

# **> Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

Bericht der Mindestlohnkommission an die  
Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz



## **> Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

Bericht der Mindestlohnkommission an die  
Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz



# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>Die Kommission</b>	<b>7</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<b>1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen</b>	<b>19</b>
1.1 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission	19
1.2 Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns	19
1.3 Das wirtschaftliche Umfeld in der Berichtsperiode	20
1.4 Mindestlöhne im internationalen Kontext	21
1.5 Theoretische und methodische Grundlagen der Mindestlohnevaluation	22
1.6 Datenbasis	29
1.7 Beauftragte Forschungsprojekte und Expertisen 2016 bis 2018	38
<b>2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer</b>	<b>43</b>
2.1 Verdienstentwicklung	43
2.2 Veränderung der Stundenlohnverteilung nach Einführung des Mindestlohns	52
2.3 Veränderungen der Stundenlohnverteilung nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 8,84 Euro	58
2.4 Mindestlohnverstöße und -kontrolle	59
2.5 Mindestlohn und soziale Sicherung	74
<b>3 Mindestlohn und Beschäftigung</b>	<b>85</b>
3.1 Beschäftigungsentwicklung	85
3.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit	105
3.3 Arbeitszeit	109
3.4 Offene Stellen	114
3.5 Aus- und Weiterbildung sowie Praktika	116
3.6 Selbständigkeit	120
<b>4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen</b>	<b>125</b>
4.1 Arbeitskosten und Produktivität	130

4.2	Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand	134
4.3	Investitionen	136
4.4	Preise	137
4.5	Privater Konsum	140
4.6	Ertragslage und Gewinne	141
4.7	Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität	143
<b>5</b>	<b>Forschungsperspektiven</b>	<b>149</b>
<b>6</b>	<b>Literatur</b>	<b>155</b>
<b>7</b>	<b>Anhang</b>	<b>167</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>173</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>175</b>
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>177</b>

# Vorwort

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns liegt inzwischen mehr als drei Jahre zurück. Mit Wirkung zum 1. Januar 2017 wurde die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns auf Vorschlag der Mindestlohnkommission von 8,50 Euro auf 8,84 Euro pro Stunde erstmalig angehoben. In diesem Jahr beschließt die Kommission erneut über die Anpassung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns. Zusätzlich zu ihrem Beschluss hat die Mindestlohnkommission den Auftrag, der Bundesregierung einen Bericht über die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung zur Verfügung zu stellen. Diesem Auftrag kommt sie mit dem vorliegenden Zweiten Bericht, der anhand dieser drei Kriterien gegliedert ist, nach.

Der vorliegende Bericht fasst den aktuellen Kenntnisstand zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Grundlage der verfügbaren Forschungsberichte, Publikationen und Daten zusammen. Der Bericht und der darin dokumentierte Erkenntnisstand zu den Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns wurden von den Kommissionsmitgliedern einstimmig beschlossen.

In diesem Bericht können erstmals kausale Wirkungsanalysen berücksichtigt werden. Diese geben eine Antwort auf die Frage, inwiefern die beobachtete Entwicklung wichtiger Indikatoren wie der Beschäftigung oder der Löhne in den Jahren 2015 und 2016 auf den Mindestlohn zurückgeführt werden oder durch andere Faktoren wie etwa die Konjunktur erklärt werden kann. Die Mindestlohnkommission hat dazu und zu weiteren Themen insgesamt neun Forschungsprojekte und Expertisen in Auftrag gegeben. An dieser Stelle dankt die Kommission den beauftragten Instituten für ihre hervorragende Arbeit. Besonderer Dank gilt außerdem dem Statistischen Bundesamt, dem Sozio-oekonomischen Panel am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, der Statistikabteilung der Bundesagentur für Arbeit sowie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit für die umfangreichen Daten, die diese der Mindestlohnkommission für ihren Bericht zur Verfügung gestellt haben. Zudem dankt die Kommission den Sachverständigen und Institutionen für die Stellungnahmen, die sie im Rahmen der im Frühjahr 2018 durchgeführten schriftlichen Anhörung abgegeben haben.

Mit Einführung des Mindestlohns wurde eine Vielzahl von Forschungsarbeiten – auch jenseits der Aufträge durch die Mindestlohnkommission – erstellt. Sie tragen dazu bei, die Auswirkungen der neu eingeführten gesetzlichen Lohnuntergrenze besser zu verstehen. Die Erkenntnisse dieser Mindestlohnforschung werden von der Mindestlohnkommission und ihrer Geschäftsstelle aufmerksam verfolgt und ausgewertet. Die Mindestlohnkommission wird auch in Zukunft einen Beitrag zum wissenschaftlichen Austausch und zur Weiterentwicklung der Mindestlohnforschung in Deutschland leisten.

Berlin, im Juni 2018

Jan Zilius (Vorsitzender)





# Die Kommission

Die Mindestlohnkommission besteht nach § 4 Abs. 2 Mindestlohngesetz (MiLoG) aus einem Vorsitzenden bzw. einer Vorsitzenden, sechs stimmberechtigten Mitgliedern sowie zwei beratenden wissenschaftlichen Mitgliedern.

Die Mitglieder sind:

- » Jan Zilius, Vorsitzender

Für die Arbeitnehmer:

- » Robert Feiger, Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt (IG BAU)
- » Stefan Körzell, Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes
- » Michaela Rosenberger, Vorsitzende der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG)

Für die Arbeitgeber:

- » Brigitte Faust, Präsidentin der Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss (ANG), Arbeitsdirektorin und Geschäftsführerin der Coca-Cola European Partners Deutschland
- » Steffen Kampeter, Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- » Karl-Sebastian Schulte, Geschäftsführer des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH)

Beratende wissenschaftliche Mitglieder:

- » Professor Dr. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München
- » Dr. Claudia Weinkopf, Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, und Leiterin der Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“ im IAQ

Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn

- » Dr. Oliver Bruttel (Leitung)
- » Dr. Arne Baumann
- » Susanne Bühler
- » Sabine Cobien
- » Dr. Matthias Dütsch
- » PD Dr. Ralf Himmelreicher
- » Dr. Clemens Ohlert
- » Anja Rocho



# Zusammenfassung

- 1 Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Über die Anpassung seiner Höhe beschließt die Mindestlohnkommission. Zusätzlich zu dem Beschluss über eine Anpassung hat die Mindestlohnkommission den gesetzlichen Auftrag, einen Bericht über die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität zu erstellen. Der vorliegende Bericht dokumentiert sowohl die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns als auch die Entwicklung seit der ersten Erhöhung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017. Zu den Auswirkungen der Mindestlohneinführung können in diesem Bericht erstmals kausale Wirkungsanalysen berücksichtigt werden, da die dafür notwendigen Daten erst mit einer Zeitverzögerung von ein bis zwei Jahren zur Verfügung stehen und die Analysen damit für den Ersten Bericht der Mindestlohnkommission noch nicht vorlagen. Für die Auswirkungen der ersten Anpassung sind derzeit ausschließlich deskriptive Auswertungen möglich.
- 2 Aus theoretischer Perspektive ist die Wirkung von Mindestlöhnen nicht eindeutig. Je nach zugrunde gelegtem Modell bzw. den Modellannahmen können Mindestlöhne sowohl negative, positive als auch neutrale Effekte haben. Inzwischen liegt eine Reihe von empirischen Analysen vor, die maßgeblich auf die von der Mindestlohnkommission initiierten Forschungsprojekte zurückgehen. Dabei wird die Wirkung des im Jahr 2015 eingeführten Mindestlohns auf verschiedene Zielgrößen wie Löhne, Beschäftigung und betriebliche Wettbewerbsparameter auf Basis aktueller Daten in den ersten zwei bzw. drei Jahren seit seiner Einführung empirisch untersucht. Die deskriptiven Betrachtungen sowie Kausalanalysen deuten in der kurzen Frist darauf hin, dass sich die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns vor allem auf die Zeit unmittelbar nach dessen Einführung konzentriert haben, hingegen weniger auf die Jahre 2016 und 2017. Längerfristige Effekte lassen sich derzeit noch nicht analysieren. Die Einführung sowie die erste Erhöhung des Mindestlohns fanden in einem insgesamt günstigen wirtschaftlichen Umfeld statt.

## Mindestlohn und Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

- 3 Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat zu deutlichen Steigerungen des Stundenlohns am unteren Rand der Stundenlohnverteilung geführt. Dies gilt zum einen für Beschäftigtengruppen, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns anteilig überdurchschnittlich häufig unter 8,50 Euro brutto je Stunde verdienten. Dazu zählen insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Ostdeutschland, geringfügig Beschäftigte, Personen ohne Berufsausbildung, Beschäftigte in kleineren Unternehmen sowie Frauen. Zum anderen war in solchen Branchen ein überdurchschnittlicher Stundenlohnanstieg zu verzeichnen, in denen vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein besonders hoher Anteil von Beschäftigten unterhalb von 8,50 Euro je Stunde verdiente. Bei den Bruttonomatslöhnen zeigen sich allerdings deutlich geringere oder keine Effekte. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass es nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns teilweise zu Reduzierungen der vertraglich vereinbarten individuellen Arbeitszeit kam, die die Effekte bei den Stundenlöhnen ganz oder teilweise nivelliert haben. Angesichts der bislang geringen Evidenz

zum Zusammenhang der Entwicklung von Stunden- und Monatsverdiensten bedarf es weiterer empirischer Forschung.

- 4 Nach Einführung des Mindestlohns hat sich eine stark besetzte Lohnklasse am bzw. knapp oberhalb des Mindestlohns gebildet, wodurch die Lohndifferenzierung am unteren Ende der Lohnverteilung gesunken ist. Deskriptive Ergebnisse deuten auch auf sogenannte Spillover-Effekte hin, d. h., dass nach Einführung des Mindestlohns auch eine überdurchschnittliche Stundenlohnentwicklung im Bereich knapp oberhalb des Mindestlohns zu beobachten war. Qualitative Befragungen sowie Umfragen unter Betrieben legen nahe, dass teilweise mindestlohnbedingte Lohnanpassungen oberhalb von 8,50 Euro vorgenommen wurden.
- 5 Bei der Interpretation der Ergebnisse empirischer Untersuchungen zu den Wirkungen und der Einhaltung des Mindestlohns ist es wichtig, die methodischen Herausforderungen und potenziellen Messfehler in den Daten zu berücksichtigen. Zu den methodischen Herausforderungen gehört vor allem die Messung der kausalen Effekte der Mindestlohneinführung. Messfehler entstehen vor allem dadurch, dass ein großer Teil der verwendeten Daten auf Befragungen bei Beschäftigten und Unternehmen beruht. Dies impliziert, dass die erhobenen Daten eine Streuung um die tatsächlichen Werte aufweisen und eine exakte Messung dadurch nicht möglich ist.
- 6 Die Schätzung zur Zahl der Personen bzw. Beschäftigungsverhältnisse, die auch nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weniger als 8,50 Euro je Stunde verdienten, variiert je nach Datenquelle. Die Verdiensterhebung (VE) des Statistischen Bundesamts, die auf Angaben von Betrieben basiert, weist für 2016 rund 750 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse unterhalb der Mindestlohngrenze aus. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ermittelt auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), das sich auf Angaben von Beschäftigten stützt, bei Zugrundelegung der vertraglichen Arbeitszeit rund 1,8 Mio. Beschäftigte, die im Jahr 2016 unter 8,50 Euro je Stunde verdienten. Löhne unterhalb des Mindestlohns stellen einerseits nicht automatisch Mindestlohnverstöße dar. Andererseits werden mögliche Verstöße nicht erfasst. Beide Datenquellen, VE wie SOEP, haben ihre Einschränkungen, die im vorliegenden Bericht ausführlich thematisiert werden und dazu führen können, dass die genannten Zahlen größer oder kleiner werden. Die konkreten methodischen Beschränkungen betreffen zum einen die Abgrenzung des anspruchsberechtigten Personenkreises. Hierzu zählen insbesondere die Erfassung der vorübergehenden Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn für bestimmte Branchen und die angemessene Berücksichtigung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen („Minijobs“). Zum anderen stellt die Berechnung des Stundenlohns aus der wöchentlichen Arbeitszeit und den Monatsverdiensten eine Herausforderung dar. Dies betrifft insbesondere die Anrechenbarkeit von Lohnbestandteilen wie beispielsweise bestimmte Arten von Zulagen und Überstundenentgelten sowie die Erfassung von bezahlter und unbezahlter Mehrarbeit. Darüber hinaus besteht bei der VE grundsätzlich die Möglichkeit, dass die befragten Betriebe dazu neigen, durch ihre Angaben keine Nichteinhaltung des Mindestlohns zu berichten. Beim SOEP besteht prinzipiell die Möglichkeit, dass Beschäftigte ungenaue Angaben insbesondere zur Arbeitszeit machen. Trotz der genannten methodischen Einschränkungen beider Erhebungen ist festzuhalten, dass sowohl die VE als auch das SOEP Defizite bei der Umsetzung des Mindestlohns aufzeigen. Eine erhebliche Anzahl von Beschäftigten erhält auch nach Einführung und Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns noch Stundenlöhne unterhalb von 8,50 bzw. 8,84 Euro. Dies hat auch Implikationen für die Interpretation der Ergebnisse der kausalen Wirkungsstudien, wie beispielsweise zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung oder auf die Armutsgefährdung. Diese Studien können

nur solche Effekte ermitteln, die sich aus dem tatsächlichen Umsetzungsgrad ergeben, nicht aber solche, die sich bei einer vollständigen, gesetzeskonformen Umsetzung ergeben würden.

- 7 Für das Jahr 2017, also nach Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro pro Stunde, gibt es zu Beschäftigungsverhältnissen, die unterhalb dieser neuen Mindestlohngrenze liegen, nur Zahlen aus der VE. Für April 2017 weist die VE 830 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse mit einer Vergütung unterhalb der neuen Mindestlohngrenze aus. 500 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse lagen unterhalb von 8,50 Euro je Stunde. Die oben genannten Einschränkungen zur Interpretation der Zahlen sind auch hier zu beachten.
- 8 Die Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns wird von den Zollbehörden im Rahmen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) kontrolliert. Die Kontrolldichte hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt: Im Jahr vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, 2014, hat der Zoll 63 Tsd. Arbeitgeber geprüft, im Jahr der Einführung 44 Tsd., im Jahr 2016 40 Tsd. und im Jahr 2017 52 Tsd. Für rund 31 Tsd. der geprüften Arbeitgeber im Jahr 2017 ist vorrangig das Mindestlohngesetz einschlägig, die anderen fallen vorrangig in den Geltungsbereich der Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Im Jahr 2017 wurden 5.442 Ermittlungsverfahren wegen eines Verstoßes gegen das Mindestlohngesetz eingeleitet. Davon entfiel jeweils rund die Hälfte auf die Nicht- bzw. nicht fristgerechte Bezahlung des Mindestlohns (2.521) sowie Verstöße gegen die Dokumentationspflichten (2.842). Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission wichtig, dass der Zoll bei seinen Kontrollen stärker diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nimmt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besonders hohe Relevanz hat. Eine hohe Kontrolldichte in diesen vom Mindestlohn besonders betroffenen Bereichen leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zügig und nachhaltig aufgedeckt und geahndet werden. Auf Basis der Zollprüfungen sowie qualitativer Studien lassen sich verschiedene Vorgehensweisen zur Umgehung des Mindestlohns beobachten, wobei die nicht korrekte Erfassung der Arbeitszeit als besonders relevant angesehen wird.
- 9 Als zentrales Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales neben Onlineinformationen auch eine telefonische Mindestlohnhotline eingerichtet, bei der wöchentlich rund 300 Anrufe eingehen. Rund die Hälfte der Anrufe stammt von Betrieben oder Steuerberatungsbüros, rund ein Drittel von Beschäftigten. Am häufigsten erkundigen sich Anruferinnen und Anrufer nach den Regelungen zu Praktika, den Dokumentationspflichten sowie dem persönlichen Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes.
- 10 Die Zahl der sogenannten Aufstockerinnen und Aufstocker, d. h. der Beschäftigten, die trotz Erwerbstätigkeit Arbeitslosengeld II erhalten, ist mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nur geringfügig mehr als im Durchschnitt der Vorjahre zurückgegangen. Dass es zu keiner deutlicheren Reduzierung dieser Personengruppe kam, ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der ergänzende Arbeitslosengeld-II-Bezug vor allem aus der häufig relativ geringen Wochenarbeitszeit sowie der Zahl nicht erwerbstätiger Haushaltsmitglieder (zumeist Kinder) resultiert. Zudem können hohe Wohnkosten insbesondere in Ballungsgebieten trotz Mindestlohns zu einer Bedürftigkeit führen. Nur rund 3 Prozent aller erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher sind alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, für die der Mindestlohn seiner Bemessung nach dazu geeignet ist, nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein. Dementsprechend fällt der Rückgang der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher in Single-Haushalten und in Paarhaushalten ohne Kinder nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stärker aus als bei Alleinerziehenden und Paarhaushalten mit Kindern. In Hinblick auf die Armutsgefährdung zeigt sich ein ähnliches Muster. Auch hier ist der Mindestlohn nur begrenzt geeignet, die Armutsrisiken zu reduzieren. Neben der direkten Wirkung auf Sozialleistungsbezug und Armutsgefährdung kann der Mindestlohn einen indirek-

ten Einfluss auf die sozialen Sicherungssysteme haben. Dies gilt insbesondere für die unter anderem an die Lohnentwicklung gekoppelte Anpassung der gesetzlichen Renten.

## Mindestlohn und Beschäftigung

- 11** Die Gesamtbeschäftigung hat sich seit 2015 weiterhin positiv entwickelt. Dies ist vor allem bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sichtbar und dort insbesondere in Branchen zu beobachten, in denen vor Einführung des Mindestlohns ein hoher Anteil an Beschäftigten weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdiente. Bei der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung (sogenannte „Minijobs“) war hingegen Anfang 2015 ein zahlenmäßiger Rückgang zu beobachten, der sich im Vorjahresvergleich auf rund 100 Tsd. Personen belief. Rund die Hälfte davon ist in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis gewechselt, die andere Hälfte hat sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen oder arbeitslos gemeldet. Die Kausalanalysen kommen einheitlich zum Ergebnis, dass es – im Vergleich zu einer Situation ohne Einführung des Mindestlohns – zu einem Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung gekommen ist. Hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weisen die Studien uneinheitliche Ergebnisse mit sowohl negativen als auch positiven Effekten aus, die gemessen an der Gesamtzahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen jedoch gering sind. Der negative Effekt bezieht sich dabei durchweg auf einen geringeren Beschäftigungsaufbau, als dies in einer Situation ohne Mindestlohn der Fall gewesen wäre. Es fand also kein Abbau vorhandener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung statt. Für die Gesamtbeschäftigung weist die Mehrzahl der Studien in Summe auf einen leicht negativen Effekt aufgrund der Einführung des Mindestlohns hin, der sich vor allem aus der verringerten Anzahl an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen speist. Zudem deuten Analysen insbesondere für das Jahr 2015 einerseits auf eine höhere Beschäftigungsstabilität sowie andererseits auf eine Zurückhaltung bei Einstellungen und Wiederbesetzungen aufgrund des Mindestlohns hin.
- 12** Die Arbeitslosigkeit war seit 2015 weiter rückläufig. Es fand kein verstärkter Zugang in Arbeitslosigkeit von Beschäftigten aus Branchen statt, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hoch betroffen waren.<sup>1</sup> Auch in kausalen Wirkungsanalysen konnte kein statistisch signifikanter Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden.
- 13** Mithin die größten Auswirkungen hatte die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit. Bei Beschäftigten, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weniger als 8,50 Euro je Stunde verdient haben, ist die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit unmittelbar nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deutlich zurückgegangen. Bei der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit gab es nach Auskunft der Beschäftigten im SOEP hingegen keine bzw. lediglich leichte Veränderungen. Diese Entwicklung bedarf weitergehender Analysen. In Unternehmensbefragungen sowie qualitativen Studien wird ebenfalls darauf verwiesen, dass die Anpassung der Arbeitszeit bzw. die Arbeitsverdichtung eine wesentliche Anpassungsreaktion der Betriebe auf die Einführung des Mindestlohns darstellte.
- 14** Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen hat sich weiterhin positiv entwickelt. In vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen in Ostdeutschland war im Vergleich zur Gesamtentwicklung offener Stellen in Ostdeutschland allerdings ein deutlich geringerer Anstieg erkennbar. Erste Ergebnisse deuten darauf hin, dass

<sup>1</sup> Der Begriff „Betroffenheit“ ist in der Mindestlohnforschung weit verbreitet und wird regelmäßig dann verwendet, wenn Beschäftigte oder Beschäftigungsverhältnisse zu Entgelten unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden. Es ist damit keine Wertung bzw. negative Konnotation verbunden.

sich Anforderungen der Arbeitgeber an die Qualifikation und Kenntnisse der Bewerberinnen und Bewerber bei Neueinstellungen im Mindestlohnbereich erhöht haben.

- 15** Auf das betriebliche Ausbildungsgeschehen hatte der Mindestlohn nach den vorliegenden Daten des Bundesinstituts für Berufsbildung bislang keine sichtbaren Auswirkungen. Bei der betrieblichen Weiterbildung sind bislang ebenfalls kaum Veränderungen erkennbar. Zu den Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktika liegen keine systematischen Untersuchungen vor. Zwei Studien weisen jeweils auf rückläufige Zahlen an Praktika hin, ohne jedoch eine Schlussfolgerung über den Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf diese Entwicklung zu erlauben. Seit Einführung des Mindestlohns scheinen die Praktikumsvergütungen tendenziell gestiegen zu sein. Die mit dem Mindestlohngesetz eingeführten differenzierten Regelungen für unterschiedliche Arten von Praktika haben für Unsicherheit und Beratungsbedarf bei Arbeitgebern, Beschäftigten sowie Studierenden gesorgt.
- 16** Im Kontext der Flüchtlingszuwanderung wurde auch die Wirkung des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen von Geflüchteten diskutiert. Die Schulbildung und beruflichen Qualifikationen von Geflüchteten lassen erwarten, dass diese häufig im Mindest- und Niedriglohnbereich Beschäftigung finden werden. Dies bestätigen auch die Verdienste der bereits erwerbstätigen Geflüchteten. Angesichts erheblicher Probleme hinsichtlich der Methodik und Datenbasis lassen sich allerdings die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Geflüchtete mittels gängiger Evaluationsmethoden kaum angemessen untersuchen. Im Ergebnis deuten Umfang und Inhalt der bislang vorliegenden Studien und Erkenntnisse darauf hin, dass der Mindestlohn im Vergleich zu anderen Faktoren wie Sprache und Qualifikation eine nachrangige Bedeutung als mögliche Hürde für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland hat. Für Geflüchtete besteht angesichts ihrer in der Regel eher geringen deutschen Sprach- und insbesondere Rechtskenntnisse ein überdurchschnittlich hohes Risiko, von Umgehungsversuchen und Mindestlohnverstößen betroffen zu sein.

## Mindestlohn und Wettbewerb

- 17** Rund 12 Prozent der Betriebe in Deutschland hatten im Jahr 2014 mindestens einen Beschäftigten, der weniger als 8,50 Euro in der Stunde verdiente. In diesen Betrieben verdiente im Durchschnitt knapp die Hälfte der Belegschaft weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Entsprechend ist die Bruttolohnsumme je Beschäftigtem signifikant stärker gestiegen als in Betrieben, die nicht vom Mindestlohn betroffen waren. Zudem zeigt sich in diesen Betrieben eine Reihe von spezifischen Anpassungsreaktionen. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keine messbaren Auswirkungen auf gängige Wettbewerbsindikatoren wie Arbeitskosten, Lohnstückkosten, Produktivität und Gewinne zu beobachten. Dies liegt maßgeblich darin begründet, dass der gesetzliche Mindestlohn nur einen begrenzten Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme hatte. Schätzungen des Statistischen Bundesamts gehen unter der Annahme, dass alle anspruchsberechtigten Beschäftigten den Mindestlohn auch erhalten, von einem mindestlohninduzierten Anstieg der Lohnsumme von 0,43 Prozent für das Jahr 2015 sowie von 0,07 Prozent im Jahr 2017 infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro aus.
- 18** Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden die Dokumentationspflichten der Arbeitgeber hinsichtlich der Arbeitszeit ausgeweitet. Dies betrifft bestimmte Branchen sowie branchenunabhängig alle 6,7 Mio. geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Aufgrund des Mindestlohngesetzes unterliegen nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zusätzlich rund 1,9 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in den ausgewählten Branchen der Dokumentationspflicht. Dies entspricht rund 6,3 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutsch-

land. Im Rahmen der Verdiensterhebungen 2015 und 2016 des Statistischen Bundesamts wurden die Betriebe auch zu einem möglichen Mehraufwand durch die gesetzliche Aufzeichnungspflicht befragt. 13 Prozent der Betriebe, bei denen der Mindestlohn nach eigenem Bekunden betriebliche Anpassungsmaßnahmen auslöste, sahen keinen Mehraufwand in den Aufzeichnungspflichten, 43 Prozent einen geringen Mehraufwand und 42 Prozent einen erheblichen Mehraufwand. In der Diskussion um den Erfüllungsaufwand ist die im Mindestlohngesetz verankerte Dokumentationspflicht von den Regelungen des Arbeitszeitgesetzes zu trennen, das bereits zuvor galt, dessen Anforderungen im Zuge der Umsetzung der Dokumentationspflicht aber offenbar stärker in den Fokus der Betriebe rückten. Dies betrifft beispielsweise die Beachtung der täglichen Höchstarbeitszeit und die Dokumentation von Überstunden. Aus Sicht des Zolls sind die Dokumentationspflichten notwendig, damit der gesetzliche Kontrollauftrag erfüllt werden kann. Sie können zudem dazu beitragen, den Beschäftigten bei Bedarf die Durchsetzung ihrer Ansprüche auf Bezahlung der geleisteten Arbeit zu erleichtern.

- 19** Der Mindestlohn hatte auf Basis der vorliegenden Daten keine messbaren Auswirkungen auf den Umfang der Sachkapitalinvestitionen von betroffenen Betrieben. Dies gilt sowohl für die Gesamtinvestitionen als auch für die Erweiterungsinvestitionen. Das Investitionsniveau ist in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben generell deutlich niedriger als in anderen Betrieben. Für die Jahre 2015 und 2016 lassen sich keine Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die als Umsatz pro Beschäftigtem definierte Produktivität identifizieren. Allerdings zeigen Studien, die auf der Befragung von Beschäftigten basieren, mitunter eine leichte Zunahme der subjektiv empfundenen Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten, die vom Mindestlohn profitiert haben. Gleichzeitig hätten die Anforderungen an diese Personengruppe sowie auch deren Arbeitsbelastung zugenommen.
- 20** Gesamtwirtschaftlich ist seit dem Jahr 2014 eine positive Entwicklung der Unternehmensgewinne zu verzeichnen. In den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben fiel die Entwicklung der Gewinne, definiert als Differenz zwischen Umsatz und den Hauptkostenbestandteilen Vorleistungen und Lohnkosten (gemessen als Bruttolohnsumme), vom Jahr 2014 zum Jahr 2015 um rund 9 Prozentpunkte niedriger aus als in nicht betroffenen Betrieben. Dies kann durch den mindestlohnbedingten Anstieg der Lohnkosten erklärt werden.
- 21** Die Verbraucherpreise sind in einigen Branchen, die vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffen sind, überdurchschnittlich stark gestiegen, ohne dass dies einen spürbaren Effekt auf den Gesamtpreisindeflex gehabt hätte. Zu den Bereichen, in denen die Verbraucherpreise überdurchschnittlich stark gestiegen sind, zählen insbesondere Taxifahrten, Zeitungen und Zeitschriften sowie Gastronomie und Beherbergung. Der Preisanstieg in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen ist dabei nicht ausschließlich auf den Mindestlohn, sondern auch auf die allgemeine Preisentwicklung zurückzuführen.
- 22** Kurzfristig zeigte sich sowohl gesamtwirtschaftlich als auch in den vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffenen Branchen keine nennenswert veränderte Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität. Es war weder ein Anstieg von Marktaustritten in Form von Gewerbeabmeldungen oder Insolvenzen noch eine Zunahme an Gewerbeabmeldungen erkennbar. Allerdings lassen sich Veränderungen im Wettbewerbsumfeld mitunter erst mittel- bis langfristig beobachten.

## Forschungsperspektiven

- 23** Mit dem Zweiten Bericht zu den Auswirkungen des Mindestlohns konnten erstmals belastbare Wirkungsanalysen zum gesetzlichen Mindestlohn vorgelegt werden. Diese gilt es, in den kommenden Jahren zu vertiefen



und zu erweitern. Die Mindestlohnkommission hat hierzu in ihrem Bericht Themen und Fragestellungen skizziert, die aus ihrer Sicht dabei besonders relevant sind. Dazu gehören zum einen die Fortführung und Vertiefung der diesem Bericht zugrunde liegenden zentralen Forschungsthemen, zum anderen die Adressierung noch nicht beantworteter Fragen wie die Auswirkung des Mindestlohns auf die betriebliche Beschäftigungsfrequenz, das Thema der (Solo-)Selbstständigkeit sowie die Wettbewerbssituation in einzelnen Branchen.

- 24** Als wichtig erachtet die Mindestlohnkommission die weitere Verbesserung der Datenverfügbarkeit und Datenqualität. Hierzu gehört zum einen die Gewährleistung einer regelmäßigen und zeitnahen Verfügbarkeit von amtlichen Daten zu Verdiensten und Arbeitszeiten. Dabei sollte auch überlegt werden, inwiefern die Verdienststrukturerhebung (VSE) und die Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE) besser miteinander verzahnt werden können, um hinsichtlich der Entwicklung von Verdiensten und Arbeitszeiten eine einheitliche und jährlich verfügbare Datengrundlage zu schaffen. Im Rahmen der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten sollte zudem die Verknüpfung verschiedener Datensätze zur besseren Berechnung von Stundenlöhnen vorangetrieben werden. Von zentraler Bedeutung ist schließlich, auch mit Blick auf die Evaluation des Mindestlohngesetzes durch die Bundesregierung im Jahr 2020, dass die Voraussetzungen für die empirische Messung der Nichteinhaltung des Mindestlohns verbessert werden.



