



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

18|2019 Der gesetzliche Mindestlohn: Zur Einhaltung und zu den Beschäftigungseffekten in einer Rezession

Mario Bossler

Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 9. Oktober 2019

Der gesetzliche Mindestlohn: Zur Einhaltung und zu den Beschäftigungseffekten in einer Rezession

Mario Bossler

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Unterschreitungen des Mindestlohns	5
3 Effekte des Mindestlohns in einer Rezession	7
Literatur	9

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2019/2020 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zum gesetzlichen Mindestlohn in Bezug auf den Grad der Einhaltung und zu potenziellen Beschäftigungseffekten in einer Rezession gebeten. Die Erkenntnisse, die das IAB im Herbst 2019 hierzu vorgelegt hat, werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

In preparation for the Annual Report 2019/2020 of the German Council of Economic Experts, the IAB was asked to provide its expertise on the statutory minimum wage w. r. t. the degree of non-compliance and potential employment effects in a recession. The findings presented by the IAB in autumn 2019 are summarised in this statement.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2019/2020 gehörte hierzu unter anderem eine Einschätzung über die Einhaltung (Unterschreitungen) des gesetzlichen Mindestlohns und über potenzielle Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns in einer Rezession. Das IAB äußerte sich dazu im Herbst 2019 mit folgender Stellungnahme.

2 Unterschreitungen des Mindestlohns

Der Grad der Einhaltung des Mindestlohns ist bis heute nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in der Wissenschaft äußerst umstritten, insbesondere, weil die Quantifizierung der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns auf Basis der existierenden Datenlage schwierig ist.

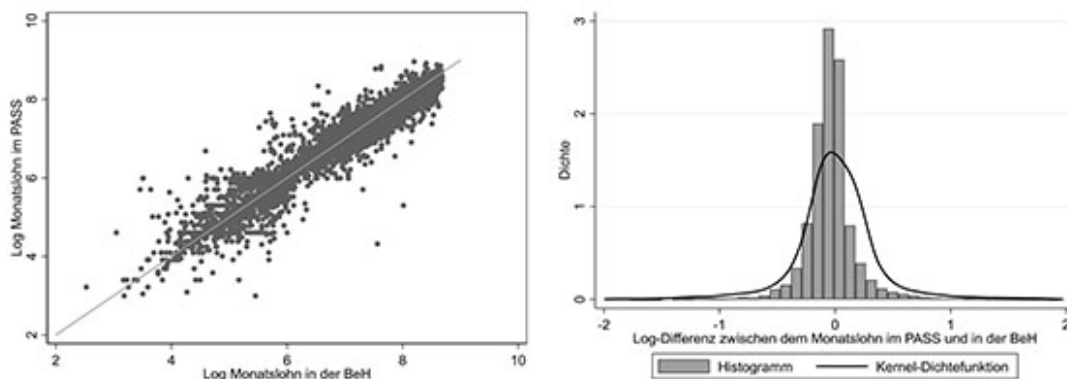
Erste Studien, die sich mit der Einhaltung des Mindestlohns mithilfe von Befragungsdaten beschäftigten, unterscheiden sich in ihren Ergebnissen deutlich in der Zahl der Personen, die 2015 oder 2016 noch unterhalb von 8,50 Euro entlohnt wurden. So zeigen die Zahlen des Statistischen Bundesamts auf Basis der Verdiensterhebung, dass 2016 noch rund 650.000 Beschäftigte unterhalb des Mindestlohns entlohnt wurden (Günther/Frentzen 2017). Auswertungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass die Non-Compliance 2016 je nach Berechnungsszenario zwischen 829.000 und 2.783.000 Beschäftigten lag (Burauel et al. 2017). Während die Studien ein signifikantes Ausmaß an Non-Compliance (von unterschiedlicher Größenordnung) darlegen, ist nicht klar, ob die Löhne unterhalb des Mindestlohns wissentlich oder unwissentlich zustande kommen. Bisher liegt das Hauptanliegen der Studien noch darin, das Ausmaß an Non-Compliance insgesamt zu quantifizieren.

Die Abschätzung der Non-Compliance auf Basis von Befragungsdaten ist jedoch problematisch. Typischerweise werden in Erhebungen wie dem SOEP oder dem „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) der Bruttomonatslohn und die wöchentlichen Arbeitsstunden getrennt abgefragt. Wenn Personen ihren Monatslohn oder ihre Arbeitsstunden ungenau angeben, kann es zu einer unpräzisen Berechnung des Stundenlohns kommen. Dieser Messfehler kann dazu führen, dass Personen, die eigentlich exakt zum Mindestlohn oder knapp darüber entlohnt werden, unterhalb der Mindestlohngrenze ausgewiesen werden.

