

Institut für Arbeitsmarkt-  
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der  
Bundesagentur für Arbeit

IAB

# IAB-Stellungnahme

3/2016

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung des IAB

Philipp vom Berge

Mario Bossler

Joachim Möller

ISSN 2195-5980

# Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung des IAB

Philipp vom Berge

Mario Bossler

Joachim Möller

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 Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung .....	5
2 Struktur der Beschäftigung.....	5
3 Betroffenheit und Lohnentwicklung .....	6
4 Betriebliche Reaktionen .....	6
5 Weitere Indizien zu den Wirkungen des Mindestlohns .....	8
Literatur .....	9

## Zusammenfassung

In dieser Stellungnahme legt das IAB Erkenntnisse aus seiner Mindestlohnforschung vor. Der Mindestlohn stand einer positiven gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsentwicklung nicht entgegen. Die Zahl der vom Mindestlohn begünstigten Personen ist derzeit noch schwer zu quantifizieren. Hinzu kommen ebenfalls noch nicht genau zu beziffernde Lohneffekte. Erste Erkenntnisse dazu hat das Statistische Bundesamt kürzlich veröffentlicht.

Ergebnisse des IAB-Arbeitsmarktspiegels zeigen, dass die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Januar 2015 um circa 94.000 Personen zurückgegangen ist. Bei etwa der Hälfte dieser Personen wurde die Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt.

Eine erste Evaluation mit den Daten des IAB-Betriebspanels zeigt einen moderaten negativen Beschäftigungseffekt, der hauptsächlich auf eine Zurückhaltung in den Einstellungen und kaum auf Entlassungen von betroffenen Betrieben zurückzuführen ist.

## Abstract

In this Statement, IAB is presenting insights gained from its research on the minimum wage. The minimum wage has not been an obstacle to a positive macroeconomic development in employment. However, the number of persons benefitting from the minimum wage is currently still difficult to quantify. In addition to this, wage effects are likewise difficult to quantify. The Federal Statistical Office has recently published initial findings on this matter.

Findings from the IAB-Arbeitsmarktspiegel, a study aimed at monitoring developments after the introduction of the legal minimum wage, show that the number of exclusively marginal part-time employees in January 2015 had dropped to c. 94,000. With about half of these people, employment was converted into employment subject to social security contributions.

An initial evaluation using data from IAB's Establishment Panel shows a moderate negative effect on employment which is mainly due to restraint in recruitment and hardly to any extent to dismissals at the establishments in question.

# 1 Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung

Die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland zum 1. Januar 2015 hat einer weiterhin positiven Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung nicht entgegengestanden. Befürchtungen, dass der Mindestlohn eine Konjunkturdelle oder einen Beschäftigungseinbruch hervorrufen könnte, haben sich nicht bestätigt. Im Jahr 2015 wuchs die deutsche Wirtschaft um 1,7 Prozent. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten folgte ihrem Aufwärtstrend weiter und stieg um 2,1 Prozent beziehungsweise um 680.000 Personen.

In den vom Mindestlohn besonders betroffenen Branchen Gastgewerbe, Einzelhandel und Nahrungs- und Genussmittel hat es keinen oder keinen spürbaren Anstieg der Arbeitslosigkeit gegeben. Im Gastgewerbe ist die Beschäftigungsentwicklung sogar besonders günstig verlaufen. Im Taxigewerbe gibt es Hinweise auf einen Rückgang der meldepflichtigen Beschäftigung nach der Mindestlohneinführung.

Diese Feststellungen ersetzen noch keine gründliche wissenschaftliche Evaluation des Mindestlohns. Dabei müsste mit geeigneten empirischen Methoden die tatsächliche Entwicklung einer Situation gegenüber gestellt werden, die sich ergeben hätte, wenn kein Mindestlohn eingeführt worden wäre. So kann beispielsweise nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass sich die Beschäftigungsentwicklung nicht noch positiver gestaltet hätte, wäre der Mindestlohn nicht eingeführt worden (vgl. Bossler und Gerner 2016).

## 2 Struktur der Beschäftigung

Es gibt sehr deutliche Indizien für eine durch den Mindestlohn bedingte Strukturveränderung der Beschäftigung. So sank die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten bei Einführung des Mindestlohns im Januar 2015 saisonbereinigt um circa 94.000 Personen. Dem steht ein Anstieg der Zugangsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gegenüber. Dieser Effekt ist besonders in Branchen mit niedrigen Löhnen zu beobachten. Der erste Arbeitsmarktspiegel des IAB zeigt, dass die verloren gegangenen Minijobs etwa zur Hälfte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt worden sind (vgl. vom Berge et al. 2016). Der zweite Arbeitsmarktspiegel erscheint im Sommer 2016.