# 1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen



# 1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

## 1.1 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission

- 25** Mit dem Mindestlohngesetz, das als Teil des Tarifautonomiestärkungsgesetzes am 3. Juli 2014 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und am 16. August 2014 in Kraft getreten ist (BGBl. I S. 1348), wurde in Deutschland zum 1. Januar 2015 erstmals ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro brutto je Zeitzunde eingeführt. Nach Beschluss der Mindestlohnkommission am 28. Juni 2016 und Erlass einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung am 15. November 2016 wurde der gesetzliche Mindestlohn mit Wirkung zum 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro pro Stunde erhöht. Bis spätestens 30. Juni 2018 hat die Mindestlohnkommission turnusgemäß erneut über eine Anpassung der Höhe des Mindestlohns zu beschließen.
- 26** Die Mindestlohnkommission ist sozialpartnerschaftlich mit drei Arbeitnehmer- und drei Arbeitgebervertretern unter Leitung eines gemeinsam benannten Vorsitzenden besetzt. Der Kommission gehören zudem zwei beratende, nicht stimmberechtigte wissenschaftliche Mitglieder an.
- 27** Die Kommission hat nach § 9 Abs. 2 Mindestlohngesetz (MiLoG) im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Sie orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung. Gemeinsam mit ihrem Beschluss hat die Mindestlohnkommission der Bundesregierung einen Bericht über die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität zur Verfügung zu stellen (§ 9 Abs. 4 MiLoG). Diesem Auftrag kommt die Mindestlohnkommission mit dem vorliegenden Bericht nach.
- 28** Die Beschlusskompetenz der Mindestlohnkommission betrifft ausschließlich die Höhe des Mindestlohns. Die Kommission hat diesbezüglich einen stundenbezogenen Bruttomindestlohn festzusetzen. Ihre Aufgabe ist es nicht, Strukturentscheidungen des Mindestlohngesetzes zu verändern, beispielsweise durch eine Differenzierung der Höhe des Mindestlohns für bestimmte Branchen, Regionen, Tätigkeiten oder Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

## 1.2 Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns

- 29** Der gesetzliche Mindestlohn gilt für alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne des Mindestlohngesetzes. Ausnahmen sind nur für wenige Gruppen vorgesehen. Vom persönlichen Anwendungsbereich ausgenommen sind nach § 22 MiLoG:
- » Jugendliche unter 18 Jahre ohne abgeschlossene Berufsausbildung

- » Auszubildende in betrieblicher Ausbildung
- » Praktikantinnen und Praktikanten, soweit es sich um ein Pflichtpraktikum im Rahmen von Schule, Ausbildung oder Studium oder ein freiwilliges Praktikum mit einer Dauer von bis zu drei Monaten handelt, das vor oder während einer Berufs- oder Hochschulausbildung stattfindet
- » Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten nach Aufnahme einer Beschäftigung
- » ehrenamtlich Tätige

- 30** Zudem waren für eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2017 abweichende Regelungen im Rahmen eines bundesweit geltenden Tarifvertrags repräsentativer Tarifvertragsparteien möglich. Ab dem 1. Januar 2017 mussten solche abweichenden Regelungen einen Stundenlohn von mindestens 8,50 Euro vorsehen (§ 24 Abs. 1 MiLoG). Zu den Branchen, die von dieser Übergangsregelung Gebrauch machten und ab 1. Januar 2015 allgemeinverbindliche tarifliche Mindestlöhne von zunächst weniger als 8,50 Euro je Stunde vorsahen, gehörten die Fleischindustrie, das Frisörhandwerk, die Land- und Forstwirtschaft/Gartenbau sowie – nur in Ostdeutschland – die Arbeitnehmerüberlassung, Textil und Bekleidung sowie Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft. Für Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller waren die Abweichungen durch das Mindestlohngesetz (§ 24 Abs. 2 MiLoG) festgelegt (vgl. Anhangtabelle A.1).
- 31** Insgesamt ist die Zahl der von den branchenspezifischen Übergangsregelungen betroffenen Beschäftigten begrenzt. Allerdings lassen sich die Branchen, für die Übergangsregelungen galten, in den verfügbaren Daten nicht exakt abgrenzen. Auf Basis der Verdiensterhebung 2015 schätzt das Statistische Bundesamt mit den entsprechenden Vorbehalten bei der Interpretation der Daten, dass im April 2015 rund 115 Tsd. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro unter die tariflichen Übergangsregelungen fielen, zudem gab es rund 80 Tsd. Zeitungszustellerinnen und -zusteller mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro. Diese wurden über die Klassifikation der Berufe (KldB) als Helfer bei Post- und Zustelldiensten (KldB 51321) abgegrenzt. Für 2016 schätzt das Statistische Bundesamt die entsprechenden Zahlen auf rund 65 Tsd. Beschäftigte in Branchen mit tariflicher Übergangsregelung und 85 Tsd. Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller. Das IAB-Betriebspanel schätzt den Anteil der Betriebe mit Beschäftigten, die im Jahr 2015 unter eine der tariflichen Übergangsregelungen fielen, auf 0,3 Prozent aller Betriebe in Deutschland (Mindestlohnkommission 2016: 18f.).
- 32** Neben dem gesetzlichen Mindestlohn gab es zum 1. Juni 2018 in elf Branchen von den Tarifpartnern ausgehandelte branchenspezifische Mindestlöhne, die die Bundesregierung gemäß Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) oder Tarifvertragsgesetz (TVG) für allgemeinverbindlich erklärt hat und die damit für alle Arbeitgeber in der jeweiligen Branche bindend sind (vgl. Anhangtabelle A.2). Die Branchenmindestlöhne liegen alle, mitunter deutlich, oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns.

### 1.3 Das wirtschaftliche Umfeld in der Berichtsperiode

- 33** Die wirtschaftliche Lage in Deutschland war im Berichtszeitraum durch eine robuste konjunkturelle Entwicklung bei weiterhin stabilem Wachstum, einem hohen Beschäftigungsstand, relativ geringer Arbeitslosigkeit und niedriger Inflation gekennzeichnet (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018; Sachverständigenrat 2018). Die Einführung sowie die erste Erhöhung des Mindestlohns fanden somit in einem insgesamt günstigen wirtschaftlichen Umfeld statt.
- 34** Das Bruttoinlandsprodukt ist im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr um real 1,7 Prozent gestiegen, im Jahr 2016 waren es 1,9 Prozent, im Jahr 2017 2,2 Prozent. Für das Jahr 2018 gehen Gemeinschaftsdiagnose

und Sachverständigenrat von einem Wachstum zwischen 2,2 und 2,3 Prozent aus; für das Jahr 2019 von 1,8 bis 2,0 Prozent (Tabelle 1.1). Damit entspricht das Wachstum in Deutschland in etwa dem Durchschnitt des gesamten Euroraums. Dieser verzeichnete im Jahr 2017 ein reales Wachstum von 2,3 Prozent. Für 2018 werden ebenfalls 2,3 Prozent prognostiziert, für das Jahr 2019 zwischen 1,9 und 2,0 Prozent (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018: 27; Sachverständigenrat 2018: 4).

- 35** Die stabile konjunkturelle Entwicklung in Deutschland spiegelt sich auch in den Arbeitsmarktdaten wider. So waren im Jahr 2015 im Jahresdurchschnitt 43,1 Mio. Personen erwerbstätig, bis 2017 stieg die Zahl auf 44,3 Mio. Für 2019 gehen die Prognosen von über 45 Mio. Erwerbstätigen aus. Die Zahl der Arbeitslosen lag im Jahr 2015 bei 2,8 Mio. Personen und sank bis 2017 auf 2,5 Mio. Die Arbeitslosenquote ging von 6,4 Prozent im Jahr 2015 auf 5,7 Prozent im Jahr 2017 zurück. Die Prognosen gehen von weiter leicht sinkenden Zahlen bis zum Jahr 2019 aus (Tabelle 1.1).
- 36** Die Verbraucherpreise stiegen im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr um lediglich 0,3 Prozent, im Jahr 2016 um 0,5 Prozent. Der geringe Anstieg war insbesondere auf den stark gefallen Ölpreis zurückzuführen. Im Jahr 2017 stiegen die Verbraucherpreise um 1,8 Prozent, für die kommenden zwei Jahre werden ähnliche Werte im Korridor von 1,7 bis 1,9 Prozent erwartet.

**Tabelle 1.1: Konjunkturindikatoren für die Jahre 2013 bis 2019**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018		2019	
						GD	SVR	GD	SVR
Reales Bruttoinlandsprodukt (Veränderung zum Vorjahr in Prozent)	0,5	1,9	1,7	1,9	2,2	2,2	2,3	2,0	1,8
Erwerbstätige im Inland (in Mio.)	42,3	42,7	43,1	43,6	44,3	44,9	44,9	45,3	45,4
Arbeitslose (in Mio.)	3,0	2,9	2,8	2,7	2,5	2,3	2,4	2,2	2,3
Arbeitslosenquote (in Prozent)	6,9	6,7	6,4	6,1	5,7	5,2	5,3	4,8	5,1
Verbraucherpreise (Veränderung zum Vorjahr in Prozent)	1,5	0,9	0,3	0,5	1,8	1,7	1,7	1,9	1,9

Anmerkung: Die Werte für 2018 und 2019 sind Prognosewerte der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (GD) und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR). Die Arbeitslosenquote bezieht sich auf registrierte Arbeitslose.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018); Sachverständigenrat (2018)

## 1.4 Mindestlöhne im internationalen Kontext

- 37** International gibt es in rund 90 Prozent aller Länder einen gesetzlich geregelten Mindestlohn (Tijdens 2017: 23; ILO 2012). Von den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben einschließlich Deutschland 22 einen nationalen Mindestlohn. Lediglich in den skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland und Schweden sowie in Österreich, Italien und Zypern gibt es keine flächendeckenden, sondern ausschließlich sektorale Mindestlöhne, die in der Regel durch Tarifverträge festgelegt werden. Allerdings werden in Österreich gesetzliche Mindestlohntarife für einige Berufsgruppen festgesetzt, insbesondere für haushaltsnahe Dienstleistungen (Schulten 2017; Lübker und Schulten 2018). Die Länder unterscheiden sich hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung wie beispielsweise der Festlegung des Mindestlohns als Stunden- oder

Monatslohn, der Anpassungsmechanismen oder der Ausnahmeregelungen (Arpaia et al. 2017; Eurofound 2017; Schulten 2014; Visser 2015).

- 38** Die Höhe der Mindestlöhne differiert international, aber auch innerhalb der Europäischen Union erheblich zwischen den Ländern. Dies gilt sowohl hinsichtlich des nominalen Betrags als auch der relativen Höhe im Vergleich zum allgemeinen Lohnniveau des jeweiligen Landes (Lübker und Schulten 2018: 125f.). Der nominale Betrag lag innerhalb der Europäischen Union Anfang 2018 zwischen 1,57 Euro pro Stunde in Bulgarien bis 11,55 Euro pro Stunde in Luxemburg. Auch wenn man zur Berücksichtigung von unterschiedlichen Preisniveaus und – bei Ländern außerhalb der Eurozone – Wechselkurseffekten die Mindestlöhne in Kaufkraftstandards (KKS) umrechnet, weist die absolute Höhe große Unterschiede auf. Umgerechnet in KKS reicht die Spanne der Mindestlöhne von 3,28 KKS in Bulgarien bis 9,37 KKS in Luxemburg (ebd.).
- 39** Für den internationalen Vergleich ist die Höhe des Mindestlohns im Vergleich zum jeweiligen Durchschnitts- oder Medianlohn geeigneter. Im sogenannten Kaitz-Index wird der Mindestlohn als Anteil am jeweiligen nationalen Medianlohn ausgedrückt. Ein Wert von 50 Prozent bedeutet somit, dass der Mindestlohn halb so hoch wie der Medianlohn ist. Die Werte des so berechneten Kaitz-Index reichten für Vollzeitbeschäftigte nach Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) für die Mitgliedstaaten der EU für das Jahr 2016 von 37 Prozent in Spanien bis zu 61 Prozent in Frankreich. Für Deutschland ergab sich im Jahr 2016 ein Wert von 47 Prozent (Abbildung 1.1). Im Jahr 2015 waren es 48 Prozent (Mindestlohnkommission 2016: 22).<sup>2</sup>
- 40** Um die internationale Vergleichbarkeit sicherzustellen, werden in der Regel nur die Stundenlöhne von Vollzeitbeschäftigten herangezogen. Dies kann zu einer Unterschätzung der tatsächlichen relativen Höhe des Mindestlohns führen, wenn die Stundenlöhne der nicht in Vollzeit Beschäftigten (d. h. von Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten) im Durchschnitt geringer sind als die der Vollzeitbeschäftigten. Dies ist neben Deutschland auch in den meisten anderen europäischen Ländern der Fall. Ausgehend von einem Medianstundenlohn von 16,08 Euro für alle Beschäftigten (Vollzeit-, Teilzeit- und ausschließlich geringfügig Beschäftigte) im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), dessen Daten für Vollzeitbeschäftigte die OECD für die Berechnung des Kaitz-Index für Deutschland nutzt, ergäbe sich ein Kaitz-Index für 2015 von rund 53 Prozent.

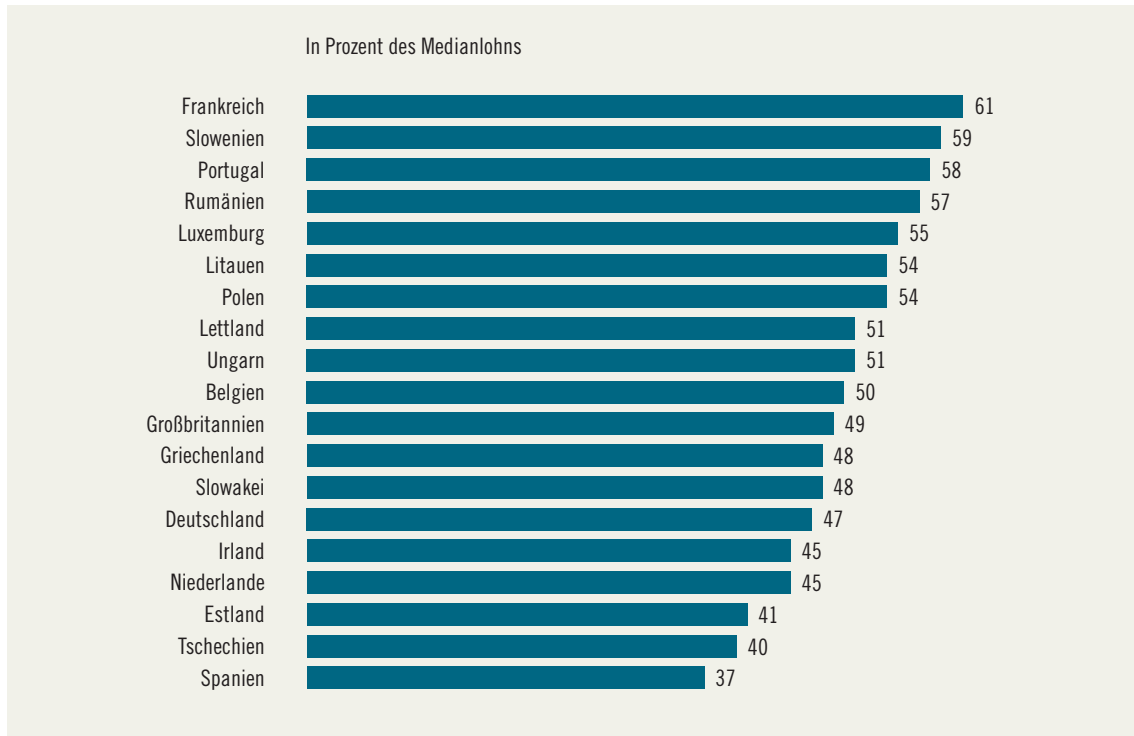
## 1.5 Theoretische und methodische Grundlagen der Mindestlohnevaluation

- 41** Im Mittelpunkt der Mindestlohnforschung steht zumeist die Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung. Aus theoretischer Perspektive ist die Wirkung von Mindestlöhnen dabei nicht eindeutig. Je nach zugrunde gelegtem Modell bzw. den jeweiligen Modellannahmen werden sowohl negative, positive als auch neutrale Effekte von Mindestlöhnen prognostiziert.
- 42** Im neoklassischen Wettbewerbsmodell hat ein Mindestlohn grundsätzlich negative Folgen, da gemäß diesem Modell im Gleichgewicht ein Lohn existiert, der das Arbeitsangebot mit der Arbeitsnachfrage in Deckung bringt. Ein Mindestlohn, der über diesem Gleichgewichtslohn liegt, reduziert dabei die Arbeitsnachfrage und

<sup>2</sup> Da die Daten der OECD auf nicht harmonisierten nationalen Datenquellen beruhen, sind die dargestellten Werte als Näherungswerte zu interpretieren (Schulten 2017: 138; Lübker und Schulten 2018: 127).



**Abbildung 1.1: Mindestlohniveaus (Kaitz-Index) für Vollzeitbeschäftigte in Mitgliedsländern der Europäischen Union im Jahr 2016**



Anmerkungen: Keine Werte für Kroatien, Malta und Zypern, da diese nicht der OECD angehören.  
Quelle: OECD (2017).

erhöht das Arbeitsangebot, wodurch Arbeitslosigkeit entsteht (Cahuc et al. 2014; Borjas 2015; Franz 2013; Braun et al. 2017).

- 43** Die Gültigkeit der Annahme eines perfekten Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt wird in der modernen, grundsätzlich weiterhin neoklassisch ausgerichteten Mindestlohnforschung allerdings zunehmend in Zweifel gezogen und durch realistischere Annahmen ersetzt. Im Kern bleibt aber die Annahme bestehen, dass mit steigenden Löhnen eine sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften einhergeht. Monopsonistische Modelle des Arbeitsmarktes sowie institutionalistisch ausgerichtete Arbeitsmarkttheorien identifizieren Umstände, die den vollständigen Wettbewerb einschränken und beschreiben deren Wirkungsweise. Eingeschränkter Wettbewerb auf Arbeitsmärkten ergibt sich beispielsweise aus unvollständigen Informationen, die Suchkosten für Unternehmen und Beschäftigte hervorrufen, sowie aus weiteren Einschränkungen der Mobilität von Beschäftigten (z. B. Mobilitätskosten oder Präferenzen für ein Beschäftigungsverhältnis nahe dem Wohnort). Dieser eingeschränkte Wettbewerb führt zu einer Lohnsetzungsmacht von Unternehmen (Monopsonmacht), die im Vergleich zum kompetitiven Ergebnis zu niedrigeren Löhnen und einem niedrigeren Beschäftigungsniveau führt. Ein Mindestlohn kann in einer solchen Situation zu einer Erhöhung des Beschäftigungsniveaus führen (Manning 2013; Boeri und van Ours 2013; Brochu und Green 2013; Dube et al. 2016; Flinn 2010). Die internationale Mindestlohnforschung hat sich in diesem Kontext zunehmend auch der Analyse von Anpassungsmechanismen jenseits des Beschäftigungsniveaus zugewendet. So wurden und werden zunehmend auch Aus-

wirkungen auf andere Größen wie Arbeitszeiten, Preise oder Gewinne analysiert (Metcalf 2008; Hirsch et al. 2015; Schmitt 2015; Low Pay Commission 2015; OECD 2015).

- 44 Eine andere Perspektive haben keynesianisch geprägte Theorien (Herr et al. 2017; Heise 2017; Herr et al. 2009). Die Nachfrage nach Arbeit wird dort nicht auf dem Arbeitsmarkt bestimmt, sondern ergibt sich vielmehr aus dem Produktionsvolumen, das sich wiederum aus der effektiven Nachfrage ableitet. Die Nachfrage wird insbesondere durch das private Konsumverhalten, das unternehmerische Investitionsverhalten, die Nachfrage des Auslands sowie die Geld- und Fiskalpolitik bestimmt. Wirtschaftliche Entscheidungen unterliegen dabei grundsätzlich einer gewissen Unsicherheit, und vollständige Konkurrenz besteht weder auf Produktmärkten noch auf dem Arbeitsmarkt. Damit entstehen Handlungsräume für Unternehmen beispielsweise bei der Preissetzung. Ein steigender Mindestlohn hat somit über zunehmende Einkommen eine positive Auswirkung auf die Nachfrage und damit auch auf die Produktion sowie das Wirtschaftswachstum, soweit eine mindestlohnbedingte Erhöhung der Einkommen nicht durch eine mindestlohninduzierte Preissteigerung überkompensiert wird.
- 45 Angesichts der theoretisch nicht eindeutig bestimmbarer Wirkungsrichtung ist die Analyse der Effekte der Einführung oder Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns letztlich eine empirische Frage. Die gängigste Methode zur Abschätzung kausaler Effekte des Mindestlohns ist der Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Bei diesem wird die Entwicklung einer Treatment-Gruppe, die von der Einführung oder Anhebung des Mindestlohns betroffen ist, mit einer Kontrollgruppe verglichen, die davon nicht betroffen ist. Als idealtypisches Design zur empirischen Operationalisierung wird in den USA häufig ein Vergleich von zwei benachbarten Bundesstaaten oder anderen regionalen Einheiten gewählt, von denen in einem ein Mindestlohn eingeführt bzw. erhöht wurde, im anderen aber keine Veränderung stattfand (vgl. wegweisend Card und Krueger 1994, 1995; Neumark und Wascher 2008). Auch die Evaluation der Branchenmindestlöhne in Deutschland bediente sich in den meisten Fällen eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes, indem die Entwicklung in Mindestlohnbranchen mit derjenigen in strukturell vergleichbaren Branchen ohne Mindestlohn verglichen wurde (Fitzenberger und Doerr 2016). Die flächendeckende Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns schließt die Anwendung klassischer Differenz-von-Differenzen-Ansätze weitestgehend aus, da praktisch keine nicht betroffene Vergleichsgruppe oder -region zur Verfügung steht.<sup>3</sup> Durch bestimmte Modifikationen lassen sich jedoch Varianten des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes nutzen (vgl. ausführlich Info-Box 1).

### › Info-Box 1: Differenz-von-Differenzen-Methode

Die flächendeckende Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns schließt die Anwendung klassischer Differenz-von-Differenzen-Ansätze weitestgehend aus, da praktisch keine nicht betroffene Vergleichsgruppe oder -region zur Verfügung steht. Als Ausweg bietet sich erstens die Variation in der Mindestlohnbetreffenheit zwischen verschiedenen Regionen, Branchen, Betrieben oder Berufsgruppen an. Beim regionalen Ansatz werden Regionen mit unterschiedlichen Betroffenheitsgraden („Bite“) des Mindestlohns verglichen (Card 1992; Stewart 2002; Dolton et al. 2015).

<sup>3</sup> Der Begriff „Betroffenheit“ ist in der Mindestlohnforschung weit verbreitet und wird regelmäßig dann verwendet, wenn Beschäftigte oder Beschäftigungsverhältnisse zu Entgelten unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden. Es ist damit keine Wertung bzw. negative Konnotation verbunden.

Der regionale „Bite“ des Mindestlohns wird beispielsweise über den Anteil der Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher oder den Kaitz-Index bestimmt und dient als Indikator für die Eingriffstiefe des Mindestlohns. Der Einfluss anderer Faktoren, wie der Wirtschaftsstruktur oder der regionalen Kaufkraft, kann mittels multivariater Regressionen kontrolliert werden, sodass man unterschiedliche regionale Entwicklungen, z. B. im Beschäftigungsniveau, als kausale Wirkung des Mindestlohns interpretieren kann. Denkbar ist auch, Betriebe mit einem hohen Anteil von Beschäftigten im Mindestlohnbereich mit Betrieben zu vergleichen, die relativ wenige oder keine Beschäftigten im Mindestlohnbereich haben (Card und Krueger 1994). Auch hier müssen andere Einflussfaktoren methodisch kontrolliert werden, um eine Aussage über die Kausalwirkung des Mindestlohns treffen zu können. Für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland wurden bislang sowohl Unterschiede in der Relevanz des Mindestlohns für verschiedene Regionen (vgl. z. B. Bonin et al. 2018; Garloff 2017; Schmitz 2017), Branchen (vgl. z. B. Bonin et al. 2018) als auch für Betriebe (vgl. z. B. Bossler et al. 2018; Bossler und Gerner 2016; Bellmann et al. 2017a) genutzt.

Im weitesten Sinne können auch internationale Querschnittsvergleiche von Ländern mit unterschiedlichen Mindestlohnhöhen als Ausnutzung einer regionalen Differenzierung betrachtet werden (vgl. z. B. Neumark und Wascher 2004; Dolton und Bondibene 2012; Christl et al. 2017; Sturn 2016). Angesichts der großen Bedeutung von Arbeitsmarktinstitutionen und anderen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung lassen sich aus solchen Studien allerdings keine konkreten Aussagen zur spezifischen Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ableiten.

Als zweiter Ansatz zur Evaluation der Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns kann der Vergleich von Beschäftigten, die vor der Mindestlohneinführung unter 8,50 Euro je Stunde verdienten, mit Beschäftigten, die knapp über 8,50 Euro erhielten, dienen. Ein solches Vorgehen wurde beispielsweise in Großbritannien (Stewart 2004a, b) und bei der Evaluation der deutschen Branchenmindestlöhne angewandt (IAB/RWI/ISG 2011; IAW 2011a, b). Für die Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns kam diese Methode bislang unter anderem in den Studien von Burauel et al. (2018), Bruckmeier und Becker (2018), Bonin et al. (2018) sowie Pusch und Rehm (2017a, 2017b) zum Einsatz.

Um kausale Effekte im Rahmen des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes identifizieren zu können, müssen zwei zentrale Annahmen erfüllt sein: die CTA-Annahme, d. h. die Annahme paralleler Trends (sogenannte Common Trend Assumption) und die sogenannte SUTVA-Annahme (Stable Unit Treatment Value Assumption). Zudem sind mögliche Antizipationseffekte bei der Analyse angemessen zu berücksichtigen.

Die CTA-Annahme fordert, dass sich die Zielgrößen, die untersucht werden sollen (z. B. Lohn oder Beschäftigung), in der Treatment- und Kontrollgruppe ohne Mindestlohneinführung parallel entwickeln. Für die Erfüllung der Annahme ist es daher wichtig, dass die Zusammensetzung beider Gruppen möglichst ähnlich ausfällt und dass beide Gruppen gleichartigen Einflüssen ausgesetzt sind. Wenn beispielsweise Betriebe, die vom Mindestlohn betroffen sind, unabhängig von der Einführung des Mindestlohns eine andere Beschäftigungsdynamik aufweisen als Betriebe, die nicht

vom Mindestlohn betroffen sind, könnte man diese beiden Gruppen nicht sinnvoll für einen Vergleich heranziehen, um die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungsentwicklung in Betrieben zu untersuchen. Die Plausibilität der Annahme paralleler Trends ist mithilfe von deskriptiven Analysen zu den Entwicklungen der Zielgröße in der Treatment- und Kontrollgruppe sowie anhand sogenannter Placebo-Tests prüfbar. Bei der deskriptiven Analyse wird die Entwicklung von Treatment- und Kontrollgruppe vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verglichen, also z. B., ob der Verlauf der Beschäftigungsentwicklung in beiden Gruppen ähnlich war. Bei Placebo-Tests wird die Differenz-von-Differenzen-Analyse, die üblicherweise auf einer multivariaten Regression basiert, für einen Zeitraum vor der tatsächlichen Mindestlohneinführung vorgenommen. Man wendet das Regressionsmodell beispielsweise auf die Beschäftigungsentwicklung zwischen 2013 und 2014 an. Liefert diese Differenz-von-Differenzen-Schätzung das Ergebnis, dass es einen statistisch signifikanten positiven oder negativen Beschäftigungseffekt gegeben hat, obwohl das Treatment (Mindestlohneinführung) noch gar nicht stattgefunden hat, ist dies ein Hinweis auf eine Verletzung der Annahme paralleler Trends.

Die SUTVA-Annahme fordert, dass Treatment- und Kontrollgruppe klar voneinander abgegrenzt sind und die Mindestlohneinführung keine direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Kontrollgruppe haben darf. Zu Verletzungen der SUTVA-Annahme käme es beispielsweise, wenn auch bei Beschäftigten, die nicht direkt vom Mindestlohn betroffen sind, mindestlohnbedingte Lohneffekte auftreten würden (Spillover- bzw. Kaminzug-Effekte) oder die Mindestlohneinführung Auswirkungen auf die Nachfrage nach Arbeitskräften hätte, die nicht vom Mindestlohn betroffen sind. Spillover- bzw. Kaminzug-Effekte könnten beispielsweise vorliegen, wenn aus Motivationsgründen die betriebliche Lohnspreizung nach Einführung bzw. Anhebung des Mindestlohns aufrechterhalten wird und deshalb auch über dem Mindestlohn liegende Löhne steigen. Durch Robustheitsanalysen mit anders zusammengesetzten Kontrollgruppen kann untersucht werden, ob die SUTVA-Annahme erfüllt ist. Generell kann das SUTVA-Problem durch die Wahl einer Kontrollgruppe gelöst werden, die einen ausreichenden Abstand von der Treatmentgruppe aufweist. Statt z. B. Beschäftigte, die vor Einführung des Mindestlohns unter 8,50 Euro Stundenlohn erhielten, mit solchen zu vergleichen, die 8,50 bis 10 Euro pro Stunde erhielten, könnte man als Vergleichsgruppe diejenigen heranziehen, die zwischen 10 und 12 Euro Stundenlohn verdienten, da angenommen werden kann, dass Spillover-Effekte bei diesen höheren Lohngruppen unwahrscheinlicher sind. Allerdings besteht hierbei die Gefahr, dass die CTA-Annahme verletzt wird, da sich Beschäftigte mit höheren Stundenlöhnen von denen im Mindestlohnbereich stärker unterscheiden dürften als solche, die nur knapp über der Mindestlohnschwelle liegen. Erst mit einer genauen Kenntnis der Daten und nach Überprüfung der Common-Trend-Annahme kann eine Aussage über geeignete Kontrollgruppen getroffen werden, die beide Annahmen – SUTVA und CTA – erfüllen. Insofern sind, wie häufig bei empirischen Arbeiten, teilweise Kompromisse erforderlich, um auf Basis der verfügbaren Daten und Methoden Analysen durchführen zu können.

Bei der Implementation der Differenz-von-Differenzen-Methode sind auch mögliche Antizipationseffekte zu beachten, da diese dazu führen können, dass die genannten CTA- bzw. SUTVA-Annahmen nicht erfüllt sind. Diese können auftreten, wenn bereits vor Einführung des Mindestlohns von den betroffenen Betrieben Anpassungen vorgenommen werden, welche die interessierende Zielgröße (z. B. Löhne, Beschäftigung) betreffen. Mit Blick auf den Mindestlohn lägen

Antizipationseffekte vor, wenn es bereits im Jahr 2014 vorgezogene Lohnerhöhungen oder eine Beschäftigungsanpassung gegeben hätte. Ob und gegebenenfalls ab welchem Zeitpunkt es zu solchen Antizipationseffekten gekommen ist, lässt sich zum einen inhaltlich (z. B. Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung), zum anderen anhand der Daten (z. B. starke Veränderung zum 3. oder 4. Quartal 2014) entscheiden. Bei der Analyse kann dem Problem dadurch Rechnung getragen werden, dass der Beginn des Treatments bereits mit einem zeitlichen Abstand vor der Mindestlohneinführung festgelegt wird.

Sofern eine der Annahmen verletzt ist, folgt daraus nicht zwangsläufig, dass die Ergebnisse keine Validität besitzen. Vielmehr ist im Einzelfall zu bewerten, inwiefern der Grad, in dem die Annahmen verletzt sind, Auswirkungen auf deren Aussagekraft hat. So kann ein paralleler Trend zwar nicht vollkommen gegeben sein, aber gleichwohl recht nahe am Ideal liegen. Dann wären die Ergebnisse als valider zu bewerten, als wenn es zu sehr großen Abweichungen von der Annahme der parallelen Trends käme. In diesem Sinne folgern Fitzenberger und Doerr (2016) bei der Evaluation der Branchenmindestlöhne, dass sofern Spillover-Effekte bzw. andere Verzerrungen nicht zu groß sind, zumindest eine qualitative Interpretation der Kausaleffekte möglich sei.

- 46** Eine grundsätzlich andere Art von quantitativen Analysen zum Mindestlohn bieten Simulationsstudien. Diese schätzen unter vorab definierten theoriegeleiteten Annahmen die Auswirkungen einer bestimmten Mindestlohnhöhe auf Größen wie Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage oder aber auch gesamtwirtschaftliche Größen wie den privaten Konsum oder betriebliche Investitionen. Solche Simulationsstudien spielen vor allem für Ex-ante-Abschätzungen eine Rolle. Zudem lassen sich mit ihnen gesamtwirtschaftliche Folgen analysieren, da auch die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Größen berücksichtigt werden können. Die Ergebnisse solcher Modelle hängen allerdings stark von ihren Annahmen ab, wie z. B. der Reaktion von Betrieben und Beschäftigten auf höhere Löhne. Für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns nach dessen Einführung wurden solche Simulationsmodelle unter anderem für eine Abschätzung der makroökonomischen Wirkungen des Mindestlohns genutzt (Herr et al. 2017; Braun et al. 2017).
- 47** Neben quantitativen Analysen können qualitative Methoden wie leitfadengestützte Experteninterviews mit Branchenvertreterinnen und -vertretern auf Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberseite, auf Betriebsebene (Betriebsleitung, Personalverantwortliche, Betriebsrat) oder mit Beschäftigten einen wichtigen Zugang zur Evaluation von Politikmaßnahmen bieten (Fitzenberger und Doerr 2016; Flick 2006, 2009). Mithilfe von qualitativen Methoden lassen sich individuelle oder betriebliche Anpassungsreaktionen auf den Mindestlohn, wie z. B. veränderte Produktionsabläufe oder Arbeitsplatzanforderungen, eingehender untersuchen. Zu solchen qualitativen Studien zählen im Kontext der Mindestlohnevaluation unter anderem die Studie von Koch et al. (2018), Glemser et al. (2017) oder Weinkopf und Hüttenhoff (2017).