Während bisher keine Erkenntnisse zur Präzision von Angaben über die bezahlten Arbeitsstunden vorliegen, führt das IAB aktuell Auswertungen durch, die darauf hinweisen, dass das Ausmaß an Messfehlern in den Monatslohnangaben von Befragungsdaten nicht unwesentlich ist. Abbildung [1](#) zeigt dazu einen Vergleich zwischen dem (logarithmierten) administrativen Monatslohn in der Beschäftigtenstatistik und der Monatslohnangabe im PASS. Während die Datenquellen eine hohe Korrelation im logarithmierten Monatslohn zeigen, sind die Abweichungen von der 45 Grad-Linie, die eine exakte übereinstimmende Lohnangabe repräsentiert, deutlich.

Abbildung 1

Vergleich von logarithmierten Monatslöhnen im PASS und in der BEH



Quelle: Berechnung aus der laufenden Forschung von Bossler und Westermeier (2019).

Zweitens liegen aus einer Sonderbefragung im Rahmen des Projekts „Mindestlohnbegleitforschung: Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose“ Erkenntnisse vor, dass der Lohn bei Personen, die in der Befragung direkt einen Stundenlohn angaben, wesentlich seltener eine Non-Compliance aufweist als ein aus Monatslohn und Arbeitsstunden berechneter Stundenlohn (vom Berge et al. 2016b). Diese Erkenntnis kann ein Hinweis dafür sein, dass berechnete Stundenlöhne, wie im SOEP, Messfehler enthalten und deshalb das Ausmaß an Non-Compliance überschätzen. Die Beobachtung ist aber auch noch kein Beleg, dass Messfehler in berechneten Stundenlöhnen das hohe Ausmaß an Non-Compliance erklären können. Da es den Personen in der Befragung zur Wahl stand, den Stunden- oder Monatslohn anzugeben, könnten diejenigen Befragten, welche Stundenlöhne angaben, eine selektive Beschäftigtengruppe darstellen, die tendenziell eher gesetzeskonform entlohnt wurde.

Zusätzlich zur Messung des Stundenlohns besteht eine Herausforderung in der exakten Abgrenzung des Geltungsbereichs des Mindestlohns. So gab es insbesondere zur Einführung des Mindestlohns noch Ausnahmeregelungen für Beschäftigtengruppen, die unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden konnten. Auf der Personenseite gelten solche Ausnahmen für Personen unter 18 Jahren, Auszubildende, Praktikanten (im Rahmen einer Studienordnung oder -orientierung), für Langzeitarbeitslose (in den ersten sechs Monaten ihrer Wiederbeschäftigung) und für ehrenamtlich tätige Personen. Auf der Arbeitgeberseite galt in den ersten drei Jahren eine Ausnahme für Branchen mit einem gültigen Branchenmindestlohn, sofern dieser unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns lag. Das Ausmaß der Nutzung dieser Ausnahmen ist teilweise sehr gering. So wurde nur für wenige Langzeitarbeitslose ein Nachweis beantragt, um sie unterhalb des Mindestlohns beschäftigen zu können (vom Berge et al. 2016b) und auch der Anteil der Betriebe, die von einem geringeren Branchenmindestlohn Gebrauch machten, lag lediglich bei 0,3 Prozent (vom Berge et al. 2016a). Auch wenn das Ausmaß der Nutzung der MindestlohnAusnahmen also als eher gering einzustufen ist, kann die genaue Abgrenzung des Geltungsbereichs des Mindestlohns fehlerbehaftet sein und damit auch das berechnete Ausmaß an Non-Compliance.

Wenngleich es die Vermutung gibt, dass die veröffentlichten Ergebnisse mit den höchsten Zahlen an Non-Compliance zumindest teilweise durch Messfehler getrieben sind, bleibt das tatsächliche

Ausmaß an Non-Compliance eine weitgehend offene Frage, die sich auf Grundlage der aktuellen Datenbasis nicht vollends beantworten lässt.

3 Effekte des Mindestlohns in einer Rezession

Die konjunkturelle Lage könnte ein wichtiger Faktor für die Auswirkungen des Mindestlohns sein. Wenn sich für Arbeitgeber in einer Rezession die Auftragslage verschlechtert, könnten bestehende Beschäftigungsverhältnisse vermehrt in ihrer Produktivität unter das Mindestlohniveau sinken. In diesem Fall kann es zu verstärkten Beschäftigungsverlusten kommen. Die bisherigen empirischen Studien zu den Effekten der Mindestlohneinführung ermöglichen jedoch keine präzise Einschätzung über die Auswirkungen des Mindestlohns in einer Rezession.