Da sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Vergleich zu Minijobs typischerweise mit einer höheren Arbeitszeit verbunden ist, bleibt derzeit noch offen, ob es durch die Umwandlung von Minijobs zu einer Nettoveränderung des gesamten Stundenvolumens gekommen ist. Es ist aber davon auszugehen, dass die Umwandlung in der Regel in sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung stattfand.

Der Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung war am stärksten bei Frauen, in Niedriglohnbranchen und Niedriglohnregionen. Dort fanden aber auch die meisten Umwandlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung statt.

Die Wirkung des Mindestlohns auf Praktikumsverhältnisse ist aufgrund der problematischen Abgrenzung in den administrativen Daten nur schwer zu untersuchen.

### **3 Betroffenheit und Lohnentwicklung**

Die Betroffenheit vom Mindestlohn wurde vor seiner Einführung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) auf unter 15 Prozent der Beschäftigten geschätzt (vgl. Brenke 2014). Eine Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts auf Basis der Verdienststrukturerhebung zeigt eine differenzierte Darstellung der Betroffenheit von Beschäftigten durch den Mindestlohn (Statistisches Bundesamt 2016). Demnach waren 10,7 Prozent der Beschäftigten in Deutschland vom Mindestlohn betroffen. Auswertungen auf Basis des IAB-Betriebspanels zeigen eine wesentlich stärkere betriebliche Reichweite des Mindestlohns in den neuen Bundesländern (vgl. Bellmann et al. 2015).

Auf Basis administrativer Daten des IAB und der BA sind derzeit noch keine Untersuchungen der Lohnentwicklung möglich. Mit Auswertungen kann frühestens ab Herbst 2016 begonnen werden. Eine erste Untersuchung mithilfe von Daten des IAB-Betriebspanels zeigt unter Verwendung von durchschnittlichen Lohnangaben einen statistisch signifikanten mindestlohnbedingten Effekt auf den Monatslohn von 11,7 Prozent für vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte (vgl. Bossler und Gerner 2016).

Der Mindestlohn hat nicht zu einer deutlichen Abnahme von beschäftigten Leistungsempfängern („Aufstocker“) geführt (vgl. Bruckmeier und Wiemers 2015, vom Berge et al. 2016). Ein Grund für den vergleichsweise geringen Rückgang der Aufstocker liegt in der Tatsache, dass diese Personen häufig nicht in Vollzeit beschäftigt sind. Somit führt auch eine Bezahlung in Höhe des Mindestlohns nicht zu einem Ende der Bedürftigkeit.

### **4 Betriebliche Reaktionen**

Der Mindestlohn wurde in nicht wenigen Betrieben bereits im Jahr 2014 vorweggenommen. So lässt sich in der Bezahlung von Neueingestellten im Jahr 2014 eine markante Spitze in der Lohnverteilung feststellen, die genau bei 8,50 Euro pro Stunde liegt und etwa 4,5 Prozent der neueingestellten Beschäftigten betrifft (vgl. Kubis/Rebien/Weber 2015).

Im Vorfeld der Mindestlohneinführung – also, als die Mindestlohneinführung bekannt, aber noch nicht in Kraft war – zeigten vom Mindestlohn betroffene Arbeitgeber in Deutschland einen signifikanten Rückgang in der Sicherheit, mit der sie die künftige Beschäftigungsentwicklung abschätzen können, und klagten häufiger über das Problem steigender Lohnkosten (vgl. Bossler 2016).

Eine erste Evaluationsstudie auf Basis des IAB-Betriebspanels verwendet die Differenzen-von-Differenzen-Methode, bei der die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung von Betrieben mit und ohne Mindestlohn Betroffenheit vor und nach der Einführung der Lohnuntergrenze von 8,50 Euro verglichen wird (vgl. Bossler und Gerner 2016) und kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Auf betrieblicher Ebene beträgt der durchschnittliche mindestlohninduzierte Effekt auf den Monatslohn 5,2 Prozent in betroffenen Betrieben im Osten und 3,8 Prozent in betroffenen Betrieben im Westen.
- Für Deutschland insgesamt und in der differenzierten Analyse für Ostdeutschland zeigt sich ein statistisch signifikanter negativer Beschäftigungseffekt. Demnach war zumindest in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben in Ostdeutschland die Beschäftigungsentwicklung ungünstiger als in der Vergleichsgruppe nicht betroffener Betriebe.
- Auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet ergibt sich ein Beschäftigungsminus von etwa 40.000 bis 60.000 Stellen. Bezogen auf die Gesamtbeschäftigung entspricht dies etwa 0,18 Prozent. Mit etwa zwei Drittel ist der Großteil des Effekts auf nicht erfolgte Einstellungen zurückzuführen, während beendete Arbeitsverhältnisse eine untergeordnete Rolle spielen.
- Die Analyse erlaubt keine Differenzierung nach Beschäftigungstyp. Es kann also nicht danach unterschieden werden, wie sich die Beschäftigungsverluste auf geringfügige und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aufteilen. Betrachtet man die Ergebnisse des IAB-Arbeitsmarktspiegels, so ist zu vermuten, dass es sich in der Mehrzahl um einen Wegfall von Minijobs handelte (vgl. vom Berge et al. 2016).
- Die Ergebnisse zeigen eine leichte Absenkung der vertraglichen Normalarbeitszeit in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben. Es ist jedoch offen, ob diese Entwicklung eine Verringerung der Arbeitsnachfrage oder eine Strategie zu Umgehung des Mindestlohns widerspiegelt.
- Letztlich zeigt sich ein negativer Effekt auf die sogenannte beschäftigungsneutrale Fluktuation, die ein Maß für die Beschäftigungsdauer ist. Dieses Ergebnis ist ein Hinweis auf eine erhöhte Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse aufgrund des Mindestlohns.

