018) und Dustmann et al. (2020) eine mindestlohnbedingte Steigerung der Stundenlöhne am unteren Rand der Lohnverteilung. Es zeigt sich jedoch auch eine Erhöhung des Monatslohns betroffener Beschäftigter (vgl. Bossler und Schank 2020). Der Anstieg im Stundenlohn wurde also nicht durch eine Verringerung der be-



Dr. Mario Bossler

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich »Arbeitsmarktprozesse und Institutionen« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit. Dort leitet er die Arbeitsgruppe »Mindestlohn«.



Benjamin Börschlein

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich »Arbeitsmarktprozesse und Institutionen« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit.

¹ Betriebe dieser Branchen mussten bis zum 31. Dezember 2017 noch nicht den gesetzlichen Mindestlohn bezahlen, sondern konnten an ihrer branchenspezifischen Lohnuntergrenze festhalten. Seit dem 1. Januar 2018 gilt auch für jene Branchen verbindlich mindestens der gesetzliche Mindestlohn. Im Jahr 2017 mussten die Branchenmindestlöhne bereits eine Entlohnung von mindestens 8,50 Euro pro Arbeitsstunde sicherstellen. Sie durften jedoch noch unter dem gesetzlichen Mindestlohn von damals 8,84 Euro liegen.

zahlten Arbeitsstunden kompensiert. Gleichzeitig zeigen Bossler und Gerner (2019) im Vergleich von betroffenen und nicht betroffenen Betrieben einen Anstieg der betriebsdurchschnittlichen Bruttomonatslöhne um etwa 4 bis 6% in Betrieben mit Mindestlohnbeschäftigten, was einen signifikanten Personalkostenanstieg in den betroffenen Betrieben impliziert.

Als Ziel eines Mindestlohns wird unter anderem häufig die Bekämpfung von Lohnungleichheit genannt. In der Analyse von Bossler und Schank (2020) wird diese Dimension untersucht, indem unterschiedlich stark vom Mindestlohn betroffene Regionen in einem Differenz-in-Differenzen-Ansatz verglichen werden. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn in signifikantem Ausmaß zur Verringerung der Ungleichheit, gemessen durch die Varianz der logarithmierten Monatslöhne, in den letzten Jahren beigetragen hat (vgl. Abb. 1). Es zeigt sich, dass die Varianz auch ohne Mindestlohneinführung seit 2011 rückläufig ist. Mit der Mindestlohneinführung hat sich dieser Effekt jedoch noch verstärkt. Vertiefende Analysen zeigen, dass der Effekt nicht dadurch kompensiert wird, dass die profitierenden Personen geringere Sozialleistungsansprüche erwerben, und der Effekt kann auch nicht dadurch erklärt werden, dass es zu starken Beschäftigungsdynamiken entlang der Lohnverteilung kam.

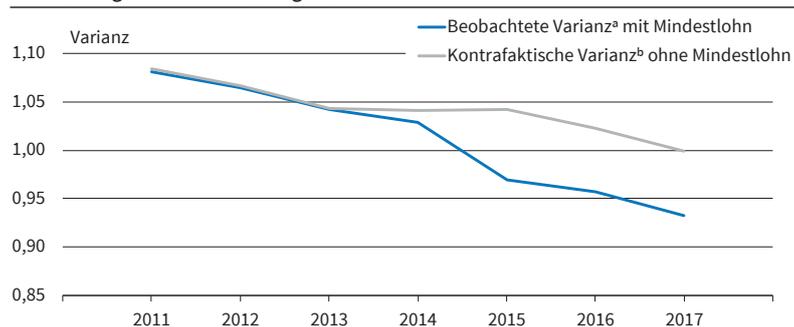
BETROFFENE WERDEN NICHT IN ARBEITSLOSIGKEIT GEDRÄNGT

Ohne Zweifel können die beobachteten Lohnsteigerungen nur dann als sozialpolitisch positiv bewertet werden, wenn nicht ein Großteil der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer ihre Arbeitsstelle verliert. Ob und in welcher Intensität es durch den Mindestlohn zu einer Beschäftigungsreduktion kommt, hängt dabei von mehreren Faktoren ab. Hier ist unter anderem der Wettbewerbsdruck und damit verbunden die Größe des möglichen Spielraums für Lohnerhöhungen aus Sicht des Arbeitgebers zu nennen. Geht man von einem neoklassischen Wettbewerbsmarkt aus, so führt ein wirksamer Mindestlohn unweigerlich zu Beschäftigungsverlusten, da hier Löhne nicht über das wettbewerbliche Niveau erhöht werden können, ohne dass es zu Verlusten in den betroffenen Betrieben kommt. Falls der Arbeitsmarkt jedoch durch Monopsonmacht der Arbeitgeber geprägt ist, sind Lohnerhöhungen in gewissem Ausmaß möglich, indem ein Teil des Unternehmensgewinns auf die Arbeitnehmer umverteilt wird. Die erwartete Wirkung des Mindestlohns im Vorfeld der Einführung hing also entscheidend von den jeweils zugrunde liegenden Modellannahmen bezüglich des Arbeitsmarktes ab, wodurch sich auch die recht kontroversen Projektionen in der relevanten Literatur erklären lassen (vgl. Knabe, Schöb und Thum 2014).

Nach nunmehr fünfjährigem Bestehen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zeigt der Großteil der empirischen Studien, die zumeist den Diffe-

Abb. 1

Entwicklung der Varianz des Log-Monatslohns



^a Die logarithmierten Monatslöhne in der Beschäftigtenhistorik (BeH).
^b Die kontrafaktische Varianz ohne Mindestlohneinführung wird mit einer Differenz-in-Differenzen-Schätzung vorhergesagt.
 Quelle: Bossler und Schank (2020).

© ifo Institut

renz-in-Differenzen-Ansatz verwenden, um kausale Effekte des Mindestlohns zu isolieren, einen relativ geringen negativen Beschäftigungseffekt. Die hier diskutierten Studien werden in Abbildung 2 mit der absoluten Größe des geschätzten Beschäftigungseffekts dargestellt. Es zeigt sich, dass unabhängig von der verwendeten Variation, die Differenz-in-Differenzen-Schätzungen mit wenigen Ausnahmen – wenn überhaupt – nur sehr geringe Beschäftigungseffekte nachweisen können. Auf der Betriebsebene stellt Bossler (2017) fest, dass die Mindestlohneinführung zu einem Rückgang der Beschäftigung von etwa 1% bei den betroffenen Betrieben geführt hat, was sich auf etwa 30 000 wegfallende Jobs beziffern lässt. Weitere Analysen von Bossler und Gerner (2019) bestätigen diesen Befund und zeigen zudem, dass der negative Beschäftigungseffekt vor allem durch Zurückhaltung bei Einstellungen und weniger durch tatsächliche Entlassungen getrieben ist und nur auf Betriebe in Ostdeutschland, die sich einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt fühlen, zurückzuführen ist. Zu einem ähnlichen, hochgerechneten negativen Beschäftigungseffekt von ca. 52 000 Jobs für Ostdeutschland kommt Friedrich (2020), der stärker betroffene mit weniger

Abb. 2

Beschäftigungseffekte der Mindestlohneinführung aus Studien, die den Differenz-in-Differenzen-Ansatz verwenden

Variation	Studie	Hochgerechneter Beschäftigungseffekt (Arbeitsverhältnisse in 1 000)
Betriebe	Bossler (2017)	-30
	Bossler und Gerner (2019)	-57
Berufe in Ostdeutschland	Friedrich (2020)	-52
Geschlechter, Alter und Kreise	Garloff (2019)	+11
Personen	Dustmann et al. (2020)	+9
Regionen	Ahlfeldt et al. (2018)	0
	Bonin et al. (2020)	-77
	Caliendo et al. (2018)	-140
	Schmitz (2019)	-200
	Dustmann et al. (2020)	+9

Quelle: Börschlein und Bossler (2019); vom Berge et al. (2020).

© ifo Institut

stark vom Mindestlohn betroffenen Berufen vergleicht. Die Ergebnisse belegen also empirisch, dass Mindestlohneffekte entscheidend von den jeweils vorherrschenden Marktbedingungen abhängen. Damit ist es auch möglich, dass Beschäftigungseffekte in einer Krise stärker ausfallen können, wenn eine Vielzahl von Betrieben bereits aus anderen Gründen in ihrer Existenz bedroht ist.

Die Ergebnisse weiterer Studien (vorwiegend) auf der Regionalebene weisen leicht unterschiedliche Effektgrößen aus, was auch auf die teilweise stark unterschiedliche Definition von Mindestlohn-betroffenheit zurückzuführen ist. Ahlfeld et al. (2018), Garloff (2019) oder Dustmann et al. (2020) kommen beispielsweise auf einen Beschäftigungseffekt von quasi null, Caliendo et al. (2018) berechnen eine um etwa 2,5% geringere Beschäftigung aufgrund der Mindestlohneinführung, was in etwa einem Verlust von 140 000 Arbeitsstellen entspricht. Weitere Studien unterscheiden zwischen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Minijobs, was ein detaillierteres Bild über die Beschäftigungswirkung des Mindestlohns erlaubt. Bonin et al. (2020) und Schmitz (2019) zeigen, dass sich der negative Beschäftigungseffekt von hochgerechnet etwa 77 000 bzw. 200 000 Jobs hauptsächlich auf den Bereich der geringfügigen Beschäftigung konzentriert und die Zahl an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstellen – wenn überhaupt – nur in recht geringem Ausmaß vom Mindestlohn verringert wurde. Die Verringerung geringfügiger Beschäftigung kann politisch wünschenswert sein, weil Minijobs den betroffenen Personen in Bezug auf Einkommen und soziale Absicherung langfristig keine ausreichende Perspektive bieten. Andererseits kann ein niedrigbezahlter Job im geringfügigen Bereich die individuellen Chancen erhöhen, zu einem späteren Zeitpunkt in ein reguläres Arbeitsverhältnis wechseln zu können und ist der Arbeitslosigkeit als Alternative vorzuziehen ist (vgl. Mosthaf et al. 2014).

Neben Anpassungen bei der Beschäftigtenanzahl haben die Arbeitgeber jedoch auch die Möglichkeit einer Reduktion des Arbeitsvolumens über eine Stundenreduktion oder über eine Verringerung der Einstellungen. Diese beiden Anpassungsdimensionen sind insbesondere dann attraktiv, wenn die Entlassungskosten hoch sind. Kommt es zu einer Verringerung der monatlichen Arbeitsstunden, überträgt sich der erhöhte Stundenlohnanstieg nicht auf den Monatslohn der Beschäftigten. Die Betroffenen profitieren dann jedoch auch dadurch, dass sie ihr Einkommen – verglichen mit der Situation ohne Mindestlohn – in kürzerer Arbeitszeit generieren können.

DER MINDESTLOHN ALS SOZIALES SICHERUNGSSYSTEM?

Ein gängiges politisches Argument für ein hohes Mindestlohnniveau ist auch die Bekämpfung von Ar-

mut sowohl im Erwerbsleben als auch im späteren Ruhestand. Demnach sollte der Mindestlohn ein Arbeitseinkommen sichern, das oberhalb der Armutsgefährdungsgrenze liegt und gleichzeitig eine ausreichende Höhe von Altersvorsorgebeiträgen ermöglicht, um eine Altersrente jenseits der Armutsgrenze zu erreichen.

In verschiedenen Untersuchungen zeigt sich jedoch eine eher geringe Rolle des Mindestlohns bei der Verringerung des Armutsrisikos betroffener Personen. Beispielsweise finden Becker und Bruckmeier (2018) in ihren Analysen mit dem Panel Arbeitsmarkt- und Soziale Sicherung (PASS) einen Rückgang der Armutsgefährdungsquote aller Erwerbstätigen seit dem Jahr 2012, können aber keinen signifikanten zusätzlichen Einfluss des Mindestlohns nachweisen. Backhaus und Müller (2019) beobachten in den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ebenso wenig einen Rückgang der Armutsgefährdung im Zuge der Mindestlohneinführung. Es zeigt sich vielmehr, dass auch ein höherer Mindestlohn in Höhe von 12 Euro das Armutsrisiko nicht merklich reduzieren würde, weil sich die Mindestlohnbeschäftigten nicht nur auf die armen Haushalte konzentrieren. Dieses Ergebnis bestätigt sich auch in Bezug auf die Anzahl an Aufstockern, also diejenigen Personen, die Sozialleistungen erhalten, um das Grundsicherungsniveau zu erreichen, die sich durch den Mindestlohn nicht in relevantem Maß verringert zu haben scheint (vgl. Schmitz 2019; Becker und Bruckmeier 2018).