## › Info-Box 2: Schriftliche Anhörung

§ 10 Abs. 3 S. 1 MiLoG ermöglicht es der Mindestlohnkommission, Anhörungen zu den Auswirkungen und der Anpassung des Mindestlohns durchzuführen und dabei „Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände, Verbände, die wirtschaftliche und soziale Interessen organisieren“ anzuhören. Die Mindestlohnkommission hat diese Möglichkeit genutzt und im Frühjahr 2018 eine schriftliche Anhörung durchgeführt. Dazu wurden Stellungnahmen von folgenden Organisationen bzw. Personen angefordert:

- » Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen
- » Bundesverband Druck und Medien (bdm)
- » Deutscher Caritasverband (DCV)
- » Deutscher Frauenrat (DF)
- » Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- » Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)
- » Deutscher Taxi- und Mietwagenverband (BZP)
- » Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband
- » PD Dr. Irene Dingeldey, Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen
- » Dr. Heiner Fechner und Prof. Dr. Eva Kocher, Juristische Fakultät, Europa-Universität Viadrina
- » freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs)
- » Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA)
- » Handelsverband Deutschland (HDE)
- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
- » Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)/Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
- » Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB)
- » Sozialverband Deutschland (SoVD)
- » Sozialverband VdK Deutschland (VdK)
- » Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft
- » Verband der Bayerischen Wirtschaft (vbw)
- » Verband der Nord-Ostdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie (vti)
- » Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD)
- » Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (VSW)
- » Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks

Die Mindestlohnkommission hat den Inhalt der Stellungnahmen zur Kenntnis genommen und sie im Originalwortlaut in einem Ergänzungsband zu diesem Bericht veröffentlicht. Eine explizite Erwähnung und Bewertung durch die Mindestlohnkommission an einzelnen Stellen des vorliegenden Berichts findet nicht statt.

## 1.6 Datenbasis

- 48 In Deutschland gibt es eine Reihe von Datensätzen, auf deren Basis die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns untersucht werden können.<sup>4</sup> Nachfolgend werden die wichtigsten Datensätze beschrieben. Vor allem die von der Wissenschaft durchgeführten Längsschnitterhebungen sind zum Teil erst mit einer mehrjährigen zeitlichen Verzögerung verfügbar. Die Mehrheit der für diesen Bericht vorgenommenen wissenschaftlichen Wirkungsanalysen konzentriert sich daher auf die Jahre 2014, 2015 und 2016. Für die rein deskriptive Darstellung der Entwicklung bestimmter Parameter, wie z. B. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, liegen auf Basis der amtlichen Statistik hingegen teilweise Daten bis ins Jahr 2017 vor.
- 49 Bei allen Datensätzen und Analysen zum Mindestlohn stellt die Ermittlung der Stundenlöhne eine Herausforderung dar, da Stundenlöhne nicht direkt abgefragt werden, sondern aus Bruttomonatsverdiensten dividiert durch die auf den Monat hochgerechnete wöchentliche Arbeitszeit ermittelt werden müssen. Beide Bestandteile – relevanter Bruttomonatsverdienst wie Arbeitszeit – sind dabei näher zu definieren (vgl. Info-Box 3). Soweit eine der Angaben in den Datensätzen fehlt, schränkt dies deren Verwendung für die Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns erheblich ein.

### 1.6.1 Zentrale Datenquellen

- 50 Die **Bundesagentur für Arbeit (BA)** stellt amtliche Statistiken zu Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und gemeldeten offenen Stellen bereit. Diese basieren auf Geschäftsdaten der Bundesagentur im Rahmen ihrer Aufgaben nach dem SGB II und SGB III sowie auf den Arbeitgebermeldungen zur sozialen Sicherung. Die Statistiken stellen jeweils Vollerhebungen dar. Die Daten zur Arbeitslosigkeit sind in der Regel am Ende eines jeden Monats verfügbar. Die Daten der Beschäftigtenstatistik stehen nach einer sechsmonatigen Wartezeit zur Verfügung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die arbeitgeberseitigen Meldungen Stornierungen sowie Korrekturen nach sich ziehen und stabile statistische Ergebnisse erfahrungsgemäß erst nach Ablauf von sechs Monaten erzielt werden können.
- 51 Auf Basis der amtlichen Statistik der BA hat das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales den IAB-Arbeitsmarktspiegel entwickelt, der speziell mit Blick auf die Einführung des Mindestlohns zeitnah Daten zur Arbeitsmarktentwicklung liefern soll. Das IAB bereitet für den IAB-Arbeitsmarktspiegel Daten der BA-Statistik zu Beschäftigten, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug auf und führt diese zu einem integrierten Datentool zusammen. Der IAB-Arbeitsmarktspiegel erlaubt die Abbildung von Arbeitsmarktindikatoren vor und nach der Einführung bzw. Anhebung des Mindestlohns sowie die Beobachtung der Übergänge von Personen zwischen einzelnen Beschäftigungszuständen. Der aktuellste für diesen Bericht verfügbare IAB-Arbeitsmarktspiegel stammt vom April 2018 und umfasst Daten bis Ende 2017.
- 52 Das IAB stellt darüber hinaus für wissenschaftliche Analysen zum Mindestlohn eine Reihe von relevanten Datensätzen zur Verfügung. Diese basieren sowohl auf amtlichen Daten der BA als auch auf Befragungen von Betrieben und Beschäftigten durch das IAB:

<sup>4</sup> Vgl. vom Berge et al. (2014) für einen breiten Überblick über grundsätzlich in Betracht kommende Datensätze sowie deren Einschränkungen und Potenziale.

- » Integrierte Erwerbsbiografien (IEB): Die IEB sind ein Datensatz, der aus verschiedenen administrativen Datensätzen zusammengeführt wird. Die IEB umfassen detaillierte Daten zu den Erwerbsverläufen aller sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten. Dazu zählen beispielsweise Beschäftigungszeiten, Arbeitslosigkeit und der Bezug von Sozialleistungen. Aufgrund sozialdatenschutzrechtlicher Bestimmungen dürfen die IEB nur sehr eingeschränkt für Analysen genutzt werden. Hierfür wird in der Regel die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) genutzt, die eine Zwei-Prozent-Stichprobe der IEB darstellt (Antoni et al. 2016). Zudem kann der Datenzugang auch über eine Sonderziehung nach § 75 SGB X erfolgen, um spezifische Auswertungen durchführen zu können, wobei Sonderziehungen aus den IEB aus Datenschutzgründen strengen Einschränkungen unterliegen. Mittels solch einer Sonderziehung haben Bonin et al. (2018) einen projektspezifischen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatz (PAAD) erstellen lassen, um mögliche Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf betriebliche Beschäftigtenstrukturen zu analysieren. Auch die Studie von Späth et al. (2018) zur Saisonarbeit basiert auf einer Sonderziehung aus den IEB. Problematisch ist bei den IEB, dass keine Angaben zu den geleisteten Stunden erfasst werden, sodass lediglich eine sehr grobe Unterscheidung nach Vollzeit, Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung möglich ist.
- » Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS): Das PASS ist eine jährliche Befragung von rund 9 Tsd. Haushalten, insbesondere mit Arbeitslosengeld-II-Bezug, welche den Grenzbereich zwischen Beschäftigung und Grundsicherungs- bzw. Sozialleistungsbezug und damit einhergehend auch der Armutsgefährdung beleuchtet (Trappmann et al. 2013; Bruckmeier und Becker 2018).
- » IAB-Betriebspanel: Das IAB-Betriebspanel ist eine jährliche Befragung von rund 16 Tsd. Betrieben aller Wirtschaftszweige und Größenklassen. Die Interviews finden zwischen Juni und September des jeweiligen Jahres statt und werden in der Regel persönlich durchgeführt (Fischer et al. 2008). Für die Erhebungswellen 2014 und insbesondere 2015 gab es eine Reihe von zusätzlichen Fragen zum Mindestlohn (vgl. Übersicht bei Bossler et al. 2018: 15ff.). Ergänzend fand im Jahr 2016 mit der IAB-QUEST-Befragung eine einmalige teils schriftlich, teils online durchgeführte Befragung von rund 1.500 Betrieben statt, zu der mindestlohnspezifische Auswertungen vorliegen (Bossler und Jaenichen 2017; Bossler et al. 2018).
- » Linked-Employer-Employee-Daten des IAB (LIAB): Bei den LIAB handelt es sich um integrierte Betriebs- und Personendatensätze, die Personeninformationen aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sowie Betriebsinformationen aus den jährlichen Befragungen des IAB-Betriebspanels kombinieren (Heining et al. 2013). Die LIAB ermöglichen damit eine simultane Analyse der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes.

**53** Das **Statistische Bundesamt** führt eine Reihe von Erhebungen zu Verdiensten und Arbeitszeiten durch, die für die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns relevant sind:

- » Verdienststrukturerhebung (VSE): Die VSE ist die wichtigste amtliche Erhebung zu Stundenverdiensten und Arbeitszeiten in Deutschland und wird alle vier Jahre von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt. Für die teilnehmenden Betriebe besteht eine Auskunftspflicht. Die letzte Erhebung im Jahr 2014, also unmittelbar vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, umfasste rund 60 Tsd. Betriebe mit mindestens einem Beschäftigten und lieferte detaillierte Daten zu Lohnbestandteilen und Arbeitszeiten für rund 1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse (Statistisches Bundesamt 2016d).
- » Verdiensterhebungen 2015, 2016 und 2017 (VE 2015, VE 2016, VE 2017): Um aussagekräftige Daten nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zur Verfügung zu haben, wurden für die Jahre 2015, 2016 und 2017 freiwillige Erhebungen, also ohne Auskunftspflicht für die Betriebe, nach § 7 Bundesstatistikgesetz (BStatG) zu Verdiensten und Arbeitszeiten durchgeführt. Mit der Fortsetzung der Verdiensterhebung in den Jahren 2016 und 2017 wurde auch eine Empfehlung der Mindestlohnkommission umge-



setzt (Mindestlohnkommission 2016: 31). Die VE 2015 stützt sich auf Daten von rund 6 Tsd. Betrieben, die VE 2016 auf rund 7 Tsd. Betriebe und die VE 2017 auf rund 8 Tsd. Betriebe (vgl. Rdnr. 62).

- » Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE): Die VVE wird ebenfalls von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt und liefert auf Basis einer verpflichtenden Befragung von rund 40 Tsd. Betrieben außerhalb der Landwirtschaft quartalsweise aggregierte Daten zur Lohnentwicklung, die nach verschiedenen Beschäftigtengruppen und Wirtschaftszweigen differenziert werden können. Sie umfasst grundsätzlich Betriebe mit mindestens zehn Beschäftigten, in einigen Branchen auch Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten (Statistisches Bundesamt 2017e).<sup>5</sup> Die VVE wird insbesondere für die Beobachtung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung herangezogen. Für wissenschaftliche Evaluationsanalysen ist sie allerdings aufgrund der nur aggregiert und nicht auf individueller Ebene vorliegenden Daten nur eingeschränkt verwendbar. Zudem stellt die fehlende Berücksichtigung von Betrieben mit weniger als fünf bzw. zehn Beschäftigten eine Einschränkung dar.

**54** Darüber hinaus stellt das Statistische Bundesamt Daten für eine Vielzahl anderer Größen zur Verfügung, die im Kontext der Mindestlohnevaluation von Interesse sind. Dazu zählen beispielsweise Daten zu Gewerbeanmeldungen und Gewerbeabmeldungen sowie Insolvenzen, zur Preisentwicklung oder Indikatoren wie gesamtwirtschaftliche Produktivität oder private Konsumausgaben (vgl. Kapitel 4).

**55** Das **Sozio-oekonomische Panel (SOEP)** ist eine umfangreiche, seit 1984 jährlich durchgeführte Befragung von etwa 16 Tsd. Haushalten mit rund 28 Tsd. Personen, darunter rund 13 Tsd. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, mit detaillierter Erfassung von Angaben zur beruflichen Haupttätigkeit.<sup>6</sup> Es stellt eine der anerkanntesten Datenquellen der empirischen Sozialforschung in Deutschland dar (Wagner et al. 2008). Das SOEP deckt eine große Bandbreite an Themen zu Stabilität und Wandel der Lebensverhältnisse ab, unter anderem zur Haushaltszusammensetzung und Wohnsituation, zu Erwerbs- und Familienbiografien, Einkommensverläufen, körperlicher und mentaler Gesundheit sowie zu subjektivem Wohlbefinden und Sorgen. Zur Analyse des gesetzlichen Mindestlohns wurden im Rahmen des von der Leibniz-Gemeinschaft geförderten Projekts EVA-MIN (EVALuation des MINdestlohns in Deutschland) in den Jahren 2014 bis 2017 gezielt zusätzliche Fragen in das SOEP aufgenommen. Die durchführende Einrichtung ist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Das SOEP dient in einer Vielzahl von Studien zum Mindestlohn, insbesondere mit Blick auf Lohnentwicklung und Arbeitszeit, als Grundlage (Burauel et al. 2018; Burauel et al. 2017; Bonin et al. 2018; Pusch 2018; Caliendo et al. 2017a).

**56** In der Regel wird in diesem Bericht und den ihm zugrunde liegenden Studien Berlin Ostdeutschland zugeordnet. Dies gilt für die im Rahmen des Berichts ausgewiesenen Ergebnisse auf Basis von VSE/VE, SOEP, PASS, IAB-Betriebspanel, den Daten der Bundesagentur für Arbeit sowie für die des Statistischen Bundesamts. In der VVE wird Berlin dagegen der gängigen Praxis des Statistischen Bundesamts folgend Westdeutschland zugeordnet.

**57** Neben den genannten Befragungen gibt es eine Reihe **weiterer Datenquellen**, die für die Evaluation von spezifischen Aspekten des gesetzlichen Mindestlohns geeignet sein könnten, aber bislang dafür nicht genutzt wurden. Hierzu zählen insbesondere:

<sup>5</sup> In den folgenden Branchen werden Betriebe mit fünf und mehr Beschäftigten befragt: Vorbereitende Baustellenarbeiten, Einzelhandel, Beherbergung, Gastronomie, Grundstücks- und Wohnungswesen, Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung, Architektur und Ingenieurbüros, Dienstleistungen des Sports, Interessenvertretungen und religiöse Vereinigungen, sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen.

<sup>6</sup> In den Haushalten macht in der Regel die Person, die sich am besten mit den Belangen des gesamten Haushalts auskennt (Haushaltsvorstand), Angaben zum Haushalt insgesamt (z. B. Wohnen, Vermögenssituation). Personen über 16 Jahre füllen zudem einen Personenfragebogen aus. Den Personenfragebogen für Kinder unter 16 Jahre füllt in der Regel der Haushaltsvorstand aus.

- » Mannheimer Unternehmenspanel (MUP): Das MUP ist ein seit 1992 am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) aufbereiteter und gepflegter Panel-Datensatz für Unternehmen mit Sitz in Deutschland. Das MUP stellt die hinsichtlich der Beobachtungszahl umfangreichste Unternehmensdatenbank in Deutschland außerhalb der amtlichen Statistik dar. Es enthält Informationen zu mehr als 8 Mio. Unternehmen, die in Deutschland wirtschaftsaktiv sind oder in der Vergangenheit waren, darunter rund 3 Mio., die derzeit im Markt aktiv sind. Das Panel stützt sich auf Unternehmensdaten, die der Verband der Vereine Creditreform, der größten deutschen Kreditauskunftei, dem ZEW halbjährlich zur Verfügung stellt. Zu den erfassten Informationen gehören unter anderem die Adresse, die Eigentümerstruktur, die Branchenzuordnung, Umsätze, die Zahl der Beschäftigten sowie ein Bonitätsindex (Bersch et al. 2014). Das MUP bietet sich insbesondere für Analysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf betriebliche Größen wie Umsatz und Produktivität sowie auf die Wettbewerbsintensität an.
- » Nationales Bildungspanel (NEPS): Das NEPS umfasst mehrere Startkohorten, von Neugeborenen bis hin zu Erwachsenen, um eine große Bandbreite an bildungsbezogenen Fragestellungen zu untersuchen (Blossfeld et al. 2011). Ausgehend von einer Anfangskohorte werden Personen über einen längeren Zeitraum hinweg wiederholt befragt. Das größte Analysepotenzial für die Evaluation des Mindestlohns dürfte die Startkohorte 6 „Erwachsene“ (NEPS-SC6) besitzen, die Personen der Geburtsjahrgänge 1944 bis 1986 umfasst (Bachmann et al. 2018). Auf Basis dieser Startkohorte können beispielsweise Übergänge am Arbeitsmarkt oder die Teilnahme an Weiterbildung untersucht werden. Letztlich bietet das NEPS nur wenige über das SOEP oder PASS hinausgehende Analysemöglichkeiten und steht aktuell noch nicht für den Zeitraum nach der Mindestlohneinführung zur Verfügung.<sup>7</sup>

### › Info-Box 3: Berechnung von Stundenlöhnen

In allen verfügbaren Datensätzen stehen keine Informationen zu Stundenlöhnen zur Verfügung. Vielmehr sind Bruttomonatsverdienste und wöchentliche Arbeitszeiten erfasst. Daraus kann ein Stundenlohn berechnet werden. Angesichts unterschiedlicher Lohnbestandteile (z. B. Zuschläge oder Entgelte für Überstunden) sowie unterschiedlicher Arbeitszeitabgrenzungen (z. B. vertragliche Arbeitszeit oder tatsächlich geleistete Arbeitsstunden) können Stundenlöhne auf verschiedene Arten berechnet werden. Für den vorliegenden Bericht wurden folgende Berechnungsarten verwendet (vgl. Tabelle 1.2 für eine Gegenüberstellung der konkreten Fragen in den einzelnen Erhebungen):

In der Verdienststrukturerhebung (VSE) sowie der Verdiensterhebung (VE) liegen Angaben zum Gesamtbruttoentgelt abzüglich sonstiger Bezüge, zum Verdienst für Überstunden und summarisch zu Zuschlägen für Schicht-, Samstags-, Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit vor. Hinsichtlich der Arbeitszeit werden die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit, die bezahlten Stunden (ohne

<sup>7</sup> Andere Startkohorten, z. B. die Startkohorte 4, bei der Personen befragt werden, die im Schuljahr 2010/11 in der 9. Klasse waren, und Startkohorte 5, bei der Personen befragt werden, die sich im Wintersemester 2010/11 erstmalig an einer Hochschule eingeschrieben haben, sind für die Evaluation der Mindestlohneinführung wenig geeignet. Im Jahr 2015 sind aus den Startkohorten 4 und 5 lediglich hoch selektive Gruppen im Arbeitsmarkt zu beobachten. Dabei handelt es sich um Personen, die ihre Berufsausbildung nicht vollständig durchlaufen haben, oder Studierende, die ihr Studium relativ schnell abgeschlossen haben. Zudem findet sich für beide Kohorten kaum eine geeignete Kontrollgruppe, da die Befragungen jeweils lediglich Personen umfassen, die alle zum gleichen Zeitpunkt, aber nicht in unterschiedlichen Jahren, in die 9. Klasse bzw. eine Hochschule eingetreten sind (Bachmann et al. 2018).

Überstunden) sowie die bezahlten Überstunden erhoben. Die Daten stammen in der Regel aus der Lohnbuchhaltung der jeweiligen Betriebe. Für die Ermittlung des Monatsverdienstes werden vom Gesamtbruttoentgelt Entgelte für Überstunden sowie Zuschläge für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- und Nachtarbeit abgezogen. Der Bruttostundenverdienst ergibt sich durch Division dieses korrigierten Bruttomonatsverdienstes durch die Anzahl der bezahlten monatlichen Arbeitsstunden ohne Überstunden. Die monatlichen Arbeitsstunden werden aus der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit durch Multiplikation mit dem Faktor 4,345 (Anzahl der Wochen in einem Monat) berechnet.

**Tabelle 1.2: Berechnung des Stundenlohns in VSE/VE, SOEP und PASS**

	VSE/VE	SOEP	PASS
Lohn	Monatliches Gesamtbruttoentgelt im Berichtsmonat abzüglich Entgelte für Überstunden sowie Zuschläge für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- und Nachtarbeit.	Bruttoerwerbseinkommen (ohne Sonderzahlungen, aber inklusive Überstundenzuschlägen) des letzten Monats vor Befragungszeitpunkt. Konkrete Frage: „Wie hoch war Ihr Arbeitsverdienst im letzten Monat? Wenn Sie im letzten Monat Sonderzahlungen hatten, z. B. Urlaubsgeld oder Nachzahlungen, rechnen Sie diese bitte nicht mit. Entgelt für Überstunden rechnen Sie dagegen mit.“	Monatsbruttoentgelt des Vormonats. Konkrete Frage: „Wie hoch war Ihr Arbeitseinkommen aus dieser Tätigkeit im letzten Monat? Bitte geben Sie zunächst Ihr Bruttoeinkommen an, also Ihr Einkommen vor Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Wenn Sie im letzten Monat Sonderzahlungen hatten, z. B. Weihnachtsgeld oder Nachzahlungen, rechnen Sie diese bitte nicht mit. Entgelt für Überstunden rechnen Sie dagegen mit.“
Arbeitszeit	Anzahl der bezahlten monatlichen Arbeitsstunden im Berichtsmonat ohne Überstunden. Falls diese Angabe nicht vorliegt, wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit verwendet.	a) Vertragliche Arbeitszeit: „Wie viele Wochenstunden beträgt Ihre vereinbarte Arbeitszeit ohne Überstunden?“ b) Tatsächliche Arbeitszeit: „Und wie viel beträgt im Durchschnitt Ihre tatsächliche Arbeitszeit pro Woche einschließlich eventueller Überstunden?“	a) Vertragliche Arbeitszeit: „Wie viele Stunden pro Woche beträgt jetzt Ihre vertraglich vereinbarte Arbeitszeit ohne Überstunden?“ b) Tatsächliche Arbeitszeit: „Und wie viele Stunden beträgt jetzt Ihre tatsächliche Arbeitszeit pro Woche, einschließlich regelmäßig geleisteter Überstunden, Mehrarbeit usw.?“
Quelle	Angaben der Betriebe, die zumeist auf Informationen aus ihrer Lohnbuchhaltung zurückgreifen	Individuelle Angaben der Befragten. Die Interviewer sind angehalten, die Befragten zur Herbeihaltung ihrer Lohnunterlagen aufzufordern.	Individuelle Angaben der Befragten. Kein expliziter Hinweis Unterlagen hinzuzuziehen. Validierung mit Leistungsdaten erfolgt nicht grundsätzlich, ist jedoch bei verknüpften Datensätzen möglich.
Faktor	4,345	4,33	4,33
Zeitraum	Monat April	1. Halbjahr mit Schwerpunkt auf dem Monat April	Hauptfeldphase zwischen Februar und April

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) werden der monatliche Arbeitsverdienst inklusive der Entgelte für Überstunden, aber ohne Sonderzahlungen, sowie die durchschnittliche tatsächliche und vertragliche wöchentliche Arbeitszeit durch Selbstauskunft der Befragten erhoben. Die Stundenlöhne werden durch Division der monatlichen Bruttoerwerbseinkommen durch die monatliche Arbeitszeit berechnet. Zur Berechnung der monatlichen Arbeitszeit wird die wöchentliche Arbeitszeit mit dem Faktor 4,33 multipliziert. Als Arbeitszeit können die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit oder die nach Auskunft der Befragten tatsächliche Arbeitszeit einschließlich bezahlter und ggf. unbezahlter Mehrarbeit herangezogen werden. Da die tatsächliche Arbeitszeit bei den meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern höher ist als die vertraglich vereinbarte, liegt der Stundenlohn auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit in der Regel unter dem, der sich auf Grundlage der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit ergibt. Im vorliegenden Bericht wird für die Berechnung des Stundenlohns die vertragliche Arbeitszeit verwendet, womit die Mindestlohnkommission der Methodik des DIW (Burauel et al. 2018; Burauel et al. 2017) folgt. Im Ersten Bericht der Mindestlohnkommission wurde eine andere Methode (Brenke und Müller 2013) zur Berechnung des Stundenlohns verwendet. Dadurch weicht die Zahl zum Kreis der Mindestlohnbetroffenen auf Basis des SOEP zwischen dem Ersten und Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission ab.

Neben dem SOEP wird auch das Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) regelmäßig für wissenschaftliche Analysen zum Mindestlohn herangezogen (vgl. z. B. Bruckmeier und Becker 2018; Pusch und Seifert 2017a, b; Pusch und Rehm 2017a, b). Die Informationen basieren wie im SOEP auf Angaben von Beschäftigten. Die Fragen zu Lohneinkommen und Arbeitszeit sind im PASS ähnlich, teils sogar identisch wie im SOEP. Neben der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit ist auch die tatsächliche Arbeitszeit als Variable verfügbar. Dementsprechend ist auch die Stundenlohnberechnung auf Basis der PASS-Daten mit denen des SOEP vergleichbar.

### 1.6.2 Verdienststrukturerhebung, Verdiensterhebungen und Sozio-oekonomisches Panel im Vergleich

**58** Die Verdienststrukturerhebung (VSE) und Verdiensterhebungen (VE) sowie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) sind die wichtigsten Datensätze zur Analyse der Entwicklung und Verteilung von Stundenlöhnen sowie damit verbunden auch der Frage, wie verbreitet Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns sind (vgl. hierzu Abschnitt 2.4.1).<sup>8</sup> Die VE beziehen sich auf den April des jeweiligen Jahres. Die Interviews des SOEP werden im ersten Halbjahr mit Schwerpunkt ebenfalls auf dem Monat April durchgeführt. Aufgrund unterschiedlicher Erhebungskonzepte und Abgrenzungen von Variablen liefern die beiden Datenquellen auf gleiche bzw. ähnliche Fragestellungen teilweise unterschiedliche Antworten. Die Gründe für die Unterschiede lassen sich grob zwei Bereichen zuordnen: zum einen der Perspektive der Befragung und den abgefragten Sachverhalten, insbesondere zu Lohn und Arbeitszeit, zum anderen dem Untersuchungsdesign und den damit repräsentierten Grundgesamtheiten, d. h. der Abgrenzung des Personenkreises, für

<sup>8</sup> Grundsätzlich kommt auch das PASS aufgrund der darin enthaltenen Variablen für die Analyse in Betracht, hat aber in seiner Konzeption mit dem Schwerpunkt auf den Bezug von Sozialleistungen, insbesondere dem Arbeitslosengeld II, einen anderen Fokus. In seiner Anlage als Befragung von Personen in privaten Haushalten ist das PASS letztlich mit dem SOEP vergleichbar und kommt bei ähnlichen Fragestellungen auch zu ähnlichen Ergebnissen.

den Aussagen getroffen werden können. Zwar gibt es erste Arbeiten zum Vergleich beider Erhebungen (vgl. z. B. Dütsch et al. 2017), für eine tiefer gehende und abschließende Bewertung ist es derzeit aber noch zu früh. Daher beschränkt sich die Mindestlohnkommission in ihrem vorliegenden Bericht im Wesentlichen auf die Dokumentation der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ergebnisse von VSE/VE (Statistisches Bundesamt 2016c, 2017c, d) und den vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) veröffentlichten Ergebnissen zum SOEP (Burauel et al. 2017). Es werden keine eigenen Berechnungen zum Anteil der Beschäftigten unterhalb der Mindestlohngrenze vorgelegt.

- 59** VSE und VE stützen sich auf die Befragung von Betrieben. Das SOEP ist eine Personen- bzw. Haushaltsbefragung. Die VSE/VE-Daten basieren auf Angaben der Betriebe, die zumeist auf Informationen aus ihrer Lohnbuchhaltung zurückgreifen. Die SOEP-Daten beruhen auf Angaben der befragten Beschäftigten. Während die VSE eine verpflichtende Befragung ist, ist die Teilnahme sowohl an den VE als auch am SOEP freiwillig. Beide Befragungen haben grundsätzliche Einschränkungen: Eine Schwäche der VSE/VE ist, dass nicht auszuschließen ist, dass Betriebe Unterschreitungen des Mindestlohns nicht berichten bzw. dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe tendenziell weniger geneigt waren, an den VE teilzunehmen (Statistisches Bundesamt 2017c: 47).<sup>9</sup> Eine Schwäche des SOEP ist, dass die Angaben von Beschäftigten ungenauer sein können und dass nicht auszuschließen ist, dass Arbeitszeiten tendenziell überschätzt werden.
- 60** Neben diesen grundsätzlich unterschiedlichen Perspektiven gibt es bei der konkreten Abfrage der Angaben zu Lohn und Arbeitszeit Unterschiede zwischen beiden Erhebungen (vgl. hierzu auch Info-Box 3). Die VSE/VE berechnet den Stundenlohn auf Basis der bezahlten Stunden (ohne Überstunden) und dem entsprechenden Verdienst (ohne Überstundenentgelt und Sonderzahlungen). Im Jahr 2015 lagen die bezahlten Stunden in 40 Prozent der Fälle nicht vor, sodass stattdessen die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit herangezogen wurde. Seit dem Jahr 2016 sind die befragten Betriebe dazu angehalten, bei allen Beschäftigten auch die bezahlten Stunden anzugeben. In VSE und VE werden auch Überstundenentgelte und Zuschläge erfasst. Allerdings lassen sich die Zuschläge nicht danach differenzieren, inwiefern sie auf den Mindestlohn anrechenbar sind (vgl. auch Rdnr. 100). Im SOEP werden die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit sowie die im Durchschnitt tatsächlich geleisteten Stunden („tatsächliche Arbeitszeit“) erhoben. Daraus können ein „vertraglicher Stundenlohn“ und ein „tatsächlicher Stundenlohn“ berechnet werden. Der zugrunde gelegte Bruttomonatslohn ist in beiden Fällen der gleiche, da im SOEP nicht zwischen regulärem Verdienst, Überstundenentgelten und Zuschlägen unterschieden werden kann. Die Mindestlohnkommission folgt bei der Auswertung der SOEP-Daten der auch vom DIW hauptsächlich verwendeten Variante und weist vorrangig die Stundenlöhne auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit aus (Burauel et al. 2017; Burauel et al. 2018).<sup>10</sup> Gleichzeitig wird an entsprechenden Stellen auf die Abweichungen zwischen der von den Beschäftigten genannten vertraglichen und tatsächlichen Arbeitszeiten eingegangen (vgl. insbesondere Abschnitte 2.4.1, 2.4.3 und 3.3).

<sup>9</sup> Gängige Softwareprogramme für die Lohnbuchhaltung weisen im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung darauf hin, wenn aufgrund der Angaben zu Lohn und Arbeitszeit Stundenlöhne unterhalb der Mindestlohngrenze liegen.

<sup>10</sup> Tatsächlich geleistete Arbeitsstunden sind nach Einschätzung des DIW grundsätzlich sensibler für Messfehler, da diese für einen unbestimmten Zeitraum abgefragt werden (Burauel et al. 2018: 16f.). Außerdem korrespondieren die angegebenen Arbeitszeiten dadurch nicht unbedingt mit dem auf den Vormonat bezogenen Bruttoverdienst. Weiterhin kann die Vergütungsart von Überstunden nicht in jedem Fall eindeutig geklärt werden (etwa bei Arbeitszeitkonten). Es ist zudem nicht auszuschließen, dass angegebene tatsächliche Arbeitsstunden auch Zeiten beinhalten, die formal nicht als Arbeitszeit gelten (z. B. Pausenzeiten), was zu einer Unterschätzung des Stundenlohns führen würde. Bei der Verwendung von vertraglichen Stundenlöhnen muss hingegen berücksichtigt werden, dass das monatliche Arbeitsentgelt Überstunden einschließt. Werden die Überstunden nicht zeitlich ausgeglichen, sondern entlohnt, stellt der vertragliche Stundenlohn eine Überschätzung des relevanten Stundenlohns dar.