## 5 Weitere Indizien zu den Wirkungen des Mindestlohns

Ergebnisse einer Befragung unter den Vorsitzenden der Geschäftsführung der 156 Arbeitsagenturen in Deutschland zeigen, dass sich die Einschätzung der Wirkung des Mindestlohns auf geringfügige und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zwischen Dezember 2014 – also vor der Einführung des Mindestlohns – und im Dezember 2015 – also zwölf Monate danach – deutlich verändert hat.

Erwartete im Dezember 2014 insbesondere in Ostdeutschland mit circa 39 Prozent noch ein erheblicher Teil der Agenturchefs eine negative Auswirkung einer Lohnuntergrenze von 8,50 Euro auf die Beschäftigung, so war diese skeptische Erwartung ein Jahr später fast durchgehend einer neutralen bis positiven Einschätzung gewichen.

Auf Grundlage der Erfahrungen in anderen Ländern wie Großbritannien und mit den Branchenmindestlöhnen in Deutschland erwartet das IAB keine massenhaften Verstöße gegen die Mindestlohnbestimmungen.

Betriebliche Angaben auf Basis des IAB-Betriebspanels zeigen, dass mit 0,3 Prozent der Betriebe – 0,6 Prozent im Osten und 0,2 Prozent im Westen – nur ein geringer Anteil der Betriebe von der tarifvertraglichen Ausnahme vom Mindestlohn Gebrauch gemacht haben.

## Literatur

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (2015): IAB-Betriebspanel: Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben. IAB-Kurzbericht Nr. 6.

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram; Krüger, Jonas; Trenkle, Simon; Zakrocki, Veronika (2016): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1). IAB-Forschungsbericht Nr. 1.

Bossler, Mario (2016): Employment expectations and uncertainties ahead of the new German minimum wage. IAB-Discussion Paper Nr. 3.

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.

Brenke, Karl (2014): Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen. DIW Wochenbericht Nr. 5.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2015): Trotz Mindestlohn: viele bedürftig. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 95, H. 7.

Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Weber, Enzo (2015): Neueinstellungen im Jahr 2014: Mindestlohn spielt schon im Vorfeld eine Rolle. IAB-Kurzbericht Nr. 12.

Statistisches Bundesamt (2016): 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen. Pressemitteilung Nr. 121 vom 06.04.2016, verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16\\_121\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16_121_621.html)

## In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

<b>Nr.</b>	<b>Autor(en)</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
<a href="#">3/2015</a>	Susanne Wanger, Frank Bauer	Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Paarbeziehungen	8/15
<a href="#">4/2015</a>	Frank Bauer	Sozialer Arbeitsmarkt	8/15
<a href="#">5/2015</a>	Herbert Brücker	Zur Integration von Flüchtlingen	8/15
<a href="#">6/2015</a>	Judith Czepek, Enzo Weber	Die Flexi-Rente als Instrument zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung	12/15
<a href="#">1/2016</a>	Sarah Bernhard, Christine Dauth, Barbara Hofmann, Katrín Hohmeyer, Elke Jahn, Thomas Kruppe, Michael Oberfichtner, Frank Sowa, Gesine Stephan, Simon Trenkle, Enzo Weber, Joachim Wolff	Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung	4/16
<a href="#">2/2016</a>	Tanja Buch, Stefan Fuchs, Annekatriñ Niebuhr, Cornelius Peters, Andrea Stöckmann	Zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt in Schleswig-Holstein	4/16

Stand: 27.4.2016

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter  
<http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

## **Impressum**

### **IAB-Stellungnahme 3/2016**

#### **Herausgeber**

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

#### **Redaktion**

Dr. Andrea Kargus

#### **Technische Herstellung**

Erika Popp

#### **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise -  
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Website**

<http://www.iab.de>

#### **Bezugsmöglichkeit**

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2016/sn0316.pdf>