Unabhängig von den oben beschriebenen Effekten stellt sich die Frage, ob ein Mindestlohn überhaupt als politisches Instrument zur Armutsbekämpfung in einer Gesellschaft eingesetzt werden sollte und inwiefern er dazu geeignet ist. Die Gefahr von Armut betrifft nicht nur Erwerbstätige, sondern insbesondere auch nicht erwerbstätige bzw. nicht erwerbsfähige Personen und Haushalte. So zeigen etwa Auswertungen des PASS, dass nur ca. 71% der armutsgefährdeten Personen in erwerbsfähigem Alter waren und nur 23% einer abhängigen Beschäftigung nachgingen (vgl. vom Berge et al. 2020).

Somit kann auch ein hoher Mindestlohn die Armut für einen Großteil der Gefährdeten nicht verringern. Erschwerend kommt hinzu, dass bei einer starken Mindestlohnerhöhung stärkere negative Beschäftigungseffekte eintreten können, so dass der Mindestlohn eine größere Anzahl an Personen aus dem Arbeitsmarkt drängt und ihnen damit erschwert, überhaupt Arbeitseinkommen zu generieren. Auch wenn sich bei der gegenwärtigen Mindestlohnhöhe nur geringe negative Beschäftigungseffekte zeigen, ist offensichtlich, dass dieser nicht beliebig erhöht werden kann ohne Auswirkungen auf die Beschäftigung hervorzurufen. Für den häufig geforderten Wert von 12 Euro zeigten sich in einer Befragung aus dem Jahr 2017 zum Beispiel negative Beschäftigungserwartungen der Arbeitgeber in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarktes (vgl. Bossler et al. 2019).

Außerdem kann auch die konjunkturelle Lage die betrieblichen Reaktionen auf den Mindestlohn beeinflussen. Bei einer Verschlechterung der Auftragslage, wie in der aktuellen Coronakrise, und damit verbundenem steigendem Kostendruck, ist durchaus vorstellbar, dass Unternehmer vermehrt mit Entlassungen reagieren, wenn ein Teil der Jobs in ihrer Produktivität unter das Mindestlohniveau sinkt. Auch beim Ausbleiben von Beschäftigungsverlusten kann eine Reduktion der Arbeitsstunden zur Erhöhung des Armutsrisikos führen, da eine geringe wöchentliche Arbeitszeit ein Hauptgrund für prekäre Einkommensverhältnisse von Erwerbstätigen darstellt (vgl. Brülle et al. 2019).

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Risiken für die Beschäftigung und der geringen armutsreduzierenden Wirkung sollte der Mindestlohn als politisches Instrument verwendet werden, um diskriminierend niedrige Löhne (etwa wegen Marktmacht der Arbeitgeber) zu verhindern und Anreize zu setzen, eine – wenn auch niedrig entlohnte – Beschäftigung der Arbeitslosigkeit vorzuziehen. Zudem kann der Mindestlohn ein geeignetes Instrument sein, um die Lohnungleichheiten zu verringern, sofern die Beschäftigungschancen nicht gefährdet werden. Als Umverteilungsinstrument des sozialen Sicherungssystems scheint er jedoch weniger geeignet. Das schrittweise Vorgehen der Mindestlohnkommission bei den Mindestlohnpassungen ist insofern zu begrüßen, da es neben der allgemeinen Tariflohnentwicklung auch gesellschaftspolitische Interessen der Sozialpartner, empirische Forschungsergebnisse sowie aktuelle Entwicklungen am Arbeitsmarkt berücksichtigt. Bei einer Weiterentwicklung auf Basis dieser ganzheitlichen Betrachtung können die Risiken von negativen Effekten minimiert werden und der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland somit eine Erfolgsgeschichte für eine Vielzahl betroffener Arbeitnehmer bleiben.

LITERATUR

- Ahlfeldt, G. M., D. Roth und T. Seidel (2018), »The regional effects of Germany's national minimum wage«, *Economics Letters* 172, 127–130.
- Backhaus, T. und K.-U. Müller (2019), »Does the German Minimum Wage Help Low Income Households? Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects«, DIW-Discussion Paper 1805, Berlin.
- Becker, S. und K. Bruckmeier (2018), *Auswirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Börschlein, E.-B. und M. Bossler (2019), »Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte«, *IAB-Kurzbericht* 24/2019, Nürnberg.
- Bonin, H., I. E. Isphording, A. Krause-Pilatus, A. Lichter, N. Pestel und U. Rinne (2020), »The German Statutory Minimum Wage and Its Effects on Regional Employment and Unemployment«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240(2–3), 295–319.
- Bossler, M. (2017), »Employment expectations and uncertainties ahead of the new German minimum wage«, *Scottish Journal of Political Economy* 64(4), 327–348.
- Bossler, M. und H.-D. Gerner (2019), »Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data«, *Industrial and Labor Relations Review*, online first.
- Bossler, M., N. Gürtzgen, B. Lochner, U. Betzl und L. Feist (2020), »The German minimum wage: effects on productivity, profitability, and investments«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240(2/3), 321–350.
- Bossler, M., M. Oberfichtner und C. Schnabel (2019), »Employment adjustments following rises and reductions in minimum wages: new insights from a survey experiment«, *Labour*, online first.
- Bossler, M. und T. Schank (2020), »Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction«, *LASER Discussion Papers* Nr. 117, Nürnberg.
- Brülle, J., M. Gangl, A. Levanon und E. Savurov (2019), »Changing labour market risks in the service economy: Low wages, part-time employment and the trend in working poverty risks in Germany«, *Journal of European Social Policy* 29(1), 115–129.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuß, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), »The short-run employment effects of the German minimum wage reform«, *Labour Economics* 53, 46–62.
- Destatis (2016), »4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen«, Pressemitteilung, 6. April, Statistisches Bundesamt.
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2020), »Reallocation Effects of the Minimum Wage«, *CReAM Discussion Paper Series*, CDP 07/20, London.
- Friedrich, M. (2020), »Using occupations to evaluate the employment effects of the German minimum wage«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(2–3), 269–294.
- Garloff, A. (2019), »Did the German Minimum Wage Reform Influence (Un)employment Growth in 2015? Evidence from Regional Data«, *German Economic Review* 20(3), 356–381.
- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2014), »Der flächendeckende Mindestlohn«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 133–157.
- Mosthaf, A., T. Schank und C. Schnabel (2014), »Low-wage employment versus unemployment: Which one provides better prospects for women?«, *IZA Journal of European Labor Studies* 3(1), 1–21.
- Schmitz, S. (2019), »The Effects of Germany's Statutory Minimum Wage on Employment and Welfare Dependency«, *German Economic Review* 20(3), 330–355.
- vom Berge P., J. Beste, E.-B. Börschlein, M. Bossler, K. Bruckmeier und N. Gürtzgen (2020), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission*, IAB-Stellungnahme, im Erscheinen.

Felix Pakleppa

Gesetzlicher Mindestlohn: Erwartungen nicht erfüllt

Um es gleich zu sagen: Es gibt wohl kaum ein Gesetz, das für das Baugewerbe so überflüssig ist wie das Mindestlohngesetz. Diese Aussage ist kein Plädoyer für schlechte Bezahlung. Nein, sie beruht auf der Feststellung, dass die Tarifvertragsparteien im Bauhauptgewerbe seit mehr als 20 Jahren – genauer gesagt seit dem 1. Januar 1997 – die Frage der angemessenen Mindestvergütung auch ohne staatliche Einflussnahme flächendeckend sehr gut selber geregelt haben und dieses auch weiter regeln können. Zugegebenermaßen brauchen sie dafür eine gesetzgeberische Hilfestellung in Form der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in § 5 Tarifvertragsgesetz und die Möglichkeit der Erstreckung von Tarifverträgen auf ausländische Bauunternehmen, die ihre Mitarbeiter nach Deutschland entsenden. Aber dieses Instrumentarium haben sie nach dem Inkrafttreten des Arbeitnehmerentsendegesetzes am 1. März 1996 so gut genutzt, dass zumindest aus unserer Sicht ein Mindestlohngesetz mit der Festlegung eines einheitlichen branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohns für unsere Branche nicht sinnvoll ist.

SCHLEICHENDER RÜCKGANG DER TARIFBINDUNG

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz war das Ergebnis einer sich über lange Jahre hinziehenden politischen Debatte, wie dem Umstand des schleichenden Rückgangs der Tarifbindung Rechnung getragen werden sollte. Die Abkehr von Tarifverträgen geschah in vielen Wirtschaftsbereichen aus zwei Gründen. So hatten die Tarifverträge teilweise einen Detaillierungsgrad erreicht, der von vielen Unternehmen nicht mehr umgesetzt werden konnte. Passende betriebliche Lösungen widersprachen (zu) engen tariflichen Vorgaben. Ein weiterer Aspekt war eine tarifliche Lohnpolitik, bei der Gewerkschaften in einzelnen Branchen die starken Unternehmen zum Maßstab der Tariflohnentwicklung machten und unter Streikdruck überhöhte Tarifabschlüsse durchsetzten. Dem konnten sich kleinere Unternehmen nur durch die Kündigung der Verbandsmitgliedschaft oder durch Gründung sogenannter OT-Verbände – Verbände,

die wahlweise eine Mitgliedschaft mit oder ohne Tarifbindung anboten – entziehen. Den Umstand, dass der Tarifvertrag damit nicht mehr allgemein anerkannter Maßstab der Entlohnung war, machten sich dann Betriebe zu Nutze, die mit Hilfe von Lohndumping Preisdruck ausüben und damit tariftreue Unternehmen vom Markt verdrängen.



Felix Pakleppa

ist Hauptgeschäftsführer des Zentralverbands Deutsches Baugewerbe.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat an dieser negativen Tarifentwicklung nichts geändert. Der gesetzliche Mindestlohn hat insbesondere nicht zu einer höheren Tarifbindung geführt oder zur Organisation bisher tarifvertraglich noch nicht erschlossener Bereiche. Er hat lediglich ein neues Mindestniveau für die unterste Vergütung geschaffen, oberhalb dessen sich die Abwärtsentwicklung der Tarifbindung in den meisten Branchen weiter fortsetzt. Arbeitnehmer in Niedriglohnbranchen besinnen sich nicht darauf, welchen Zweck Gewerkschaften und Tarifverträge verfolgen, um gemeinsam für eine angemessene Entlohnung in der Branche zu kämpfen und sich mit der Frage zu befassen, wie Tarifverträge auch für Unternehmen attraktiv gemacht werden können. Stattdessen hat der Gesetzgeber im Jahr 2015 mit dem Mindestlohngesetz lediglich eine 8,50 Euro große Scheinlösung des Problems der abnehmenden Tarifbindung geliefert.

GESETZLICHER MINDESTLOHN: KEIN ALLHEILMITTEL FÜR SINKENDE TARIFBINDUNG

Der gesetzliche Mindestlohn war und ist kein Allheilmittel für eine sinkende Tarifbindung. Hier sind Selbstheilungskräfte gefragt, die allein auf einer verantwortungsvollen Tarifpolitik der Tarifpartner basieren können und müssen. Sie muss alle oder wenigstens möglichst viele Unternehmen mit ins Boot holen, nicht nur die wirtschaftlich starken Betriebe, sondern auch die schwächeren, die Arbeitgeber in den strukturschwachen Regionen, die kleineren Firmen ohne mehrköpfige Personalabteilung. Der Inhalt des Tarifvertrages muss die Unternehmen von einer Tarifbindung überzeugen, nicht die Streikandrohung. Nur wenn die Unternehmen Regelungen eines Tarifvertrages auch umsetzen können, findet er Akzeptanz. Dann bleiben die Unternehmen in der Tarifbindung, und der Tarifvertrag ist das allgemein akzeptierte Ordnungselement der Branche, dessen Einhaltung einen sauberen Wettbewerb garantiert und Lohndumping vermeidet. So ist die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages auch im öffentlichen Interesse gerechtfertigt.

