

IAB-Kurzbericht

23/2016

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Seit Januar 2015 gilt in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro/Stunde.
- Für Langzeitarbeitslose ist der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten einer Beschäftigung nicht bindend. Mit dieser Ausnahmeregelung möchte der Gesetzgeber zusätzliche Barrieren beim Arbeitsmarkteinstieg für diese Personengruppe vermeiden.
- Auch mehrere Monate nach ihrer Einführung finden sich keine Effekte der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit, die Beschäftigungsstabilität und die Entlohnung von ehemals Langzeitarbeitslosen.
- Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose wird bisher selten genutzt: Sie wird weder häufig von Langzeitarbeitslosen nachgefragt noch werden entsprechende Bescheinigungen der Langzeitarbeitslosigkeit von den befragten Jobcentern in großem Umfang ausgestellt. Den meisten Langzeitarbeitslosen ist die Regelung nicht bekannt.
- Die Gründe für die geringe Nutzung sind vielfältig. Zum Beispiel meinen viele befragte Jobcenter-Mitarbeiter, es seien bereits besser geeignete Förderinstrumente vorhanden.
- Insgesamt ist die Ausnahmeregelung nach Einschätzung der befragten Jobcenter-Beschäftigten für alle Akteure – Langzeitarbeitslose, Arbeitgeber und Jobcenter – wenig attraktiv.

MindestlohnAusnahme für Langzeitarbeitslose

Wenig wirksam und kaum genutzt

von Philipp vom Berge, Isabell Klingert, Sebastian Becker,
Julia Lenhart, Simon Trenkle und Matthias Umkehrer

Im Januar 2015 wurde in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro/Stunde eingeführt. Gleichzeitig trat eine Ausnahme für Langzeitarbeitslose in Kraft, um deren generell schwierige Arbeitsmarktintegration nicht noch weiter zu erschweren. Diese Regelung wird in der politischen Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hat das IAB nun untersucht, wie sich die Ausnahmeregelung seither auf Löhne und Beschäftigung sowie auf die Praxis in den Jobcentern ausgewirkt hat.

■ Ausgangslage

Die Integration von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung gilt als besonders schwierig. Sie findet vergleichsweise selten statt, bei gleichzeitig oft niedriger Entlohnung (z. B. Bundesagentur für Arbeit 2015; Schmieder et al. 2016). Daher wurde befürchtet, dass der Mindestlohn gerade in seiner Einführungsphase die Arbeitsmarktintegration

von Langzeitarbeitslosen weiter erschwert. Um dies zu vermeiden, trat mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose in Kraft (im Folgenden kurz: Ausnahmeregelung; vgl. Bundesregierung 2014). Diese erlaubt bei zuvor Langzeitarbeitslosen in den ersten sechs Monaten einer Beschäftigung eine Unterschreitung des Mindestlohns (vgl. Infokasten 1 auf Seite 4).

Für die Studie durchgeführte Interviews mit Experten im politischen Raum zeigen, dass diese sich der Ausnahmeregelung gegenüber tendenziell kritisch äußern. So sehen viele der Interviewten in der Ausnahmeregelung eine Diskriminierung von Langzeitarbeitslosen. Befürchtet wird zudem, dass manche Arbeitgeber die Option nutzen könnten, um den Mindestlohn gezielt zu unterlaufen. Auch instabile Beschäftigungsverhältnisse und Drehtüreffekte werden erwartet, wenn Langzeitarbeitslose nach Ablauf der sechs Monate durch neue Langzeitarbeitslose ersetzt werden sollten. Außerdem seien vorhandene Instrumente

zur Vermittlung und Förderung von Langzeitarbeitslosen besser geeignet, um mögliche negative Effekte der Mindestlohneinführung abzufedern.

Die Ausnahmeregelung wurde vorab in der politischen Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Vor dem Hintergrund dieser Debatte sieht das Mindestlohngesetz eine Evaluation der Ausnahmeregelung vor, die vom IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt wurde. Für diese Evaluation kommt eine Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden zum Einsatz. Einerseits werden administrative Daten zu individuellen Erwerbsverläufen sowie eine Personenbefragung ökonometrisch analysiert. Andererseits werden Befragungen qualitativ ausgewertet, die mit Experten sowie Fach- und Führungskräften in den Jobcentern mittels Einzelinterviews und Gruppendiskussionen durchgeführt wurden. (vgl. Infokasten 2 auf Seite 4). Der vorliegende Kurzbericht fasst die Ergebnisse zusammen; ein ausführlicher IAB-Forschungsbericht erscheint im Internet (vom Berge et al. 2016c).