Die Mindestlohnevaluationen von Bossler und Gerner (2016) sowie von Link (2019) finden signifikante Heterogenitäten in den Beschäftigungseffekten je nach Wettbewerbs- beziehungsweise Geschäftslage. Betriebe, die berichten, einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt zu sein beziehungsweise die die wirtschaftliche Lage schlecht einschätzen, zeigen stärkere negative Beschäftigungseffekte. Wenn nun in einer schlechteren wirtschaftlichen Lage eine größere Zahl an Betrieben wirtschaftlich unter Druck gerät, könnte es konjunkturell bedingt häufiger zu negativen Beschäftigungseffekten des Mindestlohns kommen. Es handelt sich hier jedoch nur um einen Hinweis, weil nicht klar ist, ob die Ergebnisse eins-zu-eins in die Zukunft und auf eine schlechtere konjunkturelle Lage übertragen werden können. Beispielsweise hängen, wenn ein Beschäftigter wegen des Mindestlohns seinen Arbeitsplatz bei einem wirtschaftlich unter Druck geratenen Betrieb verliert, die längerfristigen Wirkungen des Mindestlohns auf diesen Beschäftigten davon ab, welche Arbeitsmarktchancen er in Zukunft hat. Diese sind in einer konjunkturell guten Situation besser als in einer Rezession.

Generell sollte an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die Evaluation von langfristigen Effekten des Mindestlohns (von der Einführung bis hin zum nächsten konjunkturellen Abschwung) eine Herausforderung darstellt. Der in der Mindestlohnforschung etablierte Differenzen-in-Differenzen-Ansatz hat zwei Eigenschaften, die in der langen Frist ein Problem darstellen können:

- In der langen Frist ist die Annahme paralleler Trends nur schwer zu plausibilisieren. Der Differenzen-in-Differenzen-Ansatz setzt voraus, dass wenn der Mindestlohn nicht eingeführt worden wäre, sich die Treatment- und Kontrollgruppe (z. B. betroffene und nicht betroffene Betriebe) parallel entwickelt hätten. Diese Annahme kann insbesondere über einen langen Betrachtungszeitraum verletzt sein, weil andere (evtl. nicht beobachtete) Faktoren die Entwicklung der Treatment- und Kontrollgruppe beeinflussen.
- Die Anwendung des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes setzt eine zeitkonstante Definition der Treatment- und Kontrollgruppe voraus. In der Mindestlohnevaluation kann sich die Zusammensetzung der Treatment- und Kontrollgruppen jedoch im Zeitverlauf ändern – beispielsweise, weil ein Niedriglohnbeschäftigter aus dem Jahr 2015 in der langen Frist (bis beispielsweise 2020) auch ohne Mindestlohn eine besser entlohnte Beschäftigung erlangt hätte und deshalb dann nicht mehr als betroffen klassifiziert werden sollte.

Eine weitere Herausforderung besteht in Änderungen der realen Mindestlohnhöhe. Die Mindestlohnkommission gibt im zweijährigen Rhythmus eine Empfehlung zur Entwicklung des Mindestlohns bekannt, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in geltendes Recht umgesetzt wird. Zusätzlich zu diesen nominalen Änderungen des Mindestlohns verliert die Lohnuntergrenze im Zeitverlauf inflationsbedingt an Wert. Die Höhe des realen (ökonomisch relevanten) Mindestlohns ändert sich somit im Zeitverlauf und damit auch die Stärke des Mindestlohn-Treatments, was die empirische Identifikation eines langfristigen Effekts erschwert.

Diese Probleme zeigen, dass für die langfristige Evaluation noch empirisch-konzeptionelle Herausforderungen gelöst werden müssen, um zyklische Effekte des Mindestlohns empirisch nachweisen zu können.

Literatur

vom Berge, Philipp; Bossler, Mario; Möller, Joachim (2016a): Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung des IAB. [IAB-Stellungnahme Nr. 3](#).

vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016b): Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose * Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). [IAB-Forschungsbericht Nr. 8](#).

Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter (2016): Employment effects of the new German minimum wage * evidence from establishment-level micro data. [IAB-Discussion Paper Nr. 10](#). Überarbeitete Version ist im Erscheinen in Industrial and Labor Relations Review.

Bossler, Mario; Westermeier, Christian (2019): Measurement Error, Treatment Effect Dilution, and Data Aggregation: Implications for Minimum Wage Evaluations, Vortrag auf der EALE, European Association of Labour Economists (EALE), Uppsala, 20.9.2019.

Burauel, Patrick; Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten; Schupp, Jürgen; Wittbrodt, Linda (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle: Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. DIW-Wochenbericht Nr. 49, Berlin.

Günther, Roland; Frentzen, Kathrin (2017): Verdiensterhebung 2016: Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Ergebnisbericht zum 28. April 2017 Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Link, Sebastian (2019): The Price and Employment Response of Firms to the Introduction of Minimum Wages. CESifo Working Paper Series Nr. 7575, CESifo Group, München.

Impressum

IAB-Stellungnahme 18|2019

Veröffentlichungsdatum

5. Dezember 2019

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn1819.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980