Grundsätzlich sind auch andere Stundenlohnkonzepte denkbar, die zu entsprechend anderen Ergebnissen kommen. Ein Beispiel dafür ist die Studie von Pusch (2018).<sup>11</sup>

**61** Neben der Perspektive und den erfassten Lohn- und Arbeitszeitinformationen unterscheiden sich VSE/VE und SOEP in ihrem Untersuchungsdesign und den damit repräsentierten Grundgesamtheiten. Die Ergebnisse des Statistischen Bundesamts zu VSE/VE repräsentieren eine Grundgesamtheit von rund 36 Mio. Beschäftigungsverhältnissen, die vom DIW berichteten Zahlen auf Basis des SOEP beziehen sich auf rund 26,2 Mio. abhängig Beschäftigte.<sup>12</sup> Die Unterschiede lassen sich im Wesentlichen durch fünf Faktoren erklären. Bei Berücksichtigung aller Faktoren liegen die Beschäftigtenzahlen in beiden Erhebungen nahe an der Zahl von 37,2 Mio. abhängigen Beschäftigungsverhältnissen der Bundesagentur für Arbeit (Stichtag: 30. April 2016, Beschäftigte ab 18 Jahren, ohne Auszubildende). Erstens hat das DIW in seinen Berechnungen keine Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt, für die ein Branchenmindestlohn – unabhängig von dessen Höhe – gilt (Burauel et al. 2017: 1112). Dies sind rund 4,5 Mio. Beschäftigte. Zweitens werden rund 2,8 Mio. Personen mit fehlenden Angaben zur Arbeitszeit bei den DIW-Berechnungen nicht berücksichtigt. Drittens berücksichtigen die SOEP-Auswertungen nur Beschäftigungsverhältnisse, die im Hauptberuf ausgeübt werden. Daher sind rund 2,7 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse („Minijobs“), die nebenberuflich und damit zusätzlich zu einer Haupttätigkeit ausgeübt werden, nicht in der Grundgesamtheit enthalten. Ab dem Erhebungsjahr 2017 wird sich dies aufgrund zusätzlich erhobener Informationen zur Nebentätigkeit voraussichtlich ändern. Umgekehrt sind, viertens, in der VSE/VE weniger geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erfasst als in den Daten der Bundesagentur für Arbeit. In der VE 2016 werden 2,3 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse weniger als in der BA-Statistik ausgewiesen, während die Daten der Minijob-Zentrale und Hochrechnungen auf Basis des SOEP zu einer ähnlichen Gesamtzahl an geringfügig Beschäftigten in Deutschland kommen wie die BA-Daten. Diese Differenzen lassen sich insbesondere auf das Erhebungsdesign der VSE/VE zurückführen, da in der VSE/VE ausschließlich Beschäftigungsverhältnisse erfasst sind, die über den gesamten Monat April hinweg Bestand hatten.<sup>13</sup> Der fünfte Unterschied ist schließlich, dass in der VSE/VE aufgrund ihres Charakters als Betriebsbefragung private Haushalte als Arbeitgeber nicht erfasst werden, während Beschäftigte in privaten Haushalten im SOEP enthalten sind. Laut BA-Daten arbeiten in Deutschland rund 50 Tsd. sozialversicherungspflichtig und rund 280 Tsd. geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten.

**62** Für die VSE besteht Auskunftspflicht, bei den VE ist die Teilnahme freiwillig. In der VE 2015 machten 6.143 Betriebe verwertbare Angabe zu den Verdiensten und Arbeitszeiten von 69.900 Beschäftigungsverhältnissen. Bei insgesamt rund 52 Tsd. angeschriebenen Betrieben entspricht dies einer Teilnahme- bzw. Rücklaufquote von 12,8 Prozent (Statistisches Bundesamt 2017c). In der VE 2016 machten 7.210 Betrieben Angaben über 68.615 Beschäftigungsverhältnisse. Bei 125 Tsd. angeschriebenen Betrieben entspricht dies einer Teilnahme- bzw. Rücklaufquote von 6,3 Prozent (Statistisches Bundesamt 2017d). Im Jahr 2017 schließlich machten 8.295 Betriebe Angaben zu 76.326 Beschäftigungsverhältnissen (Sonderauswertung). Dies entspricht bei 58 Tsd. angeschriebenen Betrieben einer Teilnahme- bzw. Rücklaufquote von 14,3 Prozent. Das

<sup>11</sup> Pusch (2018) nutzt die vertragliche Arbeitszeit unter Einbeziehung von bezahlten Überstunden im Vormonat. Für nach Tarif bezahlte Beschäftigte wurden tarifliche Überstundenzuschläge in die Berechnung aufgenommen.

<sup>12</sup> Zur Begrifflichkeit: Bei Beschäftigungsverhältnissen wird jedes Arbeitsverhältnis einzeln gezählt. Wenn ein Beschäftigter also zwei Arbeitsverträge (z. B. Hauptbeschäftigung und „Minijob“) hat, werden diese als zwei Beschäftigungsverhältnisse gezählt. Allerdings werden bei den SOEP-Auswertungen durch das DIW keine Nebentätigkeiten berücksichtigt, sodass jeder Beschäftigte hier auch nur ein Beschäftigungsverhältnis hat.

<sup>13</sup> Analysen zur Erklärung der Differenzen in der Zahl der geringfügig Beschäftigten wurden in einer Sonderauswertung anhand der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) durchgeführt (Bachmann und Felder 2018). Dabei stellten geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, die im Laufe des Aprils begannen oder endeten und aufgrund des Erhebungsdesigns der VSE/VE nicht erfasst wurden, den wichtigsten Faktor dar (für methodische Erläuterungen zu den IEB siehe Rdnr. 52).

Statistische Bundesamt schätzt die Zusammensetzung der teilgenommenen Betriebe durchaus als repräsentativ ein (Statistisches Bundesamt 2017c: 45). Dennoch deuten Auswertungen darauf hin, dass Betriebe, die vom Mindestlohn betroffen waren, sich tendenziell weniger häufig an der Befragung beteiligten (Statistisches Bundesamt 2017c: 47). Die Bedeutung dieser Einschränkung wird sich erst mit der VSE 2018, für die eine Auskunftspflicht besteht, aufklären. Für das SOEP ist die Teilnahme ebenfalls freiwillig. Da es sich um eine Panelbefragung handelt, werden jedes Jahr die gleichen Personen befragt. Die Teilnahmequote von Haushalten, die auch im Vorjahr erfolgreich kontaktiert wurden, liegt je nach Teilstichprobe zwischen rund 88 und 63 Prozent (Kroh et al. 2018: 57).<sup>14</sup>

- 63** Für den persönlichen Anwendungsbereich wurde sowohl in der VSE/VE als auch im SOEP für die in diesem Bericht dokumentierten Ergebnisse eine möglichst dem Mindestlohngesetz entsprechende Abgrenzung der Grundgesamtheit vorgenommen. Dies bedeutet insbesondere, dass keine Ausbildungsverhältnisse, keine Praktikantinnen und Praktikanten und keine Beschäftigungsverhältnisse von Personen unter 18 Jahren berücksichtigt wurden.<sup>15</sup> Für die letzten beiden Gruppen stellt dies nur eine Annäherung dar, da es zum einen Praktika gibt, die unter den Geltungsbereich des Mindestlohns fallen, sowie zum anderen auch Personen unter 18 Jahren bei Vorliegen einer abgeschlossenen Berufsausbildung Anspruch auf den Mindestlohn haben. Auch Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen („1-Euro-Jobs“), Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe und in Werkstätten für Menschen mit Behinderung wurden nicht berücksichtigt. Schließlich wurden Personen in Altersteilzeit aufgrund der Schwierigkeiten bei der Berechnung des Stundenlohns nicht berücksichtigt.
- 64** Die genannten methodischen Unterschiede führen zu teils erheblichen Unterschieden zwischen den Ergebnissen der VSE/VE und des SOEP. Dies gilt insbesondere für die Zahl der Beschäftigten unterhalb der Mindestlohngrenze (vgl. ausführlich Abschnitt 2.4.1).

### 1.6.3 Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Datenqualität

- 65** Um die Datenbasis für die Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns weiter zu verbessern, empfiehlt die Mindestlohnkommission folgende konkrete Maßnahmen:
- 66** Es sollte sichergestellt werden, dass das Statistische Bundesamt jährliche Daten zur Entwicklung von Verdiensten und Arbeitszeiten für den Zweck der Mindestlohnevaluation zur Verfügung stellt. Freiwillige Erhebungen wie die bislang auf Basis von § 7 Bundesstatistikgesetz (BStatG) durchgeführten Erhebungen stellen angesichts der bisherigen Erfahrungen mit den Verdiensterhebungen der Jahre 2015 bis 2017 keine Alternative für dauerhafte, amtliche Verdienststatistiken mit Auskunftspflicht dar (Statistisches Bundesamt 2017c: 66). Dabei sollte auch überlegt werden, inwiefern die Verdienststrukturerhebung (VSE) und die Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE) besser miteinander verzahnt werden können, um hinsichtlich der Entwicklung von Verdiensten und Arbeitszeiten eine einheitliche Datengrundlage zu schaffen. Hierfür wäre eine Änderung des Verdienststatistikgesetzes (VerdStatG) erforderlich. Für Forschungszwecke wäre zudem die

<sup>14</sup> Das SOEP unterscheidet verschiedene Stichproben (Samples). Das älteste Sample (A), für das eine Langzeitbetrachtung möglich ist, stammt aus dem Jahr 1984 und umfasst westdeutsche Haushalte, das jüngste Sample ist die sogenannte IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (M1 und M2) mit der Ausweitung auch auf Geflüchtete (M3/M4).

<sup>15</sup> Für die Gruppe der 18-Jährigen selbst konnte in der VSE und der VE das Alter nur näherungsweise bestimmt werden, da nicht der Geburtstag, sondern nur das Geburtsjahr erfasst wurde. Für das SOEP ist eine tagesgenaue Abgrenzung möglich, da der Geburtstag der Befragten erhoben wird.

Anlage der Erhebungen als Panel sinnvoll, da nur durch solch ein Untersuchungsdesign kausale Wirkungsanalysen möglich sind (vgl. auch Burauel et al. 2018: 92; Bonin et al. 2018: 124).

- 67** Unabhängig von grundsätzlichen Überlegungen zur Gewährleistung einer dauerhaften, verlässlichen Bereitstellung von Verdienst- und Arbeitszeitdaten der amtlichen Statistik zur Evaluation des Mindestlohns sollte kurzfristig eine Lösung gefunden werden, damit die Mindestlohnkommission auch für ihren Dritten Bericht, den sie bis Ende Juni 2020 vorzulegen hat, Daten der amtlichen Statistik zur Verdienst- und Arbeitszeitentwicklung für das Jahr 2019 zur Verfügung hat. Das Jahr 2018 ist über die reguläre Verdienststrukturerhebung 2018 abgedeckt.
- 68** Von zentraler Bedeutung ist, auch mit Blick auf die Evaluation des Mindestlohngesetzes durch die Bundesregierung im Jahr 2020, dass die Voraussetzungen für die empirische Messung der Nichteinhaltung des Mindestlohns verbessert werden. Dies umfasst auch einen systematischen Vergleich der relevanten Datensätze, insbesondere der Verdienststrukturerhebung (VSE) bzw. Verdiensterhebung (VE) des Statistischen Bundesamts, des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS), und der darin erfassten Angaben zu Arbeitszeiten und Löhnen.
- 69** Als weitere wichtige Maßnahme zur Verbesserung der Datenlage für die wissenschaftliche Evaluation des Mindestlohns hatte die Mindestlohnkommission (2016: 32) in ihrem Ersten Bericht eine Verknüpfung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit bzw. der darauf aufbauenden Datensätze der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) mit der Verdienststrukturerhebung (VSE) empfohlen. Die Beschäftigtenstatistik und die darauf aufbauenden IEB enthalten zwar detaillierte Informationen zu den Erwerbsverläufen von Beschäftigten, haben aber eine entscheidende Schwäche: Die Arbeitszeit wird nur sehr grob erfasst, sodass die Berechnung von Stundenlöhnen nicht möglich ist. Jedoch ist die Ermittlung möglichst exakter Stundenlöhne für die Evaluation des (stundenbezogenen) Mindestlohns eine zentrale Voraussetzung. Dieses Defizit ließe sich durch eine Verknüpfung beider Datensätze beheben. Inzwischen liegt ein erstes Fachkonzept vor, wie eine solche Verknüpfung aussehen könnte (Himmelreicher et al. 2017).

## 1.7 Beauftragte Forschungsprojekte und Expertisen 2016 bis 2018

- 70** In Vorbereitung des vorliegenden Zweiten Berichts hat die Mindestlohnkommission eine Reihe von Forschungsprojekten und Expertisen beauftragt. Die Endberichte dieser Studien sind auf der Website der Mindestlohnkommission abrufbar. Die in den Endberichten dokumentierten Ergebnisse und vorgenommenen Interpretationen liegen in der alleinigen Verantwortung der beauftragten Institute und spiegeln nicht notwendigerweise die Einschätzung der Kommission wider.
- 71** Als Studien wurden beauftragt:
- » Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und Evaluation Office Caliendo: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur (Burauel et al. 2018)
  - » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern („Aufstocker“) (Bruckmeier und Becker 2018)



- » Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und Evaluation Office Caliendo: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit (Bonin et al. 2018)
- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen (Bossler et al. 2018)
- » Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und SOKO Institut: Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (Koch et al. 2018)
- » Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK): Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive (Herr et al. 2017)
- » RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung: Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus neoklassisch geprägter Perspektive (Braun et al. 2017)
- » Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW): Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit (Späth et al. 2018)
- » RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW): Vergleich von Datenquellen für eine Analyse von Übergängen am Arbeitsmarkt (Bachmann et al. 2018)



## **2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**



# 2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

**72** Der Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor zu niedrigen Löhnen ist ein wesentliches Ziel des Mindestlohngesetzes, das mit der Einführung einer absoluten Lohnuntergrenze in Höhe von anfangs 8,50 Euro brutto pro Stunde erreicht werden soll. Von zentralem Interesse für die Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns ist damit insbesondere der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnentwicklung und damit einhergehend die Umsetzung (Compliance) des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns. Darüber hinaus sind mögliche Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere auf die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern („Aufstockerinnen und Aufstocker“) sowie weiter gefasst auch auf die Armutsgefährdung zu analysieren.

## 2.1 Verdienstentwicklung

**73** Für eine erste Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf die Verdienstentwicklung wird die Entwicklung der Löhne und Gehälter in der Gesamtwirtschaft mit der Entwicklung in Branchen verglichen, die besonders von der Einführung des Mindestlohns betroffen waren. Als vom Mindestlohn hoch betroffene Branchen werden auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2014 die 20 Branchen definiert, die im Jahr 2014 den höchsten Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro aufwiesen (vgl. ausführlich Info-Box 4). Zudem wird die Lohnentwicklung in unterschiedlichen Beschäftigtengruppen betrachtet. Die Analysen basieren auf der Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) des Statistischen Bundesamts, die als geeignetste amtliche Datenbasis für die Beschreibung der aggregierten Lohnentwicklung über einen längeren Zeitraum gilt.<sup>16</sup> Die VVE berücksichtigt allerdings nur Betriebe mit mindestens zehn bzw. in ausgewählten Branchen mit mindestens fünf Beschäftigten (vgl. auch Rdnr. 53). Somit ist die Verdienstentwicklung in Kleinstbetrieben, die vergleichsweise hohe Anteile von Beschäftigten mit Löhnen unterhalb des Mindestlohns aufweisen, in den VVE-Daten nicht berücksichtigt.

<sup>16</sup> Es wird die Entwicklung der Indizes der Arbeitnehmerverdienste dargestellt (2015 = 100). Diese erfassen die Verdienstentwicklung bei jeweils gleicher Beschäftigtenstruktur wie im Vorjahr (Kettenindex). Die Ergebnisse unterscheiden sich von der Entwicklung der absoluten Arbeitnehmerverdienste. Durch die Umstellung des Basisjahrs von 2010 auf 2015 kann es zu geringfügigen Abweichungen zu den im Ersten Bericht der Mindestlohnkommission ausgewiesenen Zahlen kommen.

#### › Info-Box 4: Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Branchen

Für eine Reihe von Analysen werden im Rahmen dieses Berichts Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit betrachtet. Dafür wurden auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2014 die 20 Branchen ausgewählt, die im Jahr 2014 den höchsten Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro aufwiesen. Dabei wurden Beschäftigungsverhältnisse von Personen ab 18 Jahren berücksichtigt, ohne Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten, Beschäftigte in Altersteilzeit, betreute Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe oder in Werkstätten für Menschen mit Behinderung sowie in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“).

Als Grundlage für die Auswahl der Branchen diente die Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008), mit der Unternehmen für statistische Zwecke bestimmten Branchen zugeordnet werden. Es existieren – als höchste Gliederungsebene – insgesamt 21 Abschnitte (sogenannte „Einsteller“), die sich aus insgesamt 88 Abteilungen („Zweisteller“) mit wiederum insgesamt 238 Gruppen („Dreisteller“) sowie 615 Klassen („Viersteller“) zusammensetzen. Die Auswahl der vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen erfolgte zunächst auf Ebene der Gruppen. Statt der Gruppen wurden die übergeordneten Abteilungen verwendet, wenn alle oder wesentliche Gruppen in den Abteilungen einen hohen Anteil an Betroffenheit aufwiesen. Dies trifft für die Fischerei, die Gastronomie, die Beherbergung, die Vermietung beweglicher Sachen, die Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung sowie – etwas weniger ausgeprägt – für den Einzelhandel zu. Diese Branchen werden demgemäß als Abteilungen abgebildet. Umgekehrt wurde die untergeordnete Klasse verwendet, wenn deren hohe Betroffenheit auf Ebene der Gruppe nicht sichtbar war. Dies trifft auf den Betrieb von Taxis zu. In die Liste wurden zusätzlich die privaten Haushalte mit Hauspersonal aufgenommen. Diese Abteilung der WZ 2008 wird von der VSE nicht erfasst. Die Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit weist die privaten Haushalte mit Hauspersonal jedoch als eine der Branchen mit der höchsten Betroffenheit von Niedriglöhnen aus (Frank und Grimm 2010: 28).

Nach dieser Systematik fanden sich die höchsten Anteile von Beschäftigungsverhältnissen, die im Jahr 2014 Stundenlöhne unter 8,50 Euro aufwiesen, im Taxigewerbe, im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen sowie in der Gastronomie (Tabelle 2.1). So wurden beispielsweise in der Gastronomie vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 51,5 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 8,50 Euro je Stunde vergütet. Während die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns damit in einigen Branchen eine hohe Relevanz hat, gab es im Jahr 2014 auch eine große Zahl von Branchen, in denen Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro nahezu keine Rolle spielten. So lag beispielsweise im Hoch- und Tiefbau, im Maschinenbau, in der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen sowie in der Erbringung von Finanzdienstleistungen und in der öffentlichen Verwaltung der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro bei jeweils 2 Prozent oder darunter.

In vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen werden rund 61 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse von Frauen ausgeübt. Gleichzeitig kommen Stundenlöhne unter 8,50 Euro bei Frauen in

diesen Branchen nicht überproportional häufig vor, sondern entsprechen mit 63 Prozent in etwa ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung (vgl. Anhangtabelle A.3).

**Tabelle 2.1: Branchen mit dem höchsten Anteil an Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014**

Wirtschaftszweig	Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt		Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlohn unter 8,50 Euro	
	In Tsd.	In Tsd.	In Tsd.	In Prozent
Betrieb von Taxis	121	84	69,6	
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	84	48	56,7	
Gastronomie	1.119	576	51,5	
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	440	176	40,1	
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	235	79	33,6	
Fischerei und Aquakultur	3	1	33,2	
Beherbergung	434	142	32,6	
Private Wach- und Sicherheitsdienste	160	51	32,0	
Herstellung von Back- und Teigwaren	306	94	30,8	
Call Center	109	32	29,9	
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	51	14	27,9	
Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen	212	56	26,6	
Werbung	164	40	24,6	
Personenbeförderung in der Binnenschifffahrt	4	1	23,7	
Hausmeisterdienste	98	23	23,1	
Reparatur von Gebrauchsgütern	29	6	22,1	
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	150	33	21,9	
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	2.644	575	21,8	
Vermietung von beweglichen Sachen	101	17	16,6	
Private Haushalte mit Haushaltspersonal	k. A.	k. A.	k. A.	

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, eigene Berechnungen.

Von den so abgegrenzten Branchen mit einer hohen Mindestlohnbetreffenheit zu unterscheiden sind solche Branchen, die zwar ebenfalls einen hohen Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit

einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro im Jahr 2014 aufwiesen, jedoch aufgrund von tariflichen Übergangsregelungen von der Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns befristet ausgenommen waren (vgl. Abschnitt 1.2). Da die Zuordnung der Branchentarifverträge nicht genau mit den Wirtschaftszweigen übereinstimmt, stellen die Beschäftigtenzahlen nur eine grobe Schätzung dar, um die Größenverhältnisse zu verdeutlichen (Tabelle 2.2).

In den Branchen mit tariflichen Übergangsregelungen waren im Jahr 2014 rund 43 Prozent der Beschäftigten Frauen. Jedoch wurden rund 61 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 Euro von Frauen ausgeübt. Frauen erzielten in diesen Branchen, in denen mehrheitlich Männer tätig sind, also vergleichsweise häufig eine sehr niedrige Entlohnung (vgl. Anhangtabelle A.4).

**Tabelle 2.2: Anzahl und Anteil von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014 in Branchen mit tariflichen Übergangsregelungen**

Wirtschaftszweig	Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt		Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlohn unter 8,50 Euro	
	In Tsd.	In Tsd.	In Tsd.	In Prozent
Frisör- und Kosmetiksalons	199	88	44,4	
Wäscherei und chemische Reinigung	69	25	36,6	
Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten	288	105	36,3	
Schlachten und Fleischverarbeitung	172	33	19,2	
Herstellung von Bekleidung	37	5	14,5	
Herstellung von Textilien	77	10	12,7	
Überlassung von Arbeitskräften	727	91	12,6	
Garten- und Landschaftsbau sowie Erbringung von sonstigen gärtnerischen Dienstleistungen	130	14	10,9	
Forstwirtschaft und Holzeinschlag	27	3	10,2	

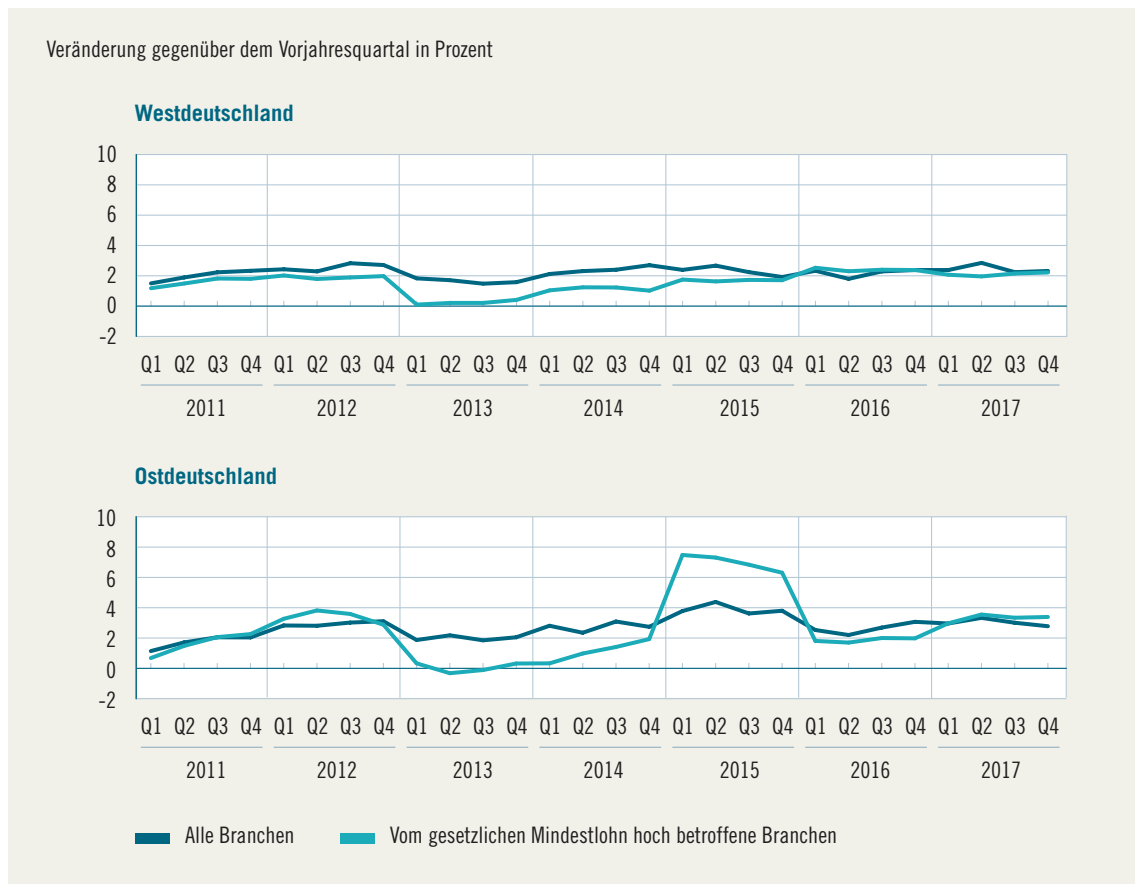
Anmerkung: Die Zuordnung der Branchentarifverträge stimmt nicht genau mit den Wirtschaftszweigen überein. Die dargestellten Beschäftigtenzahlen stellen nur eine grobe Schätzung dar.  
Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, eigene Berechnungen.

- 74 Auf aggregierter Ebene zeigen sich lediglich in Ostdeutschland für das Jahr 2015 sichtbare überdurchschnittliche Anstiege der Stundenverdienste in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen. Dort stiegen die Stundenlöhne, berechnet als Durchschnitt der jeweiligen Quartalswerte, um rund 7 Prozent gegenüber dem Vorjahr, während der durchschnittliche Stundenverdienstanstieg in Ostdeutschland rund 4 Prozent betrug. Im Jahr 2016 war der Anstieg in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen wie schon in den Jahren 2013 und 2014 unterdurchschnittlich. Nach der Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2017 verlief die Entwicklung der Stundenverdienste in diesen Branchen geringfügig über der durchschnittlichen Ent-



wicklung in Ostdeutschland und betrug im Jahresmittel rund 3,3 Prozent. Eine überdurchschnittliche Entwicklung der Stundenverdienste gab es in Ostdeutschland im Jahr 2015 zudem bei nicht tarifgebundenen Betrieben, in denen die Löhne um 4,3 Prozent stiegen, während die Entwicklung bei tarifgebundenen Betrieben 3,3 Prozent betrug. In Westdeutschland konnten die Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit nach einer unterdurchschnittlichen Entwicklung zwischen den Jahren 2011 und 2014 zu Beginn des Jahres 2016 aufholen und zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Westdeutschland aufschließen. In den Jahren 2011 bis 2014 lag der durchschnittliche Anstieg der Stundenverdienste in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen in Westdeutschland bei rund 1,2 Prozent pro Jahr und über alle Branchen hinweg bei rund 2,2 Prozent. Während die Verdienstentwicklung in diesen Branchen im Jahr 2015 weiterhin unterdurchschnittlich war, schloss sich diese Lücke in den Jahren 2016 und 2017 und der Anstieg lag bei jeweils rund 2,2 Prozent (Abbildung 2.1).

**Abbildung 2.1: Veränderung der Stundenlöhne für Beschäftigte insgesamt und in Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit**



Anmerkung: Index der Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen (2015 = 100), Voll- und Teilzeitbeschäftigte ohne geringfügig Beschäftigte. Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 4 beschrieben.

Quelle: Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE), eigene Berechnungen.

- 75 Deutlich sichtbarer wird die Wirkung des Mindestlohns auf die Stundenverdienstentwicklung, wenn man innerhalb der vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen Männer und Frauen sowie verschiedene Leistungsgruppen in West- und Ostdeutschland getrennt betrachtet (Abbildung 2.2). Bei An- und vor allem Ungelernten sind für das Jahr 2015 weit überdurchschnittliche Lohnsteigerungen erkennbar. In Ostdeutschland stieg der Bruttostundenverdienst von ungelerten Männern im Jahr 2015 um 13,5 Prozent, von ungelerten

Frauen um 12,6 Prozent an. Für angelernte Männer und Frauen waren es 9,4 bzw. 9,9 Prozent. Auch über alle Qualifikationsgruppen hinweg war die Verdienstentwicklung von Frauen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen mit rund 7,9 Prozent stärker als bei Männern mit rund 6,0 Prozent (ohne Abbildung). Auch in Westdeutschland waren, wenngleich auf deutlich niedrigerem Niveau im Jahr 2015, bei an- und ungelerten Arbeitskräften in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen überdurchschnittliche Anstiege zu verzeichnen. Bei Ungelernten waren es jeweils rund 4 Prozent, bei Angelernten 2,6 Prozent. Im Durchschnitt über alle Frauen und Männer, die in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen arbeiteten, betrug die Stundenverdienstentwicklung in Westdeutschland im Jahr 2015 rund 2,0 bzw. 1,6 Prozent (ohne Abbildung). Nach Anpassung des Mindestlohns zum Januar 2017 verzeichneten in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen vor allem ungelernete Frauen und Männer in Ostdeutschland mit etwa 5,0 Prozent im Vergleich zu den anderen Leistungsgruppen stärkere Erhöhungen ihrer Stundenverdienste (ohne Abbildung).

**Abbildung 2.2: Veränderung der Stundenlöhne für Beschäftigte nach Geschlecht und Leistungsgruppe in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen**



Anmerkung: Index der Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen (2015 = 100), Voll- und Teilzeitbeschäftigte ohne geringfügig Beschäftigte. Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 4 beschrieben.  
 Quelle: Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE), eigene Berechnungen.

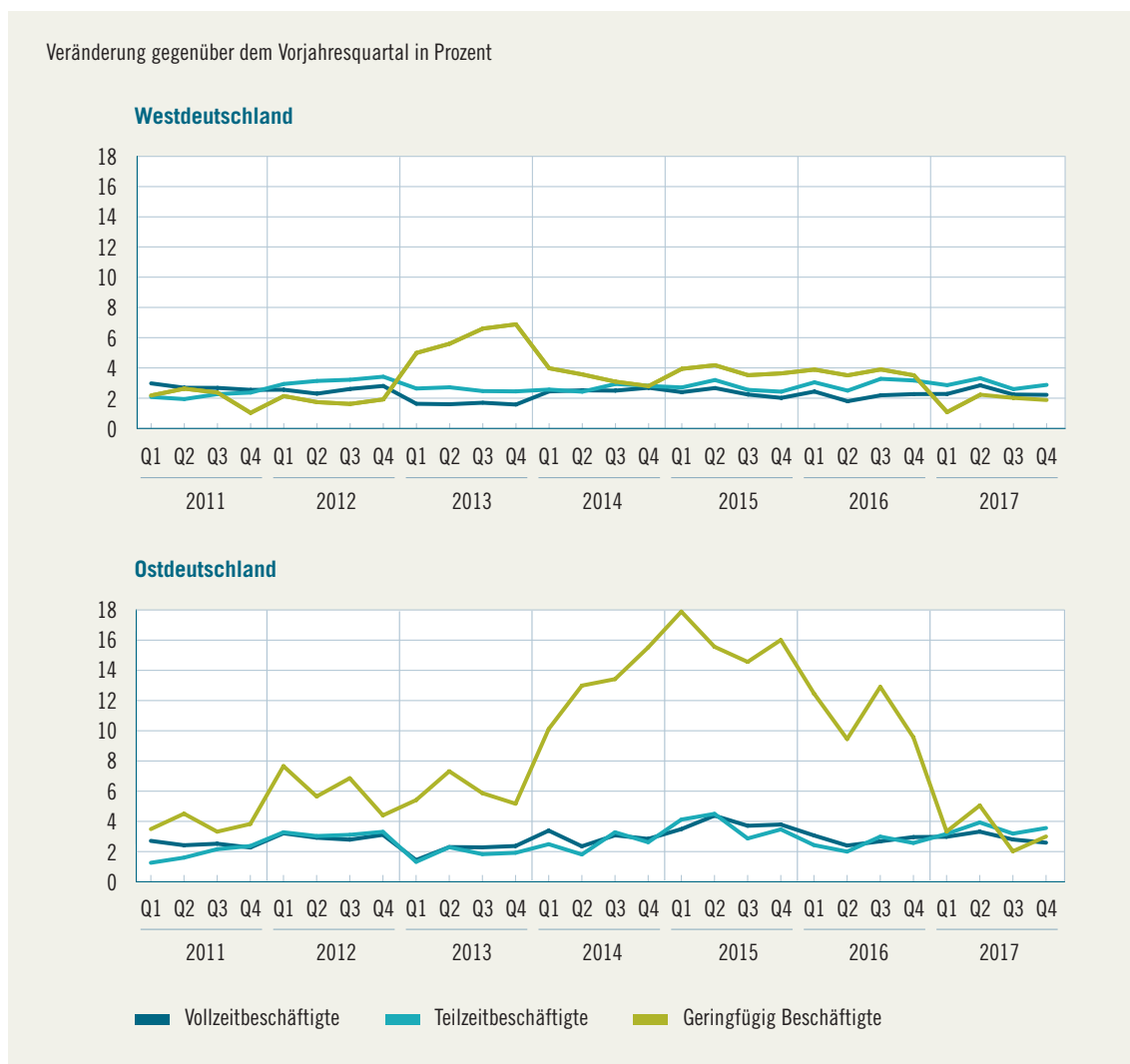
**76** Auch bei der Verdienstentwicklung verschiedener Beschäftigungsformen sind seit Einführung des Mindestlohns Veränderungen zu beobachten (Abbildung 2.3). Da für geringfügig Beschäftigte in der VVE keine Stun-

denlöhne vorliegen, basieren die Auswertungen auf Bruttomonatsverdiensten. Erneut zeigen sich Veränderungen vor allem in Ostdeutschland. Dort stiegen die durchschnittlichen Verdienste, berechnet als Durchschnitt der jeweiligen Quartalswerte, von geringfügig Beschäftigten seit dem Jahr 2014 stark an. Im Jahr 2014 stiegen die Bruttomonatslöhne um 13 Prozent, im Jahr 2015 um 16 Prozent und im Jahr 2016 um 11 Prozent. Im Jahr 2017 erhöhten sich die Bruttomonatslöhne von geringfügig Beschäftigten um 3 Prozent, was in etwa auch der Lohnentwicklung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten in diesem Jahr entspricht. In Westdeutschland verlief die Entwicklung der Monatsverdienste geringfügig Beschäftigter in den Jahren 2014, 2015 und 2016 ebenfalls dynamischer als die von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten, allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau.<sup>17</sup> Im Jahr 2015 lag der jährliche Anstieg bei geringfügig Beschäftigten in Westdeutschland bei 3,8 Prozent, im Jahr 2016 bei 3,7 Prozent und im Jahr 2017 bei weniger als 2 Prozent. Für Vollzeitbeschäftigte bewegte sich die Verdienststeigerung im gleichen Zeitraum zwischen 2,2 und 2,4 Prozent, für Teilzeitbeschäftigte bei knapp 3,0 Prozent.