■ Wirkung des Mindestlohns auf die Löhne

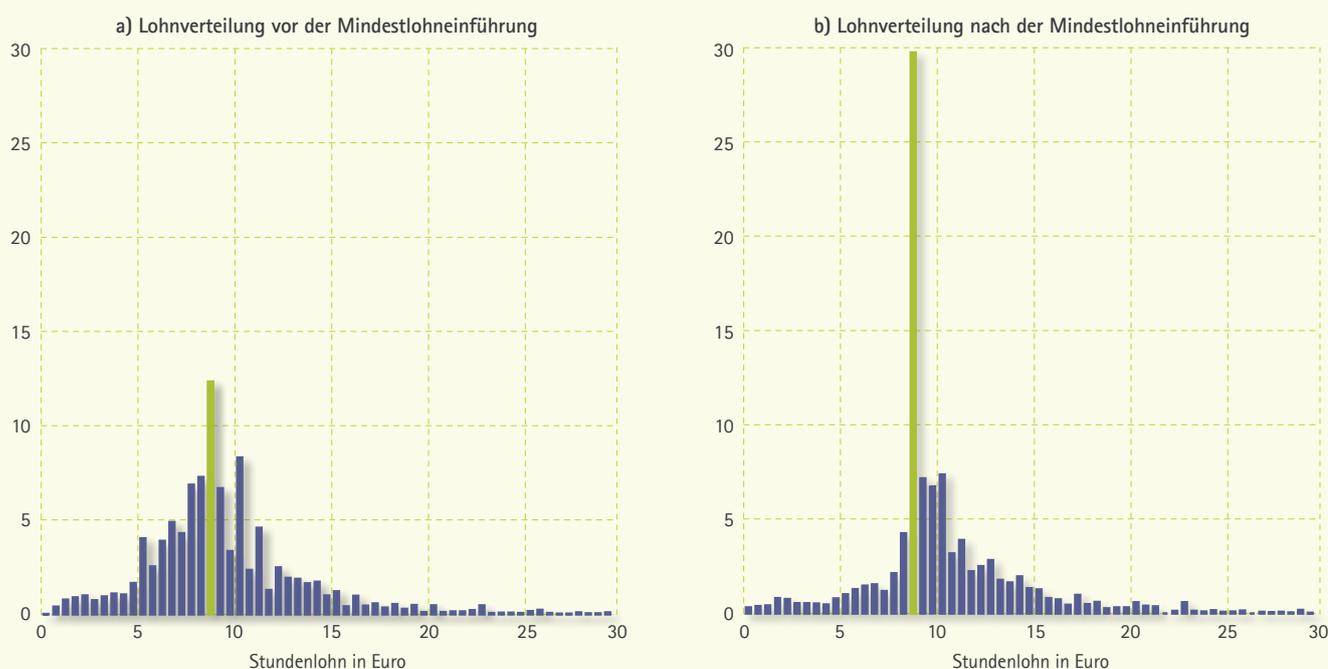
Um die Wirkung der Ausnahmeregelung zu untersuchen, muss zuerst geklärt werden, inwieweit der Mindestlohn selbst bindet. Deshalb wird zunächst die Verteilung der Einstiegslohne der befragten Personen betrachtet, die nach längerer Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung aufgenommen haben. Dies erfolgt getrennt für Beschäftigungseintritte, die sich nach mindestens achtmonatiger Arbeitslosigkeit im Jahr 2014 (Abbildung 1a) oder im Jahr 2015 (Abbildung 1b) ereignet haben.

Es wird deutlich, dass 2014 noch ein erheblicher Anteil der Befragten (etwa 42 %) zu einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro/Stunde eingestellt wurde. 2015 geht dieser Anteil auf etwa 18 Prozent deutlich zurück. Dass der Mindestlohn generell bindet, ist in der Abbildung auch daran zu erkennen, dass viele Neueinstellungen zu Beginn einen Lohn von genau 8,50 Euro/Stunde aufweisen. Allerdings unterschreiten auch 2015 noch relativ viele Einstiegslohne den Mindestlohn. Tiefergehende Analysen zeigen, dass in der Regel weder andere Mindest-

Abbildung 1

Verteilung der Einstiegslohne von ehemals Arbeitslosen vor und nach der Mindestlohneinführung

Anteile in Prozent



Anmerkungen: Die Balken repräsentieren Intervalle von 50 Cent; Intervall von 8,50 bis unter 9,00 Euro durch grüne Balken markiert; Einstiegslohne nach mind. acht Monaten in Arbeitslosigkeit; Beschäftigungseintritt im April 2014 (a) und im April bzw. Juli 2015 (b).

Quelle: Personenbefragung „Arbeitsmarktchancen in Deutschland“; eigene Berechnungen; gewichtete Darstellung.

© IAB

lohnausnahmen – wie die für bestimmte Arten von Praktika – noch branchenspezifische Mindestlöhne von weniger als 8,50 Euro/Stunde in diesen Fällen greifen. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Werte durch teilweise ungenaue Angaben zu Löhnen und gearbeiteten Stunden verzerrt sind. Schränkt man die Stichprobe auf Personen mit direkter Angabe zum Stundenlohn ein, reduziert sich der Anteil der Unterschreitungen im Jahr 2015 auf 7 Prozent (2014: 38 %, weitere Informationen finden sich in vom Berge et al. 2016c). Wie im Folgenden erklärt wird, stellt dies für die Evaluierung der Ausnahmeregelung jedoch kein Problem dar, da diese auf einer Gegenüberstellung von Kurz- und Langzeitarbeitslosen beruht.