MEHR BÜROKRATIE DURCH GESETZLICHEN MINDESTLOHN

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat für die Unternehmen des Baugewerbes erst einmal mehr Bürokratie verursacht. Denn ihre berechtigten Hoffnungen, dass der gesetzliche Mindestlohn Branchen ausklammern würde, die bereits über einen eigenen Branchenmindestlohn verfügen, wurde enttäuscht. Tatsächlich sind auch die Bauunterneh-

men verpflichtet, die Vorgaben der »Mindestlohn dokumentationspflichtenverordnung« nachzukommen – einer Regelung, die so kompliziert wie ihr Name lang ist. Und auch andere, materielle Regelungen des Mindestlohngesetzes greifen in bestehende Branchenmindestlohn-Regelungen des Bauhauptgewerbes ein. Ein Beispiel sind die Regelungen zur Verjährung von Mindestlohnansprüchen, die im Gesetz für den gesetzlichen Mindestlohn abweichend von den tariflichen Vorschriften für den Bau-Mindestlohn geregelt sind. Einer russischen Matjoschka-Puppe gleich steckt daher in jedem tariflichen Lohn – auch einem allgemeinverbindlichen Branchenmindestlohn – nach der Lesart des Bundesarbeitsgerichtes ein ausschließlich den gesetzlichen Vorschriften folgender gesetzlicher Mindestlohn. Das erzeugt für die Unternehmen bei der Feststellung von Ansprüchen einen hohen administrativen Aufwand und führt zu einigen, weder vom Gesetz, noch bisher von der Rechtsprechung beantworteten Fragen – und damit zu Rechtsunsicherheit für Unternehmen und Beschäftigte. Ein langjähriger christdemokratischer Arbeitsminister und Befürworter des gesetzlichen Mindestlohns hatte dies wohl vorausgesehen mit seinem Zitat: »Das Leben hat immer mehr Fälle, als der Gesetzgeber sich vorstellen kann.«

AUSWIRKUNGEN DES GESETZLICHEN MINDESTLOHNS AUF ARBEITSPLÄTZE

Von Interesse ist natürlich auch die Frage, ob der gesetzliche Mindestlohn nun Arbeitsplätze gekostet hat oder nicht. Die Statistiker und Volkswirte legen immer wieder dar, dass tatsächlich Arbeitsplätze mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohnniveaus verschwunden seien, konstatieren aber trostspendend, der Wirtschaftsaufschwung der vergangenen Jahre habe diesen Wegfall kompensiert. Zum Teil wird auch davon gesprochen, die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns habe zu einer Stärkung der Kaufkraft geführt, die Nachfrage angekurbelt und dadurch zur Konjunkturbelebung der letzten Jahre erst beigetragen.

Damit ist also lediglich die Unschädlichkeit des gesetzlichen Mindestlohns im Niedriglohnsektor in konjunkturstarke Zeiten belegt. Denn die Bewährungsprobe des gesetzlichen Mindestlohns zeigt sich erst, wenn am Konjunkturhorizont düstere Wolken aufziehen und sich dann die Frage stellt, ob der dann aktuelle gesetzliche Mindestlohn zu hoch ist und auf den Konjunkturbruch mit einer vorübergehenden Absenkung reagiert werden muss und vor allem kann. Das bisherige gesetzliche Instrumentarium sieht das nicht vor. Das Mindestlohngesetz schreibt vor, dass die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns von der Mindestlohnkommission nur alle zwei Jahre per Rechtsverordnung angepasst wird. Kurzfristigere Änderungen sind vom Gesetz nicht vorgesehen, ebenso wenig eine Festsetzung der Höhe durch das Bundesarbeitsminis-

terium, das Bundeskabinett oder den Bundestag. Es bedürfte dazu erst einmal einer Gesetzesänderung. Aber die immer neuen politischen Vorgaben, weitere Mindeststandards zu schaffen – Mindestlohn, Mindestausbildungsvergütung, Grundrente – lässt daran zweifeln, ob im Krisenfall der Mut der Politik da wäre, einen zu hohen gesetzlichen Mindestlohn wieder abzusenken. In der Weimarer Republik hat dies jedenfalls unter dem Druck der Straße nicht funktioniert und so am Ende zu den wirtschaftlichen und sozialen Missständen beigetragen. Die Coronakrise kann hier schon bald zum Lakmuseum der Mindestlohnregelung werden.

HÖHE DES MINDESTLOHNS UND POLITISCHE EINFLUSSNAHME

Vor diesem Hintergrund ist es sehr bedenklich, dass sich die Politik nun entgegen aller Zusagen vor und bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nun doch in die Frage der »richtigen« Höhe des gesetzlichen Mindestlohns einmischt. Nur zur Erinnerung: Gerade die Tatsache, dass über die Weiterentwicklung des zunächst mit 8,50 Euro Höhe festgelegten Mindestlohns allein die in der Mindestlohnkommission zusammengeschlossenen Sozialpartner entscheiden sollten, wurde von der Politik geradezu Mantra-artig als Beleg dafür hochgehalten, dass sich die Politik nicht in die Lohnfindung einmischen wollen und werden. An diese Zusage halten sich maßgebliche Politiker nun nicht. War es schon fragwürdig, warum der Gesetzgeber bei der erstmaligen Festlegung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns diesen nicht mit derselben Akribie bestimmt hat, wie er andere Sozialleistungen wie Bafög- oder Hart-IV-Sätze errechnet, sondern schlicht und einfach die Forderung des DGB übernahm; so verwundert es nicht, dass Politiker nun wieder neuen Forderungen hinterherlaufen, die den Sprung auf 12 Euro oder sogar 13 Euro postulieren. Das ist alles andere als seriös. Auch hier fragt sich wieder, welcher Maßstab für die neuen Forderungen angelegt wurde. Nach Aussagen der Befürworter ist es das Erreichen einer Alterssicherung ohne Grundrente, wobei das Niveau der Altersrente allerdings nach dem Wunsch der Fürsprecher für einen höheren Mindestlohn auch noch immer höher ausfallen soll. Und was kommt dann als nächstes, getreu dem Zitat eines Ex-DDR-Politikers »vorwärts immer, rückwärts nimmer!«. Wie und wer das alles am Ende finanzieren soll – höhere Rente, höherer Mindestlohn – und vor allem die Auswirkungen auf die Wirtschaft und für schlecht oder gar nicht ausgebildete Arbeitnehmer bleiben in der Diskussion auf der Strecke.

Die von Teilen der Politik vorgetragene Forderung nach einer drastischen Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns stellt auch keinen fairen Umgang mit der Mindestlohnkommission dar. Diese ist von ihrer Zusammensetzung her nun wahrlich nicht dazu angetan, der Kungelei verdächtig zu sein oder mit gro-

ßer Mehrheit dem Arbeitgeberlager nahe zu stehen. Vielleicht muss daran erinnert werden, dass die Experten bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dazu geraten haben, diesen nur langsam nach oben zu entwickeln, um dann sehr genau die Wirkungen beobachten und Fehlentwicklungen noch stoppen zu können. Genau das hat die Mindestlohnkommission in den für die Tarifpolitik üblichen Veränderungsphasen getan. Die Forderung nach plakativen Mindestloohnerhöhungen bestätigt allerdings leider das Bild, dass die Politik oftmals weder auf die Ratschläge der von ihnen eingesetzten Sachverständigenkommissionen (Normenkontrollrat, Sachverständigenrat etc.) hört und hier – schlimmer noch – die im Mindestlohngesetz gewährleistete Entscheidungsautonomie der Mindestlohnkommission über die Höhe des Mindestlohns komplett zu ignorieren scheint. Das lässt nun den notwendigen Respekt der Politik vor den Entscheidungen der Sozialpartner – insbesondere, wenn um diese Entscheidungen schwer gerungen wurde – gänzlich vermissen.

Ein neuerlicher und drastischer Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns hätte gravierende Folgen nicht nur für das Bauhauptgewerbe, sondern erst recht für andere Branchen mit einem niedrigeren Tariflohniveau. Denn bei einer so weitgehenden Einmischung des Staates in die Lohnfindung stellt sich die Frage, welchen Nutzen dann Lohntarifverträge haben, in denen nur noch für kleiner werdende Teile des Beschäftigungsspektrums einer Branche die Tarifloohnerhöhungen autonom durch die Tarifpartner

festgelegt werden dürfen. Ein Tarifvertrag, der nur noch die Tätigkeit der hochqualifizierten Mitarbeiter regelt, macht auch für eine Gewerkschaft keinen Sinn mehr, da diese Arbeitnehmer genügend Möglichkeiten haben, ihre Lohnforderungen auch ohne Tarifvertrag durchzusetzen. Ein Tarifvertrag, der die Schwachen – auf Seiten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer – nicht mehr schützt, ist überflüssig. Und wer braucht dann eigentlich noch eine Gewerkschaft, wenn die Politik ihr Geschäft erledigt, ohne dass man Mitgliedsbeiträge bezahlen muss?

FAZIT: MEHR BÜROKRATIE UND KEINE STÄRKUNG DER TARIFBINDUNG

Was also hat der gesetzliche Mindestlohn nach fünf Jahren gebracht? Nun, für den Bauarbeiter selber nichts, denn der Bau-Mindestlohn liegt noch weit über dem Niveau des gesetzlichen Mindestlohns. Für die Bauarbeitgeber hat er dennoch mehr Bürokratie gebracht. Für die Stärkung der Tarifbindung wurde durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nichts erreicht. Den Gewerkschaften hat er keinen neuen Mitgliederzuwachs beschert, geeigneten Teilen der Politik aber ein neues Diskussionsfeld zur eigenen Profilierung eröffnet. Und die Frage, ob der gesetzliche Mindestlohn nun der Beschäftigung nützt oder schadet, bleibt immer noch unbeantwortet. Die aktuelle Coronakrise könnte uns am Ende Auskunft darüber geben.

Holger Bonin und Nico Pestel

Der Mindestlohn birgt nach wie vor Beschäftigungsrisiken

Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland war im Vorfeld heftig umstritten. Die Diskussion entzündete sich vor allem an den – theoretisch unbestimmten – Beschäftigungsfolgen der Reform. Nicht wenige Ökonomen warn-

ten angesichts steigender Arbeitskosten vor einem erheblichen Verlust von Arbeitsplätzen für niedrig entlohnte Beschäftigte und einer deutlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit.

Fünf Jahre später lässt sich konstatieren, dass sich diese pessimistischen Erwartungen bei weitem nicht erfüllt haben. Inzwischen existiert eine ganze Reihe von Wirkungsstudien (für eine Übersicht vgl. Caliendo et al. 2019), die in der Gesamtbetrachtung ein ziemlich einheitliches Bild liefern. Die Arbeitgeber haben auf die Mindestlohneinführung offenbar kaum mit vermehrten Entlassungen reagiert, zeigen allerdings in der Tendenz mehr Zurückhaltung bei Neueinstellungen. Die so entstandene Abschwächung der Beschäftigungsdynamik schlägt sich jedoch bislang nicht in substantiell höheren Arbeitslosenzahlen nieder (vgl. Bonin et al. 2020). Zwar hat sich in der An-



Prof. Dr. Holger Bonin

ist Forschungsdirektor am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Professor für Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an der Universität Kassel und Mitglied der Expertenkommission Forschung und Innovation.



Dr. Nico Pestel

ist Senior Research Associate am IZA, wo er das Forschungsteam »Policy Challenges« leitet. Seine Forschung bewegt sich in den Bereichen der Arbeitsmarktökonomik, Finanzwissenschaft, politischer Ökonomie und Umweltökonomik.

fangsphase die abhängige Beschäftigung mindestens-lohnbedingt statistisch signifikant verringert. In absoluten Zahlen gemessen bleibt dieser negative Beschäftigungseffekt aber gering. Er speist sich zudem hauptsächlich aus der arbeitsmarktpolitisch durchaus gewünschten Abnahme der Zahl der ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. So spricht einiges dafür, dass Arbeitnehmer innerhalb von Betrieben in nennenswerter Zahl aus Minijobs heraus in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewechselt sind (vgl. Bonin et al. 2018).

LAGEN DIE PESSIMISTEN DANEBEN?

Die Diskrepanz zwischen den vorab geäußerten Erwartungen zu negativen Arbeitsmarktfolgen des gesetzlichen Mindestlohns und den heute erkennbaren Beschäftigungseffekten öffnet eine Flanke für Kritik an der Prognosefähigkeit von Volkswirten. Tatsächlich standen die Vorhersagen zum Teil auf tönernen Füßen. So flossen in Simulationsrechnungen zur Projektion von Nachfragereaktionen der Unternehmen Lohnelastizitäten ein, die nicht speziell für die Zielgruppe der Arbeitnehmer mit Löhnen unterhalb der Mindestlohnschwelle geschätzt worden waren. Arbeitsnachfrageelastizitäten können aber je nach Beschäftigtengruppe und aktuellen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich ausfallen (vgl. Lichter et al. 2015). Zudem setzen viele der Vorhersagen unterschwellig voraus, dass Arbeitsmärkte nach dem elementaren neoklassischen Wettbewerbsmodell funktionieren (vgl. Bruttel et al. 2019). In dieser Perspektive senkt ein Mindestlohn über dem Gleichgewichtslohn die Arbeitsnachfrage und erhöht zugleich das Arbeitsangebot – das zwangsläufige Resultat ist mehr unfreiwillige Arbeitslosigkeit.

Andererseits darf man aus dem bisherigen Ausbleiben größerer Beschäftigungsverluste nicht einfach den Schluss ziehen, dass Deutschland einen starken Reallohnschock wie die Mindestlohneinführung problemlos verkraften kann, und dass die Vorgabe einer Lohnuntergrenze durch den Staat den Arbeitnehmern Vorteile und keine Nachteile bringt, weil sie die Arbeitgeber effektiv daran hindert, ihre monopsonistische Macht auf von Friktionen bei der Jobsuche geprägten Arbeitsmärkten auszuspielen. Insbesondere die folgenden vier Argumente sprechen dafür, dass diese Interpretation zu kurz greift.

