

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

8/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung

Mario Bossler
Joachim Möller

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
am 24. September 2018

ISSN 2195-5980

Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung

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 Grundsätzliche Einschätzung	5
2 Auswirkungen des Mindestlohns auf Löhne	7
3 Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung.....	8
4 Weitere Ergebnisse des IAB zum gesetzlichen Mindestlohn.....	10
5 Umsetzungsgrad des Mindestlohngesetzes und Aufzeichnungspflichten	11
Literatur	15

Zusammenfassung

Die vorliegende IAB-Stellungnahme befasst sich mit drei Anträgen der Bundestagsfraktion Die Linke, die eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf zwölf Euro pro Stunde (Bundestagsdrucksache 19/96), eine stärkere Kontrolle der Mindestlöhne (Bundestagsdrucksache 19/1828) und eine Abschaffung von Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn (Bundestagsdrucksache 19/1829) vorsehen, sowie mit einem Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, die ebenfalls für eine Erhöhung des Mindestlohns plädiert und einen größeren Entscheidungsspielraum für die Mindestlohnkommission fordert (Bundestagsdrucksache 19/975).

Das IAB fasst in seiner Stellungnahme Erkenntnisse der Mindestlohnforschung zusammen und betrachtet dabei sowohl Effekte auf die Löhne und das Einkommen als auch Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns. Danach werden Befunde zu weiteren Auswirkungen des Mindestlohns diskutiert. Abschließend geht das IAB auf den Umsetzungsgrad und die Aufzeichnungspflichten ein.

Abstract

This IAB statement addresses three applications of the Die Linke parliamentary group for an increase in the statutory minimum wage to EUR 12 per hour (Bundestag printed paper 19/96), a greater degree of control of the minimum wages (Bundestag printed paper 19/1828) and the abolition of exemptions from the statutory minimum wage (Bundestag printed paper 19/1829), and an application of the Bündnis 90/Die Grünen parliamentary group which also calls for an increase in the minimum wage and demands a larger scope for decision-making for the minimum wage commission (Bundestag printed paper 19/975).

In this statement, the IAB summarises findings of minimum wage research and looks at both effects on wages and income, and employment effects of the minimum wage. Afterwards, findings on other effects of the minimum wage are discussed. Finally, we discuss the degree of implementation and record-keeping obligations.

1 Grundsätzliche Einschätzung

Insgesamt hat sich die sehr günstige Entwicklung des Arbeitsmarkts auch nach Einführung des Mindestlohns fortgesetzt. So stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 30,4 Millionen im Juni 2014 auf 32,5 Millionen Beschäftigungsverhältnisse im Juni 2017. Auch wenn aus diesem Befund nicht unmittelbar auf die Wirkungen des Inkrafttretens einer Lohnuntergrenze geschlossen werden kann, so zeigt der Aufwuchs an Beschäftigung doch zumindest, dass der allgemeine gesetzliche Mindestlohn einer weiteren positiven Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht entgegenstand.

Auch detaillierte deskriptive Analysen deuten nicht auf starke Beschäftigungseffekte des Mindestlohns hin. So enthalten Analysen im ersten Bericht der Mindestlohnkommission (2016) keine Hinweise auf eine schwächere Beschäftigungsentwicklung in relativ stärker vom Mindestlohn betroffenen Branchen. Die Analysen auf Basis des IAB-Arbeitsmarktspiegels weisen zwar einen Rückgang in der geringfügigen Beschäftigung nach; dieser kann jedoch zu einem erheblichen Teil auf Umwandlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückgeführt werden (vom Berge et al. 2016d).

In eine ähnliche Richtung gehen vertiefte Analysen mit dem in der internationalen Wissenschaft etablierten Differenz-in-Differenzen-Ansatz, der sich unter bestimmten Voraussetzungen kausal interpretieren lässt. Der in den einschlägigen Studien (Bonin et al. 2018; Bossler und Gerner 2016; Caliendo et al. 2018; Garloff 2016; Schmitz 2017) gefundene Effekt bewegt sich in der Größenordnung zwischen null und 80.000 Jobverlusten. Teilweise ist der Effekt statistisch insignifikant (Garloff 2016), beschränkt sich auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Schmitz 2017) oder auf Betriebe in Ostdeutschland (Bossler und Gerner 2016). Die Studie von Ahlfeld et al. (2018) findet sogar leicht positive Effekte auf die regionale Beschäftigung. Wenn überhaupt, ergeben sich also aus den Kausalanalysen nach gesamtwirtschaftlichem Maßstab geringe durch den Mindestlohn bedingte Beschäftigungsverluste.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es durch den Mindestlohn kaum zu negativen Externalitäten in Bezug auf die Beschäftigung gekommen ist und sich damit die Befürchtungen einiger Ökonomen im Vorfeld der Mindestlohneinführung nicht bestätigt haben.