■ Wirkung der Ausnahmeregelung auf die Löhne

Um eine mögliche Wirkung der Ausnahmeregelung auf die Einstiegsgehälter direkt zu testen, teilen wir die Befragten anhand ihrer vor der Einstellung vergangenen Arbeitslosigkeitsdauer in mehrere Gruppen ein (vgl. **Abbildung 2**). Dabei umfasst jede Gruppe

zu Illustrationszwecken die Personen, deren Dauern höchstens um zehn Tage voneinander abweichen. Innerhalb jeder Gruppe wird dann jeweils der Anteil von Personen berechnet, die einen Einstiegslohn von weniger als 8,50 Euro/Stunde erhielten (in der Abbildung als Punkte dargestellt). Die Ausnahmeregelung tritt genau nach einem Jahr Arbeitslosigkeit in Kraft. Dadurch wird es möglich, Arbeitslosen kurz nach dem Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit eine Vergleichsgruppe gegenüberzustellen, die ihnen insgesamt sehr ähnlich ist, die aber selbst nicht unter die Ausnahmeregelung fällt. In diesem Fall sind das Arbeitslose, die einige Tage vor dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit eine Beschäftigung aufnehmen (vgl. Infokasten 3 auf Seite 5).

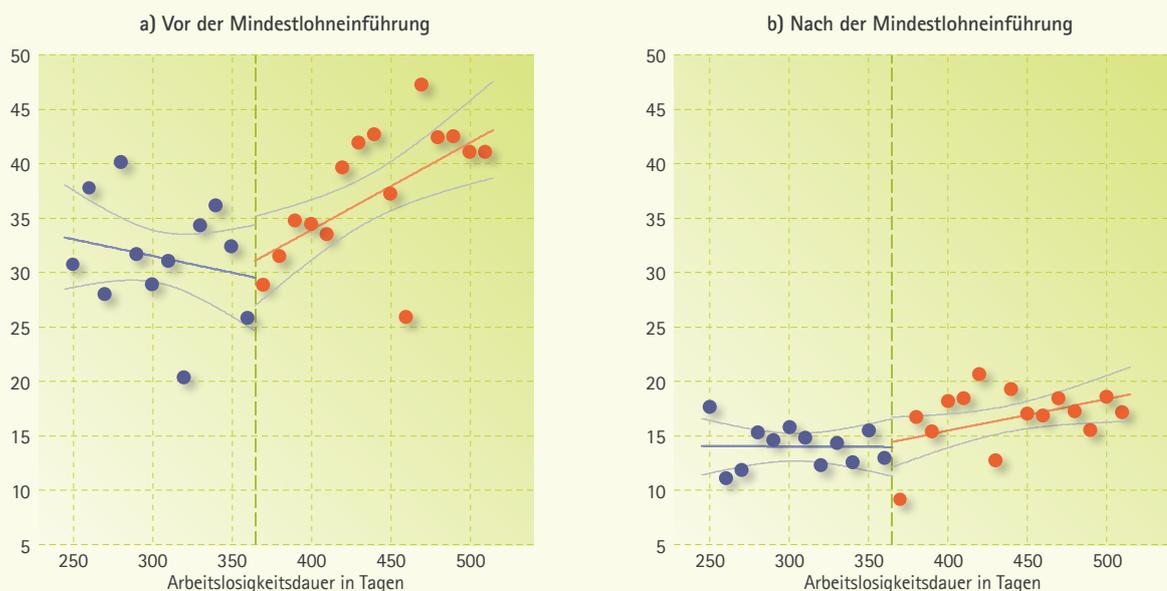
Die ebenfalls in **Abbildung 2** dargestellten Regressionsgeraden machen für Beschäftigungsaufnahmen im Jahr 2014 zudem deutlich: Sobald die Langzeitarbeitslosigkeit erreicht war, nahmen mit steigender Arbeitslosigkeitsdauer Einstellungen zu Löhnen von weniger als 8,50 Euro/Stunde zu. Im Fall von Beschäftigungsaufnahmen im Jahr 2015 geht der Anteil der Einstiegsgehälter, die den Mindestlohn unterschreiten, deutlich zurück. Dieser ist nun auch

Abbildung 2

Ehemals Arbeitslose mit Einstiegsgehältern unter Mindestlohn in Abhängigkeit von der Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit

Anteile der Befragten, die zu einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro eingestellt wurden, in Prozent

- Kurzzeitarbeitslose (8 bis 12 Monate arbeitslos)
- Langzeitarbeitslose (12 oder mehr Monate arbeitslos)



Anmerkungen: Die Regressionsgeraden zeigen den linearen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeitsdauer und dem Anteil von Einstiegsgehältern unter Mindestlohn, der getrennt für Kurz- und Langzeitarbeitslose geschätzt wird. Kurzzeit hier: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April 2014 (a) und im April bzw. Juli 2015 (b). Die grauen Linien stellen 95%-Konfidenzintervalle dar. Die Punkte dienen der Illustration und stellen die Anteile in kleinen Intervallen von je 10 Tagen Arbeitslosigkeitsdauer dar. Jeder Punkt repräsentiert dabei zwischen 84 und 411 Beobachtungen. Insgesamt basiert **Abbildung 2a** auf 3.696 und **Abbildung 2b** auf 7.146 Beobachtungen.