STRUKTUR DER BESCHÄFTIGUNG NICHT VERNACHLÄSSIGEN

Erstens: Es gibt verschiedene Hinweise, dass die Unternehmen die Beschäftigung durchaus so angepasst haben, wie es Wettbewerbsmodelle postulieren, ohne dass sich dies in der Gesamtzahl beschäftigter Köpfe deutlich niederschlägt. Zum einen legen Wirkungsstudien nahe, dass sich hinter den geschätzten fast neutralen Mindestlohneffekten substanzielle

Heterogenitäten verbergen. Tendenziell erscheinen negative Beschäftigungseffekte in den (vor allem in Ostdeutschland zu findenden) Regionen mit hoher Eingriffsintensität sowie in Betrieben, die stark im Wettbewerb stehen, stärker ausgeprägt (vgl. Bossler et al. 2018). Außerdem haben Frauen, Geringqualifizierte und Nicht-EU-Ausländer, bei denen der Mindestlohn für besonders hohe Lohnzuwächse gesorgt hat, in der Tendenz Beschäftigungsanteile verloren (vgl. Bonin et al. 2018).

Zum anderen zeichnet sich ab, dass sich auch in Deutschland – wie auch international vielfach beobachtet – die Anpassungen der Unternehmen an den Mindestlohn eher über eine Verringerung der Arbeitszeiten als über einen Abbau von Beschäftigung vollziehen. So diagnostizieren Burauel et al. (2020), dass die mindestlohnbedingte signifikante Zunahme der Stundenlöhne am unteren Rand der Lohnverteilung zu einer signifikanten Reduktion der vereinbarten Wochenarbeitszeiten – bei Vollzeitbeschäftigten etwa um ein bis zwei Stunden – geführt hat. Damit geht möglicherweise eine für die Beschäftigten belastende Arbeitsverdichtung einher. Die regelmäßig gearbeiteten Stunden der Beschäftigten sind allerdings tendenziell weniger stark zurückgegangen als die vertraglich fixierte Arbeitszeit. Demnach substituieren also Überstunden teilweise die Standardarbeitszeit. Qualitative Befunde deuten darauf hin, dass die Arbeitgeber die nach mindestlohnbedingten Verkürzungen der vertraglichen Arbeitszeit anfallenden zusätzlichen Überstunden nicht immer oder nicht vollständig entgelten – im Ergebnis wird der Mindestlohn so entgegen der Bestimmungen ausgehebelt (vgl. Koch et al. 2018).

GESETZESVERSTÖSSE IM GROSSEN STIL?

Eine solche Reaktion zeigt zweitens: Potenziell negative Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns materialisieren sich nicht voll, weil die gesetzlichen Regelungen für den Mindestlohn in Deutschland immer noch nicht durchgängig eingehalten werden. Allerdings fehlen bisher verlässliche Zahlen, wie verbreitet Umgehungen des Mindestlohns sind. Nach Schätzungen durch das Statistische Bundesamt (2020) auf Grundlage der verpflichtenden Verdienststrukturerhebung bei Arbeitgebern wiesen im April 2018 gut eine halbe Million Beschäftigungsverhältnisse rechnerische Stundenverdienste unterhalb des Mindestlohns auf. Andere Berechnungen auf Basis der im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) gemachten Angaben von Beschäftigten zu Monatseinkommen und Arbeitszeiten führen zu der Schlussfolgerung, dass rund 2,4 Mio. Anspruchsberechtigte in ihrer Hauptbeschäftigung im Jahr 2018 nicht den Mindestlohn bekamen, wenn man die vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit zugrunde legt. Die Ergebnisse einer Direktabfrage des eigenen Stundenlohns im SOEP lassen eine Unterschreitung des Mindestlohns bei immerhin

noch 700 000 Anspruchsberechtigten vermuten (vgl. Fedorets et al. 2020).

An der großen Bandbreite der vorliegenden Schätzungen wird die fundamentale Schwierigkeit deutlich, Stundenlöhne zuverlässig zu erheben. Dass umfragebasiert geschätzte und tatsächliche Stundenlöhne erheblich voneinander abweichen können, zeigen Studien aus anderen Kontexten (vgl. Kaptyen und Ypma 2007). Da das Ausmaß der Verstöße gegen die Mindestlohnbestimmungen ein politisch und gesellschaftlich brisantes Thema ist, wären eingehendere Untersuchungen, wie stark Messfehler in den vorhandenen Daten zur Über- oder Unterschätzung der bestehenden Beschäftigungsverhältnisse mit Unterschreitung der gesetzlichen Lohnuntergrenze führen, wünschenswert. Dies wird allerdings ohne eine Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Mindestlohnforschung nicht gelingen. Eine Umstellung der Verdienststrukturerhebung auf ein jährlich durchgeführtes repräsentatives Unternehmenspanel wäre ein wichtiger Fortschritt; die Schaffung von geeigneten verknüpften Befragungs- und administrativen Daten ein Idealfall.

Auch wenn die bisherigen Schätzungen zur Häufigkeit der Mindestlohnverstöße mit großer Vorsicht zu interpretieren sind, unterstreichen etwa die Erfahrungen der für die Kontrolle des Mindestlohns zuständigen Zollbehörden und qualitative Untersuchungen, dass Umgehungsversuche in der Praxis eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen. Dass dieser Zustand anhält, wird unter anderem dadurch begünstigt, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Konstellationen, in denen die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben den Bestand des Unternehmens oder von Arbeitsplätzen konkret gefährden würde, kooperieren, um beiderseits erwartete gravierende wirtschaftliche Risiken zu vermeiden (vgl. Koch et al. 2018).

BETRIEBE HATTEN PRODUKTIVITÄTSRESERVEN

Drittens verfügten die vom Mindestlohn betroffenen Betriebe über gewisse Handlungsspielräume, um die anfängliche übermäßige Zunahme ihrer Personalkosten wenigstens teilweise aufzufangen. Hierbei spielte der naheliegende Verzicht auf nicht in die Bemessung des Mindestlohns eingehende Sonderzahlungen oder nicht monetäre Lohnbestandteile in der Praxis offenbar kaum eine Rolle. Ausschlaggebend dafür dürfte sein, dass niedrig entlohnte Beschäftigte Arbeitgeberleistungen bereits schon vor Umsetzung der Reform selten erhielten. Offenbar deutlich bedeutsamer waren Innovationen mit dem Zweck, die Produktivität zu steigern oder die Ertragslage zu verbessern. Der von der Mindestlohneinführung ausgehende Kostenschock wirkte vielfach als Auslöser, auch ohne die Reform profitable Veränderungen auf den Weg zu bringen (vgl. Koch et al. 2018). An der Verfügbarkeit solcher Handlungsmöglichkeiten zeigt sich, dass reale Un-

ternehmen nicht stets wie perfekte Profitmaximierer agieren.

Das statistische Bild dieser Anpassungen an den Mindestlohn ist bisher noch ziemlich lückenhaft. Von der Mindestlohnkommission beauftragte qualitative Untersuchungen deuten darauf hin, dass Betriebe teils mit Veränderungen ihrer Arbeitsorganisation und anspruchsvolleren Anforderungen reagieren, um die Produktivität der Belegschaft zu erhöhen, teils mit höherem Kapitaleinsatz und Einführung neuer Technologien, möglicherweise auch verstärkter Automatisierung. Unterschiede in der Kapazität zur Steigerung der Produktionseffizienz könnten zu einer fundamentalen Reallokation von Beschäftigung und Wertschöpfung in Deutschland beitragen. Gemäß Dustmann et al. (2020) haben sich die Firmen- und Beschäftigungsstruktur als Folge der Mindestlohneinführung in Richtung größerer, produktiverer Unternehmen verschoben.

Bei guter Auftragslage oder schwachem Wettbewerbsdruck können vom Mindestlohn betroffene Betriebe auch höhere Preise durchsetzen. Dies zeigt sich deutlich etwa an der Preisentwicklung im Taxigewerbe. Gesamtwirtschaftlich gesehen sind die durch die Mindestlohneinführung ausgelösten Preissteigerungen zwar signifikant, bleiben aber in einer moderaten Größenordnung (vgl. Link 2019). Potenziell von der Absatzseite her kommende negative Rückkopplungen auf die Beschäftigung dürften bisher nur relativ schwach ausgeprägt sein.

CORONA-REZESSION WIRD ZUM STRESSTEST FÜR DEN MINDESTLOHN

Viertens schließlich könnten sich negative Beschäftigungseffekte des Mindestlohns noch nicht voll ausgeprägt haben, weil die Einführung mitten in eine lang anhaltende Boomphase der deutschen Wirtschaft fiel. In einem starken Wachstumsumfeld lässt sich ein Lohnkostenschok leichter über die Preise überwälzen als im Abschwung. Die Annäherung an die natürliche Arbeitslosenrate und sich verstärkende Arbeitskräfteengpässe infolge des starken Beschäftigungsaufbaus der letzten Jahre haben die Bereitschaft der Arbeitgeber gestärkt, die Belegschaft zu halten und in die Produktivität ihrer Beschäftigten zu investieren. Wie sehr das gute gesamtwirtschaftliche Umfeld negative Folgen des Mindestlohns bisher abgefedert hat, ist noch nicht hinreichend untersucht. Jedoch stützen die vorhandenen Daten recht gut die Vermutung, dass sich die Beschäftigung in Regionen mit schwacher konjunktureller Entwicklung vor Einführung des Mindestlohns in den Jahren nach der Reform systematisch schlechter entwickelt hat als in einer Kontrollgruppe von Regionen mit starker konjunktureller Entwicklung. Diese könnte bedeuten, dass sich die mindestlohnbedingte Belastung des Arbeitsmarkts erst deutlicher zeigen wird, wenn die Konjunktur abkühlt. Die mit der Corona-Pandemie

verbundene akute schwere Rezession in Deutschland wird demnach zum Stresstest auch für den gesetzlichen Mindestlohn.

Und wie steht es um den Mindestlohn in fünf Jahren? Sofern die Coronakrise und ihre Folgen nicht alles überlagern, dürfte der Druck anhalten, die gesetzliche Lohnuntergrenze zeitnah deutlich anzuheben. Entsprechende Forderungen speisen sich unter anderem daraus, dass der Mindestlohn sozial wenig treffsicher ist. Einerseits sind viele Anspruchsberechtigte nicht bedürftig. Andererseits sichert anhaltende Beschäftigung zum Mindestlohn keine auskömmliche Rente, und die Zahl der abhängig Beschäftigten mit Bezug von Arbeitslosengeld II hat sich durch die Reform viel weniger verringert, als von manchen Befürwortern im Vorfeld der Reform erwartet. Dazu trägt bei, dass sich die mindestlohnbedingte Stundenlohnzuwächse wegen der gleichzeitig kürzeren Arbeitszeiten nur stark abgeschwächt in höhere Monatsverdienste übersetzen. In vielen Konstellationen bleibt die Zunahme der Verdienste zu klein, um die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

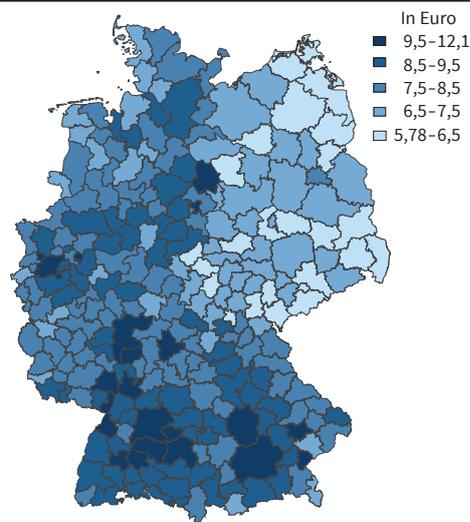
VOM ALLGEMEINEN ZUM REGIONALEN MINDESTLOHN

Vor diesem Hintergrund ist die aus Großbritannien stammende Idee eines Mindestlohns als *Living Wage*, der allen Beschäftigten einen einfachen aber sozial akzeptablen Lebensstandard sichern soll, populär geworden. Sie konkretisiert sich in der Forderung nach einem europäischen Mindestlohn in Höhe von 60% des Medianverdiensts, mithin einem relativen Konzept der Armutsgefährdung. Im deutschen Kontext entspräche dies einer allgemeinen Lohnuntergrenze von um die 12 Euro bzw. einer Steigerung gegenüber dem aktuellen Mindestlohn um rund 28%. Der sofortige Übergang zu einem solchen *Living Wage* würde die Stundenlöhne am unteren Rand deutlich stärker anheben als die Einführung des Mindestlohns (rund 20%). Dabei ist das gesamtwirtschaftliche Umfeld heute weniger günstig, und nach den Anpassungen der Betriebe an den ersten Schock sind die Spielräume für weitere kompensierende Innovationen kleiner. Es kann einen Umschlagpunkt geben, bei dessen Überschreitung negative Mindestlohnfolgen massiv ansteigen (vgl. Ahlfeldt et al. 2020). Dieses Risiko spricht für ein graduelles Vortasten, etwa die Kopplung der Lohnuntergrenze mit dem Medianlohn plus einen fixen Zuschlag, so dass sich der Mindestlohn allmählich dem Living-Wage-Niveau annähert.