Insgesamt entsprechen die Befunde nicht dem, was bei einer rein neoklassischen Sicht auf den Arbeitsmarkt zu erwarten gewesen wäre. Demnach hätte ein bindender Mindestlohn zu einem flächendeckenden Beschäftigungsabbau führen müssen. Wenn ohne gesetzliche Lohnuntergrenze Beschäftigte nach ihrem Wertgrenzprodukt bezahlt werden und die Produktivität vom Mindestlohn nicht beeinflusst wird, hätten überall dort, wo der Mindestlohn greift, Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verlieren müssen. Da dies offensichtlich nicht der Fall war, sprechen die Ergebnisse dafür, dass der Arbeitsmarkt nicht wie ein reiner Wettbewerbsmarkt funktioniert, sondern durch

Informationsasymmetrien, Marktmacht und andere Unvollkommenheiten gekennzeichnet ist.

Eine gesetzliche Lohnuntergrenze kann eine unausgewogene Verteilung der Marktmacht korrigieren, ohne dass es zu nennenswerten Beschäftigungseinbußen kommt. Eine solche Situation ist insbesondere dort zu erwarten, wo eine geringe Tarifabdeckung und starke Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt vorhanden sind und demnach Beschäftigte unter ihrem Wertgrenzprodukt bezahlt werden. Wenn allerdings der Mindestlohn sehr hoch angesetzt wird, sodass es zu übermäßigen Lohnersteigerungen kommt, kann der fiktive Marktgleichgewichtspunkt überschritten werden. Dann sind in der Tat signifikante Jobverluste nicht auszuschließen.

Für die Deutung der Ereignisse im Sinne dieser (neuen) Monopsontheorie sprechen einige Befunde, insbesondere die insgesamt schwache Beschäftigungsreaktion. Auch die Tatsache, dass sich die Anzeichen von möglichen Jobverlusten auf Bereiche mit besonders niedrigem Lohnniveau konzentrieren (bestimmte Minijobs oder ostdeutsche Regionen) passt grundsätzlich in das Gesamtbild.

Die anfängliche Höhe des Mindestlohns für die Jahre 2015 und 2016 wurde mit dem Mindestlohngesetz auf 8,50 Euro festgelegt. Gleichzeitig wurde mit dem Mindestlohngesetz auch die Mindestlohnkommission eingesetzt, die den gesetzlichen Auftrag hat, im zweijährigen Turnus eine Empfehlung über die künftige Mindestlohnentwicklung abzugeben. So hat die Mindestlohnkommission in ihrem ersten Beschluss Mitte 2016 empfohlen, den Mindestlohn auf 8,84 Euro anzuheben; Mitte dieses Jahres empfahl die Kommission, den Mindestlohn für 2019 auf 9,19 Euro und für 2020 auf 9,35 Euro anzuheben. Diese Anhebungen entsprechen einer mittleren jährlichen Steigerungsrate in Höhe von 1,9 Prozent (im geometrischen Mittel).

Die Mindestlohnkommission setzt sich aus einem unabhängigen Vorsitzenden, drei Vertretern der Arbeitgeberverbände, drei Vertretern der Gewerkschaften und zwei nicht stimmberechtigten Wissenschaftlern zusammen. Die Höhe des Mindestlohns wird also in einer Verhandlung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern festgelegt, wobei das Gesetz eine Orientierung am Tarifindex vorschreibt, sofern keine besonderen Erkenntnisse in Bezug auf die Beschäftigungswirkung, den Arbeitnehmerschutz oder die Produktivitätsentwicklung dem entgegen sprechen. Da der Tarifindex die durchschnittliche Entwicklung von Tariflöhnen widerspiegelt, hat jedoch auch die Orientierung am Tarifindex eine sozialpartnerschaftliche Komponente.