Quelle: Personenbefragung „Arbeitsmarktchancen in Deutschland“; eigene Berechnungen.

© IAB

1 Das Mindestlohngesetz

Mit dem Mindestlohngesetz (MiLoG) wurde zum 1. Januar 2015 ein allgemeiner, flächendeckender Mindestlohn von 8,50 Euro/Stunde in Deutschland eingeführt. Für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos waren, kann der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung ausgesetzt werden (§ 22 Abs. 4 MiLoG). Dies gilt nicht, wenn für ein Arbeitsverhältnis nach einem gültigen Tarifvertrag ein Lohn über 8,50 Euro/Stunde gezahlt werden muss. Weitere Ausnahmen vom Mindestlohn gelten für Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung, bestimmte Praktika und Ehrenämter. Auch in wenigen Branchen wie etwa dem Friseurhandwerk wurden zeitlich begrenzte Übergangslösungen geschaffen, die ein Unterschreiten des gesetzlichen Mindestlohns zulassen. Selbst wenn der Mindestlohn unterschritten werden darf, stellt die rechtlich festgelegte Schwelle zur Sittenwidrigkeit einen impliziten Minimallohn dar.

2 Datenbasis

Im Rahmen des IAB-Projekts zur Evaluation der Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose wurden folgende vier Datensätze aufgebaut und mittels qualitativer und quantitativer Methoden ausgewertet.

- Eine qualitative Befragung von neun Experten aus dem politischen Raum. Neben den im Bundestag vertretenen Parteien, dem BMAS sowie dem Bundeskanzleramt wurden ebenso Interviews mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geführt. Im Fokus standen hierbei die gesetzliche Intention der Ausnahmeregelung sowie die ihr zugeschriebenen Chancen und Risiken (April 2015).
- Eine qualitative Befragung von 84 Fach- und Führungskräften aus sechs nach regionaler, wirtschaftlicher und organisatorischer Disparität ausgewählten Jobcentern. In den Einzelinterviews und Gruppendiskussionen standen die Erfahrungen und Einschätzungen der Befragten sowie die Auswirkungen der Ausnahmeregelung auf die Praxis der Arbeitsvermittlung im Vordergrund (Juli bis Oktober 2015).
- Ein monatlicher Paneldatensatz, der die Grundgesamtheit aller Erwerbshistorien aus der Beschäftigungsstatistik sowie aller Arbeitslosigkeitsmeldungen aus der Arbeitslosenstatistik umfasst (vom Berge et al. 2016a u. 2016b). Anhand dieser administrativen Daten können einerseits Beschäftigungsübergänge und -stabilität untersucht, und andererseits die Zielgruppe für die Personenbefragung ausgewählt werden. Die Daten liegen für den Zeitraum Januar 2012 bis Oktober 2015 vor.
- Eine Befragung von ca. 14.000 Personen, die zu drei Zeitpunkten (April 2014, April 2015, Juli 2015) aus vorheriger Arbeitslosigkeit von mindestens 8 Monaten heraus eine Beschäftigung begonnen hatten. Hier wurden Daten zur Ausnahmeregelung, zum Einstellungsprozess, zu Lohn und Arbeitszeit sowie zur Beschäftigungsdauer erhoben.

Tabelle 1
Effekt der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit

Differenz-von-Differenzen-Schätzung an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit; Wahrscheinlichkeiten in Prozent bzw. deren Veränderung in Prozentpunkten

Monate in Arbeitslosigkeit bis zur Beschäftigungsaufnahme	Einstellungswahrscheinlichkeit		Differenz	Differenz der Differenzen	Signifikanz der Differenzen (p-Wert)
	Beginn der Arbeitslosigkeit März 2013	März 2014			
11	0,717	0,727	0,010		0,642
13	0,641	0,624	-0,017		0,407
				-0,027	0,366

Anmerkungen: Die Einstellungswahrscheinlichkeit nimmt in der Treatmentgruppe im Vorjahresvergleich leicht ab, in der Kontrollgruppe leicht zu. Der relative Unterschied ist mit 0,027 Prozentpunkten aber weder ökonomisch noch statistisch signifikant.

Quelle: Administrative Daten; eigene Berechnungen.

© IAB

weitestgehend unabhängig von der vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer.

Insbesondere im Bereich des Übergangs zur Langzeitarbeitslosigkeit – welcher in **Abbildung 2** durch eine vertikale gestrichelte Linie markiert ist – zeigt sich nach der Mindestlohneinführung kein Effekt der Ausnahmeregelung auf die Einstiegslohne: Die Regressionsgeraden für Kurz- und Langzeitarbeitslose liegen an dieser Stelle nahezu gleichauf. Somit unterschreiten die Einstiegslohne von Arbeitslosen, die kurz nach dem Erreichen der Langzeitarbeitslosigkeit eingestellt wurden, nicht häufiger den Mindestlohn als die von Personen, die noch als Kurzarbeitslose eine Beschäftigung fanden. Folglich bindet der Mindestlohn in beiden Gruppen gleichermaßen, obwohl für Langzeitarbeitslose die Ausnahmeregelung genutzt werden könnte.