- 77** Ein deutliches Wachstum der Stundenlöhne bei Beschäftigten mit Löhnen unterhalb der Mindestlohngrenze wird auch durch die Analysen von Burauel et al. (2018: 32ff.) auf Basis des SOEP bestätigt. So ist der durchschnittliche Stundenlohn des untersten Dezils, d. h. der untersten zehn Prozent der Lohnverteilung, zwischen 2014 und 2016 um insgesamt rund 15 Prozent gestiegen, während das entsprechende zweijährige Lohnwachstum im Zeitraum zwischen 1998 bis 2014 durchschnittlich bei lediglich 1 Prozent lag. Der Stundenlohn des untersten Dezils ist in den Jahren 2015 und 2016 zudem stärker gewachsen als der Stundenlohn höherer Dezile. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei einer Fokussierung auf den unteren Bereich der Stundenlohnverteilung beim Vergleich der Jahre 2012 bis 2014 mit den Jahren 2014 bis 2016.
- 78** Burauel et al. (2018: 62ff.) zeigen mithilfe der Differenz-von-Differenzen-Methode auf Basis des SOEP zudem, dass die positive Entwicklung im Bereich niedriger Stundenlöhne kausal auf die Mindestlohneinführung zurückgeführt werden kann. Der Mindestlohn habe den Stundenlohn von mindestlohnberechtigten Beschäftigten, die keinem vorrangigen Branchenmindestlohn unterliegen und vor Einführung des Mindestlohns Stundenlöhne unter 8,50 Euro pro Stunde aufwiesen, signifikant um 6,5 Prozent bis 2016 erhöht. Dieser Effekt sei besonders stark für diejenigen Gruppen, die tendenziell niedrigere Löhne erhalten, wie z. B. für Beschäftigte ohne eine abgeschlossene Ausbildung. Damit bestätigt sich das bereits im Ersten Bericht der Mindestlohnkommission auf Basis deskriptiver Daten dokumentierte Muster überdurchschnittlicher Stundenlohnsteigerungen in vom Mindestlohn besonders betroffenen Branchen und Personengruppen (Mindestlohnkommission 2016: 46ff.). Eine weitere Wirkungsanalyse anhand des SOEP berichtet einen positiven Effekt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf niedrige Stundenlöhne in solchen Regionen, in denen hohe Anteile von Beschäftigten mit Löhnen unterhalb des Mindestlohns zu verzeichnen waren (Caliendo et al. 2017b).
- 79** Von den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Höhe und Verteilung der Stundenlöhne zu unterscheiden ist die Frage, inwiefern sich infolge der Mindestlohneinführung die Bruttomonatslöhne verändert haben. Da sich die Monatslöhne aus dem Produkt von monatlicher Arbeitszeit und dem Stundenlohn ergeben, kann der Monatslohn – je nach Entwicklung der Arbeitszeit – konstant bleiben oder sowohl steigen als auch fallen. Hier kommen Burauel et al. (2018: 69ff.) und auch Caliendo et al. (2017b) zu dem Schluss, dass sich durch die Einführung des Mindestlohns die wöchentliche Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns reduziert habe, weshalb zwischen 2014 und 2016 keine signifikante Erhöhung

<sup>17</sup> Der vergleichsweise starke Anstieg der Verdienste von geringfügig Beschäftigten im Jahr 2013 steht im Zusammenhang mit der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 400 auf 450 Euro in diesem Zeitraum.

Abbildung 2.3: Veränderung der Monatslöhne nach Beschäftigungsform



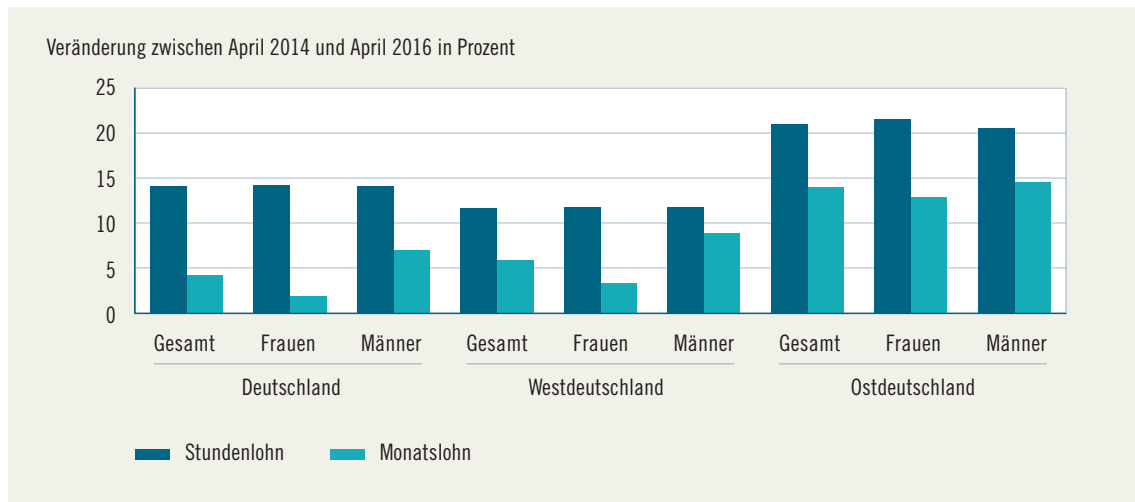
Anmerkung: Index der Bruttomonatsverdienste ohne Sonderzahlungen (2015 = 100), für geringfügig Beschäftigte liegen nur Zahlen mit Sonderzahlungen vor.  
Quelle: Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE), eigene Berechnungen.

des Bruttomonatsentgelts beobachtet werden könne. Der Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit ist auch in den Daten der VSE/VE sichtbar (vgl. ausführlich Abschnitt 3.3).

**80** Ein im Vergleich zur Entwicklung der Stundenlöhne geringerer Anstieg der Monatslöhne wird auch in einem deskriptiven Vergleich der Veränderungen von Stunden- und Monatsverdiensten bei Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich zwischen den Jahren 2014 und 2016 anhand der VSE/VE deutlich (Abbildung 2.4). Der mittlere Stundenlohn nahm – ähnlich zu den Befunden von Burauel et al. (2018: 32ff.) – in diesem Zeitraum um rund 14 Prozent, der Monatslohn hingegen lediglich um etwa 4 Prozent zu. Dies dürfte insbesondere auf den Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit zurückzuführen sein (vgl. ausführlich Abschnitt 3.3). Generell waren die Zuwächse beim Stunden- sowie beim Monatslohn in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland ausgeprägt. Zudem nahm insbesondere in Westdeutschland der

durchschnittliche Monatsverdienst der Männer in stärkerem Maße als derjenige der Frauen zu.<sup>18</sup> Angesichts der bislang geringen Evidenz zum Zusammenhang der Entwicklung von Stunden- und Monatsverdiensten bedarf es weiterer empirischer Forschung.

#### Abbildung 2.4: Veränderung der durchschnittlichen Stunden- und Monatsverdienste in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich zwischen April 2014 und April 2016 auf Basis von VSE/VE



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit weniger als 8,50 Euro je Stunde. Im Jahr 2016 sind es Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 8,54 Euro je Stunde. Stunden- und Monatslöhne sind berechnet auf Basis der bezahlten Stunden, ohne bezahlte Überstunden.

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2016.

- 81** Den Analysen liegen in der Regel Stundenlöhne ohne Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld zugrunde. Diese könnten sich aber im Zuge der Mindestlohneinführung ebenfalls geändert haben. Wie Auswertungen des SOEP zeigen, sind Sonderzahlungen bei Beschäftigten im Mindestlohnbereich eher selten. In den Jahren 2014 und 2015 haben nur 10 Prozent aller Beschäftigten des untersten Dezils der Bruttomonatslöhne ein 13. oder 14. Monatsgehalt, Weihnachts- oder Urlaubsgeld, Boni oder sonstige Gratifikationen erhalten. Erst ab dem zweiten Dezil der Verteilung profitieren mehr Beschäftigte (45 Prozent) von diesen Leistungen (Burauel et al. 2018: 17). Die vorhandene Evidenz spricht dafür, dass Anpassungen bei Sonderzahlungen infolge der Mindestlohneinführung die Ausnahme waren. Im IAB-Betriebspanel 2015 gaben 6,1 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe an, Sonderzahlungen gesenkt zu haben; von den nicht tarifgebundenen Betrieben sagten dies 7,1 Prozent, in Betrieben mit Branchen- oder Firmentarifvertrag waren es lediglich 1,8 bzw. 1,6 Prozent (Mindestlohnkommission 2016: 128). In der qualitativen Studie von Koch et al. (2018: 50ff.) berichten ebenfalls die meisten Beschäftigten und Betriebe, dass sich durch die Mindestlohneinführung hinsichtlich der Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld ebenso wie bei leistungsbezogenen Prämienzahlungen wenig verändert habe. Betriebe, die bereits zuvor Sonderzahlungen leisteten, führten diese überwiegend fort. Gleichzeitig habe es eine Reihe von Fällen gegeben, in denen Sonder- und Prämienzahlungen gestrichen oder zumindest gekürzt worden seien, um die gestiegenen Lohnkosten zu

<sup>18</sup> Die Veränderung des durchschnittlichen Monatslohns aller Frauen zwischen den Jahren 2014 und 2016 liegt niedriger als die nach West- und Ostdeutschland getrennte Betrachtung der Entwicklung des Monatslohns von Frauen. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass in Westdeutschland deutlich mehr Frauen im Mindestlohnbereich arbeiten und deren Verdienste geringer sind als die der ostdeutschen Frauen. Zum anderen haben sich bei der Querschnittsbetrachtung die Gruppengrößen der westdeutschen und ostdeutschen Frauen im Mindestlohnbereich stark unterschiedlich entwickelt. Diese Faktoren schlagen sich in der Durchschnittsbildung nieder.

kompensieren. Die Bereitschaft zur Leistung von Sonderzahlungen werde seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns noch mehr als zuvor von der ökonomischen Lage des Betriebs und der Leistung einzelner Beschäftigter abhängig gemacht. Neben Sonder- und Prämienzahlungen können Betriebe ihren Beschäftigten nicht-monetäre Lohnbestandteile wie etwa Rabatte, Gutscheine oder Zuschüsse zu Fahrtkosten und Arbeitskleidung gewähren. Insgesamt gaben nur wenige befragte Betriebe und Beschäftigte an, dass es in ihren Betrieben solche Leistungen gebe, und in vielen dieser Fälle wurde berichtet, dass es keine Veränderungen in Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns gegeben habe.

## 2.2 Veränderung der Stundenlohnverteilung nach Einführung des Mindestlohns

- 82** Als wichtigste Datenquellen zur Beschreibung der Stundenlohnverteilung dienen die Verdienststrukturerhebung (VSE) bzw. die Verdiensterhebungen (VE) sowie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Aufgrund der unterschiedlichen methodischen Konzepte kommen die beiden Erhebungen zu teilweise deutlich unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. zur Methodik von VSE/VE und SOEP und der Berechnung von Stundenlöhnen ausführlich Rdnr. 58ff. sowie Info-Box 3). Besonders sichtbar werden die Unterschiede mit Blick auf die Einkommensklasse um den Mindestlohn (Stundenlöhne von 8,25 bis 8,74 Euro): Während Stundenlöhne in diesem Bereich in der VSE/VE auf Basis der Daten aus der Lohnbuchhaltung recht häufig vorliegen, zeigen die SOEP-Daten auf Basis der Beschäftigtenangaben keine zunehmende Ballung im Lohnbereich um 8,50 Euro je Stunde.
- 83** Vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gab es laut Verdienststrukturerhebung (VSE) im April 2014 in Deutschland rund 4,0 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro, bei denen ab dem 1. Januar 2015 Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn bestand. Das entspricht ausgehend von einer Grundgesamtheit von rund 35,3 Mio. anspruchsberechtigten Beschäftigungsverhältnissen im Jahr 2014 bundesweit 11,3 Prozent. In Westdeutschland waren es 9,3 Prozent, in Ostdeutschland 20,7 Prozent (vgl. Abschnitt 2.4.1).<sup>19</sup> Das SOEP weist unter Berücksichtigung der vertraglichen Arbeitszeit für Beschäftigte in deren Hauptberuf, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unter 8,50 Euro verdienten, vergleichbare Anteile aus.<sup>20</sup> Ausgehend von einer Grundgesamtheit von rund 25,8 Mio. Beschäftigten haben auf Basis des SOEP in der ersten Jahreshälfte 2014 knapp 2,8 Mio. abhängig Beschäftigte in ihrer Haupttätigkeit weniger als 8,50 Euro verdient. Dies entspricht 10,8 Prozent der Beschäftigten. In Westdeutschland waren es 9,1 Prozent, in Ostdeutschland 18,1 Prozent (vgl. Abschnitt 2.4.1).
- 84** Der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro war vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in verschiedenen Personengruppen unterschiedlich stark ausgeprägt. Überdurchschnittlich häufig kamen vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Stundenlöhne von unter 8,50 Euro bei Frauen, in kleineren Unternehmen, bei un- oder angelernten Beschäftigten sowie bei befristeten Arbeitsverträgen und bei Beschäftigungsverhältnissen ohne Tarifbindung vor. Zudem waren Stundenlöhne unter 8,50 Euro bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (sogenannte „Minijobs“) besonders häufig (vgl.

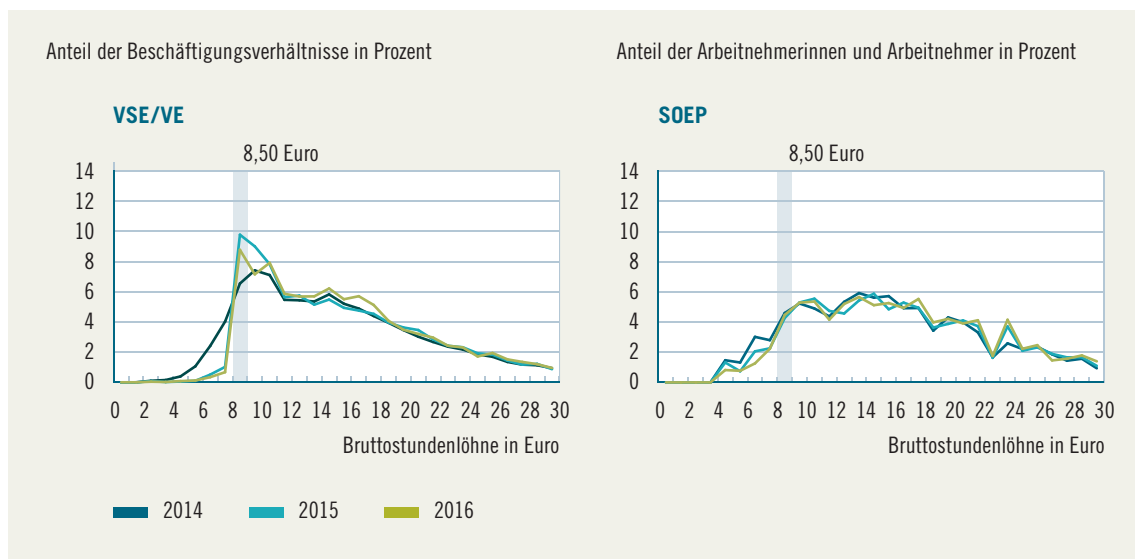
<sup>19</sup> Für eine Differenzierung nach Bundesländern für das Jahr 2014 vgl. Mindestlohnkommission (2016: 153).

<sup>20</sup> Das Ausmaß von Beschäftigten im Niedrig- oder Mindestlohnbereich ist auf Datenbasis des SOEP in verschiedenen Untersuchungen ausgewertet worden (vgl. z. B. Amlinger et al. 2016; Pusch 2018; Kalina und Weinkopf 2017; Burauel et al. 2017). Unterschiedliche Populationsabgrenzungen und Methoden zur Berechnung der Bruttostundenlöhne aus vertraglichen oder tatsächlichen Arbeitszeiten führen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Da die tatsächliche Arbeitszeit bei den Befragten des SOEP im Regelfall über der vertraglichen Arbeitszeit liegt, sinken bei Verwendung der tatsächlichen Arbeitszeit die resultierenden Bruttostundenlöhne und der Anteil der Beschäftigten mit Löhnen unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde steigt.

Abschnitt 2.4.1). Die Muster in der Betroffenheit nach den genannten strukturellen Merkmalen waren in West- und Ostdeutschland ähnlich, lagen in Ostdeutschland aber durchgängig auf einem höheren Niveau (Mindestlohnkommission 2016: 151).

- 85** Ein weiterer Zugang zum Kreis derjenigen, die vor Einführung des Mindestlohns Stundenlöhne unter 8,50 Euro erhielten, ergibt sich, wenn man die Zusammensetzung der Beschäftigten nach Gruppen aufschlüsselt. Laut der VSE 2014 entfielen rund zwei Drittel der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Lohn unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde im Jahr 2014 auf Frauen, ein Drittel auf Männer. Mit rund 2,2 Mio. waren mehr als die Hälfte der Jobs, in denen im Jahr 2014 ein Stundenlohn unter 8,50 Euro gezahlt wurde, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Jeweils rund 0,9 Mio. waren Vollzeit- bzw. Teilzeitjobs. Mehr als 70 Prozent, nämlich 2,8 Mio., hatten eine Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss. 1,1 Mio. verfügten über keine Berufsausbildung (Mindestlohnkommission 2016: 41). Dieses Muster gilt auch für den Niedriglohnsektor insgesamt (Kalina und Weinkopf 2017: 6; Bruttel et al. 2017: 476f.).
- 86** Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist im Bereich niedriger Stundenlöhne eine Verschiebung der Lohnverteilung hin zu höheren Stundenlöhnen erkennbar (Abbildung 2.5). Die Lohnverteilung hat sich sowohl auf Basis von VSE/VE wie auch im SOEP nach rechts verschoben. In den VSE/VE-Daten zeigt sich zwischen 2014 und 2016 eine deutliche Verschiebung, während sich in den SOEP-Daten nach Einführung des Mindestlohns eher sukzessive kleinere Lohnsteigerungen erkennen lassen. Die Lohnverteilungskurven zeigen für beide Erhebungen gleichwohl auch im Jahr 2016 einen nennenswerten Anteil an Beschäftigten, die Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns bezogen haben (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 2.4.1). Burauel et al. (2018: 48f.) konstatieren auf Basis des SOEP, dass es zwischen 2014 und 2016 zu einem Rückgang der Ungleichheit in der Verteilung der vertraglichen Stundenlöhne gekommen sei. Bei den Monatslöhnen zeigen sich in diesem Zeitraum aufgrund der rückläufigen Arbeitszeit kaum Veränderungen (Grabka und Schröder 2018).

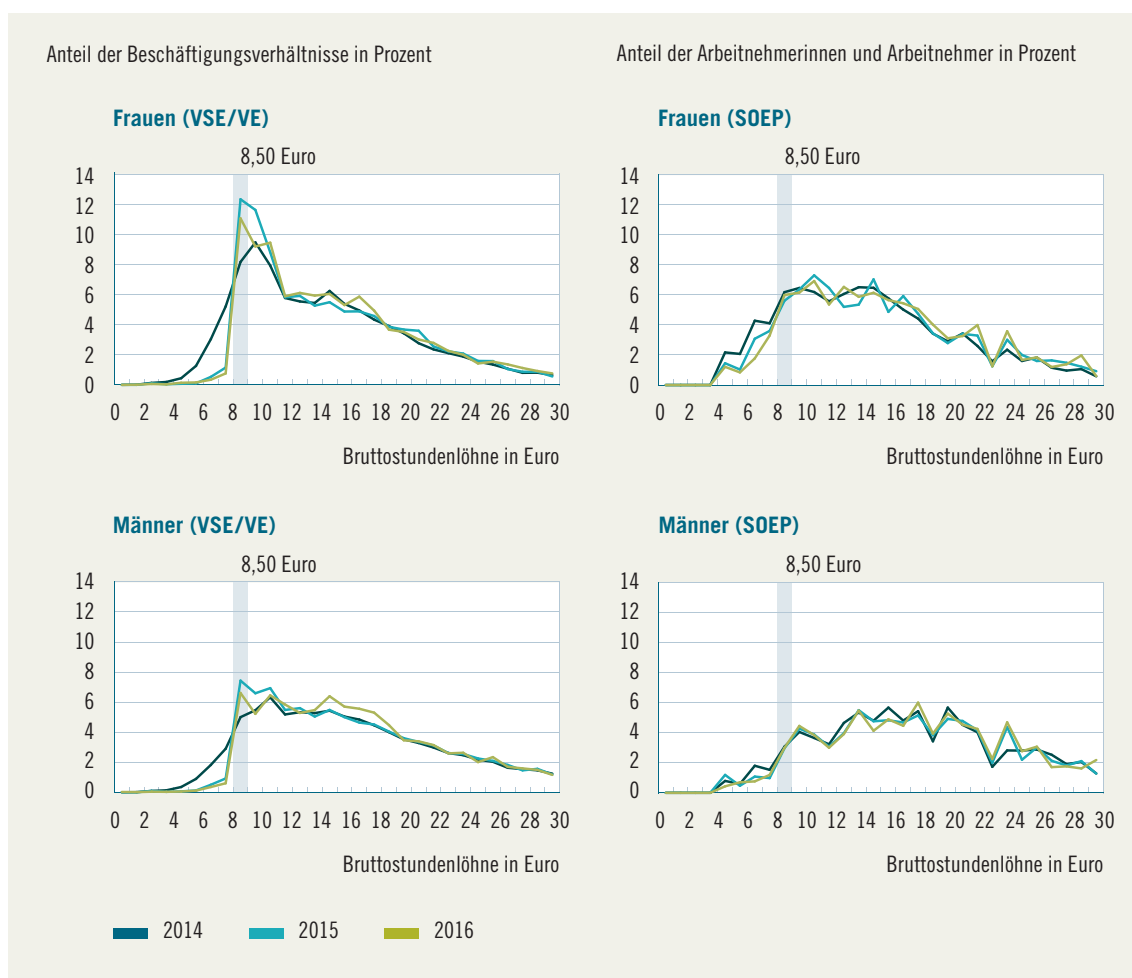
**Abbildung 2.5: Verteilung von nominalen Stundenlöhnen 2014 bis 2016 für Beschäftigte insgesamt auf Basis von VSE/VE und SOEP**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Bruttostundenlöhne im SOEP sind auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit berechnet. Die Angaben basieren auf Lohnintervallen in 1-Euro-Schritten. Der Wert von 8,50 Euro liegt somit im Intervall von 8,00 Euro bis 8,99 Euro. Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v33, eigene Berechnungen.

**87** Die Verschiebung der Stundenlohnverteilung zeigt sich auch bei einzelnen Personengruppen. Die Veränderungen sind dort am größten, wo vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns besonders häufig Stundenlöhne unterhalb von 8,50 Euro gezahlt wurden. Dies ist beispielsweise beim Vergleich der für Frauen und Männer differenzierten Lohnverteilung erkennbar (Abbildung 2.6). Vor und auch nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns finden sich häufiger Frauen als Männer im unteren Lohnbereich. Das bedeutet, dass weiterhin ein größerer Anteil von Frauen als von Männern Stundenlöhne um und knapp oberhalb des Mindestlohns erhalten.

**Abbildung 2.6: Verteilung von nominalen Stundenlöhnen 2014 bis 2016 bei Frauen und Männern auf Basis von VSE/VE und SOEP**



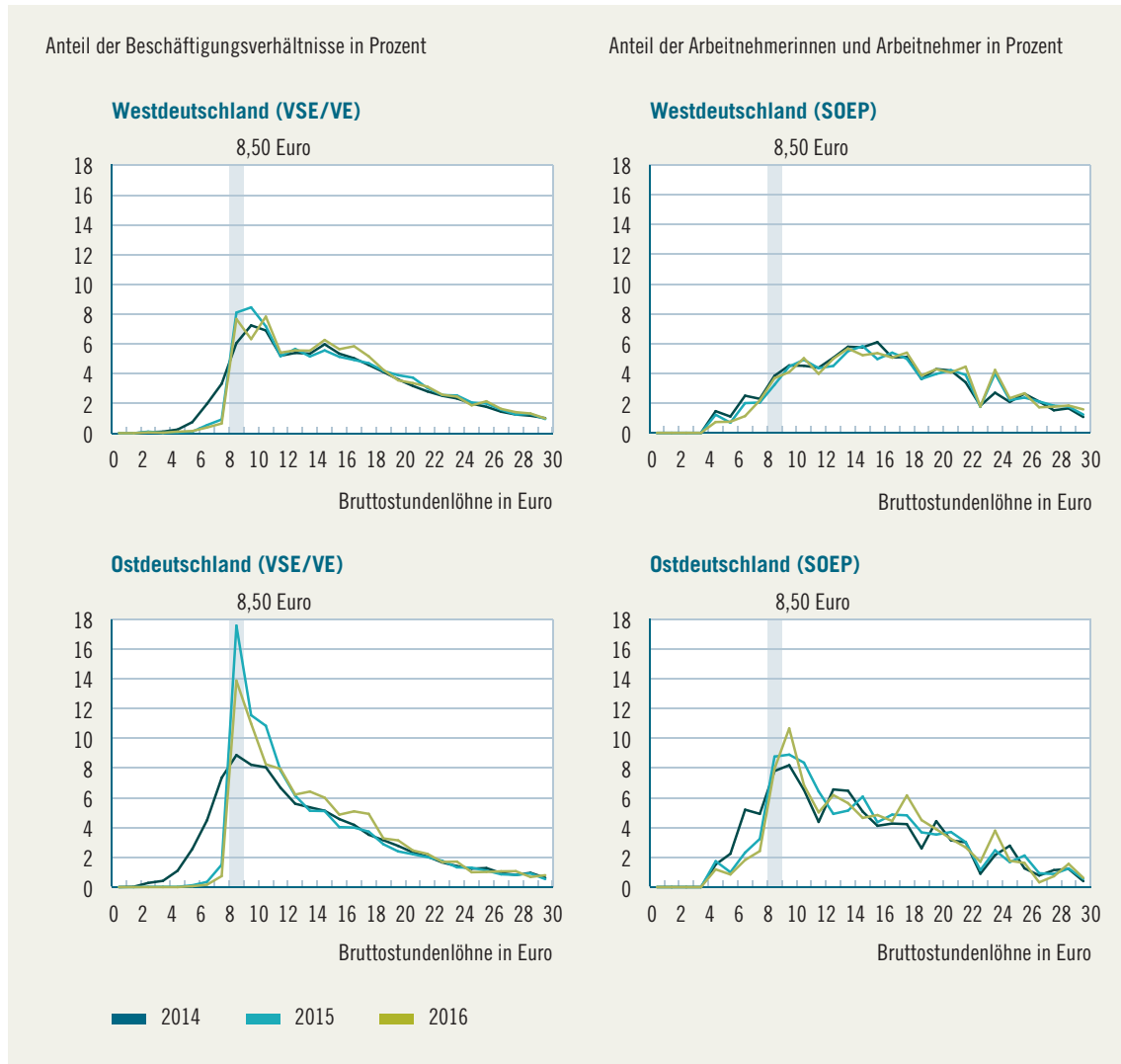
Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Bruttostundenlöhne im SOEP sind auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit berechnet. Die Angaben basieren auf Lohnintervallen in 1-Euro-Schritten. Der Wert von 8,50 Euro liegt somit im Intervall von 8,00 Euro bis 8,99 Euro. Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v33, eigene Berechnungen.

**88** In Ost- wie Westdeutschland gibt es nach der Einführung des Mindestlohns weniger Beschäftigungsverhältnisse mit einer Entlohnung unterhalb von 8,50 Euro je Stunde als zuvor. Vor allem in Ostdeutschland ist eine Ballung um den Bereich des Mindestlohns festzustellen (Abbildung 2.7). Dies wird durch den Rückgang von Stundenlöhnen unter 8,50 Euro und die Herausbildung einer stark besetzten Gruppe mit Stundenlöhnen am und knapp oberhalb des Mindestlohns deutlich. In Ostdeutschland ist auch ein etwas häufigeres Auftreten von Stundenlöhnen oberhalb von 8,50 Euro zu erkennen. In Westdeutschland zeigt sich in der VSE/VE vor allem eine Reduzierung niedriger Stundenentgelte und eine Klumpung der Einkommensverteilung um den



gesetzlichen Mindestlohn im Bereich von Stundenlöhnen bis zu 10 Euro. Auf Basis vorliegender Kausalanalysen anhand des SOEP können allerdings keine ursächlich auf die Mindestlohneinführung zurückgehenden Effekte auf Stundenlöhne oberhalb von 8,50 Euro nachgewiesen werden (Burauel et al. 2018: 79; vgl. zum Auftreten solcher Spillover- bzw. Kaminzugeffekte Rdnr. 90).