Grundsätzlich sollte an der sozialpartnerschaftlichen Festlegung des Mindestlohns festgehalten werden. Gesetzliche Änderungen des Mindestlohns, die sich über die Empfehlung der Mindestlohnkommission hinwegsetzen, sind abzulehnen, da der Mindestlohn so zum Spielball der Mehrheitsverhältnisse in der Bundespolitik werden könnte. Ein stärkeres Gewicht der Wissenschaft in der Mindestlohnkommission wäre hingegen zu begrüßen, wobei das sozialpartnerschaftliche Gleichgewicht dadurch

nicht beeinflusst werden sollte. Wissenschaftler können einen evidenzbasierten Ansatz in die Kommission einbringen.

Im Folgenden werden die Erkenntnisse der Mindestlohnforschung zusammengefasst. Dabei betrachten wir in Abschnitt 2 zunächst Effekte auf Löhne und das Einkommen. Abschnitt 3 ist dann den bisher vorliegenden Erkenntnissen zur Beschäftigungswirkung des Mindestlohns gewidmet. In Abschnitt 4 werden Befunde zu weiteren Auswirkungen des Mindestlohns diskutiert. Abschließend gehen wir in Abschnitt 5 auf den Umsetzungsgrad und die Aufzeichnungspflichten ein.

2 Auswirkungen des Mindestlohns auf Löhne

Erste Evidenz für Effekte des Mindestlohns auf die Entlohnung lieferte der erste Bericht der Mindestlohnkommission (2016).¹ In der Analyse wird die Lohnentwicklung von 2014 auf 2015 in besonders stark vom Mindestlohn betroffenen Branchen mit der Lohnentwicklung der Gesamtwirtschaft verglichen. Es zeigt sich, dass der Lohnanstieg in den Mindestlohnbranchen 7,2 Prozent betrug, während die Löhne insgesamt nur um 2,5 Prozent stiegen. In der Analyse wird zwar nicht der Anspruch erhoben, dass ein kausaler Effekt des Mindestlohns identifiziert würde, letztlich wird jedoch mit dem Vergleich zwischen Branchen und über die Zeit eine Differenzen-in-Differenzen-Analyse nachgeahmt.

Einen weiteren Hinweis auf Lohneffekte liefert das Diskussionspapier von Bossler und Gerner (2016), das Daten aus dem IAB-Betriebspanel auswertet. Betroffene Betriebe zeigen einen durch den Mindestlohn induzierten durchschnittlichen Lohnanstieg von etwa 4 bis 6 Prozent, was auf der Beschäftigenebene einem Lohneffekt von circa 10 Prozent entspricht.

Auswertungen einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen des Linked Personnel Panel (LPP) des IAB stützen die Ergebnisse aus dem Betriebspanel. So liefert die Studie von Bossler und Broszeit (2017) einen klaren Beleg dafür, dass vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte von einem deutlichen Lohnzuwachs profitieren. In der genannten Untersuchung zeigt sich zudem ein positiver Einfluss des Mindestlohns auf die Arbeitszufriedenheit, wobei dieser Effekt insbesondere auf einen starken Anstieg der Entlohnungszufriedenheit zurückzuführen ist. Belege für ein höheres Arbeitsengagement der vom Mindestlohn profitierenden Beschäftigten, das als Maß für individuelle Produktivität interpretiert werden kann, lassen sich allerdings nicht nachweisen.

Auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) finden Caliendo et al. (2017) einen positiven Lohneffekt in der unteren Hälfte der Lohnverteilung. Zugleich zeigt sich jedoch auch ein negativer Effekt auf die vertraglich vereinbarten Arbeitsstunden,

¹ Die Ergebnisse finden sich auch in der Studie von Bruttel et al. (2018).

sodass sich aus der Studie in der Summe kein Einfluss auf das monatliche Einkommen nachweisen lässt.

Bruckmeier und Wiemers (2015) zeigen auf Basis von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, dass zwar die Anzahl der abhängig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Empfänger (sogenannte Aufstocker) im Februar 2015 im Vergleich zu Dezember 2014 um 43.000 Personen gesunken ist. Angesichts der rund 1 Million Aufstocker in Deutschland ist dieser Rückgang jedoch als eher gering einzuschätzen. Gründe für die kaum veränderte Bedürftigkeit dürften in der Haushaltsgröße oder den geringen Arbeitsstunden der aufstockenden Mindestlohnempfänger liegen.