Als Mittel zur sozialen Existenzsicherung bleibt der Mindestlohn auch bei Umgestaltung zum *Living Wage* unscharf. Die wirtschaftliche Lage der Bedarfsgemeinschaft von Beschäftigten spielt bei der Anspruchsbemessung zu Recht keine Rolle. Bedürftige Familien oder Haushalte in Kommunen mit hohem Mietniveau profitieren von einer am Einzelnen anknüp-

Abb. 1

Räumliche Verteilung der Living-Wage-Schwelle in Höhe von 60% des Medianlohns
Arbeitsmarktregionen im Jahr 2014



Quelle: Verdienststrukturerhebung 2014; Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

fenden allgemeinen Lohnuntergrenze verhältnismäßig wenig. Ein relatives Mindestlohnkonzept eröffnet jedoch zumindest ein Tor zu einer stärkeren regionalen Ausdifferenzierung – indem das lokale und nicht das deutschlandweite Lohnniveau als Ankerpunkt herangezogen wird. Abbildung 1 veranschaulicht, wie sich der Mindestlohn räumlich verteilt hätte, wenn er bei der Einführung als *Living Wage* auf Ebene der Arbeitsmarktregionen gestaltet worden wäre. Der Mindestlohn wäre dann in den wirtschaftsstarken Ballungszentren vor allem im Süden höher, in den strukturschwachen Regionen vor allem im Osten niedriger ausgefallen als der flächendeckende Mindestlohn von 8,50 Euro. Mit Blick auf die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschlands erscheint eine solche Differenzierung bei der Weiterentwicklung des Mindestlohns sinnvoll. Ein Mindestlohn für alle hat die Arbeitnehmer in starken Regionen kaum berührt, die Arbeitnehmer in schwachen Regionen erhöhten Beschäftigungsrisiken ausgesetzt – und damit möglicherweise der gesellschaftlichen Polarisierung unbeabsichtigt Vorschub geleistet.

LITERATUR

- Ahlfeldt, G., D. Roth und T. Seidel (2020), »Employment-maximizing minimum wages«, verfügbar unter: <https://www.aeaweb.org/conference/2020/preliminary/paper/3yk65y8G>.
- Bonin, H., I. Isphording, A. Krause, A. Lichter, N. Pestel, U. Rinne, M. Caliendo, C. Obst, M. Preuss, C. Schröder und M. M. Grabka (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IZA Research Report Nr. 83, Bonn.
- Bonin, H., I. Isphording, A. Krause-Pilatus, A. Lichter, N. Pestel und U. Rinne (2020), »The German Statutory Minimum Wage and Its Effects on Regional Employment and Unemployment«, *Journal of Economics and Statistics* 240 (2–3), 295–319.
- Bossler, M., N. Gürtzgen, B. Lochner, U. Betzl, L. Feist und J. Wegmann (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Burauel, P., M. Caliendo, M. Grabka, C. Obst, M. Preuss und C. Schröder (2020), »The impact of the minimum wage on working hours«, *Journal of Economics and Statistics* 240(2-3), 233-267.

Bruttel, O., A. Baumann und M. Dütsch (2019), »Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(3), 237-253.

Caliendo, M., C. Schröder und L. Wittbrodt (2019), »The causal effects of the minimum wage introduction in Germany – An overview«, *German Economic Review* 20(3), 257-292.

Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2020), »Reallocation effects of the minimum wage«, *CReAM Discussion Paper* 07/20.

Fedorets, A., M. Grabka, C. Schröder und J. Seebauer (2020), »Lohnungleichheit in Deutschland sinkt«, *DIW Wochenbericht* (7), 91-97.

Kapteyn, A. und J. Ypma (2007), »Measurement error and misclassification: A comparison of survey and administrative Data«, *Journal of Labor Economics* 25(3), 513-551.

Koch, A., A. Kirchmann, M. Reiner, T. Scheu, B. Boockmann und H. Bonin (2018), *Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IZA Research Report Nr. 84, Bonn.

Lichter, A., A. Peichl und S. Siegloch (2015), »The own-wage elasticity of labor demand: A meta-regression analysis«, *European Economic Review* 80, 94-119.

Link, S. (2019), »The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages«, *CESifo Working Paper* Nr. 7575.

Statistisches Bundesamt (2020), »Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken«, Pressemitteilung, 27. Februar 2020, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_060_623.html.

Alexandra Fedorets

Mindestlohn: Ein steiniger Weg zu einer »High-Road«-Strategie

Meinungsumfragen zum Thema Mindestlohn zeichnen ein eindeutiges Bild: Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland ist positiv gegenüber Mindestlöhnen eingestellt und spricht sich für eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland aus (vgl. Fedorets und Schröder 2019). Insbesondere positiv wird gesehen, dass der Mindestlohn für eine finanzielle Besserstellung der Niedriglohnverdiener*innen Sorge und somit die Ungleichheit in der Gesellschaft mindere.

Ganz anders war und ist die Einschätzung vieler Ökonom*innen: Einige befürchten einen erheblichen Stellenabbau und warnen deshalb vor weiteren Anhebungen des Mindestlohns, um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Nach fünf Jahren liegen ausreichende Forschungsergebnisse vor, um ein erstes Fazit zur Einführung des flächendeckenden

Mindestlohns in Deutschland zu ziehen: Warum blieb der befürchtete hohe Stellenabbau nach der Einführung des Mindestlohns aus? Wurde die finanzielle Besserstellung der Niedriglohnverdiener*innen erreicht? Welche Herausforderungen gibt es noch?



Dr. Alexandra Fedorets

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, in der Infrastruktureinrichtung »Sozio-oekonomisches Panel«.

Ihre Forschungsthemen sind unter anderem Digitalisierung und Arbeitswelt, Berufliche Mobilität sowie Effekte der Mindestlohneinführung.

VERSTECKTER EFFEKT AUF BESCHÄFTIGUNG

Gleich nach der Einführung des Mindestlohns galt das größte Interesse vieler Ökonom*innen der Frage, in welchem Ausmaß die Reform Jobs zerstören würde. Die überwiegende aktuelle Einschätzung

ist: Die Mindestlohnreform führte nicht zu einem maßgeblichen Stellenabbau. Sie hat vielmehr für einen bedeutenden Teil der Minijobs eine Umwandlung in reguläre Beschäftigung herbeigeführt (vgl. Ahlfeldt 2018; Caliendo et al. 2018; Bossler und Gerner 2016). Der Mindestlohn hat aber dennoch (subtilere) Effekte auf die Beschäftigung: Erstens haben sich die durchschnittlichen Arbeitszeiten der Niedriglohnverdiener*innen reduziert (vgl. Caliendo et al. 2017). Zweitens wurden weniger Vakanzen ausgeschrieben, das heißt, ein Teil der Jobs ist verlorengegangen bzw. diese sind erst gar nicht entstanden (vgl. Bossler und Gerner 2016). Drittens begann eine Umstrukturierung des Arbeitsmarktes, indem Beschäftigte vermehrt von kleineren zu größeren und besser zahlenden Unternehmen wechselten (vgl. Dustmann et al. 2020). Es ist zu beachten, dass sich die vorliegende Evidenz auf eine Zeit des ökonomischen Aufschwungs bezieht. Inwiefern die Unternehmen die höheren Lohnkosten auch in einem Abschwung tragen oder sich dann vermehrt von Personal trennen werden, wird vermutlich schon die nähere Zukunft zeigen, denn die Erwartungen der Unternehmen und Konsument*innen haben sich deutlich eingetrübt.

LOHNWACHSTUM: EINDEUTIG BEI STUNDENLÖHNEN, SEHR VIEL WENIGER BEI MONATSLÖHNEN

In Deutschland wurde der Mindestlohn pro Stunde eingeführt und hat erwartungsgemäß das Wachstum der Löhne im unteren Lohnsegment deutlich beschleunigt. Steigende Löhne im unteren Lohnsegment bedeuten aber nicht automatisch steigende Monatsgehälter im unteren Segment der Gehaltsverteilung. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass niedrige Monatsgehälter zwei

Ursachen haben können: geringe Arbeitsumfänge und/oder Stundenlöhne. Somit konzentrieren sich die Bezieher*innen niedriger Stundenlöhne nicht allein am unteren Ende der Verteilung der Monatsgehälter, sondern verteilen sich über einen größeren Bereich der Verteilung der Monatsgehälter; je nachdem, wie viele Arbeitsstunden sie leisten. Zweitens muss sich der Anstieg des Stundenlohns wegen Arbeitszeitanpassungen nicht 1:1 im Monatsgehalt widerspiegeln. Tatsächlich sind die Arbeitsstunden gesunken. Beide Faktoren erklären, warum das durch die Reform initiierte Wachstum bei Stundenlöhnen nicht im gleichen Maße in der Verteilung der Monatsgehälter zu sehen ist (vgl. Caliendo et al. 2017). Dasselbe gilt für die Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen: Mindestlohnverdiener*innen wohnen nicht immer in den Haushalten mit den niedrigsten verfügbaren Haushaltseinkommen, weswegen die Mindestlohneinführung die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen in Deutschland nicht maßgeblich reduziert hat (vgl. Backhaus und Müller 2019).

WAS KANN DER MINDESTLOHN BEWIRKEN?

Tatsächlich ist ein Mindestlohn weder das beste Instrument zur Umverteilung noch Mittel zu Regulierung der Beschäftigung. Für Ökonom*innen ist der Stundenlohn ein Maß für Produktivität, und eine eingeführte Untergrenze für den Stundenlohn macht eine Produktivitätssteigerung notwendig, vor allem wenn die Erhöhung der Lohnkosten nicht in Form von höheren Preisen an Konsument*innen weitergegeben werden kann (vgl. Link 2019). Neben der bereits angesprochenen Beschäftigungsverschiebung von kleineren zu größeren Firmen kann es auch zum vermehrten Einsatz von Maschinen kommen, vor allem in den Bereichen, in denen Technologie bereits Menschen ersetzen kann, etwa bei Selbstbedienungskassen in Supermärkten. Inwiefern dies gelingt, hängt von der Wirtschaftlichkeit dieser Technologien ab. Dieser Prozess führt mittel- und langfristig nicht nur dazu, dass einige Stellen durch Technologie ersetzt werden. Auch neue Jobs können bei der Entwicklung und Nutzung der neuen Technologie entstehen (vgl. Lordan und Neumark 2018). In diesem Fall hat die Einführung und Erhöhung eines Mindestlohns Potenzial für die langfristige Verwirklichung einer »High-Road«-Strategie – mit höherer Produktivität, höherer Bezahlung, höheren Preisen und einer höheren Qualität von Waren und Dienstleistungen. Das setzt allerdings auch eine entsprechende Weiterqualifizierung von Arbeitskräften voraus.

NICHTEINHALTUNG DES MINDESTLOHNGESETZES MINDERT POSITIVE VERTEILUNGSEFFEKTE

Die aktuellen Mindestlohnstudien lassen schlussfolgern, dass die Reform insgesamt erfolgreich verlaufen ist. Aus diesem Grund gibt es Vorschläge zu weiteren

Anhebungen des Mindestlohns in Deutschland und zur Einführung eines europaweiten Mindestlohns. Solche Vorschläge haben eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz. Allerdings ist zu beachten, dass es Probleme bei der Durchsetzung des Mindestlohngesetzes gibt: Nicht alle Firmen zahlen entsprechend. Dies ist ein Wettbewerbsnachteil für diejenigen Firmen, die sich gesetzeskonform verhalten. Auf der europäischen Ebene gilt die gleiche Logik: Es reicht nicht aus, den Mindestlohn einzuführen, es braucht auch funktionierende Kontrollmechanismen.

Die Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes ist empirisch sehr schwer zu messen. Der wichtigste Grund dafür ist, dass der gesetzliche Mindestlohn pro Stunde definiert ist, wobei die meisten Beschäftigten einen Monatslohn und eine wöchentliche Arbeitszeit vertraglich vereinbart haben, weswegen Stundenlöhne meistens nicht direkt gegeben sind, sondern auf der Basis des Monatslohns und der gearbeiteten Stunden berechnet werden müssen. Hinzu kommt, dass die Arbeitswelt noch viele weitere Regelungen beinhaltet (für Überstunden, Wartezeiten, Weihnachtsgelder, Stücklöhne, Strafen usw.). Über viele von diesen Regelungen und ihre Berücksichtigung bei der Berechnung von Stundenlöhnen musste erstmals eine Rechtsprechung erfolgen. Unter solchen Bedingungen ist ein Vergleich von ausbezahlten Stundenlöhnen mit der aktuellen Mindestlohngrenze ein schwieriges Unterfangen, sowohl für Forscher*innen als auch für die Kontrollbehörde, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS).