**Abbildung 2.7: Verteilung von nominalen Stundenlöhnen 2014 bis 2016 in West- und Ostdeutschland auf Basis von VSE/VE und SOEP**

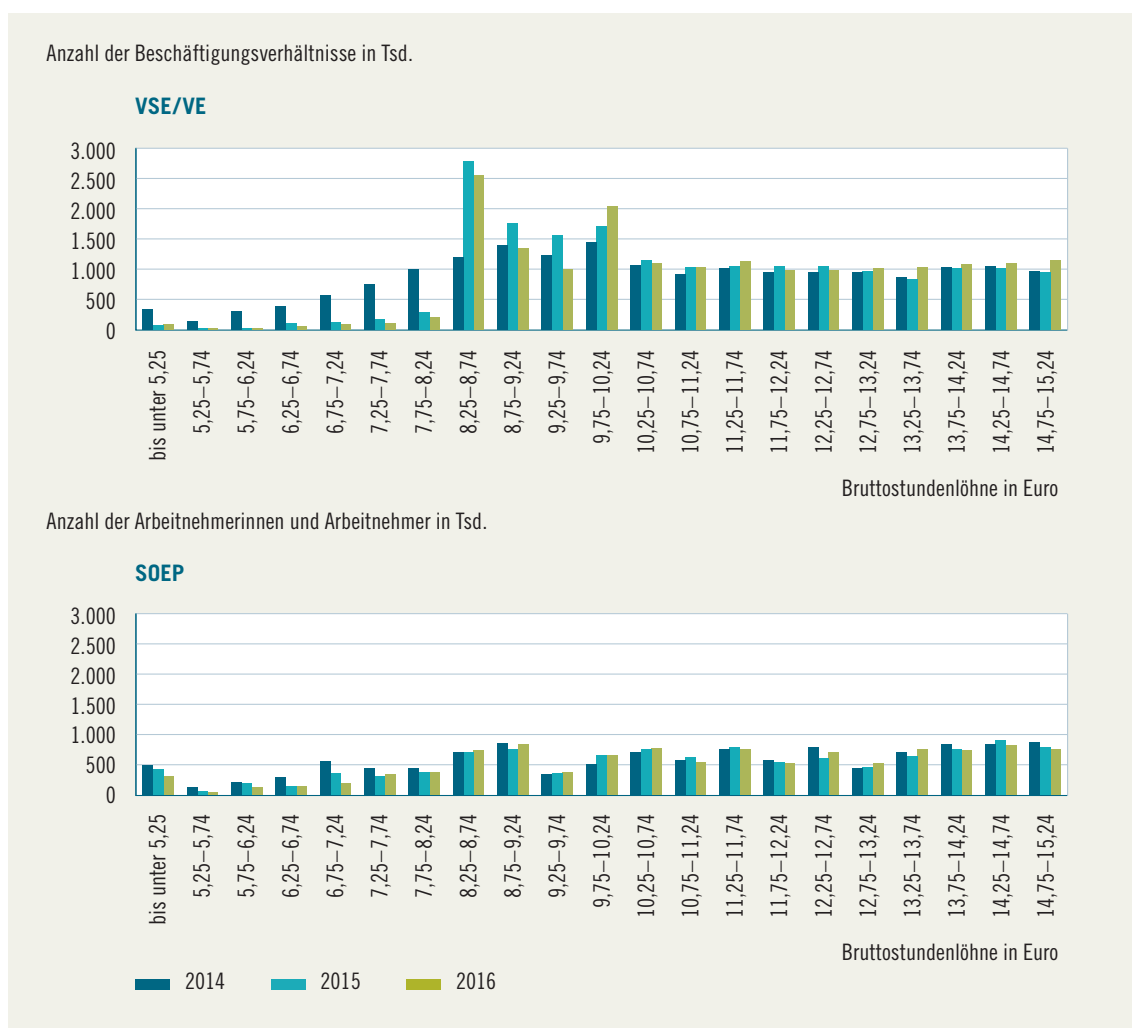


Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Bruttostundenlöhne im SOEP sind auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit berechnet. Die Angaben basieren auf Lohnintervallen in 1-Euro-Schritten. Der Wert von 8,50 Euro liegt somit im Intervall von 8,00 Euro bis 8,99 Euro. Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v33, eigene Berechnungen.

- 89 Da die größten Veränderungen infolge des gesetzlichen Mindestlohns am unteren Rand der Lohnverteilung zu erwarten waren, betrachtet Abbildung 2.8 die Verteilung der absoluten Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen im Bereich der Stundenlöhne bis knapp über 15 Euro im Detail. Zur Vermeidung von Scheingenauigkeiten wurde als Mindestlohngrenze eine Bandbreite von 50 Cent um den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro definiert, also von 8,25 Euro bis 8,74 Euro. Sowohl auf Basis der VSE/VE als auch beim SOEP sind Verschiebungen in der Stundenlohnverteilung zu erkennen. Besonders deutlich ist dies bei der VSE/VE: Im Jahr 2014 wurden noch rund 1,8 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 7,25 Euro pro Stunde

entlohnt. In den Jahren 2015 und 2016 gab es dann eine Ballung an der Mindestlohngrenze mit 2,8 Mio. (2015) bzw. 2,5 Mio. Beschäftigungsverhältnissen (2016), die in der Bandbreite von 8,25 bis 8,74 Euro vergütet wurden. Auch die Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen im Bereich von 10 Euro pro Stunde nahm seit dem Jahr 2014 in beiden Datenquellen zu. Der Niveauunterschied zwischen den Zahlen von VSE/VE und SOEP ist unter anderem auf die unterschiedlichen Grundgesamtheiten – rund 36 Mio. Beschäftigungsverhältnisse in der VSE/VE und rund 26 Mio. Beschäftigte im Hauptberuf im SOEP – zurückzuführen (vgl. hierzu methodische Erläuterungen in Rdnr. 61).

**Abbildung 2.8: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse bzw. Beschäftigten im unteren Lohnbereich nach nominalen Stundenlöhnen für die Jahre 2014 bis 2016 auf Basis von VSE/VE und SOEP**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Bruttostundenlöhne im SOEP sind auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit berechnet. Die Angaben basieren auf Lohnintervallen in 50-Cent-Schritten.  
Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v33, eigene Berechnungen.

**90** Die Einführung eines Mindestlohns kann über den Kreis jener hinaus, die zuvor unterhalb der neuen Mindestlohngrenze verdient haben, Auswirkungen auf Stundenlöhne von Beschäftigten haben, die bereits vor Einführung des Mindestlohns 8,50 Euro und mehr je Stunde verdienten. Die beiden in diesem Kontext häufig diskutierten Effekte sind zum einen „Spillover“-Effekte, auch als „Ripple“- oder „Kaminzug“-Effekte bezeichnet, zum anderen „Kompressionseffekte“. Von Spillover-Effekten wird gesprochen, wenn es nach Einführung

des Mindestlohns parallel zu einer Anhebung der Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohns in Unternehmen oder Branchen kommt. Dies kann der Fall sein, wenn der Abstand zwischen den Lohngruppen bzw. innerbetriebliche Lohndifferenziale aus Motivationsgründen für die Beschäftigten auch nach der Mindestlohneinführung aufrechterhalten werden sollen (Falk et al. 2006; Grossman 1983). Damit hätte der Mindestlohn auch Auswirkungen auf besser entlohnte Beschäftigte, deren Stundenlohn oberhalb des Mindestlohns liegt. Darüber hinaus kann es zu Spillover-Effekten bei vor- oder nachgelagerten Branchen kommen, wenn Unternehmen aus verschiedenen Branchen auf den gleichen Märkten agieren oder die Produktionsketten voneinander abhängen (Fitzenberger und Doerr 2016). Kompressionseffekte liegen vor, wenn sich die Spreizung im Niedriglohnbereich verringert und es somit zu einer Ballung der Stundenlöhne am oder im Bereich des Mindestlohns kommt. Dies kann Folge der Anhebung der Stundenlöhne, die vor Einführung des Mindestlohns darunter lagen, auf das Niveau des Mindestlohns sein. Zudem können Kompressionseffekte darauf zurückgeführt werden, dass Lohnsteigerungen von besser verdienenden Beschäftigten verringert und innerbetriebliche Lohndifferenziale dadurch verkleinert werden (Schmitt 2015; Hirsch et al. 2015).

**91** Die deskriptiven Befunde von VSE/VE und SOEP zeigen eine positive Stundenlohnentwicklung oberhalb von 8,50 Euro bis rund 11 Euro. Darüber zeigen sich nur geringfügige Veränderungen der Stundenlohnverteilung seit dem Jahr 2014 (vgl. Abbildung 2.5ff.). Umfragen unter Betrieben sowie qualitative Studien deuten darauf hin, dass teilweise mindestlohnbedingte Anpassungen der Stundenlöhne oberhalb von 8,50 Euro vorgenommen wurden. So haben im IAB-Betriebspanel 2015 rund 14 Prozent der von der Mindestlohneinführung betroffenen Betriebe angegeben, dass sie aufgrund des Mindestlohns auch Löhne oberhalb von 8,50 Euro angepasst hätten (Mindestlohnkommission 2016: 55). Die qualitative Studie von Koch et al. (2018: 58ff.) beleuchtet die Folgen des Mindestlohns für die innerbetrieblichen Lohnstrukturen. Vonseiten der Betriebe und teilweise auch der Beschäftigten werde darauf verwiesen, dass infolge der Anhebung der Lohnuntergrenze auf einen einheitlichen Betrag Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb der untersten Lohngruppen entfallen seien. Zudem sei der bisherige Abstand zwischen der untersten Lohngruppe, die nun den Mindestlohn erhalte, und den darüber liegenden Gruppen verringert worden bzw. nicht mehr vorhanden. Nur wenige Betriebe gaben an, dass sie das ursprüngliche Lohngefüge, also den bisherigen Abstand zwischen verschiedenen Leistungsgruppen, hätten beibehalten können. Vielfach sei das aus Kostengründen nicht möglich gewesen. Dennoch hätten viele Betriebe versucht, einen gewissen Abstand weiterhin zu erhalten, indem beispielsweise Lohnerhöhungen in höheren Lohngruppen zu späteren Zeitpunkten oder in geringerem Umfang umgesetzt worden seien. Kausalanalysen auf Basis des SOEP kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass die Lohnsteigerungen der Lohngruppe zwischen 8,50 Euro und 10 Euro bis 2016 nicht auf den Mindestlohn zurückzuführen seien (Burauel et al. 2018: 79). Die Untersuchung von Burauel et al. (2018) deutet somit, entgegen den sonstigen Befunden, nicht auf Spillover-Effekte hin. Insgesamt zeigt sich zudem, dass die Einführung des Mindestlohns bislang nicht zu einer nennenswerten Veränderung der Größe und Zusammensetzung des Niedriglohnsektors geführt hat (Bruttel et al. 2017; Kalina und Weinkopf 2017).

**92** Auf Kompressionseffekte im Sinne einer Ballung von Stundenlöhnen im Bereich des Mindestlohns deutet die Bildung einer stark besetzten Lohnklasse am oder knapp oberhalb des Mindestlohns hin, die besonders in der VSE/VE sichtbar wird (vgl. z. B. Abbildung 2.5). Dies ist vor allem Folge der Erhöhung von Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 Euro auf das Mindestlohnniveau. Dieses Muster war und ist auch in Großbritannien zu beobachten (vgl. z. B. Low Pay Commission 2011: 30; 2017a: 70). Zu einer Reduzierung von Stundenlöhnen oberhalb von 8,50 Euro als Reaktion auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns scheint es jedoch nur selten gekommen zu sein. Im IAB-Betriebspanel gaben lediglich 1,1 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe an, infolge des Mindestlohns Löhne oberhalb von 8,50 Euro gesenkt zu haben (Mindestlohnkommission 2016: 56). Eine Auswertung von Tarifverträgen in ausgewählten Branchen, für die der Mindestlohn eine hohe Relevanz hat, legt mit Blick auf die unteren Entgeltgruppen allerdings nahe, dass

bislang leicht oberhalb der Mindestlohngrenze liegende Entgeltgruppen seit Einführung des Mindestlohns im Vergleich zu den untersten Entgeltgruppen weniger stark oder gar nicht angehoben wurden (Lesch 2017). Auch das Statistische Bundesamt (2017a) hat einen Rückgang des Abstands zwischen den höchsten und den niedrigsten tariflichen Verdienstgruppen seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns festgestellt. Zwischen Dezember 2014 und Juni 2017 ist dieser Abstand bei Tarifverträgen, die im Dezember 2014 noch Verdienstgruppen unter 8,50 Euro hatten, um 5,7 Prozent zurückgegangen. Die konkrete Situation kann dabei von Branche zu Branche unterschiedlich sein.

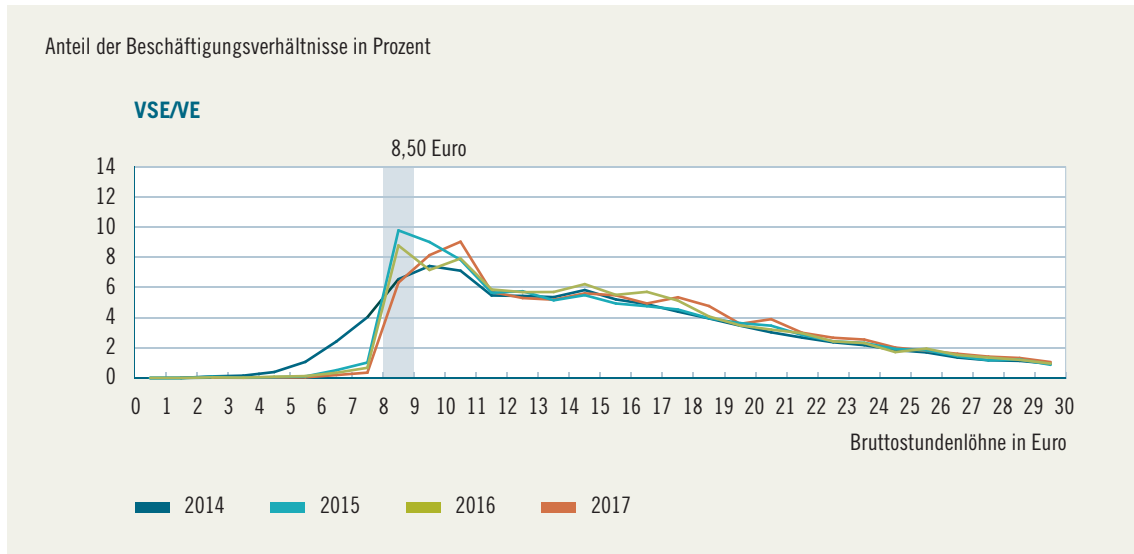
## 2.3 Veränderungen der Stundenlohnverteilung nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 8,84 Euro

**93** Zum 1. Januar 2017 erfolgte die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 auf 8,84 Euro pro Stunde. Anders als für die Jahre 2015 und 2016 liegen für das Jahr 2017 lediglich Daten der VE 2017 vor, die des SOEP sind derzeit noch nicht verfügbar.<sup>21</sup> Die Befunde der VE 2017 zeigen eine weitere Verschiebung der Stundenlohnverteilung nach rechts in Richtung höherer Löhne (Abbildung 2.9), worin sich auch eine vor dem Hintergrund der guten Konjunktorentwicklung positive Stundenlohnentwicklung widerspiegelt. Diese fällt im unteren Bereich der Stundenlöhne deutlich geringer aus als nach der unmittelbaren Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015. Bei der Häufigkeit von Stundenlöhnen zwischen 8 und 9 Euro ist kaum eine Veränderung zum Vorjahr zu erkennen, da auch der angehobene Mindestlohn von 8,84 Euro in diesem Intervall liegt (vgl. Abbildung 2.10 für eine detailliertere Darstellung). Allerdings zeigt sich eine weniger starke Ballung von Beschäftigungsverhältnissen in diesem Lohnbereich als im Jahr 2015, was darauf zurückzuführen sein dürfte, dass einige der Beschäftigungsverhältnisse, die damals noch bis knapp unter 9 Euro pro Stunde vergütet wurden, nun höhere Stundenlöhne aufweisen. Im Jahr 2017 ist eine etwas größere Häufigkeit von Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenentgelten zwischen 9 und 10 Euro erkennbar. Die Entwicklungen für Ost- und Westdeutschland sowie bei Männern und Frauen sind mit denen der Vorjahre vergleichbar, sodass auf eine detaillierte Darstellung an dieser Stelle verzichtet wird.

**94** Die Auswirkungen der Mindestlohnanpassung sind bei der detaillierten Betrachtung der absoluten Häufigkeiten von niedrigen Löhnen in 10-Cent-Intervallen für das Jahr 2017 sichtbar (Abbildung 2.10). Dort verschiebt sich der Schwerpunkt von einem Stundenlohn um 8,50 Euro zur neuen Mindestlohngrenze von 8,84 Euro je Stunde, bei der sich die Stundenlöhne nun verstärkt ballen. Die in den Vorjahren zu beobachtende große Häufigkeit von Beschäftigungsverhältnissen mit einer Entlohnung um 8,50 Euro je Stunde ist im Jahr 2017 nicht mehr vorhanden. Gleichzeitig weisen die Ergebnisse der VE 2017 darauf hin, dass es auch im Jahr 2017 eine nennenswerte Zahl von Beschäftigungsverhältnissen sowohl unterhalb von 8,50 Euro als auch der im April 2017 geltenden neuen Mindestlohngrenze von 8,84 Euro pro Stunde gab (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 2.4.1). Häufig auftretende Stundenlöhne lagen im Jahr 2017 zudem bei den Werten von rund 9 Euro und rund 10 Euro.

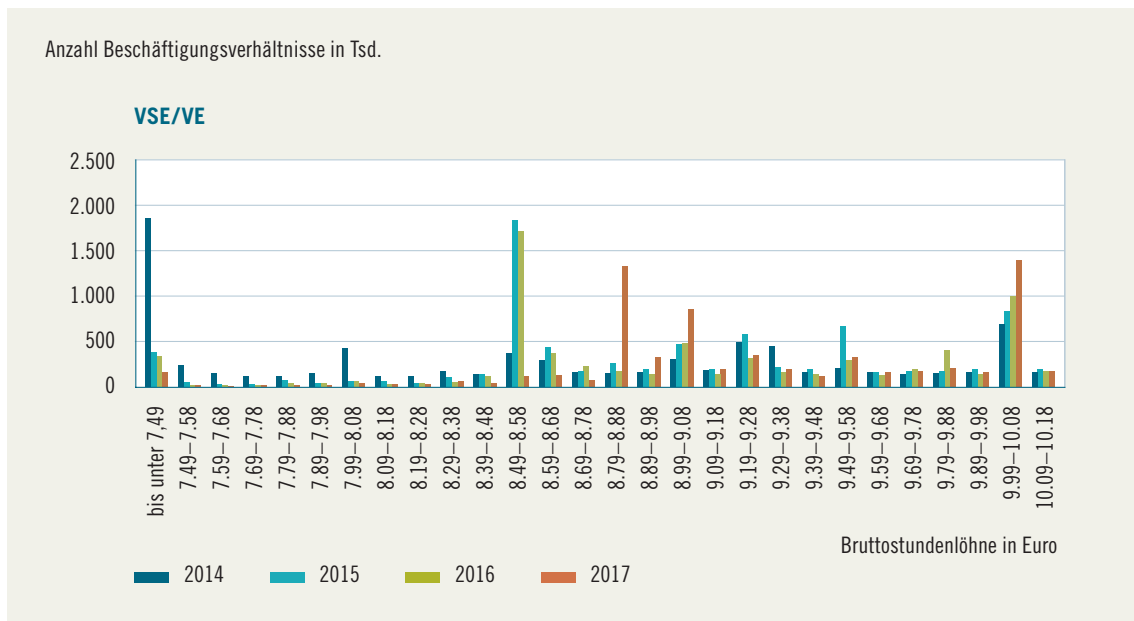
<sup>21</sup> Die Ergebnisse der VE wurden der Mindestlohnkommission vom Statistischen Bundesamt im Rahmen einer Sonderauswertung zur Verfügung gestellt.

**Abbildung 2.9: Verteilung von nominalen Stundenlöhnen im Jahr 2017 auf Basis der VSE/VE für Beschäftigte insgesamt**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Die Angaben basieren auf Lohnintervallen in 1-Euro-Schritten. Die Werte von 8,50 und 8,84 Euro liegen somit beide im Intervall von 8,00 Euro bis 8,99 Euro.  
Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016, 2017, eigene Berechnungen.

**Abbildung 2.10: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich nach nominalen Stundenlöhnen für das Jahr 2017 auf Basis der VSE/VE**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Die Angaben basieren auf Lohnintervallen in 10-Cent-Schritten.  
Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016, 2017, eigene Berechnungen.

## 2.4 Mindestlohnverstöße und -kontrolle

- 95 Ein wirksamer Mindestlohn setzt voraus, dass die Vorschriften des Mindestlohngesetzes eingehalten werden und der Mindestlohn gezahlt wird. Die erfolgreiche Implementierung von Mindestlöhnen baut auf mehreren

Säulen auf (Benassi 2011; Bosch et al. 2015; G. I. B. 2014; Low Pay Commission 2016, 2017b): eine ausreichende Information und Kenntnis über den Mindestlohn, Klarheit und Transparenz über die geltenden Regelungen, effektive Kontrollsysteme sowie Sanktionsmöglichkeiten. Eine wichtige Rolle spielt zudem die gesellschaftliche Akzeptanz des Mindestlohns, sowohl bei den Beschäftigten als auch bei den Unternehmen.

- 96** Die Befolgung der gesetzlichen Vorschriften erfordert einen ausreichenden Informationsstand bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wie auch den Unternehmen. Als Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen besteht neben den Onlineangeboten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Zolls sowie der Minijob-Zentrale insbesondere eine – vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragte – telefonische Mindestlohnhotline, die auch E-Mail-Anfragen beantwortet (vgl. Info-Box 5). Eine telefonische Hotline wird von wissenschaftlicher Seite regelmäßig als sinnvolles, niedrighschwelliges Angebot für Beschäftigte zur Hilfestellung und Vergewisserung ihrer Ansprüche genannt (Bosch et al. 2015: 3).
- 97** Hinweise zum Grad der Umsetzung des Mindestlohns ergeben sich zum einen aus empirischen Befunden auf Basis von Befragungsdaten wie den Verdiensterhebungen (VE) des Statistischen Bundesamts sowie dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) (siehe Abschnitt 2.4.1). Zum anderen liefern die Kontrollen der zuständigen Behörden, insbesondere des Zolls, wichtige Erkenntnisse zu rechtlich geahndeten Verstößen gegen das Mindestlohngesetz (siehe Abschnitt 2.4.2). Zur Art der Umgehungsversuche können die Beobachtungen des Zolls sowie qualitative empirische Befunde auf Basis von Fallstudien in Betrieben oder leitfadengestützte Interviews mit Beschäftigten Aufschluss geben (siehe Abschnitt 2.4.3).

### › Info-Box 5: Mindestlohnhotline

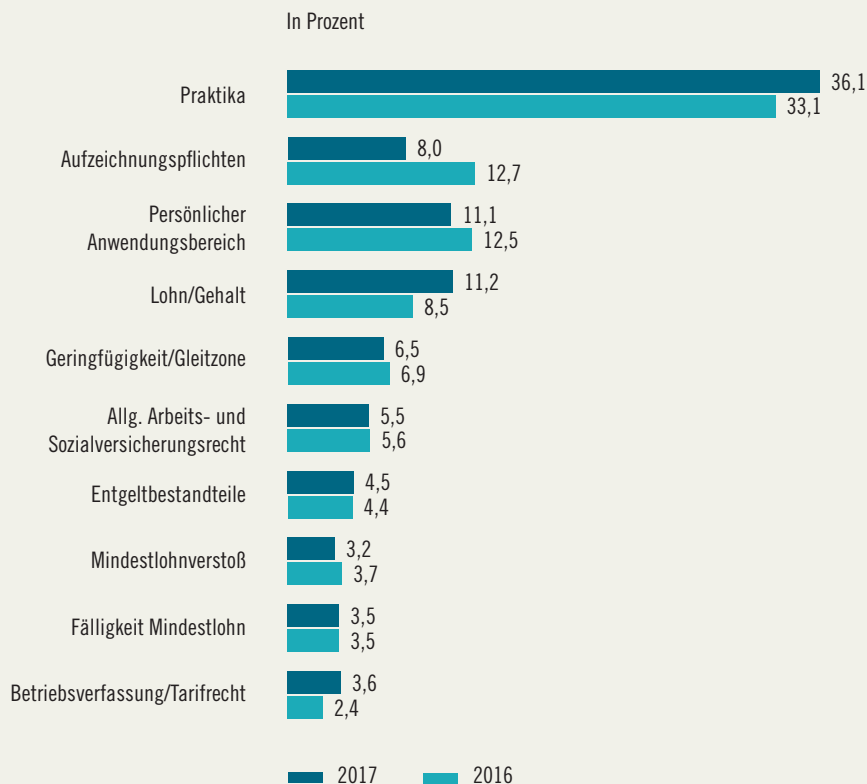
Als Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine telefonische Mindestlohnhotline eingerichtet. Im Jahr 2016 gingen rund 17 Tsd. Anrufe bei der Mindestlohnhotline ein, im Jahr 2017 waren es rund 14 Tsd. Dies entspricht im Jahr 2016 durchschnittlich rund 330 und im Jahr 2017 rund 260 Anrufen pro Woche. Außerdem wurden zusätzlich zu den Anrufen pro Jahr rund 900 E-Mail-Anfragen beantwortet. Damit haben sich die Zahlen im Vergleich zum ersten Jahr nach der Einführung, also 2015, auf niedrigerem Niveau stabilisiert. Damals waren es rund 50 Tsd. Anrufe, die vor allem in den ersten drei Monaten des Jahres 2015 eingingen, und rund 6 Tsd. E-Mail-Anfragen.

Im Jahr 2017 kamen 39 Prozent der Anrufe von Arbeitgebern, 32 Prozent von Beschäftigten sowie 14 Prozent von Steuerberatungsbüros. Die restlichen Anrufe entfielen auf Studierende, Behörden oder sonstige Personengruppen. Im Vergleich zu den Vorjahren ist der Anteil der Anrufe von Beschäftigten um rund 5 Prozentpunkte zurückgegangen, der Anteil der anderen Anrufergruppen ist in entsprechendem Umfang gestiegen.

Die Themenschwerpunkte verdeutlichen die Fragen, für die bei Arbeitgebern wie Beschäftigten ein besonders hoher Informationsbedarf bestand (Abbildung 2.11). Am häufigsten gab es Fragen zu den Regelungen bei Praktika; im Jahr 2016 bezogen sich 33 Prozent und im Jahr 2017 36 Prozent aller Anrufe auf dieses Thema. Weitere Themen waren die Aufzeichnungspflichten, die

im Jahr 2016 von 13 Prozent und im Jahr 2017 von 8 Prozent nachgefragt wurden, die Frage, inwiefern man selbst unter den persönlichen Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes fällt (2016: 13 Prozent, 2017: 11 Prozent) und Fragen zur Lohn- und Gehaltsberechnung (z. B. wie der Mindestlohn bei einer unterschiedlichen Anzahl von Werktagen je Monat berechnet wird), die von 9 Prozent der Anruferinnen und Anrufer im Jahr 2016 und 11 Prozent im Jahr 2017 gestellt wurden. Weitere Themen waren die Frage, ob „Mini- bzw. Midijobs“ dem Mindestlohn unterliegen, allgemeine Fragen zu arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Belangen ohne zwingenden Bezug zum Mindestlohn, z. B. zu Abmahnung oder Kündigungsschutz sowie Fragen zu Entgeltbestandteilen (Was gehört zum Mindestlohn? Was kann angerechnet werden, z. B. bei Jahressonderzahlungen?). Rund 3 bzw. 4 Prozent der Anruferinnen und Anrufer beklagten einen Mindestlohnverstoß. Die Hotline selbst nimmt allerdings keine Mindestlohnverstöße auf, sondern verweist die Anrufenden an die zuständigen Zollbehörden und nennt ihnen die entsprechende Telefonnummer.

**Abbildung 2.11: Themenschwerpunkte der Anrufe bei der Mindestlohnhotline**

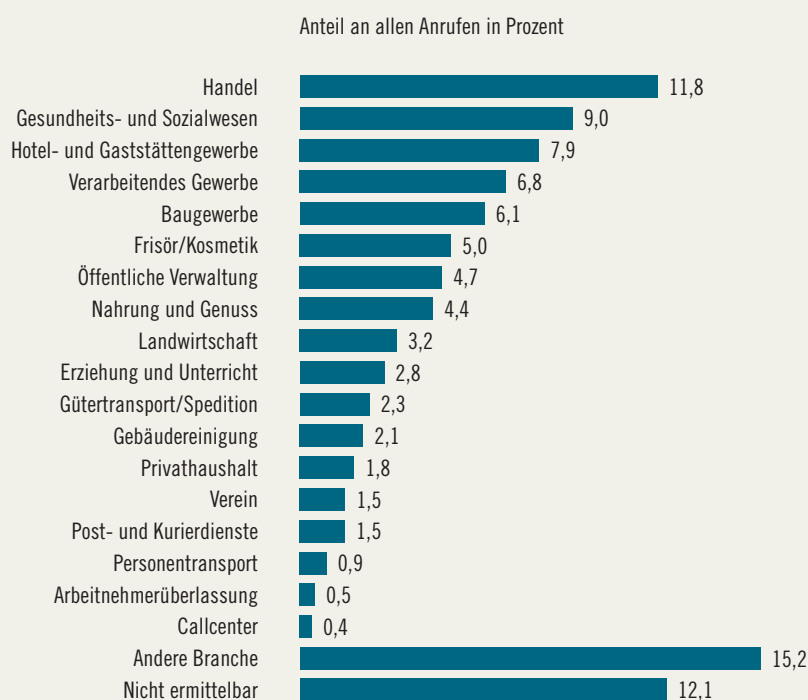


Anmerkung: Es sind nur Kategorien dargestellt, auf die 2 Prozent oder mehr der Anrufe entfielen.  
Quelle: Mindestlohnhotline, eigene Berechnungen.

Die meisten Anfragen kamen aus dem Handel mit knapp 12 Prozent, dem Gesundheits- und Sozialwesen mit 9 Prozent und aus dem Hotel- und Gaststättengewerbe mit etwa 8 Prozent. Knapp 7 Prozent der Anrufe kamen aus dem verarbeitenden Gewerbe und 6 Prozent aus dem Bau-

gewerbe. Die verbleibenden etwa 30 Prozent verteilen sich auf die in Abbildung 2.12 genannten, separat erfassten Branchen. 15 Prozent kamen aus anderen Branchen. Darunter fallen beispielsweise das Sicherheitsgewerbe, freie Berufe wie Rechtsanwälte oder Architekten, IT-Unternehmen, Finanzdienstleistungsunternehmen, Hausverwaltungen oder Hausmeisterdienste. In weiteren 12 Prozent konnte keine direkte Branchenzuordnung vorgenommen werden, weil diese nicht aktiv von der Hotline nachgefragt wird, sondern sich aus dem Kontext des Gesprächs ergibt.

**Abbildung 2.12: Branchenzuordnung der Anrufe bei der Mindestlohnhotline**



Anmerkung: Die Zahlen beziehen sich auf das 4. Quartal 2017. Aufgrund einer Umstellung der internen Erfassung sind Vergleiche mit vorherigen Zeiträumen nicht möglich.

Quelle: Mindestlohnhotline, eigene Berechnungen.