Ahlfeldt et al. (2018) finden in einem regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatz, dass der Stundenlohn am im unteren Lohnbereich (10. Perzentil) zwischen 2014 und 2016 in Westdeutschland um unter 1 Euro, in Ostdeutschland hingegen um etwa 1,25 Euro angestiegen ist. Die Wochenarbeitszeit dabei konstant gehalten. Darüber hinaus zeigt diese Studie, dass für das Jahr 2016 eine um einen Prozentpunkt höherer Betroffenheit von den Mindestlohnregelungen zu einem um 0,5 Prozent höheren Anstieg der Stundenlöhne am 10. Perzentil führt. Im mittleren und oberen Lohnbereich ergeben sich hingegen keine ökonomisch signifikanten Effekte.

3 Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung²

Erste Erkenntnisse zu den Übergängen zwischen den Arbeitsmarktzuständen einzelner Personen im Zuge der Mindestlohneinführung konnten aus dem IAB-Arbeitsmarktspiegel gewonnen werden. Dieser wurde erstmals im Januar 2016 publiziert (vom Berge et al. 2016d) und seitdem im halbjährlichen Turnus aktualisiert (vom Berge et al. 2016e, 2017a, 2017b). Die Ergebnisse des IAB-Arbeitsmarktspiegels wurden zusätzlich im Rahmen des IAB-Kurzberichts 11/2017 um eine betriebliche Perspektive erweitert (vom Berge und Weber 2017).

Zum Jahreswechsel 2014/15 zeigte sich saisonbereinigt ein ausgeprägter Rückgang in der Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Höhe von rund 125.000 Jobs in Deutschland (zwischen September 2014 und Januar 2015: 184.000 Jobs). Dies heißt jedoch noch nicht, dass diese Jobs ersatzlos verloren gingen. Anhand der Daten lässt sich zeigen, dass in Betrieben, in denen besonders viele geringfügige Beschäftigungsverhältnisse abgebaut wurden, auch überproportional viele sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind (vom Berge und Weber 2017). Es ist somit davon auszugehen, dass in beträchtlichem Ausmaß Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurden. Dazu passt ein entsprechender Anstieg dieser Beschäftigungsform um circa 56.000 Jobs

² Zusammenfassung der Befunde über Beschäftigungseffekte des Mindestlohns in Anlehnung an Bossler et al. (2017c).

zum Jahreswechsel 2014/2015. Die Umwandlungen waren auch in den beiden Folgemonaten noch leicht erhöht.

In erster Linie wurden die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Teilzeitjobs umgewandelt. Allerdings zeigt sich auch in Betrieben mit vielen Umwandlungen eine etwas höhere Tendenz zum Abbau anderer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse (vom Berge und Weber 2017).

Erste Kausalanalysen zu den Beschäftigungseffekten auf Basis des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes wurden von Bossler und Gerner (2016) sowie von Garloff (2016) durchgeführt. Während Bossler und Gerner (2016) auf der Betriebsebene vom Mindestlohn betroffene mit nicht betroffenen Betrieben über die Zeit vergleichen, analysiert Garloff (2016) die Beschäftigung in stärker und weniger stark vom Mindestlohn betroffenen Regionen über die Zeit.

Die Analysen von Garloff (2016) zeigen einen signifikant negativen Effekt auf die geringfügige Beschäftigung und einen positiven Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, was die Hypothese einer Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aus dem IAB-Arbeitsmarktspiegel stützt. Bei der Betrachtung der Gesamtbeschäftigung zeigen sich keine signifikanten Effekte, jedoch wird ein schwach positiver Effekt auf die Arbeitslosigkeit sichtbar.

Die Untersuchung von Bossler und Gerner (2016) belegt einen positiven Effekt auf die Bruttolohnkosten in Höhe von 6,3 Prozent in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben. Für diese Betriebe ergibt sich auch ein schwacher Effekt auf die Beschäftigung von circa minus 1,7 Prozent. Eine nähere Analyse zeigt, dass dieser Effekt vollständig durch Betriebe in Ostdeutschland und solche Betriebe getrieben wird, die sich einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen. Die Studie weist zudem nach, dass der Beschäftigungsrückgang auf eine Zurückhaltung bei den Einstellungen und nicht auf vermehrte Entlassungen zurückzuführen ist. Ergänzt wird dieses Ergebnis durch eine Deskription auf Basis der IAB-Stellenerhebung, die einen Anstieg der Anforderungen bei Neueinstellungen im Jahr 2015 bei einer Entlohnung zum Mindestlohn deutlich macht (Gürtzgen et al. 2016). Wie es dennoch zu einer vergleichsweise günstigen Beschäftigungsentwicklung im Segment der Beschäftigung mit geringem Anforderungsniveau gekommen ist, bedarf noch vertiefter Untersuchungen.