In der Forschung ist die Datenlage für die Feststellung von Non-Compliance nicht optimal, vor allem weil es nur wenige Datenquellen zu Arbeitszeiten gibt. Die administrativen Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geben die Arbeitszeiten in der Regel nur in Kategorien an. Sowohl Unternehmens- als auch Haushaltsbefragungen (beispielsweise die Verdienststrukturerhebung, VSE, oder das Sozio-oekonomische Panel, SOEP) sind nicht frei von Messfehlern. Wenn Beschäftigtenbefragungen oft auf Selbstauskunft basieren, basieren Unternehmensbefragungen auf Arbeitgebermeldungen und stammen oft aus Datenverarbeitungssystemen, die bei der Eintragung der Daten aktiv darauf hinweisen, dass die Eingaben nicht den aktuellen Mindestlohnregelungen entsprechen. Hinzu kommt, dass verschiedene Regelungen und Ausnahmen aus dem Gesetz nicht einfach über die Datenabfrage zu erfassen sind. Die Datenquellen ergeben zwar eine relativ große Bandbreite an Schätzungen des Ausmaßes der Non-Compliance, dennoch zeigt die Evidenz, dass die Nichteinhaltung des Mindestlohns ein bedeutendes Problem in Deutschland ist. Die Meldungen der Mindestlohn-Hotline und die Erfahrungen der FKS stützen diese Schlussfolgerung.

Die Überprüfung der Einhaltung des Mindestlohns ist ein Teil der allgemeinen Arbeitsmarktkontrollen der FKS. Solche Arbeitsmarktkontrollen sind unver-

zichtbar. Die Kontrollen sind aber zeitaufwendig und teuer und das Risiko, als Unternehmen geprüft zu werden, entsprechend gering. Deswegen ist es wichtig, die Kontrollen effizienter zu machen und/oder die Überprüfungen teilweise zu automatisieren. Denkbare Lösungen wären eine Verpflichtung zum Aufbewahren der Arbeitszeitaufzeichnungen am Arbeitsort oder gar eine verpflichtende automatisierte Arbeitszeiterfassung. Auch Verbesserungen der technischen Ausstattung, etwa automatisierte Befragungsbögen mit Übersetzungshilfen und Datenabgleich mit anderen Behörden, könnten den Aufwand bei den Kontrollen erheblich senken.

BLICK IN DIE ZUKUNFT

Die Einführung des Mindestlohns hat sehr wichtige Debatten hervorgerufen: über die Qualität der Forschungsdaten, die Kontrollmechanismen, das Verbandsklagerecht, die Vorteile der tariflichen Bindung für Arbeitsbedingungen gegenüber dem gesetzlichen Mindestlohn ebenso wie die Produktivitätsentwicklung und Digitalisierungspotenziale. Eine wichtige Entwicklung für die Gesetzeslage wurde beispielsweise durch den Europäischen Gerichtshof mit seinem Urteil zur Arbeitszeiterfassung angestoßen, der die Entwicklung eines entsprechenden Gesetzentwurfs des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) beschleunigt hat.

Die Solidarität unterschiedlicher Wirtschaftsakteure, faire Arbeitsbedingungen und Bezahlung, die Senkung von Lohnkosten und das Überleben von

produktiveren Firmen, die tarifliche Bindung und Digitalisierungspotenziale – diese Fragen sind nicht nur bei der Evaluation der Mindestlohnreform relevant. Sie erhalten mit der Coronakrise sogar noch eine zusätzliche Bedeutung, und es ist anzunehmen, dass sie den weiteren Verlauf der Mindestlohndebatte und -regulierung in Deutschland mitbestimmen werden.

LITERATUR

- Ahlfeldt, G. M., D. Roth und T. Seidel (2018), »Regional Effects of Germany's National Minimum Wage«, *Economics Letters* 172(C), 127–130.
- Backhaus, T. und K.-U. Müller (2019), »Does the German Minimum Wage Help Low Income Households?: Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects«, Discussion Papers of DIW Berlin 1805, DIW Berlin.
- Bossler, M. und H.-D. Gerner (2016), »Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Micro Data«, IAB Discussion Paper 201610, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuß, C. Schröder und L. Wittbrodt (2017), »The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform«, IZA Discussion Papers 11246.
- Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuss, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), »The Short-run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform«, *Labour Economics* 53(C), 46–62.
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2020), »Reallocation Effects of the Minimum Wage: Evidence From Germany«, mimeo.
- Fedorets, A. und C. Schröder (2019), »Economic Aspects of Subjective Attitudes towards the German Minimum-Wage Reform«, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 75(4), 357–379.
- Link, S. (2019), »The Price and Employment Response of Firms to the Introduction of Minimum Wages«, CESifo Working Paper Series 7575, CESifo Group München.
- Lordan, G. und D. Neumark (2018), »People versus Machines: The Impact of Minimum Wages on Automatable Jobs«, *Labour Economics* 52(C), 40–53.

Marco Caliendo

Fünf Jahre Mindestlohn: Einiges erreicht, aber wesentliche Ziele verfehlt

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 war nach der Agenda 2010 die bedeutendste Arbeitsmarktreform der letzten 20 Jahre. Durch das relativ hohe Eingriffsniveau – etwa 4 Millionen oder 11% aller Erwerbstätigen verdienten vor der Einführung weniger als die neue Bruttolohnuntergrenze von 8,50 Euro pro Stunde – und die nahezu umfassende Gültigkeit, waren Hoffnungen und Befürchtungen gleichermaßen groß und viele Fragen zu den Wirkungen offen. Heute, fünf Jahre nach der Einführung und basierend auf zahlreichen, breit angelegten Evaluationsstudien, ist es Zeit für eine Zwischenbilanz. Die Löhne im unteren Bereich sind gestiegen, ohne dass es zu einem größeren Abbau an Beschäftigung gekommen ist. Gleichzeitig hat der Mindestlohn aber nicht die Zahl der Transferbezieher verringert. Auch das Armutsrisiko hat nicht abgenommen. Der Mindestlohn ist in vielerlei Hinsicht nicht existenzsichernd und wird auch nicht vollumfänglich durchgesetzt. Insofern wurde fünf Jahre nach der Einführung zwar einiges erreicht, wichtige Ziele aber auch verfehlt. Die Politik ist gefordert.

Die Einführung des Mindestlohns wurde von einer kontroversen Debatte um die möglichen positiven und negativen Effekte einer solchen Lohnuntergrenze begleitet. Befürworter verknüpften damit primär sozial- und verteilungspolitische Ziele. Insbesondere sollte eine bessere Entlohnung von Geringqualifizierten zur Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit beitragen und somit Einkommensarmut und die Ungleichheit der Arbeitseinkommen reduzieren. Währenddessen standen für die Kritiker dieses Eingriffs die möglichen Arbeitsplatzverluste im Vordergrund. Diese könnten z.B. aus einer abnehmenden Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitnehmern*innen in Folge des Mindestlohns resultieren.

Da mit der Einführung des Mindestlohns auch eine umfangreiche Pflicht zur Evaluation der Effekte durch die Mindestlohnkommission verbunden wurde, lässt sich heute, basierend auf zahlreichen Studien, eine Zwischenbilanz ziehen und evidenzbasiert diskutieren, was die Einführung des Mindestlohns gebracht hat und welche Fragen weiterhin offen sind.¹ Zum jetzigen Zeitpunkt können wir auf deskriptive und kausale Evidenz bis etwa 2017/2018 zurückschauen.

¹ Vgl. Caliendo et al. (2019), Bruttel (2019) und Bruttel et al. (2019) für ausführliche Zusammenfassungen dieser Evaluationen, Diskussionen der Methoden und verwendeten Daten und viele zusätzliche Quellen für die besprochenen Effekte, auf deren Nennung hier aus Platzgründen verzichtet wurde.

DIE LÖHNE IM UNTEREN BEREICH SIND GESTIEGEN

Wenig überraschend, aber doch wichtig für die Bewertung, ist die Tatsache, dass die Löhne im unteren Lohnbereich teilweise stark gestiegen sind. So lag das nominale Wachstum bei den vertraglichen Stundenlöhnen im unteren Dezil, d.h. im untersten Zehntel der Lohnverteilung, von 2014 bis 2016 bei ungefähr 15% (vgl. z.B. Burauel et al. 2018). Im Vergleich hierzu lag das nominale Wachstum vor der Reform im langfristigen zweijährigen Mittel bei weniger als 2%. Dieses deskriptive Ergebnis wird auch durch kausale Analysen bestätigt: Die Stundenlöhne von mindestlohnberechtigten Beschäftigten, die 2014 unter 8,50 Euro pro Stunde verdient haben, sind durch den Mindestlohn von 2014 bis 2016 um 6,5% bzw. 50 Cent gestiegen (vgl. Burauel et al. 2018). Der Effekt war dabei besonders stark für diejenigen Gruppen, die tendenziell niedrigere Löhne erhalten, wie z.B. Beschäftigte ohne eine abgeschlossene Ausbildung. Erste Analysen deuten allerdings darauf hin, dass sich dieser Trend – trotz der Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro im Jahr 2017 – nicht gleichermaßen fortgesetzt hat (vgl. Fedorets et al. 2019).

DIE BEFÜRCHTETEN ARBEITSPLATZVERLUSTE BLIEBEN AUS, MINIJOBS WURDEN ABGEBAUT

Die Kritiker der Mindestlohneinführung hatten prognostiziert, dass der verordnete Lohnanstieg bis zu 900 000 Arbeitsplätze kosten würde (vgl. Knabe et al. 2014). Heute steht fest: Dazu ist es nicht gekommen. Rein deskriptiv ist im Zeitraum nach der Einführung des Mindestlohns sogar eine deutliche Zunahme der Gesamtbeschäftigung zu beobachten (vgl. Bruttel 2019): Von ca. 33,5 Mio. Beschäftigtenverhältnissen im Jahr 2014 auf ca. 35,3 Millionen im Jahr 2017. Dabei ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um etwa 6,9% gestiegen, während die ausschließlich geringfügige Beschäftigung um 5,2% gesunken ist. Diese Entwicklung – sowohl der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen als auch das Absinken der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung – war stärker ausgeprägt in Branchen, in denen ein besonders hoher Anteil an Beschäftigten vor Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro



Prof. Dr. Marco Caliendo

ist Inhaber der Professur für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Potsdam und Programmkoordinator für den Bereich »Evaluation von Arbeitsmarktpolitik« am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

Foto © Andrea Hansen

Stunde verdiente. Die kausalen Beschäftigungseffekte wurden in vielen Studien – mit teilweise verschiedenen Ansätzen und basierend auf unterschiedlichen Datengrundlagen – untersucht (vgl. Caliendo et al. 2019 oder Bruttel 2019 für eine ausführliche Würdigung). Auch wenn die Resultate etwas variieren, lassen sich doch folgende Kernergebnisse konstatieren:

Erstens, für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ergeben sich keine negativen, in einigen Studien sogar leicht positive Effekte. Zweitens, der Mindestlohn hat zu einem Rückgang der geringfügigen Beschäftigung geführt. Dabei ist ein Teil der vormals geringfügig Beschäftigten direkt in ein sozialversicherungspflichtiges (Teilzeit-)Arbeitsverhältnis gewechselt (etwa 40%, vgl. vom Berge und Weber 2017), während sich andere vom Arbeitsmarkt zurückgezogen oder arbeitslos gemeldet haben. Drittens, für die Gesamtbeschäftigung weist der Großteil der Studien einen leicht negativen Effekt aus. Demzufolge gab es einen Verlust von etwa 60 000 (vgl. Bossler und Gerner 2019) bis 140 000 Arbeitsverhältnissen (vgl. Caliendo et al. 2018). Darüber hinaus gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Einstellungsdynamik verringert hat, also weniger neue Stellen geschaffen wurden. Die Befürchtungen eines massiven Stellenabbaus haben sich insgesamt also nicht bewahrheitet, auch wenn es Hinweise auf leicht negative Beschäftigungseffekte gibt. Die Gründe hierfür sind vielfältig und wurden an anderer Stelle bereits ausführlich diskutiert (vgl. z.B. Bruttel et al. 2019). Für die weitere Diskussion sind vor allem drei mögliche Erklärungen interessant, die nachfolgend aufgegriffen werden sollen: Anpassungsmechanismen jenseits von Entlassungen (z.B. Arbeitszeitreduzierung, Preiserhöhungen oder Gewinnverzicht), die Umgehung des Mindestlohns und die gute konjunkturelle Lage seit der Einführung.