### 2.4.1 Empirische Befunde zur Nichteinhaltung des Mindestlohns

98 In den Lohnverteilungskurven, die in den vorangegangenen Abschnitten 2.2 und 2.3 dargestellt wurden, war bereits sichtbar, dass sowohl in den Verdiensterhebungen (VE) des Statistischen Bundesamts, die sich auf Befragungen von Betrieben stützen, als auch im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), das auf Angaben von Beschäftigten beruht, ein nennenswerter, aber unterschiedlich hoher Anteil an Personen Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns erhält. Die Erhebungen sind weder hinsichtlich ihrer Zielsetzung noch der konkret abgefragten Informationen darauf ausgerichtet, den Grad der Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes zu ermitteln (für methodische Erläuterungen zu beiden Erhebungen vgl. Rdnr. 58ff.). Dies ist ange-



sichts der differenzierten gesetzlichen Regelungen und weiteren Konkretisierung durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts auch nicht möglich.<sup>22</sup> Beide Befragungen haben ihre Einschränkungen. Die konkreten methodischen Unterschiede betreffen zum einen die Abgrenzung des anspruchsberechtigten Personenkreises, zum anderen die Berechnung des Stundenlohns. Darüber hinaus ist bei der VE als Betriebsbefragung zu beachten, dass die an der Befragung teilnehmenden Betriebe dazu neigen könnten, eine Nichteinhaltung des Mindestlohns nicht zu berichten. Beim SOEP ist zu beachten, dass Beschäftigte ungenaue Angaben insbesondere zur Arbeitszeit machen können. Unter Beachtung der methodischen Einschränkungen beider Erhebungen (vgl. ausführlich Abschnitt 1.6.2) ist festzuhalten, dass sich sowohl auf Basis der VE als auch des SOEP Defizite bei der Umsetzung des Mindestlohns zeigen. Bei den nachfolgend genannten Zahlen gilt es zu berücksichtigen, dass aufgrund von Stichprobenfehlern und Messfehlern der wahre Wert jeweils sowohl höher als auch niedriger liegen kann. Die genannten Zahlen sind dabei als mittlere Schätzung innerhalb einer gewissen Bandbreite zu verstehen.<sup>23</sup>

- 99** Die Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamts weisen für das Jahr 2015 rund 1,0 Mio. und im Jahr 2016 rund 750 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Mindestlohns aus. Das ergibt bei einer Grundgesamtheit von 36,2 Mio. Beschäftigungsverhältnissen einen Anteil von 2,8 Prozent bzw. 2,1 Prozent, die im Jahr 2015 bzw. 2016 mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns vergütet wurden (Tabelle 2.3). Bezieht man die Zahl nur auf diejenigen 4,0 Mio. Beschäftigungsverhältnisse in der VSE, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdient haben, dann beträgt der Anteil rund ein Viertel (2015) bzw. knapp ein Fünftel (2016). Das Statistische Bundesamt weist in seinen Abschlussberichten in der Regel den Anteil an Beschäftigungsverhältnissen unterhalb von 8,45 Euro aus, da – in Anlehnung an die Praxis der Low Pay Commission – ein 10-Cent-Intervall um den exakten Mindestlohn herum als Mindestlohnbereich definiert wird. Das DIW nutzt demgegenüber für das SOEP den exakten Wert von 8,50 Euro als Grenze (siehe Rdnr. 103).
- 100** Bei der Interpretation der Zahl von rund 750 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen, die im Jahr 2016 unterhalb des Mindestlohns vergütet wurden, ist eine Reihe von Einschränkungen zu beachten. Folgende Aspekte sprechen dafür, dass die Zahl von rund 750 Tsd. den gemessenen Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns überschätzt: In den Zahlen sind die Beschäftigten, die aufgrund einer tariflichen Übergangsregelung vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen sind, und die ebenfalls ausgenommenen Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller enthalten, da diese nicht exakt abgegrenzt werden können. Für die tariflichen Übergangsregelungen schätzt das Statistische Bundesamt den Kreis auf rund 65 Tsd., für Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller auf rund 85 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse. Da die VE lediglich Daten für den

<sup>22</sup> Vgl. beispielhaft für die mindestlohnrelevanten Lohnbestandteile z. B. folgende Urteile des Bundesarbeitsgerichts: Urteil vom 25. Mai 2016 (5 AZR 135/16) zur Anrechenbarkeit von Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld, Urteil vom 29. Juni 2016 (5 AZR 716/15) zur Vergütung von Bereitschaftszeiten, Urteil vom 22. September 2017 (10 AZR 171/16) zu Feiertagsvergütung und Nachtarbeitszuschlag sowie Urteile vom 11. Oktober 2017 (5 AZR 621/16) und 8. November 2017 (5 AZR 692/16) zur Anrechenbarkeit von Anwesenheits- und Leistungsprämien.

<sup>23</sup> Die im Bericht zitierten und dargestellten Werte zur Nichteinhaltung des Mindestlohns sind sogenannte Punktschätzer. Um diese herum lässt sich ein Konfidenzintervall berechnen, in dem mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 oder 95 Prozent der wahre Wert liegt. Je geringer die Fallzahlen, desto größer ist das Konfidenzintervall. Zudem können Robustheitsanalysen durchgeführt werden, indem beispielsweise andere Grenzwerte (z. B. 90 Prozent des Mindestlohns, entspricht 7,65 Euro bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro) gewählt werden. So weisen Burauel et al. (2017: 1112) auf Basis des SOEP anhand der vertraglichen Arbeitszeit einen Punktschätzer von 1,8 Mio. Beschäftigten, die im Jahr 2016 unterhalb des Mindestlohns verdienten, und ein 90-Prozent-Konfidenzintervall von 1,6 Mio. bis 2,1 Mio. aus. Bei Verwendung der von den Beschäftigten angegebenen tatsächlichen Arbeitszeit liegt der Punktschätzer bei 2,2 Mio. bei einem 90-Prozent-Konfidenzintervall von 2,3 Mio. bis 2,8 Mio. Werden statt der 8,50 Euro als Grenzwert 90 Prozent davon, d. h. 7,65 Euro, angesetzt, ergibt sich bei Verwendung der vertraglichen Arbeitszeit eine Zahl von 1,3 Mio. (95-Prozent-Konfidenzintervall von 1,1 bis 1,4 Mio.) Beschäftigten unterhalb der Mindestlohngrenze. Bei Verwendung der von den Beschäftigten angegebenen tatsächlichen Arbeitszeit ergibt sich eine Zahl von 2,0 Mio. Beschäftigten mit Bruttostundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns (95-Prozent-Konfidenzintervall von 1,8 bis 2,2 Mio.) (Burauel et al. 2017: 1119). Das Statistische Bundesamt weist für seine Ergebnisse keine Konfidenzintervalle oder vergleichbare Robustheitsprüfungen aus.

**Tabelle 2.3: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro in den Jahren 2014 bis 2016 auf Basis von VSE/VE**

	2014	2015	2016	2014	2015	2016
	In Tsd.			In Prozent		
Insgesamt	3.973	1.007	748	11,3	2,8	2,1
Westdeutschland	2.690	788	620	9,3	2,6	2,1
Ostdeutschland	1.283	219	128	20,7	3,4	2,0
Frauen	2.452	550	418	14,2	3,2	2,4
Männer	1.521	457	330	8,4	2,4	1,8
18–24 Jahre	571	155	130	26,9	7,9	6,5
25–34 Jahre	759	173	131	10,5	2,4	1,9
35–44 Jahre	671	183	137	8,7	2,4	1,8
45–54 Jahre	930	228	150	8,7	2,1	1,4
55–65 Jahre	782	197	144	11,6	2,6	1,8
über 65 Jahre	260	71	55	31,8	7,4	5,4
Vollzeit	884	298	206	4,2	1,3	0,9
Teilzeit	879	231	194	10,5	2,7	2,2
Geringfügig Beschäftigte	2.209	478	348	38,7	9,0	7,0
Unbefristet	3.233	820	616	10,5	2,6	1,9
Befristet	739	187	131	16,8	4,3	2,9
Ohne Berufsausbildung	1.126	289	214	24,3	6,2	4,9
Mit Berufsausbildung	2.696	672	501	11,1	2,7	2,0
Hochschulabschluss	152	47	32	2,4	0,7	0,5
Branchentarifvertrag	670	225	–	4,7	1,6	–
Firmentarifvertrag	34	8	–	2,3	0,5	–
Kein Tarifvertrag	3.269	775	–	16,7	3,8	–
Unternehmensgröße –						
Bis unter 10 Beschäftigte	1.218	332	205	21,9	5,5	3,7
10–49 Beschäftigte	1.242	251	203	16,3	3,0	2,5
50–249 Beschäftigte	778	227	221	10,7	3,0	2,6
250 und mehr Beschäftigte	735	197	120	5,0	1,4	0,9

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Als rechnerische Grenze wurde für die Jahre 2015 und 2016 ein Stundenlohn von 8,45 Euro zugrunde gelegt (vgl. Statistisches Bundesamt 2017c, d).

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016, eigene Berechnungen.

April 2016 erhebt, sind zudem rund 18 Tsd. Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung des Jahrgangs 1998 enthalten, die also erst im Jahresverlauf 2016 18 Jahre alt wurden und für die der Mindestlohn zu diesem Zeitpunkt noch nicht galt.<sup>24</sup> Des Weiteren sind 194 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse enthalten, die bei Hinzurechnung der gezahlten Zulagen für Schicht-, Samstags-, Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit einen Stundenlohn in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns oder darüber aufweisen würden. In der VE

<sup>24</sup> In der VSE/VE wird nicht der Geburtstag, sondern nur das Geburtsjahr erfasst. Der VE-Abschlussbericht 2016 weist eine Zahl von rund 27 Tsd. Personen des Jahrgangs 1998 aus. Davon haben rund 24 Tsd. keine abgeschlossene Berufsausbildung. Da sich die Erhebung auf den April bezieht, ist davon auszugehen, dass unter der vereinfachenden Annahme einer Gleichverteilung der Geburtstage über das Jahr bereits  $\frac{1}{4}$  der Personen 18 Jahre alt sein dürfte und somit unter den Mindestlohn fällt. Daraus ergibt sich die Zahl von 18 Tsd. ( $24 \text{ Tsd.} \times \frac{3}{4}$ ).

wird lediglich die Summe dieser Zulagen abgefragt. Da die Rechtsprechung die Anrechenbarkeit der jeweiligen Zulagen unterschiedlich beurteilt, kann nicht ermittelt werden, wie viele der 194 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse infolge der Zulässigkeit der Anrechnung der Zulagen tatsächlich einen Stundenlohn oberhalb des Mindestlohns aufweisen. Als Einschränkungen, die für eine Unterschätzung des in der VE gemessenen Umfangs der Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns sprechen, sind zu nennen: In der VE 2016 werden 2,3 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse weniger als in der BA-Statistik ausgewiesen (vgl. hierzu auch Abschnitt 1.6.2). Ausgehend von einem Anteil von 7 Prozent der geringfügig Beschäftigten, die im Jahr 2016 laut VE unterhalb des Mindestlohns verdienten (vgl. Tabelle 2.3), wären dies rechnerisch rund 160 Tsd. Beschäftigte, die in den veröffentlichten Zahlen nicht berücksichtigt sind. Zudem sind aufgrund des Untersuchungsdesigns in der VE keine Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten enthalten. Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit arbeiten in privaten Haushalten rund 50 Tsd. sozialversicherungspflichtig und rund 280 Tsd. geringfügig Beschäftigte. Hiervon dürfte ein Teil ebenfalls unterhalb des Mindestlohns vergütet werden.<sup>25</sup> Bei Verwendung der exakten Grenze von 8,50 Euro pro Stunde würden rund 300 Tsd. zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Mindestlohns gemessen werden. Eine weitere Einschränkung besteht schließlich darin, dass die VE per Definition ausschließlich bezahlte Arbeitsstunden, aber keine unbezahlte Mehrarbeit erhebt.

**101** Für die VE liegen, anders als für das SOEP, bereits Ergebnisse für das Jahr 2017 vor. Diese beziehen sich auf den April 2017, also rund drei Monate nach Anhebung des Mindestlohns von 8,50 auf 8,84 Euro pro Stunde. Für diesen Zeitpunkt weist die VE eine Anzahl von rund 830 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen mit einer Vergütung unterhalb der neuen Mindestlohngrenze aus (vgl. Anhangtabelle A.5). Davon können rund 65 Tsd. den zu diesem Zeitpunkt noch geltenden Übergangsregelungen für die Branchen Land- und Fortwirtschaft/Gartenbau sowie Wäscherei im Objektkundengeschäft zugerechnet werden sowie rund 50 Tsd. den Zeitungszustellerinnen und Zeitungszustellern. 11 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse entfallen auf Personen ohne Berufsausbildung aus dem Geburtsjahrgang 1999, die zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht volljährig waren (für die Annahmen zur Berechnung siehe Fußnote 24). 291 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse würden bei Hinzurechnung aller Zulagen für Schicht-, Samstags-, Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit einen Stundenlohn in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns von 8,84 Euro oder darüber aufweisen. Da die Rechtsprechung die Anrechenbarkeit der jeweiligen Zulagen unterschiedlich beurteilt, kann nicht ermittelt werden, wie viele dieser Beschäftigungsverhältnisse infolge der Zulässigkeit der Anrechnung der Zulagen tatsächlich einen Stundenlohn oberhalb des Mindestlohns aufweisen.

**102** Rund 500 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse wiesen im April 2017 Stundenlöhne unterhalb von 8,50 Euro auf. Diese sind zu diesem Zeitpunkt nicht mehr mit branchenspezifischen Übergangsregelungen erklärbar, da auch bei diesen seit dem 1. Januar 2017 ein Stundenlohn von mindestens 8,50 Euro zu zahlen war. Rund 10 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse entfallen allerdings auf Personen ohne Berufsausbildung des Geburtsjahrgangs 1999, die zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht volljährig waren (für die Annahme zur Berechnung siehe Fußnote 24). 228 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse würden bei Hinzurechnung aller Zulagen für Schicht-, Samstags-, Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit einen Stundenlohn von 8,50 Euro oder höher aufweisen. Da die Rechtsprechung die Anrechenbarkeit der jeweiligen Zulagen unterschiedlich beurteilt,

<sup>25</sup> Pusch (2018) nennt auf Basis des SOEP einen Anteil von 43 Prozent der Beschäftigten in privaten Haushalten, die im Jahr 2016 Stundenlöhne unter 8,50 Euro erhielten.

kann nicht ermittelt werden, wie viele dieser Beschäftigungsverhältnisse infolge der Zulässigkeit der Anrechnung der Zulagen tatsächlich einen Stundenlohn von 8,50 Euro oder darüber aufweisen.

- 103** Im SOEP findet sich ein deutlich größerer Kreis an Beschäftigten, die auch nach Einführung des Mindestlohns unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Für das Jahr 2016 weist das DIW (Burauel et al. 2017) auf Basis des SOEP unter Verwendung der vertraglichen Arbeitszeit 1,8 Mio. Beschäftigte aus, die weniger als den Mindestlohn verdienen (Tabelle 2.4). Dies entspricht im Jahr 2015 einem Anteil von 8,2 Prozent, im Jahr 2016 einem Anteil von 7,0 Prozent an der Grundgesamtheit von rund 26,2 Mio. Beschäftigten. Bezieht man die Zahl nur auf diejenigen 2,8 Mio. Beschäftigten im SOEP, die in der Definition des DIW vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdient haben, beträgt der Anteil knapp drei Viertel (2015) bzw. knapp zwei Drittel (2016). Diese Werte liegen im SOEP somit in beiden Jahren erheblich über denen der VE.
- 104** Auch bei der vom DIW veröffentlichten Zahl für das SOEP von 1,8 Mio. Beschäftigten, die im Jahr 2016 unterhalb des Mindestlohns verdienten, gibt es konkrete Einschränkungen zu beachten. So fehlen in der Grundgesamtheit rund 4,5 Mio. Beschäftigte mit bestehenden Branchenmindestlöhnen, unabhängig davon, ob diese über oder unter 8,50 Euro pro Stunde liegen. Bei Berücksichtigung dieser Gruppe würden rund 400 Tsd. weitere Beschäftigungsverhältnisse unterhalb von 8,50 Euro vorzufinden sein (Burauel et al. 2017: 1112). Zudem sind keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im Nebenjob enthalten. Dies sind rund 2,7 Mio., von denen mutmaßlich ebenfalls ein Teil unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde entlohnt sein dürfte. Darüber hinaus sind rund 2,8 Mio. Personen mit fehlenden Angaben zur Arbeitszeit nicht berücksichtigt. Legt man für diese Gruppe den gleichen Anteil an Nichteinhaltung zugrunde wie für diejenigen, die Angaben gemacht haben, wären dadurch rund 196 Tsd. Fälle mit einem Verdienst von unter 8,50 Euro pro Stunde nicht erfasst. Von Bedeutung ist beim SOEP zudem die Berechnung des Stundenlohns. Der Zahl von 1,8 Mio. Beschäftigten unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde im Jahr 2016 liegt die Berechnung des Stundenlohns anhand der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit zugrunde. Bei Berücksichtigung der bezahlten Überstunden würden weitere rund 400 Tsd. Beschäftigte unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdienen (Pusch 2018). Bei Verwendung der von den Beschäftigten genannten tatsächlichen Arbeitszeit, die auch unbezahlte Mehrarbeit einschließen dürfte, sind es 800 Tsd. Beschäftigte mehr als bei der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit, die unter 8,50 Euro pro Stunde verdienen (Burauel et al. 2017: 1112).
- 105** Stundenlöhne unter 8,50 Euro sind in verschiedenen Personengruppen unterschiedlich stark verbreitet. Überdurchschnittlich hohe Anteile von Frauen, Beschäftigten in kleineren Unternehmen sowie Beschäftigten ohne Berufsausbildung bekommen weiterhin Entgelte unterhalb des Mindestlohns (Tabelle 2.3 und Tabelle 2.4). Besonders große Unterschiede gibt es auch zwischen den Beschäftigungsformen: Löhne unterhalb oder am Mindestlohn sind bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, insbesondere in Vollzeit, deutlich seltener als bei (ausschließlich) geringfügig Beschäftigten. Die VE weist im Jahr 2016 für Vollzeitbeschäftigte 0,9 Prozent, bei Teilzeitbeschäftigten, definiert als Personen mit weniger als der betriebsüblichen Arbeitszeit, 2,2 Prozent mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro aus. Das SOEP ermittelt im Jahr 2016 für Vollzeitbeschäftigte einen Anteil von 4,1 Prozent und für Teilzeitbeschäftigte, definiert als Personen mit einer vertraglichen Arbeitszeit von weniger als 30 Stunden pro Woche, einen Anteil von 9,1 Prozent. Demgegenüber liegt der Anteil bei geringfügig Beschäftigten in beiden Befragungen deutlich höher. Die VE weist bezogen auf alle geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einen Anteil von 7,0 Prozent aus, das SOEP bezogen auf ausschließlich geringfügig Beschäftigte einen Anteil von 40,6 Prozent. Unabhängig von der gewählten Datenquelle lässt sich somit eine vergleichsweise schlechtere Umsetzung des Mindestlohns bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Vergleich zu Voll- und Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen beobachten. Diese korrespondiert mit dem Befund, dass bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen eine Reihe von

**Tabelle 2.4: Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro in den Jahren 2014 bis 2016 auf Basis des SOEP**

	2014	2015	2016	2014	2015	2016
	In Tsd.			In Prozent		
Insgesamt	2.784	2.073	1.828	10,8	8,2	7,0
Westdeutschland	1.889	1.514	1.346	9,1	7,3	6,3
Ostdeutschland	895	559	482	18,1	11,8	10,0
Frauen	1.963	1.451	1.265	15,5	11,7	9,8
Männer	822	621	562	6,3	4,8	4,2
18–24 Jahre	430	337	311	30,1	24,8	23,2
25–34 Jahre	638	419	314	11,2	7,8	5,7
35–44 Jahre	527	374	304	8,7	6,2	5,0
45–54 Jahre	632	430	454	8,2	5,8	6,0
55–65 Jahre	442	431	346	9,5	8,8	6,6
über 65 Jahre	114	82	96	39,0	29,9	28,1
Vollzeit	1.295	939	831	6,5	5,0	4,1
Teilzeit	436	356	347	10,7	8,9	8,5
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte	1.053	733	650	55,3	45,7	40,2
Unbefristet	1.998	1.504	1.289	9,1	6,9	5,8
Befristet	536	425	381	18,3	14,8	12,9
Ohne Berufsausbildung	968	753	717	14,9	12,5	11,5
Mit Berufsausbildung	1.438	1.008	831	12,5	8,7	6,8
Hochschulabschluss	257	230	189	3,7	3,3	2,7
Tarifbindung	495	596	552	6,3	4,5	4,0
Kein Tarifvertrag	1.132	1.047	962	19,9	10,9	9,7
Unternehmensgröße –						
Bis 10 Beschäftigte	923	699	745	29,0	23,3	23,5
11 bis unter 200 Beschäftigte	1.054	785	600	12,2	9,5	7,4
200 und mehr Beschäftigte	765	511	398	5,5	3,7	2,8

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Bruttostundenlöhne sind auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit berechnet.  
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v33, eigene Berechnungen.

arbeitsrechtlichen Vorschriften, wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder im Urlaub, deutlich seltener als bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen eingehalten wird (Stegmaier et al. 2015; Bachmann et al. 2017).

## 2.4.2 Kontrolle durch die zuständigen Behörden

- 106** Die Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns obliegt nach § 14 MiLoG den Zollbehörden. Für diese Kontrolle ist die konkrete Erfassung der Arbeitszeit unabdingbar. Bei den Hauptzollämtern ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständig. Die FKS führt bereits seit 1997 Kontrollen der Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) sowie seit 2012 für die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) durch

(vgl. Böhlke und Schulten 2014). Eine weitere gesetzliche Grundlage ist das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG). Die FKS ist bundesweit in 41 Hauptzollämtern mit 113 Standorten vertreten, deren operative Steuerung von der Generalzollverwaltung wahrgenommen wird. Mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden vom Deutschen Bundestag 1.600 neue Planstellen bewilligt. Da die Ausbildungszeit beim Zoll im gehobenen Dienst drei und im mittleren Dienst zwei Jahre beträgt, werden die Planstellen der FKS beginnend mit dem Jahr 2017 in jährlichen Tranchen bis 2022 zur Verfügung gestellt. Allerdings wurden der FKS schon seit 2015 zusätzliche Ressourcen im Umfang von jährlich rund 320 Kräften zugeführt, indem fertig ausgebildete Nachwuchskräfte, die ursprünglich für andere Arbeitsbereiche der Zollverwaltung vorgesehen waren, dieser zugewiesen wurden. Gleichzeitig wurden für die Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung Kräfte zeitweise abgezogen, die inzwischen wieder zur FKS zurückgekehrt sind. Im Ergebnis standen der FKS jeweils 6.865 Planstellen in den Jahren 2014, 2015 und 2016 sowie jeweils 7.211 Planstellen in den Jahren 2017 und 2018 zur Verfügung. Tatsächlich besetzt waren, jeweils zum 1. Januar, im Jahr 2015 5.955 Stellen, im Jahr 2017 6.268 und im Jahr 2018 6.453 Stellen (Deutscher Bundestag 2018: 17ff.; 2017: 16).

**107** Die Zahl der Kontrollen ging parallel zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deutlich zurück. Die FKS begründet die im Vergleich zu 2014 geringere Zahl der Prüfungen mit der strategischen Neuausrichtung der Prüfungspraxis. Die Prüfungen erfolgen nach Angaben der FKS risikoorientiert, d. h., die zu prüfenden Sachverhalte werden anhand von Risikokriterien wie branchenspezifischen Erkenntnissen oder aufgrund von Hinweisen von Behörden oder Personen ausgewählt. Dabei konzentriert sich die FKS auf die Verfolgung organisierter Formen der Schwarzarbeit sowie auf Branchen, die von Schwarzarbeit besonders betroffen sind (Deutscher Bundestag 2016b: 4; 2016d: 15). Nachdem im Jahr 2014 insgesamt 63.014 Prüfungen bei Arbeitgebern erfolgten, waren es im Jahr 2015 43.637, im Jahr 2016 40.374 und im Jahr 2017 52.209 (Deutscher Bundestag 2016a, 2017, 2018).

**108** In der Zollstatistik wurden bis 2016 nur Branchen mit Branchenmindestlöhnen sowie Branchen nach § 2a SchwarzArbG gesondert erfasst. Seit 2017 werden zudem die Branchen „Getränke Einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops“, „Frisör- und Kosmetiksalons“, „Caterer“ und „Callcenter“ erfasst. Diese werden aber in der Tabelle 2.5 aus Gründen der Vergleichbarkeit im Zeitverlauf nicht separat ausgewiesen.<sup>26</sup> Von den so erfassten Branchen entfielen im Jahr 2017 die meisten Prüfungen auf das Bauhauptgewerbe und Baunebenberufe (14.005 Prüfungen, dies entsprach rund 27 Prozent aller Prüfungen in diesem Jahr), auf das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe (8.179 Prüfungen bzw. 16 Prozent) und das Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe (6.781 Prüfungen bzw. 13 Prozent) (Tabelle 2.5). Rund 40 Prozent der geprüften Arbeitgeber fielen 2017 schwerpunktmäßig unter das AEntG oder das AÜG, wo teils deutlich höhere Branchenmindestlöhne gelten (vgl. auch Anhangtabelle A.2). Aus Sicht der Mindestlohnkommission wäre es wünschenswert, wenn in den Statistiken des Zolls künftig für alle Prüfungen die Branche des geprüften Betriebs erfasst würde.

**109** Die Prüfungen der FKS beziehen sich auf eine große Bandbreite gesetzlicher sozialversicherungs- und arbeitsrechtlicher Pflichten, von denen die Einhaltung des Mindestlohngesetzes einen Teilaspekt darstellt. Die FKS befragt in der Regel zunächst Beschäftigte anhand eines strukturierten Fragebogens unter anderem zu ihren Arbeitszeiten einschließlich Pausenregelungen und Ähnlichem sowie zu ihrem Lohn und dessen Bestandteilen. Zudem werden in einem zweiten Schritt auch Geschäftsunterlagen des Arbeitgebers gesichtet, um die Angaben der Beschäftigten zu verifizieren. Ergeben sich aufgrund der Befragung der Beschäftigten

<sup>26</sup> Im Jahr 2017 wurden in der Branche „Getränke Einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops“ 2.965 Prüfungen bei Arbeitgebern durchgeführt; „Frisör- und Kosmetiksalons“: 1.086, „Caterer“: 228, „Callcenter“: 137.

Tabelle 2.5: Arbeitgeberprüfungen des Zolls (differenziert nach Branchen)

Branche	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	Anzahl der Beschäftigten
	Absolut				In Prozent				In Tsd.
Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe	30.729	16.681	13.473	14.005	48,8	38,2	33,4	26,8	1.940
Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	7.420	7.287	6.030	8.179	11,8	16,7	14,9	15,7	1.900
Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe	3.907	3.400	4.635	6.781	6,2	7,8	11,5	13,0	2.130
Personenbeförderungsgewerbe	1.075	1.259	1.356	1.310	1,7	2,9	3,4	2,5	
Gebäudereinigung	2.232	1.370	1.082	2.911	3,5	3,1	2,7	5,6	1.050
Arbeitnehmerüberlassung	1.471	867	816	979	2,3	2,0	2,0	1,9	840
Sicherheitsdienstleistungen (Geld- und Wertdienste)	850	530	572	1.803	1,3	1,2	1,4	3,5	10
Pflegebranche	775	491	407	429	1,2	1,1	1,0	0,8	870
Landwirtschaft	442	365	370	606	0,7	0,8	0,9	1,2	300–400
Abfallwirtschaft	552	290	298	244	0,9	0,7	0,7	0,5	180
Fleischwirtschaft	732	445	278	233	0,9	1,0	0,7	0,4	190
Schaustellergewerbe	181	208	210	292	0,3	0,5	0,5	0,6	20
Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen	96	105	171	472	0,2	0,2	0,4	0,9	40
Wäscherei und Reinigung	115	101	69	210	0,2	0,2	0,2	0,4	40
Forstwirtschaft	70	69	61	79	0,1	0,2	0,2	0,2	10
Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem SGB II oder SGB III	70	28	30	28	0,1	0,1	0,1	0,1	20
Summe der branchengenau erfassten Prüfungen	50.717	33.496	29.858	38.561	80,5	76,8	74,0	73,9	
Andere Branchen	12.297	10.141	10.516	13.648	19,5	23,2	26,0	26,1	
<b>Summe der Prüfungen insgesamt</b>	<b>63.014</b>	<b>43.637</b>	<b>40.374</b>	<b>52.209</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Anmerkung: Die Anzahl der Beschäftigten basiert zum Teil auf Angaben der Tarifvertragsparteien im Rahmen des Rechtsverordnungsverfahrens für den jeweiligen Branchenmindestlohn, zum Teil auf der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Die Angaben stellen nur eine grobe Schätzung dar, da die Abgrenzung des Geltungsbereichs der Branchenmindestlöhne mithilfe der in der Statistik verfügbaren Wirtschaftszweige nicht ohne Weiteres möglich ist.

Quelle: Deutscher Bundestag (2016a, 2017), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

und/oder der Prüfung der Geschäftsunterlagen Anhaltspunkte auf Verstöße, werden Ermittlungsverfahren eingeleitet. Ermittlungsverfahren wegen eines Verstoßes gegen das Mindestlohngesetz machen lediglich einen Bruchteil aller eingeleiteten Ermittlungsverfahren aus. Von 134.045 eingeleiteten Ermittlungsverfahren im Jahr 2017 betrafen 5.442 Verstöße gegen das MiLoG, 3.552 gegen das AEntG sowie 153 gegen vergleichbare Sachverhalte des AÜG.<sup>27</sup> Die überwiegende Zahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren bezieht sich auf andere Arten von Verstößen, darunter insbesondere die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Sozialleistungen, insbesondere nach dem SGB II und SGB III, Beitragsvorenthaltung nach § 266a StGB oder fehlende Aufenthaltstitel.

**110** Im Bereich des Mindestlohngesetzes entfiel jeweils rund die Hälfte der Verstöße auf die Nicht- bzw. nicht rechtzeitig erfolgte Zahlung des Mindestlohns sowie auf Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten und das Bereithalten von Unterlagen (Tabelle 2.6). Von den eingeleiteten Ermittlungsverfahren zu unterscheiden ist die Anzahl der qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitsverfahren, worunter vom Zoll die Verwarnung mit Verwarnungsgeld, Bußgeldbescheid und Verfallbescheid gefasst werden. Da die Bearbeitungsdauer bis zum Abschluss eines Ermittlungsverfahrens mitunter länger als das Kalenderjahr dauert, fallen die Zahlen der eingeleiteten und erledigten Ermittlungsverfahren auseinander. Zudem wird ein Teil der Ermittlungsverfahren eingestellt. Im Jahr 2017 wurden 3.206 Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten mit Bezug zum Mindestlohngesetz qualifiziert erledigt. Davon betrafen rund 40 Prozent Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns, rund 59 Prozent Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten und das Bereithalten von Unterlagen. Weitere 1 Prozent entfielen auf andere Verstöße. Insgesamt wurden rund 6,0 Mio. Euro an Bußgeldern verhängt. Das entspricht durchschnittlich rund 1.920 Euro je Ordnungswidrigkeit. Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns wurden mit durchschnittlich rund 3.340 Euro geahndet, Verstöße gegen die Dokumentationspflicht mit rund 980 Euro. Die Schadenssumme im Rahmen der bußgeldrechtlichen Ermittlungen lag im Jahr 2016 bei 1,5 Mio. Euro, im Jahr 2017 bei 5,5 Mio. Euro. Dies umfasst ausschließlich vorenthaltene Lohnzahlungen aufgrund der Unterschreitung des Mindestlohns. Die Schadenssumme aus vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträgen ergibt sich aus Ermittlungsverfahren auf Basis von § 266a StGB und wird gesondert davon ausgewiesen, wobei dort aber nicht zwischen MiLoG, AEntG oder AÜG differenziert wird.

**111** Zur relativen Einordnung der Ermittlungsverfahren mit Blick auf die Gesamtzahl der Kontrollen sollten für eine erste Annäherung nur diejenigen Arbeitgeberprüfungen als Basis herangezogen werden, für die kein Branchenmindestlohn nach AEntG oder AÜG gilt und die somit überwiegend unter das MiLoG fallen. Dies sind im Jahr 2017 rund 31 Tsd. von insgesamt rund 52 Tsd. Fällen.<sup>28</sup> Ausgehend von dieser Anzahl wurden im Jahr 2017 bei rund 7 Prozent der Kontrollen Ermittlungsverfahren wegen der Nichtzahlung des gesetzlichen Mindestlohns und in 8 Prozent Ermittlungsverfahren wegen Verstoß gegen die Dokumentationspflichten eingeleitet. Im Hotel- und Gaststättengewerbe wurden – bezogen auf die Zahl der Kontrollen in der Branche – in 10 Prozent der Fälle ein Ermittlungsverfahren wegen der Nichtzahlung des Mindestlohns eingeleitet, in

<sup>27</sup> Diese umfassen Verstöße wegen der Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG, § 23 Abs. 1 Nr. 1 AEntG bzw. § 16 Abs. 1 Nr. 7b AÜG), Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen (§ 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG, § 23 Abs. 1 Nr. 8, 9 AEntG bzw. § 16 Abs. 1 Nr. 17, 18 AÜG) sowie Verstöße gegen Meldepflichten (§ 21 Abs. 1 Nr. 4, 5, 6 MiLoG, § 23 Abs. 1 Nr. 5, 6, 7 AEntG bzw. § 16 Abs. 1 Nr. 14, 15, 16 AÜG).

<sup>28</sup> Hierzu zählen auf Basis von Tabelle 2.5: Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe; Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe; Personenbeförderungsgewerbe; Schaustellergewerbe; Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen; nicht einzeln erfasste Branchen, die als „andere Branchen“ in der Tabelle ausgewiesen sind.



weiteren 20 Prozent ein Ermittlungsverfahren wegen eines Verdachts des Verstoßes gegen Dokumentationspflichten. In den nicht einzeln erfassten „anderen Branchen“ waren es 7 bzw. 4 Prozent.<sup>29</sup>

- 112** Die nach Einführung des Mindestlohns zurückgegangene Kontrolldichte ist aus Sicht der Mindestlohnkommission problematisch. Auch wenn die Zahl der Kontrollen inzwischen wieder gestiegen ist, liegt sie nach wie vor deutlich unter der des Jahres 2014. Durch die Schwerpunktsetzung auf die Bekämpfung organisierter Formen der Schwarzarbeit rücken andere Betriebe und teilweise auch Branchen in den Fokus als solche, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hat. Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission wichtig, dass der Zoll bei seinen Kontrollen stärker diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nimmt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besonders hohe Relevanz hat (vgl. Tabelle 2.3 und Tabelle 2.4 sowie Info-Box 4). Eine hohe Kontrolldichte in diesen vom Mindestlohn besonders betroffenen Bereichen leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zügig und nachhaltig aufgedeckt und geahndet werden.