Ähnlich wie Garloff (2016) analysieren Ahlfeld et al. (2018), Bonin et al. (2018), Caliendo (2018) und Schmitz (2017) Beschäftigungseffekte des Mindestlohns auf Basis von Variation in der regionalen Betroffenheit. Diese Studien finden einen kleinen negativen Effekt, der in der Studie von Schmitz nur für die geringfügige Beschäftigung statistisch signifikant ist. Die Interpretation der Ergebnisse des Diskussionspapiers von Caliendo et al. (2018) legt für den Verlust von Beschäftigungsverhältnissen eine Obergrenze von 78.000 nahe.

Eine weitere Wirkung des Mindestlohns, die das Beschäftigungsvolumen betrifft, kann durch eine Änderung der Arbeitszeiten hervorgerufen werden. So zeigen Wanger und Weber (2016), dass sich in den Daten des Mikrozensus die Arbeitszeit von Minijobbern 2015 signifikant verringert hat. Dieses Ergebnis könnte jedoch auch dadurch getrieben sein, dass Minijobs mit relativ längeren Arbeitszeiten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden und 2015 somit nur noch diejenigen Minijobs mit relativ kürzeren Arbeitszeiten beobachtet wurden.

Ein weiterer Hinweis auf einen Rückgang der Arbeitszeit ergibt sich aus den subjektiven Angaben der Arbeitgeber im Rahmen des IAB-Betriebspanels. Die Arbeitszeit stellt dort neben den Absatzpreisen die wichtigste Anpassungsdimension dar (Bellmann et al. 2016). Zudem zeigt sich in Kausalanalysen auf Basis des IAB-Betriebspanels ein kleiner negativer Effekt auf die typische vertragliche Wochenarbeitszeit (Bossler und Gerner 2016) und auf Basis des SOEP ein Rückgang in der vertraglichen und tatsächlichen Wochenarbeitszeit (Caliendo et al. 2017).

4 Weitere Ergebnisse des IAB zum gesetzlichen Mindestlohn

Da der Mindestlohn kaum eine Wirkung auf die Beschäftigung zeigt, stellt sich die Frage, wie der mindestlohninduzierte Kostenanstieg kompensiert wird. Eine Möglichkeit besteht in einer Reduktion von Unternehmensgewinnen, wozu aktuell aber noch keine belastbaren Ergebnisse für Deutschland vorliegen. Eine andere Möglichkeit ist die Überwälzung gestiegener Personalkosten auf die Preise für Produkte und Dienstleistungen. Deskriptive Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels und der IAB-QUEST-Befragung³ zeigen, dass Preiserhöhungen häufig von den Arbeitgebern als Anpassungsdimension genannt werden (Bellmann et al. 2016; Bossler und Jaenichen 2017c; Mindestlohnkommission 2016). Dieser Mechanismus bestätigt sich in einer Kausalanalyse von Link (2017), die zeigt, dass geplante Preiserhöhungen im Zeitraum nach der Mindestlohneinführung häufiger wurden.

Das Mindestlohngesetz sieht für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Wiederbeschäftigung eine Ausnahme vor. Das IAB hat die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose in einem Projekt evaluiert (vom Berge et al. 2016c, 2016d). Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil der Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb von 8,50 Euro im Jahr 2015 signifikant gesunken ist. Bei der Zahl derer, die noch unterhalb von 8,50 Euro entlohnt wurden, waren keine Unterschiede zwischen vormals Langzeit- und Kurzarbeitslosen mit ähnlichen Charakteristika (also sehr ähnlicher Arbeitslosigkeitsdauer) festzustellen. Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens ist die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose kaum in

³ Es handelt sich dabei um eine einmalig durchgeführte Befragung von Betrieben im Jahr 2016.

Anspruch genommen worden und zweitens sind keine Beschäftigungseffekte nachweisbar.