FIRMEN HABEN VIELFÄLTIGE ANPASSUNGSKANÄLE GENUTZT, UM ENTLASSUNGEN ZU VERMEIDEN

Das Ausbleiben der stark negativen Beschäftigungseffekte wurde durch vielfältige Anpassungsmechanismen begünstigt, die die Firmen seit der Einführung des Mindestlohns genutzt haben. Arbeitgeber*innen müssen auf gestiegene Lohnkosten nicht unmittelbar mit Entlassungen reagieren, sondern können den Anstieg der gesamten Lohnkosten auch senken, indem sie z.B. die (bezahlte) Arbeitszeit reduzieren (z.B. durch Arbeitsverdichtung). Gleichzeitig können Arbeitnehmer*innen ein Interesse daran haben, ihre Arbeitszeit anzupassen, z.B. um Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigung nicht zu überschreiten. Deskriptive Auswertungen auf Basis der Verdiensterhebung zeigen auch für 2017, dass etwa 40% der Unternehmen die Arbeitszeitverkürzung als betriebliche Anpassungsmaßnahme nutzten (vgl. Kann 2018) und bestätigen damit frühere Ergebnisse z.B. auf Basis des

IAB-Betriebspanels (vgl. Bellmann et al. 2016). Diese Ergebnisse können auch auf individueller Ebene mit kausalen Analysen bestätigt werden. Je nach Abgrenzung und Datengrundlage ergibt sich für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ein Rückgang von etwa 5% in der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit von 2014 auf 2015. Das entspricht etwa 1,5 Arbeitsstunden pro Woche und hochgerechnet einem Rückgang der aggregierten vertraglichen Arbeitszeit von ungefähr 3,1 Mio. sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstunden (äquivalent zu 79 000 Vollzeitbeschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 39 Stunden pro Woche). Der Rückgang in der tatsächlichen Arbeitszeit ist geringer. Dies kann als Indiz für einen Anstieg der (unbezahlten) Überstunden gesehen werden und deutet darauf hin, dass es keinen Rückgang im Arbeitsvolumen gab (vgl. Bonin et al. 2018). Die gute wirtschaftliche Lage hat es den Betrieben auch erleichtert, die gestiegenen Arbeitskosten anderweitig zu kompensieren. So sind z.B. die Preise in Branchen, die vom Mindestlohn überdurchschnittlich betroffen waren, auch überdurchschnittlich stark gestiegen, und Firmen waren eher bereit, auf Gewinne zu verzichten (vgl. Bruttel 2019; Bossler et al. 2018). Es ist auch anzunehmen, dass Firmen niederschwellige Maßnahmen zur Effizienzsteigerung umgesetzt haben (z.B. interne Reorganisation von Arbeitsabläufen), um die Arbeitsproduktivität zu erhöhen.

NACH WIE VOR ERHALTEN (ZU) VIELE ANSPRUCHSBERECHTIGTE DEN MINDESTLOHN NICHT

Ein weiterer wichtiger Anpassungsmechanismus ist die Umgehung des Mindestlohns. Obwohl der Mindestlohn eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz erfährt, ist es relativ unstrittig, dass ihn auch fünf Jahre nach seiner Einführung nicht alle Anspruchsberechtigten erhalten. Das ist nicht nur aus gesellschaftspolitischer Sicht abzulehnen, sondern erschwert auch die Interpretation der oben berichteten kausalen Effekte. Wenn viele Unternehmen den Mindestlohn de facto gar nicht zahlen (müssen), steigt auch deren Lohnsumme nicht, so dass es konsequenterweise auch nicht zu negativen Beschäftigungseffekten kommen muss. Die oben gezogenen Schlussfolgerungen sind in dieser Hinsicht daher nur bedingt aussagekräftig. Will man den Umfang dieser Nicht-Einhaltung (»Non-Compliance«) beziffern, steht man vor dem Problem, welche Daten dafür heranzuziehen sind. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit sind dafür nur bedingt geeignet, da hier keine Angaben zu den geleisteten Arbeitsstunden enthalten sind. Insofern muss man auf Befragungsdaten ausweichen, wobei neben dem Sozio-oekonomischen Panel (Befragung von Arbeitnehmer*innen) hier vor allem die Verdienststrukturerhebung (Befragung von Arbeitgeber*innen) und die nachfolgenden Verdiensterhebungen relevant sind. Die Vor- und Nachteile lassen sich folgendermaßen

ßen kurz zusammenfassen (vgl. Caliendo et al. 2019 für eine ausführliche Diskussion):

In Befragungsdaten wie dem Sozio-oekonomischen Panel besteht die Gefahr, dass sich Befragte falsch erinnern und ihren Monatslohn und ihre Arbeitsstunden ungenau angeben, so dass es zu einer unpräzisen Berechnung des Stundenlohns kommen kann. Gleichzeitig bieten solche Datenquellen aber auch die einzige Chance, etwaige unbezahlte Überstunden zu erfassen. Auf der anderen Seite steht die Verdienststrukturerhebung (Pflichtbefragung von 60 000 Firmen mit 1 Mio. Arbeitnehmer*innen), bei der die tatsächlichen Lohnsummen und Arbeitsstunden auf Basis der Lohnbuchhaltung erfasst werden. Diese Angaben sind potenziell genauer, schließen aber die Messung unbezahlter Mehrarbeit als mögliche Umgehungsstrategie de facto aus. Unstrittig in beiden Datenquellen ist allerdings, dass es auch im Jahr 2017 anspruchsberechtigte Personen gab, die nicht entsprechend dem Mindestlohn entlohnt wurden. Neuere Berechnungen auf Basis des SOEP gehen von etwa 1,3 Mio. Betroffenen in Hauptbeschäftigung (und 500 000 in einer Nebentätigkeit) aus, die 2017 unterhalb des gültigen Mindestlohns entlohnt wurden (vgl. Fedorets et al. 2019). Im Vergleich hierzu kommen Berechnungen mit der Verdiensterhebung auf etwa 830 000 Jobs, die im April 2017 unterhalb des Mindestlohns vergütet wurden, und eine größere Anzahl, die genau mit dem Mindestlohn entlohnt wurde (vgl. Kann 2018). Das tatsächliche Ausmaß (ohne Messfehler, aber inklusive Berücksichtigung von unbezahlter Mehrarbeit) lässt sich nicht mit Sicherheit bestimmen, die beiden Schätzungen können aber als Unter- und Obergrenze herangezogen werden. Insofern geht es nicht um die Frage ob, sondern in welchem Ausmaß eine Nicht-Einhaltung stattfindet.

DIE ZAHL DER TRANSFEREMPFÄNGER UND DAS ARMUTSRISIKO SIND NICHT GESUNKEN

Vor allem die oben angesprochene Reduzierung der Arbeitszeit führt dazu, dass sich die Erhöhungen im Stundenlohn nur zu einem geringeren Teil im Bruttomonatseinkommen widerspiegeln. So weisen die Daten des Statistischen Bundesamtes für den Zeitraum von 2014 bis 2016 eine Zunahme des mittleren Stundenlohns um 14% aus, während der Monatslohn in diesen zwei Jahren nur um 4% gestiegen ist (vgl. Mindestlohnkommission 2018). Kausalanalysen auf Basis des SOEP zeigen in der Zweijahresbetrachtung, dass sich das Monatseinkommen in Folge der Mindestlohneinführung um knapp 7% erhöht hat, was in der relevanten Gruppe einem Anstieg von etwa 50 Euro pro Monat entspricht (vgl. Burauel et al. 2018). In Zukunft wird noch stärker zu untersuchen sein, inwieweit sich der Mindestlohn auch auf die Nettoeinkommensverteilung auswirkt und damit zu einer Verringerung der Lohnungleichheit beitragen kann. Der absolut gesehen geringe Anstieg im Bruttomonats-

einkommen reduziert auch die Hoffnungen, dass der Mindestlohn ein geeignetes Mittel ist, um Personen aus dem Transferbezug heraus zu helfen, z.B. um die Zahl der sogenannten »Aufstocker« zu reduzieren, die trotz Beschäftigung noch Anspruch auf zusätzliche SGB-II-Leistungen haben. Während es deskriptiv zu einem leichten Rückgang im Transferbezug kam, kann dieser Effekt in kausalen Studien eher nicht bestätigt werden (vgl. z.B. Bruckmeier und Becker 2018). Das liegt u.a. daran, dass der ergänzende Arbeitslosengeld-II-Bezug vor allem aus der häufig relativ geringen Wochenarbeitszeit sowie der Zahl nicht erwerbstätiger Haushaltsmitglieder (zumeist Kinder) resultiert (vgl. Mindestlohnkommission 2018) und nicht primär durch die niedrigen Löhne bedingt ist.

Im Hinblick auf das Armutsrisiko zeigt sich ein ähnliches Muster. Auch hier ist der Mindestlohn nur begrenzt geeignet, die Armutsrisiken zu reduzieren. Ein Haushalt gilt als armutsgefährdet, wenn das (bedarfsgewichtete) zur Verfügung stehende Einkommen unter 60% des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung liegt. Im Jahr 2014 waren allerdings nur 23% aller armutsgefährdeten Personen beschäftigt. Nur diese hätten potenziell vom erhöhten Mindestlohn profitieren können (vgl. Bruttel 2019). Diese Befunde decken sich im Wesentlichen mit der internationalen Evidenz, die zeigt, dass Mindestlöhne als Maßnahme zur Bekämpfung von Armut nur bedingt hilfreich sind (vgl. Neumark 2018). Bei den vom Mindestlohn profitierenden Beschäftigten handelt es sich nicht selten um Personen aus Haushalten mit mittleren bis höheren Einkommen. Dadurch kann sich die Ungleichheit der Haushaltseinkommen sogar noch verstärken, während die tatsächlich armutsgefährdeten Haushalte nicht erreicht werden, z.B. wenn alleinerziehende Eltern aufgrund familiärer Verpflichtungen gar nicht in der Lage sind, mehr Arbeitsstunden anzubieten, um von dem höheren Mindestlohn zu profitieren. Die Effekte des Mindestlohns in Deutschland im Haushaltskontext wurden bisher noch nicht ausführlich untersucht. Die Diskussion macht aber deutlich, dass dies für eine umfassende Bewertung notwendig ist. Erste deskriptive Analysen deuten aber nicht darauf hin, dass hier mit größeren Effekten zu rechnen ist.

DER MINDESTLOHN IST (IN VIELEN STÄDTEN) NICHT EXISTENZSICHERND, ALTERSARMUT VORPROGRAMMIERT

Auch die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit konnte durch die Einführung des Mindestlohns bisher nicht erreicht werden. Das betrifft sowohl das aktuelle Arbeitsleben als auch die daraus resultierenden Rentenansprüche. Fokussiert man der Einfachheit halber auf Single-Haushalte ohne Kinder, zeigen Untersuchungen, dass in vielen deutschen Großstädten ein höherer Mindestlohn notwendig wäre, um ein Einkommen oberhalb der Aufstockungsschwelle zu erzielen (vgl. Herzog et al.

2018). Legt man eine 40-Stunden-Woche zugrunde, trifft dies auf 15 der 20 größten Städte zu. Die großen Unterschiede in den Lebenshaltungskosten (vor allem Miete) führen dazu, dass z.B. in München ein Lohn von 12,03 Euro notwendig wäre, während in Leipzig 7,99 Euro reichen würden. Aus dem Mindestlohn resultiert auch keine existenzsichernde Rente. Schulten und Pusch (2019) weisen auf Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums hin, nach denen ein Mindestlohn von 12,63 Euro notwendig wäre, um bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden pro Woche und 45 Beitragsjahren einen Rentenanspruch oberhalb der Grundsicherung zu ermöglichen. Der gegenwärtige Mindestlohn von 9,35 Euro reicht also nicht aus, um perspektivisch Altersarmut zu vermeiden. Das ist nicht ganz überraschend und betrifft einen weitaus größeren Teil der Bevölkerung, als die 4 Mio. Erwerbstätigen, die im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro verdient hatten. So lag z.B. die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle von etwa 11 Euro – also einem Bruttostundenlohn der geringer als zwei Drittel des Medianlohns aller Beschäftigten ist – im Jahr 2017 bei etwa 9 Millionen. Der Anteil der Niedrigeinkommensbezieher*innen ist seit etwa zehn Jahren bei rund einem Viertel gleichgeblieben und wurde durch den Mindestlohn nicht gesenkt, auch wenn die Löhne im Niedrigeinkommenssektor gestiegen sind (vgl. Grabka und Schröder 2019).

WAS PASSIERT, WENN SICH DIE KONJUNKTURELLE LAGE VERSCHLECHTERT?