Auch der Zusammenhang zwischen Mindestlohnunterschreitung und der Dauer der Arbeitslosigkeit ist für Langzeitarbeitslose nun deutlich flacher als noch im Vorjahr. Personen, die vor einer Einstellung sehr lange arbeitslos waren, weisen somit nach der Einführung des Mindestlohns nicht sehr viel häufiger Einstiegslohne von weniger als 8,50 Euro/Stunde auf als andere Langzeitarbeitslose oder gar Kurzarbeitslose. Insgesamt findet sich keine Evidenz dafür, dass die Ausnahmeregelung bislang einen messbaren Einfluss auf die Löhne von ehemaligen Langzeitarbeitslosen hatte.

■ Wirkung der Ausnahmeregelung auf die Beschäftigung

Ohne Lohneffekte der Ausnahmeregelung sind auch keine Beschäftigungseffekte zu erwarten. Um zu untersuchen, ob die Ausnahmeregelung dennoch einen Einfluss auf die Einstellungswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen hat, wurde diese zwischen Lang- und Kurzarbeitslosen sowie vor und nach der Mindestlohneinführung verglichen.

Ein Beispiel für eine solche Differenz-von-Differenzen-Schätzung (vgl. **Infokasten 3**) ist in **Tabelle 1** zu finden, die auf administrativen Arbeitsmarktdaten beruht (vgl. **Infokasten 2**). Um die Vergleichbarkeit der Gruppen zu erhöhen, werden alle Personen betrachtet, die in Deutschland im März 2013 oder im März 2014 arbeitslos geworden sind. Voruntersuchungen haben gezeigt, dass sich Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von etwas über und etwas unter einem Jahr hinsichtlich ihrer beobachtbaren Eigenschaften kaum unterscheiden. Daher

werden hier auch nur die Arbeitslosen verglichen, die nach 11 oder 13 Monaten Arbeitslosigkeit – und somit entweder im Jahr 2014 oder im Jahr 2015 – als kurz- oder langzeitarbeitslos eine Beschäftigung aufgenommen haben. Innerhalb der Gruppe der Kurz- oder Langzeitarbeitslosen unterscheiden sich die Einstellungswahrscheinlichkeiten nicht in Abhängigkeit von dem Monat, in dem die Arbeitslosigkeit begonnen beziehungsweise die Beschäftigung aufgenommen wurde (Spalte „Differenz“). Vergleicht man diese zeitlichen Differenzen auch noch zwischen den Gruppen, so lässt sich abermals kein Unterschied feststellen (Spalte „Differenz der Differenzen“). Somit findet sich kein signifikanter Effekt der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen im Bereich der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit.

Die hier diskutierte Schätzung wurde im Rahmen der Evaluation mehrfach wiederholt. Dabei wurden sowohl der Monat des Beschäftigungsbeginns als auch die vorherige Arbeitslosigkeitsdauer variiert. Je nach Variante lassen sich so saisonale Effekte, Substitutionseffekte, Antizipationseffekte und mögliche Effekte des Mindestlohns selbst ausschließen. In keiner dieser Schätzungen zeigt sich ein nennenswerter Effekt der Ausnahmeregelung auf die Einstellungswahrscheinlichkeit.

Auch bleiben Effekte der Ausnahmeregelung auf die Dauer von bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnissen ehemaliger Langzeitarbeitsloser aus. So zeigen weitere Analysen administrativer Daten, dass sich die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung wieder zu verlassen, vor und nach der Mindestlohneinführung sowie zwischen einer vergleichbaren Gruppe von Lang- und Kurzzeitarbeitslosen nicht merklich unterscheidet. Insbesondere findet sich bei Langzeitarbeitslosen nach dem Auslaufen der Ausnahmeregelung nach 6 Monaten Beschäftigung keine erhöhte Entlassungswahrscheinlichkeit, wie es bei einem sogenannten „Drehtüreffekt“ zu erwarten gewesen wäre. Insgesamt lassen sich in den Daten somit keine Beschäftigungseffekte der Ausnahmeregelung nachweisen.

■ Umsetzung und Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung

Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit

Um die Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen zu können, müssen Arbeitsuchende mindestens ein Jahr entsprechend der offiziellen Definition der

Bundesagentur für Arbeit arbeitslos sein (vgl. **Infokasten 4**). Langzeitarbeitslose können sich von der zuständigen Arbeitsvermittlung eine entsprechende Bescheinigung ausstellen lassen. Diese Bescheinigung ist personenbezogen und kann aufgrund des Sozialdatenschutzes allein vom Langzeitarbeitslosen selbst und auf freiwilliger Basis beantragt werden. Jobcenter dürfen potenziellen Arbeitgebern keine Informationen geben. Die Bescheinigung ist auch nur für den Ausstellungszeitpunkt gültig, sodass eine