In Bezug auf betriebliche Investitionen in Humankapital deuten Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels auf einen leichten Rückgang der Weiterbildungsintensität in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben hin. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Weiterbildungskosten vollständig vom Arbeitgeber getragen werden (Bellmann et al. 2017). Die Effektgröße ist jedoch eher als klein einzuschätzen und zudem von der Modellspezifikation abhängig. Deutlich zeigt sich jedoch, dass in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben die Investitionen in Weiterbildung unabhängig von der zeitlichen Einführung des Mindestlohns auf einem signifikant niedrigeren Level liegen.

Weitere Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels beschäftigen sich mit dem Einfluss des Mindestlohns auf die Tarifbindung (Bellmann et al. im Erscheinen). Vor dem Hintergrund einer fallenden Tarifbindung über die letzten 20 Jahre lag ein politisches Ziel des Mindestlohns in der Stärkung der Tarifautonomie. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die durchschnittliche Tarifbindung in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben nicht statistisch signifikant verringert hat. Die Studie findet jedoch eine leicht erhöhte Dynamik in der Tarifbindung. So zeigen sich verstärkt Austritte der betroffenen Betriebe aus Tarifverträgen, aber auch Hinweise für etwas häufigere Eintritte.

5 Umsetzungsgrad des Mindestlohngesetzes und Aufzeichnungspflichten

Die Einhaltung des Mindestlohns ist bis heute eine weitestgehend offene Frage, da die Quantifizierung der Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns auf Grundlage der existierenden Datenlage schwierig ist.

Erste Studien, die sich mit der Einhaltung des Mindestlohns mithilfe von Befragungsdaten beschäftigen, unterscheiden sich 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 und Frentzen 2017). Auswertungen auf Basis des SOEP zeigen, dass die Non-Compliance 2016 je nach Berechnungsszenario zwischen 829.000 und 2.783.000 Beschäftigten lag (Burauel et al. 2017).⁴

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 Monatsbruttolohn und die wö-

⁴ Berechnungen des WSI zufolge lagen knapp 50 Prozent der Minijobber in 2015 noch unterhalb des Mindestlohns (Pusch und Seifert 2017) und 2,7 Millionen Beschäftigte wurden in 2016 noch unterhalb des Mindestlohns entlohnt (Pusch 2018).

entlichen 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 etliche Personen auf Grundlage der Befragungsdaten scheinbar unterhalb der Mindestlohngrenze liegen, obwohl sie zum Mindestlohn oder darüber entlohnt werden. Erkenntnisse des IAB weisen darauf hin, dass Personen, die in Befragungen ihren Stundenlohn direkt angeben, seltener unterhalb des Mindestlohns liegen als Personen, die Monatslohn und Arbeitsstunden separat berichten. Letztlich bleibt das Ausmaß an Non-Compliance eine weitgehend offene Frage, die sich auf Grundlage der aktuellen Datenbasis nicht vollends beantworten lässt.

Die Einhaltung des Mindestlohns kontrolliert in Deutschland der Zoll. Informationen zur Zahl durchgeführter Zollkontrollen und zur Zahl eingeleiteter Verstoß-Verfahren liefern zum Beispiel die Bundestagsdrucksachen 18/12755 und 19/2101. Inwiefern eine bessere Personalausstattung des Zolls die Anzahl an Kontrollen erhöhen könnte und inwiefern dies einen positiven Einfluss auf die Einhaltung hätte, lässt sich nicht seriös einschätzen. Vor dem Hintergrund der diskutierten Anzahl potenzieller Mindestlohnunterschreitungen wäre eine bessere Kontrolle und damit einhergehend eine höhere Abschreckungswirkung jedoch wünschenswert.

Ein weiterer wichtiger Baustein für die Einhaltung des Mindestlohns besteht in den Aufzeichnungspflichten der Arbeitgeber über geleistete Arbeitsstunden. Ergebnisse aus der IAB-QUEST-Befragung zeigen, dass Arbeitgeber häufig über den bürokratischen Aufwand der Aufzeichnungspflichten klagen und dass diese Klagen auch mit dem Geltungsbereich der Aufzeichnungspflichten korreliert sind (Bossler und Jaenichen 2017).

Eigene Berechnungen auf Basis einer 10-Prozent-Stichprobe aus der Beschäftigtenhistorik des IAB liefern einen Einblick in die Zahl der aufzeichnungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse. Gemäß § 17 Mindestlohngesetz gelten die Aufzeichnungspflichten für zwei Gruppen:

- Geringfügig Beschäftigte (ausgenommen sind geringfügig Beschäftigte in privaten Haushalten)
- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte aus Branchen, die unter § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes fallen, wobei die Mindestlohndokumentationsverordnung (MiLoDokV vom 29.7.2015) Gehaltsschwellen festlegt, oberhalb derer die Beschäftigten von den Aufzeichnungspflichten entbunden sind.