Die gute wirtschaftliche Lage hat es den Betrieben bisher erleichtert, die durch den Mindestlohn gestiegenen Arbeitskosten anderweitig zu kompensieren (siehe oben). Mittel- und langfristig stellt sich dann die Frage, inwieweit es zu einer Substitution durch höher qualifizierte Arbeitnehmer*innen oder Kapital (arbeitsparende Technologien) kommt. Diese Punkte wurden in den bisherigen Studien nur bedingt abgebildet und gewinnen zusätzlich an Bedeutung, sobald es zu einer Eintrübung der konjunkturellen Lage kommt, wie es im Jahr 2020 zu erwarten ist. Ein steigender Kostendruck und ausbleibende Aufträge könnten in Unternehmen zu stärkeren Anpassungsreaktionen als bisher führen. Es ist zu vermuten, dass sich dann negative Beschäftigungswirkungen in Regionen mit unterdurchschnittlicher Wachstumsdynamik ausgeprägter entfalten und insbesondere Beschäftigungsgruppen, für die der Mindestlohn besondere Bedeutung hat, wie z.B. Geringqualifizierte, davon betroffen sein werden. Die internationale Evidenz zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen wird durchaus kontrovers diskutiert. Jedoch zeigen Studien, die sich speziell mit den Auswirkungen für die am geringsten qualifizierten – und damit am stärksten betroffenen – Arbeitnehmer*innen beschäftigen, recht deutlich, dass Mindestlöhne die Arbeitsnach-

frage für diese Gruppe reduzieren (vgl. Clemens und Wither 2018). Insofern kann es zu Situationen kommen, in denen zwar einige Arbeitnehmer*innen von höheren Stundenlöhnen profitieren, andere aber den Verlust ihres Arbeitsplatzes hinnehmen müssen. Das wiederum erhöht langfristig das Armutsrisiko deutlich. Dies gilt umso mehr, da Geringqualifizierte auch überdurchschnittlich oft langzeitarbeitslos werden. In diesem Zusammenhang ist auch interessant, auf die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu schauen. Für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmer*innen, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos waren, kann der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung ausgesetzt werden (um ihnen so gegebenenfalls einen leichteren Einstieg zu ermöglichen). Es zeigt sich aber, dass diese Ausnahmeregelung nur selten genutzt wird. Nur 1% der Firmen im IAB-Betriebspanel gab 2015 an, aufgrund des Mindestlohns verstärkt Personen eingestellt zu haben, die unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden können (vgl. Bellmann et al. 2016). Auch weitere kausalanalytische Studien verdeutlichen, dass sich die Einstellungswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen durch die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn nicht erhöht hat (vgl. Umkehrer und vom Berge 2019).

EINIGES ERREICHT, VIELES ABER AUCH NICHT! WAS IST JETZT ZU TUN?

Basierend auf diesen Ergebnissen, kann festgehalten werden, dass die Einführung des Mindestlohns den Stundenlohn für einen Großteil der anspruchsberechtigten Empfänger*innen teilweise deutlich erhöht hat. Die Beschäftigung hat darunter bisher nur wenig gelitten. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass die Durchsetzung der Mindestlohngesetzgebung noch nicht vollständig gelungen ist. Eine Reihe der angestrebten Ziele – wie z.B. die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbsarbeit und die Verringerung von Armutsrisiko oder Transferbezug – wurden noch nicht erreicht und es ist auch fraglich, ob der Mindestlohn hierfür generell ein geeignetes Instrument darstellt. Insofern stellt sich die Frage, welche Maßnahmen in Zukunft erforderlich sind, im Rahmen der Mindestlohngesetzgebung und darüber hinaus.

Mindestlohn für alle! Bessere gesetzliche Regelungen zur Arbeitszeiterfassung

Im Rahmen der Mindestlohngesetzgebung gilt es zuvorderst den Mindestlohn nun auch für alle anspruchsberechtigten Beschäftigten durchzusetzen. Die Umsetzung des EuGH-Urteils zur Arbeitszeiterfassung aus dem Mai 2019, nach dem Regelungen für eine verbindliche Messung der täglich geleisteten Arbeitszeit geschaffen werden müssen, kann ein erster Schritt in diese Richtung sein. Wichtig bei der Umsetzung wird sein, dass es eine beidseitig bestätigte

Dokumentationspflicht geben wird, die neben der genauen Erfassung der bezahlten Arbeitszeit auch unbezahlte Überstunden in den Blick nimmt. Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung belegen z.B., dass etwa 45% der im dritten Quartal 2019 geleisteten Überstunden unbezahlt waren. Eine bessere Dokumentation der Arbeitszeit wird auch dabei helfen, zukünftige Evaluationsstudien zu verbessern und präzisere Aussagen zu den Wirkungen des Mindestlohns (und anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) zu erlauben. Die vielfach beklagte geringe Kontrollintensität seitens der Zollbehörden und die relativ niedrigen Strafen für Verstöße gegen die Mindestlohngesetzgebung sind weitere Stellschrauben, an denen gedreht werden kann. Der Mindestlohn ist gesellschaftlich akzeptiert und sollte nun auch vollumfänglich umgesetzt werden.

Regionale Experimente wagen und Variation zulassen

Ganz unabhängig von der konjunkturell unsicheren Lage, bergen die aktuell politisch diskutierten ad hoc Erhöhungen des Mindestlohns die Gefahr, dass sie sich nachteilig auf die bisher eher positiv verlaufene Beschäftigungsentwicklung auswirken könnten. Die Eingriffstiefe war bei der Einführung des Mindestlohns im internationalen Vergleich schon relativ hoch (etwa 4 Mio. Beschäftigte haben weniger als 8,50 Euro verdient), wäre aber bei einem bundesweiten Mindestlohn von z.B. 12 Euro deutlich höher (etwa 11 Mio. Beschäftigte oder 30%). Stattdessen wäre es angebracht, über regional differenzierte Mindestlöhne nachzudenken – z.B. in Form von Experimentierklauseln – die eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten erlauben. Während man z.B. in München für die Miete einer Wohnung mit 60 m² bei der aktuellen Lohnuntergrenze durchschnittlich etwa 130 Mindestlohnstunden arbeiten muss, sind es in Leipzig nur 45 Mindestlohnarbeitsstunden. Eine regionale Variation in der Höhe des Mindestlohns, mit einer bundesweit geltenden Untergrenze, könnte ein Mittel sein, um dies zu berücksichtigen und zunächst Erfahrungen in Bezug auf die Beschäftigungswirkungen von höheren Mindestlöhnen zu sammeln. Regionale Mindestlöhne sind z.B. auch in den Vereinigten Staaten üblich, wo die landesweit gültige Untergrenze 7,25 US-Dollar beträgt (und z.B. in Alabama Anwendung findet), während Bundesstaaten (z.B. Washington mit 13,50 US-Dollar) und auch einzelne Städte (z.B. Seattle mit bis zu 16 US-Dollar für größere Unternehmen) davon abweichen können.

Steuerzuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher*innen, gezielte Förderung

Blickt man über den Rand der Mindestlohngesetzgebung hinaus, bieten sich aber auch andere Maßnahmen an, um gezielt Arbeitsanreize zu setzen und

das Armutsrisiko zu verringern. Während für Single-Haushalte ohne Kinder auch Steuerentlastungen relevant sein können (ein zum Mindestlohn Vollzeit arbeitender Single zahlt etwa 90 Euro im Monat an Einkommenssteuer und 150 Euro in die Rentenversicherung), bieten sich für Haushalte mit Kindern andere Maßnahmen an. Die internationalen Erfahrungen mit Steuerzuschüssen für Niedrigeinkommensbezieher*innen (*Earned Income Tax Credit*) sind dabei insbesondere für gezielte Programme, die sich z.B. an alleinerziehende Mütter richten, durchweg positiv. Dabei zeigt sich, dass nicht nur der Zuschuss an sich den Familien hilft, den Armutsbereich zu verlassen, sondern es auch zu einem zusätzlichen positiven Effekt auf das Arbeitsangebot kommt, also auch mehr Arbeitsstunden angeboten werden (vgl. Neumark und Wascher 2018). Das Anbieten von mehr Arbeitsstunden (z.B. ein Wechsel von Teil- in Vollzeit) scheidet häufig aber auch an fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder falschen Anreizen im Steuer- und Transfersystem. Ein gutes Beispiel dafür sind die Transferentzugsraten für Haushalte in Hartz-IV-Bezug. Die aktuellen Hinzuverdienstregelungen machen eine Erhöhung des Arbeitsangebots in größerem Ausmaß unattraktiv, weil nur ein geringer Anteil des zusätzlich generierten Bruttoeinkommens bei ihnen verbleibt. Das sind weitere Stellschrauben, an denen gedreht werden kann.

Produktivität der Arbeitnehmer*innen langfristig erhöhen, in Humankapital investieren

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass selbst ein Mindestlohn von 12 Euro – der aktuell politisch diskutiert wird – nur bedingt existenzsichernd ist: Für Arbeitnehmer*innen, die in Vollzeit arbeiten und entsprechend dem Mindestlohn entlohnt werden, ergäbe sich nach 45 Beitragsjahren ein Rentenanspruch, der aktuell unter der Grundsicherung liegen würde. Es kann also nicht das Ziel sein, Arbeitnehmer*innen langfristig zum Mindestlohn arbeiten zu lassen. Der offensichtliche Weg, diesem Dilemma zu entkommen, sind dementsprechend Investitionen in das Humankapital der Arbeitnehmer*innen, im Idealfall schon zu Beginn, aber auch während ihrer Arbeitsmarktkarriere, z.B. durch bessere Anreize für Fort- und Weiterbildungen. Dabei ist zu bedenken, dass geringqualifizierte Personen aktuell weniger häufig an Weiterbildungsmaßnahmen partizipieren (können) als besser qualifizierte. Deshalb wird eine gezielte Informations- und Anreizpolitik notwendig sein, um diese Gruppe zu erreichen.

Die Diskussion macht deutlich, dass es fünf Jahre nach der Einführung des Mindestlohns politischen Handlungsbedarf gibt. Dies gilt sowohl innerhalb der Mindestlohngesetzgebung, z.B. in Bezug auf die Durchsetzung für alle Anspruchsberechtigten oder die Öffnung für regionale Variation, aber auch darü-

ber hinaus. Die langfristige Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbsarbeit und die Verringerung des Armutsrisikos wird nicht ohne begleitende Maßnahmen in anderen Bereichen erreicht werden.

LITERATUR

Bellmann, L., M. Bossler, M. Dütsch, H. Gerner und C. Ohlert (2016), »Folgen des Mindestlohns in Deutschland. Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen«, *IAB-Kurzbericht* 18, Nürnberg.

Bonin, H., I. Isphording, A. Krause, A. Lichter, N. Pestel, U. Rinne, M. Caliendo, C. Obst, M. Preuss, C. Schröder und M. Grabka (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Evaluation Office Caliendo, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bonn.

Bossler, M. und H.D. Gerner (2019), »Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishmentlevel micro data«, *Industrial and Labor Relations Review*, im Erscheinen.

Bruckmeier, K. und S. Becker (2018), *Auswirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bruttel, O. (2019), »The effects of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence«, *Journal for Labour Market Research* 53(10), 1–13.

Bruttel, O., A. Baumann und M. Dütsch (2019), »Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(3), 237–253.

Burauel, P., M. Grabka, C. Schröder, M. Caliendo, C. Obst und M. Preuss (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo, Berlin.

Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuß, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), »The short-run employment effects of the German minimum wage reform«, *Labour Economics*, Volume 53, 46–62.

Caliendo, M., C. Schröder und L. Wittbrodt (2019), »The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany – An Overview«, *German Economic Review* 20(3), 257–292.

Clemens, J. und M. Wither (2018), »The Minimum Wage and the Great Recession: Evidence of Effects on the Employment and Income Trajectories of Low-Skilled Workers«, *Journal of Public Economics* 170, 53–67.

Fedorets, A., M. Grabka und C. Schröder (2019), »Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht«, *DIW Wochenbericht* (28) 483–491.

Grabka, M. und C. Schröder (2019), »Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen«, *DIW Wochenbericht* (14), 249–257.

Herzog-Stein, A., M. Lübker, T. Pusch, T. Schulten und A. Watt (2018), *Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission*, WSI Policy Brief 24, Düsseldorf.

Kann, K. (2018), »Der Einfluss des Mindestlohns auf die Verdienstruktur«, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 5, 44–56.

Knabe, A., R. Schöb und M. Thum, Marcel (2014), »Der flächendeckende Mindestlohn«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 133–157.

Mindestlohnkommission (2018), *Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes*, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach §9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

Neumark, D. (2018), »Employment effects of minimum wages«, *IZA World of Labor* (6), bonn.

Neumark, D. und W. Wascher (2011), »Does a higher minimum wage enhance the effectiveness of the Earned Income Tax Credit?«, *Industrial and Labor Relations Review* 64(4), 712–746.

Schulten, T. und T. Pusch (2019): »Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven«, *Wirtschaftsdienst* 99, 335–339.

Umkehrer, M. und P. vom Berge (2019), »Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany«, *ILR Review*, im Erscheinen.

Vom Berge, P. und E. Weber (2017), »Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen«, *IAB-Kurzbericht* (11), Nürnberg.