3

Methodik

■ Regressionsdiskontinuitäten

Die hier verwendete Regressionsdiskontinuitäten-Methode setzt voraus, dass es einen eindeutigen Schwellenwert gibt, ab dem die Ausnahmeregelung genutzt werden kann (Imbens/Lemieux 2008). Da dies nach genau einem Jahr in Arbeitslosigkeit der Fall ist, ist diese Voraussetzung erfüllt. Um den Lohneffekt der Ausnahmeregelung an der Schwelle zu identifizieren, wird der Anteil der Einstiegslöhne, die den Mindestlohn unterschreiten, gegen die (gruppierte) Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Einstellung abgetragen. Mittels linearer Regressionen wird außerdem der Zusammenhang zwischen Mindestlohnunterschreitung und vorheriger Arbeitslosigkeitsdauer geschätzt. Dies erfolgt separat für Personen, die vor und nach dem Erreichen der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit eingestellt wurden, und unter Einbezug aller Beobachtungen. Eine valide Identifikation verlangt zudem, dass sich die Personen in einem engen Bereich um den Schwellenwert – also mit nur wenigen Tagen Unterschied in den Arbeitslosigkeitsdauern – hinsichtlich ihrer arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften nicht unterscheiden. Außerdem darf keine strategische Manipulation der Arbeitslosigkeitsdauern erfolgen. Bestimmte Arbeitsuchende dürfen also zum Beispiel nicht systematisch die Langzeitarbeitslosigkeit abwarten, um dann die Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen zu können. Im Rahmen des Projekts wurden die genannten Voraussetzungen empirisch überprüft und als erfüllt befunden.

■ Differenz von Differenzen

Bei der Differenz-von-Differenzen-Methode (Difference-in-Differences) wird eine Zielgröße, im konkreten Fall die Einstellungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit, zwischen einer Treatmentgruppe von Langzeitarbeitslosen, die von der Ausnahmeregelung potenziell betroffen ist, und einer Kontrollgruppe von Kurzzeitarbeitslosen, die nicht von der Ausnahmeregelung betroffen aber hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung der Einstellungswahrscheinlichkeit der Treatmentgruppe sehr ähnlich ist, gebildet. Diese Differenzenbildung wird zu einem Zeitpunkt vor und einem Zeitpunkt nach dem in Kraft treten der Ausnahmeregelung vorgenommen. Unter der Annahme, dass sich die Einstellungswahrscheinlichkeit in der Kontrollgruppe genauso entwickelt hätte wie es für die Treatmentgruppe der Fall gewesen wäre, wenn die Ausnahmeregelung nicht eingeführt worden wäre, entspricht diese Differenz von Differenzen dem mittleren kausalen Effekt der Ausnahmeregelung.

4

Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit wird durch § 18 Abs. 1 Drittes Buch Sozialgesetzbuch definiert. Langzeitarbeitslose sind demnach Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. Wird die Arbeitslosigkeit z. B. durch eine Weiterbildungsmaßnahme, eine Arbeitsgelegenheit oder eine kurzfristige Arbeitsaufnahme unterbrochen, beginnt die zu berücksichtigende Dauer der Arbeitslosigkeit wieder von vorn. Die Teilnahme an einer „Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“, Krankheitszeiten sowie sonstige Nicht-Erwerbstätigkeit bis zu sechs Wochen unterbrechen die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht. Derzeit sind in Deutschland etwa 1 Mio. Menschen langzeitarbeitslos.

Ausstellung nur direkt vor dem Beschäftigungsbeginn sinnvoll ist.

Prinzipiell könnten Arbeitgeber auch ohne Bescheinigung bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen Löhne unterhalb des Mindestlohns vereinbaren. Jedoch besteht dann die Gefahr, dass der Status der Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber dem Zoll im Fall einer Kontrolle nicht durch den Arbeitgeber belegt werden kann.

Die Nachfrage nach der Bescheinigung ist gering

Die Bescheinigung über den Status der Langzeitarbeitslosigkeit wird von den Mitarbeitern der Arbeitsvermittlung ausgestellt. Daher sind diese als Ansprechpartner zur Anwendung der Ausnahmeregelung besonders geeignet. Eine Befragung von Fach- und Führungskräften in sechs ausgewählten Jobcentern (vgl. Infokasten 2) ergibt, dass die Bescheinigung in der Praxis kaum nachgefragt und noch seltener ausgestellt wird. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der Personenbefragung. Nicht einmal 2 Prozent der zu ihrem Beschäftigungsbeginn im Jahr 2015 befragten Langzeitarbeitslosen gab an, in ihrem Jobcenter eine Bescheinigung beantragt zu haben. Auf ganz Deutschland umgerechnet entspricht dies etwa 350 Anträgen pro Monat. In rund einem Viertel dieser Fälle wurde die Bescheinigung aber entweder nicht ausgestellt, z. B. weil die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt waren, oder sie wurde nicht beim Arbeitgeber abgegeben.

■ Gründe für die geringe Nutzung sind vielfältig

Für die seltene Nutzung in der Vermittlungspraxis lassen sich zahlreiche Gründe finden. Nach Einschätzung der interviewten Jobcenter-Mitarbeitenden ist die Regelung für Langzeitarbeitslose, Arbeitgeber und auch für die Jobcenter selbst wenig attraktiv.

Dazu kommt der eingeschränkte Wirkungsbereich der Regelung.