Tabelle 1: Hochgerechnete Schätzung aufzeichnungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse nach Mindestlohngesetz

	Beschäftigungsverhältnisse insgesamt	Beschäftigungsverhältnisse gemäß alter Aufzeichnungsverordnung (MiLoAufzV vom 26.11.2014)	Beschäftigungsverhältnisse gemäß aktueller Dokumentationsverordnung (MiLoDokV vom 29.7.2015)
Minijobs in der Gesamtwirtschaft (aufzeichnungspflichtig nach MiLoG)	6.695.790		
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Aufzeichnungspflicht nach MiLoG (Branchen des § 2a SchwarzArbG)		3.824.300	2.753.080
Zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Aufzeichnungspflicht gemäß MiLoG (in Branchen des § 2a SchwarzArbG) ⁵		2.551.080	1.855.510

Quelle: Hochgerechnete Schätzung auf Basis einer 10-Prozent-Stichprobe aus der Beschäftigtenhistorik des IAB (Stichtag 30.6.2016). Die Zuordnung der Branchen des § 2a SchwarzArbG erfolgt in Anlehnung an Drucksache 18/11475 des Deutschen Bundestags vom 10.3.2017.

Die Schätzung in Tabelle 1 zeigt, dass rund 6,7 Millionen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse unter die Aufzeichnungspflichten fallen. Zusätzlich fallen etwa 2,8 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte unter die Aufzeichnungspflichten, die aktuell in der Mindestlohndokumentationsverordnung (MiLoDokV vom 29.7.2015) präzisiert werden. Legt man die alte Mindestlohnaufzeichnungsverordnung zugrunde, die nur im ersten Halbjahr 2015 Anwendung fand und andere Gehaltsschwellen beinhaltete, läge die Zahl noch bei rund 3,8 Millionen Beschäftigungsverhältnissen. Berücksichtigt man, dass einige der betroffenen Branchen, wie beispielsweise das Bauhauptgewerbe, eigene Branchenmindestlöhne vorweisen und damit Aufzeichnungspflichten gemäß Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erfüllen müssen, so sind aktuell nur rund 1,9 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse direkt von zusätzlichen Aufzeichnungspflichten durch das Mindestlohngesetz betroffen.

Die Gehaltsschwellen für die Aufzeichnungspflichten der Arbeitsstunden reduzieren die Anzahl der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse deutlich. Ohne die Gehaltsschwellen würden statt 1,9 Millionen Beschäftigungsverhältnissen 3,3 Millionen Beschäftigungsverhältnisse zusätzlichen Aufzeichnungspflichten aufgrund des Mindestlohns unterliegen. Somit lässt sich durch die Gehaltsschwellen auch der bürokratische Mehraufwand deutlich eindämmen.

Unklar ist hingegen, warum lediglich die in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Branchen unter die Aufzeichnungspflichten fallen. Die dort genannten Branchen waren zwar wesentlich stärker von der Einführung des Mindestlohns

⁵ Beschäftigungsverhältnisse die schon nach AEntG oder AÜG aufzeichnungspflichtig sind werden hier ausgenommen.

betroffen als der Durchschnitt aller anderen Branchen. Einige Mindestlohnrelevante Branchen, wie beispielsweise der Einzelhandel, sind hier jedoch nicht enthalten.

Literatur

Ahlfeldt, Gabriel M.; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2018): The regional effects of a national minimum wage. CESifo working paper, 6924.

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

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Dütsch, Matthias; Gerner, Hans-Dieter; Ohlert, Clemens (2016): Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. IAB-Kurzbericht Nr. 18.

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (2017): Training and minimum wages: first evidence from the introduction of the minimum wage in Germany. In: IZA Journal of Labor Economics, Vol. 6.

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf: Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage. In: Economic and Industrial Democracy (im Erscheinen). Bonin, Holger; Isphording, Ingo; Krause, Annabelle; Lichter, Andreas; Pestel, Nico; Rinne, Ulf; Caliendo, Marco; Obst, Cosima; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Grabka, Markus (2018). Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohn-Kommission, Bonn/Potsdam/Berlin.