Bekanntheit der Regelung und Anreiz für Langzeitarbeitslose

In der Personenbefragung zeigt sich, dass viele Langzeitarbeitslose die Ausnahmeregelung nicht kennen. Darin gab nur jeder vierte Langzeitarbeitslose an, überhaupt von ihr gehört zu haben. Es ist jedoch selbst den Arbeitslosen, die die Ausnahmeregelung kennen, oft unklar, ob sie diese in Anspruch nehmen können.

Schließlich, so die Befragten in den Jobcentern, müssten die Langzeitarbeitslosen auch bereit sein, bei der Arbeitsuche von der Ausnahmeregelung Gebrauch zu machen und ggf. ein halbes Jahr weniger als den Mindestlohn zu verdienen. Gerade die Höhe und die Angemessenheit des Lohns sowie die Aussicht, den Leistungsbezug durch die Arbeitsaufnahme verlassen zu können, motiviere – so die befragten Fach- und Führungskräfte – einige Langzeitarbeitslosen besonders, eine Beschäftigung aufzunehmen. Da sich Langzeitarbeitslose bei einer Entlohnung unterhalb des Mindestlohns außerdem diskriminiert fühlen könnten, sei die Inanspruchnahme wenig attraktiv.

Wirkungsbereich und Arbeitgebernachfrage

Hinsichtlich der Reichweite ist anzumerken, dass die Ausnahmeregelung für tarifgebundene Arbeitsverhältnisse ohnehin nicht gilt. Ebenso lag in vielen Regionen das Lohnniveau für einfache Tätigkeiten bereits 2014 über dem Mindestlohn, sodass die Ausnahme dort entsprechend selten greifen dürfte.

Zudem berichten die befragten Jobcenter-Mitarbeiter davon, dass Betriebe häufig daran interessiert sind, Personen einzustellen, die die gewünschten Kompetenzen und fachlichen Qualifikationen mitbringen, um möglichst schnell und reibungslos in den betrieblichen Strukturen eingesetzt werden zu können. Vorbehalte gegenüber der Arbeitsmotivati-



Dr. Philipp vom Berge
ist Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB
philipp.berge@iab.de



Isabell Klingert
ist Mitarbeiterin in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ im IAB
isabell.klingert@iab.de



Sebastian Becker
ist Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB
sebastian.becker@iab.de



Julia Lenhart
ist Mitarbeiterin in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ im IAB
julia.lenhart@iab.de

on oder den Arbeitstugenden von Langzeitarbeitslosen ließen sich nicht immer über niedrigere Löhne ausräumen. Sieht man bei einer langzeitarbeitslosen Person eine Passung zu den Stellenanforderungen, dürfte nach Angaben der befragten Jobcenter-Mitarbeiter eine Entlohnung nach Mindestlohn nicht mehr das entscheidende Einstellungshemmnis sein. Ein Abweichen vom Mindestlohn sei möglicherweise sogar kontraproduktiv, wenn dies die Arbeitsmotivation einschränke, in der übrigen Belegschaft ein Gefühl der Lohnkonkurrenz schaffe oder die Reputation als guter Arbeitgeber gefährde. Die Ausnahmeregelung biete zudem nur für begrenzte Zeit eine Möglichkeit zur Unterschreitung des Mindestlohns und damit eine geringe Einsparung an Lohnkosten. Darüber hinaus sei sie mit bürokratischen Hürden sowie Einarbeitungskosten verbunden.

Alles in allem sei für die meisten Arbeitgeber – so die befragten Jobcenter-Mitarbeiter – der Einsatz von bestehenden Förderinstrumenten, wie Eingliederungszuschüssen oder Qualifizierungsmaßnahmen, gegenüber der Nutzung der Ausnahmeregelung vorzuziehen.

Die Ausnahmeregelung in der Vermittlungspraxis der Jobcenter

Von den interviewten Fach- und Führungskräften in den Jobcentern wird die Ausnahmeregelung nicht als Vermittlungsstrategie wahrgenommen und daher nicht aktiv eingesetzt. Zunächst sehen die befragten Jobcenter ihren Auftrag darin, Betrieben passende Bewerber aus dem Kreis der Arbeitslosen vorzuschlagen. Bei der Frage der besten Eignung sind überwiegend Aspekte der fachlichen Qualifikation, der persönlichen Motivation, der zeitlichen Flexibilität und der räumlichen Mobilität entscheidend – nicht so sehr die Dauer der Arbeitslosigkeit. Der Einsatz der Ausnahmeregelung wird daher kaum als hilfreiches Instrument angesehen, um die Eingliederungschancen der Langzeitarbeitslosen zu erhöhen.

Zudem gehe die Regelung aus Sicht der befragten Jobcenter fälschlicherweise von der pauschalen Annahme einer homogenen Gruppe der Langzeitarbeitslosen aus. Dabei werde die Notwendigkeit einer an den individuellen Problemlagen orientierten Beratung und Unterstützung übersehen. Für den Ausgleich individueller Leistungseinschränkungen stünden beispielsweise Eingliederungszuschüsse als passgenaueres Förderinstrument zur Verfügung. Im Vergleich zur Ausnahmeregelung ließen sich mit einem Eingliederungszuschuss zumeist höhere Löhne erzielen und damit das Ziel der Beendigung der Hilfebedürftigkeit besser erreichen. Eine Entlohnung unterhalb des Mindestlohns berge darüber hinaus die Gefahr, das zum Teil bereits gering ausgeprägte Selbstwertgefühl der Personengruppe weiter zu schwächen.

Angesichts dieser Einschätzungen sahen die meisten Befragten in den Jobcentern kaum eine Notwendigkeit, die Ausnahmeregelung aktiv zu bewerben. Zu dieser Zurückhaltung trug auch bei, dass die Umsetzung durch die komplexe Berechnung der Anspruchsberechtigung häufig als arbeitsaufwändig angesehen wurde. Schließlich führten auch die meisten befragten Jobcenter-Beschäftigten an, dass man Vorbehalte gegenüber einer Lohndiskriminierung der Langzeitarbeitslosen habe und eine Unterbietung des Mindestlohns nicht unterstützen wolle.

■ Fazit

Seit Januar 2015 gilt in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn. Von einigen Ausnahmen abgesehen können auch Neueinstellungen seither nur noch zu einem Stundenlohn von mindestens 8,50 Euro/ Stunde vorgenommen werden. Da dies die Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen noch weiter erschweren könnte, besteht für diese Personengruppe die Möglichkeit, den Mindestlohn in den



Simon Trenkle

ist Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB

simon.trenkle@iab.de



Dr. Matthias Umkehrer

ist Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB

matthias.umkehrer@iab.de

Das Projektteam bedankt sich herzlich bei Ulrike Büschel, Volker Daumann, Christine Hense und Karsten Strien für ihre tatkräftige Unterstützung.

Zudem danken wir allen Interviewten für ihre Gesprächsbereitschaft und ihr Vertrauen.

ersten sechs Monaten nach Beschäftigungsbeginn zu unterschreiten.

Diese Ausnahmeregelung findet bisher jedoch wenig Anwendung. Viele Langzeitarbeitslose kennen die Regelung nicht und nur ein sehr geringer Teil der Langzeitarbeitslosen fragt bei den Jobcentern eine Bescheinigung ihrer Arbeitslosigkeitsdauer nach. Die Ausnahmeregelung spielt im Vermittlungsalltag der befragten Jobcenter kaum eine Rolle. Statistische Analysen zeigen, dass bislang keine messbaren Lohn- und Beschäftigungseffekte der Ausnahmeregelung nachweisbar sind.

Die Gründe für die geringe Nutzung der Ausnahmeregelung sind vielfältig: Die Ausnahme ist z. B. nicht auf alle Arbeitsverhältnisse anwendbar. Nach Einschätzung der befragten Jobcenter-Mitarbeiter sei außerdem die Attraktivität der Nutzung für alle beteiligten Akteure gering und bereits vorhandene Förderinstrumente wären besser geeignet. Vor diesem Hintergrund ist derzeit nicht zu erwarten, dass die Ausnahmeregelung wesentlich an Bedeutung gewinnt.

Literatur

vom Berge, P.; Kaimer, S.; Eberle, J.; Klosterhuber, W.; Lehnert, C. (2016a): Machbarkeitsstudie zur Erstellung eines Arbeitsmarktmonitors Mindestlohn (MoMiLo). IAB-Forschungsbericht Nr. 3, Nürnberg.

vom Berge, P.; Kaimer, S.; Copestake, S.; Eberle, J.; Klosterhuber, W.; Krüger, J.; Trenkle, S.; Zakrocki, V. (2016b): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1). IAB-Forschungsbericht Nr. 1, Nürnberg.

vom Berge, P.; Klingert, I.; Becker, S.; Lenhart, J.; Trenkle, S.; Umkehrer, M. (2016c): Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. IAB-Forschungsbericht Nr. 8, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (Hrsg.) (2015): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2014. Nürnberg, 25 S.

Bundesregierung (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558, 28.5.2014.

Imbens, G.; Lemieux, T. (2008): Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of Econometrics* 142, 615-635.

Schmieder, J.; Wachter von, T.; Bender, S. (2016): The effect of unemployment benefits and nonemployment durations on wages. *American Economic Review*, 106 (3), 739-77.

ANZEIGE



Die IAB-Forschungsberichte erscheinen unregelmäßig (nur online) und stehen auf der Internetseite des IAB zum kostenlosen Download zur Verfügung (<http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>).

IAB-Forschungsbericht

8/2016

Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose

Mit der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes wurde zum 1. Januar 2015 ein allgemeiner Mindestlohn in Deutschland eingeführt, der flächendeckend 8,50 Euro/Stunde beträgt. Für Arbeitsverhältnisse von Beschäftigten, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 Abs. 1 SGB III waren, gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung allerdings nicht. Die Ausnahmeregelung wurde mit einem Evaluationsauftrag versehen, dessen Ergebnisse nun vorliegen. Der Bericht gibt einen Überblick über die Erwartungen an diese Ausnahmeregelung, diskutiert ihre Bedeutung in der Praxis und prüft ihre Folgen empirisch.

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

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 23, 11.11.2016 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg ■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Fotos: Jutta Palm-Nowak ■ Druck: Erhardi Druck GmbH, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 ■ ISSN 0942-167X