Bossler, Mario (2016): Auswirkungen des Mindestlohns im Jahr 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte Nr. 1.

Bossler, Mario (2016): Mindestlohn in Deutschland, Großbritannien und in den USA. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 96, H. 6, S. 422-425.

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.

Bossler, Mario; Hohendanner, Christian (2016): Freie Mitarbeit statt Mindestlohn? Werk- und Dienstverträge in deutschen Betrieben vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 65, H. 8, S. 195-201.

Bossler, Mario (2017a): Employment expectations and uncertainties ahead of the new German minimum wage. In: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 4, S. 327-348.

Bossler, Mario; Broszeit, Sandra (2017b): Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage. In: Labour, Vol. 31, No. 4, S. 480-493.

Bossler, Mario; Dietrich, Hans; Gartner, Hermann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Kubis, Alexander; Weber, Enzo; Wolter, Stefanie (2017c): Zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland. IAB-Stellungnahme Nr. 4.

Bossler, Mario; Jaenichen, Ursula (2017d): Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 70, H. 7, S. 482-490.

Bossler, Mario; Wegmann, Jakob (2017e): The German generation internship and the minimum wage introduction: Evidence from big data. LASER Discussion Papers 105.

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

Bruttel, Oliver; Baumann, Arne; Dütsch, Matthias (2018): The new German statutory minimum wage in comparative perspective: Employment effects and other adjustment channels. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 24, Nr. 2, S. 145-162.

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*, 49.

Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2018): The Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform. *Labour Economics*, Vol. 53, S. 46-62.

Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2017): The short-term distributional effects of the German minimum wage reform. *IZA DP No. 11246*.

Garloff, Alfred (2016): Side effects of the new German minimum wage on (un-)employment. First evidence from regional data. *IAB Discussion Paper Nr. 31*.

Günther, Roland und 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.

Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Weber, Enzo (2016): Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau: Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen. *IAB-Kurzbericht Nr. 12*.

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

Link, Sebastian (2017): The Response of Firms to the Introduction of Minimum Wages. Available at https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EEAESEM2017&paper_id=1781.

Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

Pusch, Toralf und Seifert, Hartmut (2017): Unzureichende Umsetzung des Mindestlohns bei Minijobbern. In: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 97, Nr. 3, S. 187-191.

Pusch, Toralf (2018): Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen. *WSI Policy Brief Nr.19, 01/2018*.

Schmitz, Sebastian (2017): The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency. *Freie Universität Berlin, School of Business & Economics Discussion Paper Economics 2017/21*.

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*.

vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016c): Mindestlohn ausnahme für Langzeitarbeitslose: Wenig wirksam und kaum genutzt. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

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

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Croxton, Daniela; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram; Krüger, Jonas (2016e): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2). IAB-Forschungsbericht Nr. 12.

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Croxton, Daniela; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram (2017a): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3). IAB-Forschungsbericht Nr. 2.

vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram (2017b): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 4). IAB-Forschungsbericht Nr. 9.

vom Berge, Philipp; Weber, Enzo (2017c): Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Wanger, Susanne; Weber, Enzo (2016): Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte Nr. 23

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
6/2017	Hanna Brenzel, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Yuliya Kosyakova	Zur Integration von Geflüchteten	12/17
7/2017	Thomas Kruppe Ute Leber Britta Matthes	Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit in Zeiten des digitalen Umbruchs	12/17
8/2017	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Schleswig-Holstein	12/17
1/2018	Mario Bossler Joachim Möller	Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns	3/18
2/2018	Frank Bauer	Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein- Westfalen	4/18
3/2018	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen	6/18
4/2018	Lutz Bellmann Peter Ellguth	Zum Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung	7/18
5/2018	Kerstin Bruckmeier Thomas Kruppe Peter Kupka Jannek Mühlhan Christopher Osiander Joachim Wolff	Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung	7/18
6/2018	Christine Dauth Thomas Kruppe Gesine Stephan	Zur Qualifizierungsoffensive „Wissen und Sicherheit für den Wandel“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	8/18
7/2018	Frank Bauer	Zur Regulierung von flexiblen Arbeitszeiten	9/18

Stand: 23.10.2018

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



Impressum

IAB-Stellungnahme 8/2018

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/2018/sn0818.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 19(11)110 vom 19.9.2018,
enthalten in Ausschussdrucksache 19(11)117
vom 20.9.2018, S. 25–31.