**Tabelle 2.6: Ordnungswidrigkeitenverfahren und Geldbußen nach MiLoG**

	2015	2016	2017
<b>Eingeleitete Ordnungswidrigkeitenverfahren</b>	<b>1.316</b>	<b>3.692</b>	<b>5.442</b>
<b>davon wegen:</b>			
Nichtzahlung des Mindestlohns	705	1.651	2.521
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	598	2.001	2.842
<b>Anzahl der qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitenverfahren</b>	<b>271</b>	<b>1.793</b>	<b>3.206</b>
<b>davon wegen:</b>			
Nichtzahlung des Mindestlohns	110	638	1.273
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	160	1.138	1.907
<b>Summe der Bußgelder, Verwarnungsgelder und Verfallbeträge (in Mio. Euro)</b>	<b>0,3</b>	<b>2,5</b>	<b>6,0</b>
<b>davon wegen:</b>			
Nichtzahlung des Mindestlohns	0,2	1,5	4,2
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	0,1	1,0	1,8
<b>Schadenssumme im Rahmen bußgeldrechtlicher Ermittlungen (in Mio. Euro)</b>	<b>0,2</b>	<b>1,5</b>	<b>5,5</b>

Anmerkung: Die Nichtzahlung des Mindestlohns bezieht sich auf Verstöße nach § 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG; Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen beziehen sich auf § 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG.

Quelle: Sonderauswertung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

- 113** Neben den gezielten Kontrollen durch die FKS prüfen die Rentenversicherungsträger im Rahmen ihrer regelmäßigen Betriebsprüfungen die Entgeltabrechnungen auf Einhaltung von gesetzlichem Mindestlohn und Branchenmindestlöhnen. Im Jahr 2016 hat die Deutsche Rentenversicherung Bund im Rahmen von rund 391 Tsd. Betriebsprüfungen bei 830 Arbeitgebern Verstöße gegen Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und bei 978 Arbeitgebern Verstöße gegen das Mindestlohngesetz festgestellt. Wie viele Beschäftigte betroffen waren und welche finanzielle Bedeutung diese Feststellungen hatten, wurde statistisch nicht festgehalten. Den Prüfungen liegt ausschließlich die arbeitsvertraglich festgelegte Arbeits-

<sup>29</sup> Da mehrere Ermittlungsverfahren den gleichen Betrieb betreffen können, vermitteln die genannten Anteile nur einen sehr groben Eindruck. Zudem werden Ermittlungsverfahren nicht nur aufgrund von Arbeitgeberprüfungen eingeleitet, sondern mitunter auch aufgrund von Hinweisen der Deutschen Rentenversicherung (vgl. Rdnr. 113) oder Hinweisen von Beschäftigten.

zeit zugrunde. Verstöße, die sich durch das Abweichen von tatsächlicher und vertraglicher Arbeitszeit ergeben, werden somit nicht geprüft. Soweit es zu Beanstandungen kommt, dürften diesen nach Einschätzung der Deutschen Rentenversicherung daher in der Regel offensichtliche Mindestlohnunterschreitungen, unzutreffende Hinzurechnungen von Zuschlägen zur Erfüllung des Mindestlohns sowie Ausnahmen vom persönlichen Geltungsbereich des MiLoG (z. B. bei Praktika) zugrunde liegen.

### 2.4.3 Beobachtete Umgehungspraktiken

- 114** Es liegen keine quantitativen Forschungsergebnisse zur Art der Verstöße vor. Allerdings gibt es eine Reihe von qualitativen Erkenntnissen. Hierzu zählen neben den Beobachtungen des Zolls (Deutscher Bundestag 2016a: 14) qualitative Forschungsprojekte (vgl. z. B. Koch et al. 2018; Glemser et al. 2017), branchenspezifische Fallstudien (vgl. z. B. Weinkopf und Hüttenhoff 2017 für die Fleischwirtschaft), die vor den Arbeitsgerichten ausgetragenen Streitfälle (vgl. Übersichten bei Böning und Walter 2015, 2016; Böning und Klapp 2017) sowie gewerkschaftliche Publikationen (Körzell und Falk 2015; Falk 2016; Falk und Riedel 2017; Falk 2018).
- 115** Aus den genannten Studien und Veröffentlichungen lassen sich folgende Praktiken feststellen (vgl. insbesondere Deutscher Bundestag 2016a: 14; Bundesregierung 2017: 23; Koch et al. 2018: 112ff.):
- » Keine oder unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit: Darunter fällt unter anderem die Nichtdokumentation, das Einrechnen von nicht gewährten Pausen in die Arbeitszeit, die Nichtvergütung von Rüstzeiten oder Vor- und Nacharbeiten, die Nichtvergütung von Leerfahrten im Personentransportgewerbe sowie fehlerhaft geführte Arbeitszeitkonten. Einen Hinweis auf solche Praktiken könnten die beobachteten Unterschiede bei den Angaben von Beschäftigten im SOEP zu vertraglichen und (längeren) tatsächlichen Arbeitszeiten geben (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.3).
  - » Unrealistisch hohe Leistungsvorgaben: Die Erledigung der aufgetragenen Arbeiten ist in der vorgesehenen bezahlten Zeit nicht möglich oder es wird ein Stücklohn vereinbart, der angesichts unrealistisch hoher Zielvorgaben zu einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohn führt. Auch die Vereinbarung von Pauschalvergütungen ohne Berücksichtigung des Mindestlohns und der Arbeitszeit kann zu dieser Art von Umgehungsversuchen gezählt werden.
  - » Ungerechtfertigte Anrechnung von Kost und Logis auf den Mindestlohn
  - » Verrechnung der Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen
  - » Explizit vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns
  - » Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen, z. B. Praktikantenregelung
  - » Scheinselbständigkeit
- 116** Koch et al. (2018) identifizieren drei wesentliche Motivlagen, die zu diesen Umgehungsversuchen führen können. In einer ersten Gruppe von Motiven spielen ein hohes Arbeitsangebot, insbesondere gering qualifizierter und bzw. oder geringfügig entlohnter Arbeitskräfte, eine zentrale Rolle. Daraus könnten Machtasymmetrien zwischen Betrieben und Beschäftigten, mit einer besseren Verhandlungsposition der Betriebe, erwachsen. Aus dieser Konstellation können sich Umgehungsversuche in Form einer Bezahlung unterhalb des Mindestlohns oder unbezahlter Mehrarbeit ergeben. Eine zweite Motivlage sei durch eine ungünstige wirtschaftliche Situation oder eine Ertragsschwäche der Betriebe gekennzeichnet, die durch die gestiegenen Lohnkosten infolge der Mindestlohneinführung teilweise zugenommen habe. Die betroffenen Betriebe schilderten, dass sie diese wirtschaftliche Herausforderung auf legalem Wege nicht kompensieren könnten. Drittens könne ein gemeinsames Interesse von Betrieben und Beschäftigten vorliegen, in dessen Folge kooperativ versucht

werde, die Bestimmungen des Mindestlohngesetzes, meist durch das Ausweichen in die Schwarzarbeit, zu umgehen (siehe hierzu auch nächster Abschnitt 2.4.4).

## 2.4.4 Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit

- 117** Die Umsetzung des Mindestlohns stellt besonders mit Blick auf Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit eine Herausforderung dar. Diesen ist gemeinsam, dass Beschäftigte und Arbeitgeber Steuern und Abgaben vermeiden wollen. Auf Kosten der Gesellschaft gehen auf diese Weise (legale) Arbeitsplätze verloren, es werden Unternehmen vom fairen Wettbewerb ausgeschlossen und der Staat, einschließlich der Sozialversicherungsträger, hat ein verringertes Aufkommen bei Steuern und Abgaben. Illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit schaden somit dem einzelnen Beschäftigten, gesetzestreuen Unternehmen und der Solidargemeinschaft.
- 118** Obwohl nahezu alle Bereiche der Wirtschaft von Schwarzarbeit betroffen sind, lassen sich Umfang und Entwicklung der Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung – unabhängig von der Einführung eines Mindestlohns – nicht genau beziffern. Es gibt gleichwohl Hinweise darauf, dass insbesondere lohnintensive Wirtschaftszweige sowie Niedriglohnbranchen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen sein können. Nach Erfahrungswerten der Kontrollbehörden liegen die Schwerpunkte der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung in bestimmten Branchen, die auch in § 2a SchwarzArbG sowie in § 28a Abs. 4 SGB IV explizit genannt sind. Der Zoll hat zur Prävention branchenbezogene Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung mit den jeweiligen Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften gegründet, die auch der gemeinsamen Unterstützung im Hinblick auf Maßnahmen zur Einhaltung der Mindestlöhne dienen (Bundesregierung 2017: 46).
- 119** Die Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf das Ausmaß der Schwarzarbeit wird durch die Beschränkungen der verfügbaren Methoden erschwert. Diese stützen sich einerseits auf direkte Befragungen auf der Mikroebene, d. h. bei Beschäftigten oder Betrieben, verbunden mit dem Problem der sozialen Erwünschtheit der Antworten. Andererseits werden indirekte Methoden zumeist auf der Makroebene verwendet, die auf stark aggregierten Daten und notwendigerweise sehr restriktiven Modellannahmen basieren (Boockmann et al. 2010). Die Schwierigkeiten einer Messung der Auswirkung von Mindestlöhnen auf die Schattenwirtschaft haben sich auch in den Evaluationen der Branchenmindestlöhne gezeigt (vgl. z. B. IAW 2011a; infas/ZEW 2011). Hinsichtlich der Bauwirtschaft zeigte sich auf Basis von Schätzungen über die Anzahl illegal Beschäftigter bzw. den Umfang der illegalen Beschäftigung in der Baubranche, dass illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit, die Missachtung der Handwerksordnung oder unerlaubte Nachbarschaftshilfe bei Bautätigkeiten weit verbreitet zu sein scheinen, mit einem sektoralen Schwerpunkt der Schwarzarbeit auf den Bereichen Bau-, Renovierungs- und Reparaturarbeiten (IAB/RWI/ISG 2011).
- 120** Mit Blick auf den gesetzlichen Mindestlohn haben Koch et al. (2018: 119f.) in ihrer qualitativen Befragung eine Reihe von Fällen aus unterschiedlichen Branchen identifiziert, die dem Bereich der Schwarzarbeit zugeordnet werden können. Schwarzarbeit würde vor allem dann stattfinden, wenn beide Seiten, also Unternehmen und Beschäftigte, davon profitieren würden. Eine übliche Praxis sei neben einer vollumfänglichen oder partiellen Vergütung der Arbeitszeit ohne offizielle Erfassung bzw. Dokumentation auch eine Vergütung in Form von Gutscheinen oder Sachleistungen. Für Beschäftigte bestehe ein Anreiz, am Ende mehr Geld in der Tasche zu haben, wobei auch bestimmte gesetzliche Verdienstgrenzen (z. B. 450-Euro-Grenze für geringfügig Beschäftigte) eine Rolle spielten. Für Betriebe sei ein wesentliches Motiv die Ersparnis bei den Lohn- und besonders den Lohnnebenkosten. Inwiefern die Einführung des Mindestlohns zu einer Ausweitung der

Schwarzarbeit geführt habe, lässt sich auf Basis der Interviews allerdings nicht feststellen. Die geschilderten Verhaltensweisen hätte es nach Auskunft der Befragten häufig bereits vor der Einführung des Mindestlohns gegeben. Eine Veränderung lasse sich allenfalls in einen zeitlichen, nicht jedoch in einen ursächlichen Zusammenhang bringen.

## 2.5 Mindestlohn und soziale Sicherung

**121** Der Mindestlohn kann auf verschiedene Arten Auswirkungen auf die soziale Sicherung haben. Zum einen ist denkbar, dass sich die Zahl der Personen, die auf staatliche Transferzahlungen angewiesen sind, verändert. Zum anderen kann es über den Kreis derjenigen hinaus, die staatliche Transferzahlungen erhalten, zu einer Reduzierung der Armutsgefährdung kommen. Schließlich könnten mindestlohninduzierte Lohnsteigerungen indirekt Einfluss auf die sozialen Sicherungssysteme, beispielsweise bei der Rentenanpassung, haben. Die dargestellten Entwicklungen und Studienergebnisse sind vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass sich darin der tatsächliche Umsetzungsgrad widerspiegelt, nicht aber der Zustand, der sich bei einer vollständigen, gesetzeskonformen Umsetzung ergeben würde.

### 2.5.1 Bedürftigkeit nach dem SGB II

**122** Im Vorfeld der Mindestlohneinführung wurde die Hoffnung geäußert, dass der Mindestlohn zu einem Rückgang der Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von staatlichen Transferzahlungen, insbesondere von Arbeitslosengeld II, führen könnte. Von Interesse ist dabei insbesondere der Kreis der rund 1,2 Mio. erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher (sogenannte „Aufstockerinnen und Aufstocker“). In der Gesetzesbegründung des Mindestlohngesetzes wurde darauf abgestellt, dass ein alleinstehender Vollzeitbeschäftigter zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung in der Lage sein soll, mit einem Stundenlohn von 8,50 Euro ein Monatseinkommen oberhalb der (existenzsichernden) Pfändungsfreigrenze nach § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO zu erzielen (Deutscher Bundestag 2014: 28). Damit verbunden wäre das Ausscheiden aus dem Arbeitslosengeld-II-Bezug. Derzeit liegt die Pfändungsfreigrenze für Alleinstehende bei 1.133,80 Euro netto.

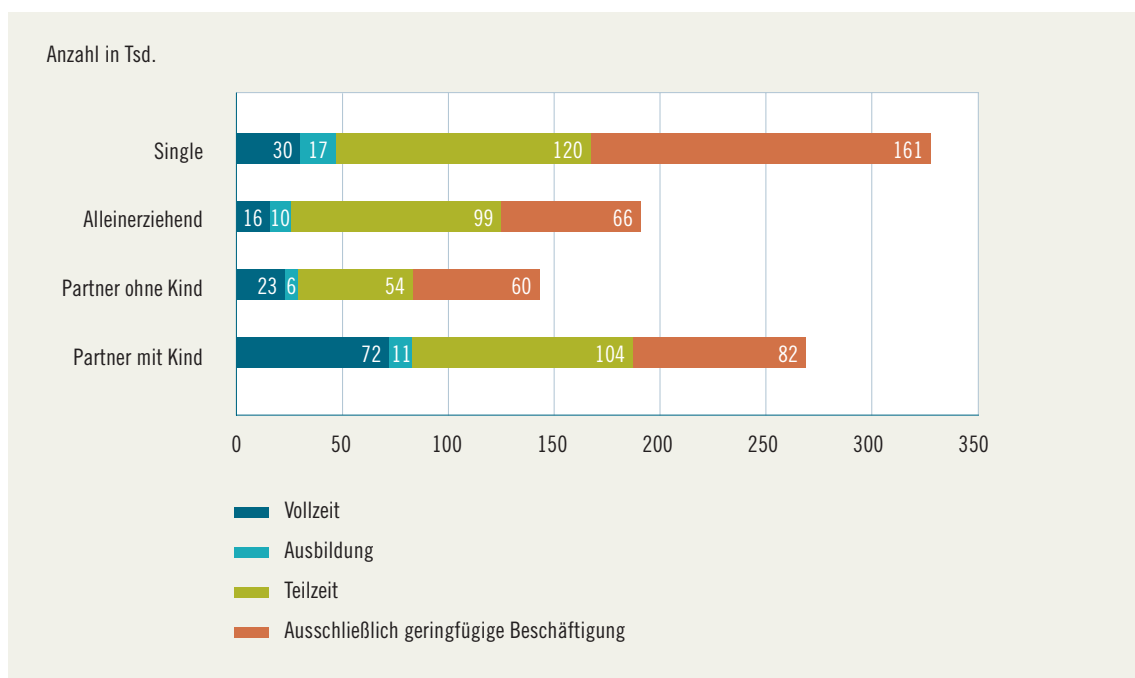
**123** Simulationsstudien haben vor Einführung des Mindestlohns darauf hingewiesen, dass dies kaum in größerem Umfang zu erwarten sei (Bruckmeier und Wiemers 2014). Modellrechnungen zeigen, dass die Bedürftigkeit nach dem SGB II bei einer erwerbstätigen Person im Haushalt mit einem Stundenlohn in Höhe des Mindestlohns je nach Typ der Bedarfsgemeinschaft in der Regel erst bei Erwerbsumfängen teils deutlich über der üblichen Wochenarbeitszeit von 38 Stunden vermieden werden kann (Bruckmeier und Becker 2018).<sup>30</sup> Es zeigt sich, dass zumeist weniger die Höhe des Stundenlohns als vielmehr der Umfang der gearbeiteten Stunden, häufig in Verbindung mit Kindererziehungsaufgaben, ausschlaggebend dafür ist, dass ein Haushalt trotz Erwerbstätigkeit Leistungen nach dem SGB II bezieht. Wie Abbildung 2.13 verdeutlicht, ist eine Vollzeitbeschäftigung in allen Typen von Bedarfsgemeinschaften eher die Ausnahme. Nur 15 Prozent der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II arbeiten Vollzeit. 80 Prozent arbeiten dagegen nicht Vollzeit: 41 Prozent gehen einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung nach, 39 Prozent einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung. Für die restlichen 5 Prozent liegt die Art der Beschäftigung nicht

<sup>30</sup> Die Modellrechnungen berücksichtigen keine weiteren Einkommensquellen im Haushalt, z.B. wenn der Partner bzw. die Partnerin in einem Paarhaushalt ebenfalls einer Beschäftigung nachgeht.

vor. Das Muster ist dabei in allen Typen von Bedarfsgemeinschaften, d. h. Alleinstehenden, Alleinerziehenden und Paarhaushalten mit oder ohne Kinder, recht ähnlich.

- 124** Nur rund 3 Prozent aller erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher sind alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, für die der Mindestlohn in seiner derzeitigen Höhe dazu geeignet ist, nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein. Und auch in dieser Gruppe können sich aufgrund der regional unterschiedlichen Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Städten und Regionen mit hohen Wohnkosten Konstellationen ergeben, in denen der Mindestlohn auch bei Vollzeitbeschäftigung nicht ausreicht, um aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II auszuschneiden (Deutscher Bundestag 2016c). Dabei spielen auch die derzeit stark steigenden Mieten in bestimmten Regionen bzw. Ballungsgebieten eine Rolle. Dies gilt grundsätzlich auch für andere Haushaltstypen. Je höher die Kosten der Unterkunft sind, desto höher muss das Erwerbseinkommen sein, um den Leistungsbezug beenden zu können (Bruckmeier und Becker 2018). Bei Verlassen des Arbeitslosengeld-II-Bezugs besteht unter Umständen weiterhin Anspruch auf Wohngeld und Kinderzuschlag.

**Abbildung 2.13: Verteilung der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft im April 2017**



Anmerkung: Erwerbstätige Leistungsberechtigte, für die die Art der Beschäftigung nicht vorliegt, sind in der Abbildung nicht enthalten.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Nürnberg, Berichtsmonat April 2017.

- 125** Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist die Zahl der abhängig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher zwar stärker als im Durchschnitt der Vorjahre zurückgegangen. Gemessen an der Gesamtzahl der Aufstockerinnen und Aufstocker fällt der Rückgang jedoch gering aus. Im Jahr 2015 ging die Zahl der abhängig erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher um rund 56 Tsd. auf 1,13 Mio. zurück (vgl. Tabelle 2.7). Das entsprach einem Rückgang um 4,7 Prozent. Im Jahr 2016 betrug der Rückgang 3,4 Prozent, im Jahr 2017 waren es 1,9 Prozent. Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 war ein jährlicher Rückgang von rund 1,5 Prozent zu verzeichnen.

**Tabelle 2.7: Anzahl abhängig beschäftigter Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher**

	Bestand (Jahresdurchschnitt)				Veränderung zum Vorjahr					
	2014	2015	2016	2017	2015		2016		2017	
	In Tsd.				In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
Gesamt	1.184	1.128	1.090	1.069	-56	-4,7	-39	-3,4	-20	-1,9
Frauen	660	631	600	573	-30	-4,5	-30	-4,8	-27	-4,6
Männer	524	498	489	497	-26	-5,0	-8	-1,7	7	1,5
Westdeutschland	794	782	769	769	-12	-1,5	-14	-1,7	1	0,1
Ostdeutschland	390	346	321	300	-44	-11,2	-25	-7,3	-21	-6,5
<b>Bedarfsgemeinschaften</b>										
Single	408	381	374	381	-27	-6,7	-7	-1,7	7	1,9
Alleinerziehende	225	221	213	205	-4	-1,9	-8	-3,5	-8	-3,7
Partner ohne Kinder	195	179	165	154	-16	-8,3	-14	-7,6	-12	-7,1
Partner und Kinder	316	311	302	296	-5	-1,7	-9	-2,9	-6	-2,0
<b>Beschäftigungsform</b>										
Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	579	581	576	586	2	0,4	-6	-1,0	10	1,8
Ausschließlich geringfügig beschäftigt	479	429	403	378	-51	-10,5	-26	-6,0	-25	-6,2

Anmerkung: Die Jahresdurchschnittswerte im Jahr 2017 für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ausschließlich geringfügig Beschäftigte umfassen aufgrund fehlender Daten lediglich die Werte von Januar 2017 bis Oktober 2017.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**126** Betrachtet man die Jahre 2015 bis 2017, sind besonders dort deutliche Rückgänge zu beobachten, wo überdurchschnittlich viele Beschäftigte zuvor vom Mindestlohn betroffen waren bzw. dieser eine besonders deutliche Wirkung entfalten konnte. So zeigt sich insbesondere in Ostdeutschland, bei Single-Bedarfsgemeinschaften, in Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten ein überdurchschnittlicher Rückgang. In Ostdeutschland sind sowohl prozentual als auch absolut deutlich mehr Rückgänge von erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern zu verzeichnen als in Westdeutschland. Bei den Bedarfsgemeinschaften weisen die Single-Bedarfsgemeinschaften, die durch eine Lohnerhöhung infolge des gesetzlichen Mindestlohns am ehesten aus der Bedürftigkeit ausscheiden können, im Jahr 2015 einen stark überdurchschnittlichen Rückgang auf, der sich allerdings im Jahr 2016 nicht fortsetzt und im Jahr 2017 in eine geringfügige Zunahme umkehrt. Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder verzeichnen in allen drei Jahren starke Rückgänge. Soweit beide Partner erwerbstätig sind, kann hier der gesetzliche Mindestlohn ähnlich wie in Single-Bedarfsgemeinschaften wirken und zum Ausscheiden aus dem Leistungsbezug führen. Schließlich war der Rückgang der Aufstockerinnen und Aufstocker mit einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in allen drei Jahren stark ausgeprägt. Dies spiegelt den Trend wider, der die ausschließlich geringfügige Beschäftigung insgesamt prägt (vgl. Abschnitt 3.1.2).

**127** Der Rückgang der Aufstockerinnen und Aufstocker kann entweder darauf zurückgeführt werden, dass sie den SGB-II-Leistungsbezug vollständig verlassen haben und ihre Existenz durch Erwerbseinkommen sichern (gegebenenfalls unter Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag) oder dass sie in ausschließli-

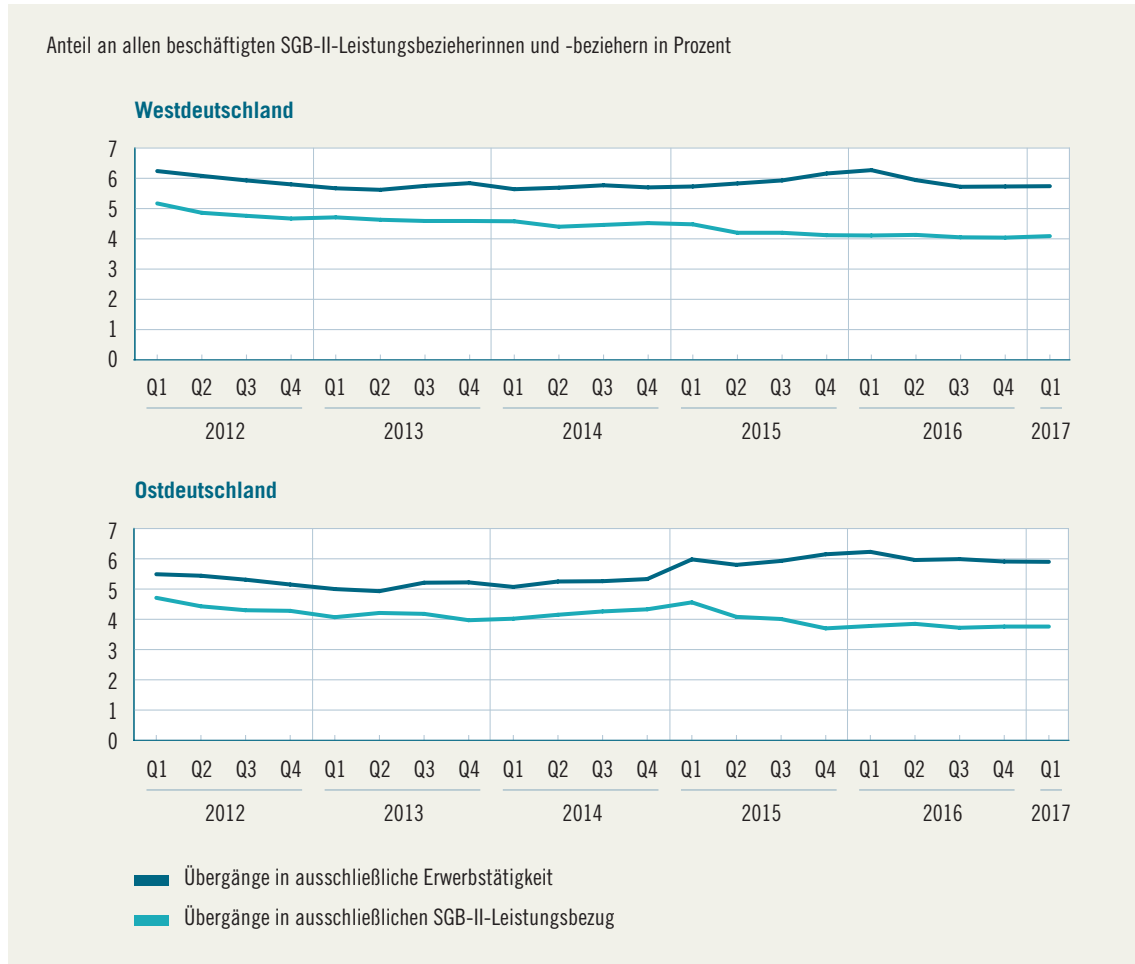
chen SGB-II-Leistungsbezug ohne Erwerbstätigkeit übergegangen sind.<sup>31</sup> Im Beobachtungszeitraum zwischen 2012 und 2016 lagen die Übergänge in ausschließliche Erwerbstätigkeit durchweg höher als die Übergänge in ausschließlichen SGB-II-Leistungsbezug (Abbildung 2.14). Mit quartalsdurchschnittlich 75 Tsd. Personen oder einem durchschnittlichen Anteil an allen beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -beziehern von 5,7 Prozent seit 2012 sind die Übergänge in Erwerbstätigkeit deutschlandweit höher als die Übergänge in den ausschließlichen SGB-II-Leistungsbezug mit quartalsdurchschnittlich 57 Tsd. Personen bzw. einem Anteil von 4,4 Prozent (ohne Abbildung). Die Übergänge in Westdeutschland liegen auf einem um durchschnittlich rund 0,3 Prozentpunkte höheren Niveau als in Ostdeutschland. Im Zeitverlauf zeigen sich in den beiden Landesteilen unterschiedliche Verlaufsmuster. In Ostdeutschland verlaufen die Übergänge zunächst parallel, dann nehmen die Übergänge in Erwerbstätigkeit zu, während die Übergänge in ausschließlichen SGB-II-Leistungsbezug leicht abnehmen. Dieser gegenläufige Trend setzt zu Beginn des Jahres 2015 ein und fällt zeitlich mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zusammen. In Westdeutschland ist die Zunahme der Übergänge in Erwerbstätigkeit ab dem Jahresbeginn 2015 dagegen nur vorübergehend und in abgeschwächter Form zu beobachten.

**128** Auf Basis der deskriptiven Analyse im Zeitverlauf zeigen sich somit nur geringe Veränderungen seit Einführung des Mindestlohns. Die beobachteten Veränderungen lassen sich laut Bruckmeier und Becker (2018) nicht kausal auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückführen. Dies zeige eine Differenz-von-Differenzen-Analyse von erwerbstätigen Leistungsbezieherinnen und -beziehern in Branchen mit hohem Lohnniveau und Branchen mit niedrigem Lohnniveau basierend auf den Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels. Danach gebe es keine Hinweise darauf, dass erwerbstätige Leistungsbezieherinnen und -bezieher die Bedürftigkeit aufgrund des Mindestlohns häufiger verlassen. Auch fänden sich keine Anzeichen für veränderte Chancen auf eine Beschäftigungsaufnahme von bisher nicht erwerbstätigen Leistungsbezieherinnen und -beziehern. Dagegen gebe es starke Hinweise dafür, dass es am Jahresanfang 2015 aufgrund des Mindestlohns zu vermehrten Wechseln von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb des Leistungsbezugs kam. Dies sei vor allem für Westdeutschland nachweisbar.

**129** Schmitz (2017) untersucht die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Entwicklung von abhängig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern (Aufstockerinnen und Aufstocker) anhand der Beschäftigten- sowie der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit. Er nutzt in den Differenz-von-Differenzen-Analysen die regionale Mindestlohnbetreffenheit auf der Ebene von Kreisen und findet einen mindestlohnbedingten Rückgang der Aufstockerinnen und Aufstocker im Umfang von rund 38 Tsd. Personen. Dieser Rückgang zeige sich insbesondere in Ostdeutschland. Der Autor vermutet angesichts weiterer Befunde, dass ungefähr die Hälfte des Rückgangs auf Einkommenssteigerungen zurückzuführen ist, die zum Ausscheiden aus dem ergänzenden Arbeitslosengeld-II-Bezug geführt hatten. Die andere Hälfte des Rückgangs könne demgegenüber durch Beschäftigungsverluste begründet sein. Zudem differenziert Schmitz (2017) die Aufstockerinnen und Aufstocker nach ihrer Beschäftigungsform und findet, dass die Zahl derjenigen mit „Midijobs“ am stärksten infolge des Mindestlohns gesunken sei. Deutlich geringer sei der Mindestlohneffekt bei Aufstockerinnen und Aufstockern mit einem „Minijob“ gewesen.

<sup>31</sup> Aufgrund der verwendeten Abgrenzung im IAB-Arbeitsmarktspiegel stimmt die Grundgesamtheit der Aufstockerinnen und Aufstocker nicht vollständig mit der der Statistik der Bundesagentur für Arbeit überein. Um die unterschiedlichen Bezugsgrößen deutlich zu machen, wird von SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -beziehern gesprochen, wenn Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels verwendet werden.

**Abbildung 2.14: Entwicklung der Übergänge von beschäftigten SGB II-Leistungsbezieherinnen und -beziehern**



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2017): Datentool zu „Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 5)“, Version 5.1 (14.11.2017), eigene Berechnungen.

## 2.5.2 Armutsgefährdung

**130** Vom Kreis der Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher zu unterscheiden ist der Kreis an Personen bzw. Haushalten, die als armutsgefährdet gelten. Die Armutsgefährdung bemisst sich in der Regel am Konzept der relativen Einkommensarmut. Anders als bei der Lohn- und Verdienstentwicklung, bei der die individuellen Beschäftigten im Mittelpunkt stehen, ist bei der Analyse der Armutsgefährdung der Haushalt die relevante Analyseeinheit. Ein Haushalt gilt als armutsgefährdet, wenn sein insgesamt zur Verfügung stehendes Einkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt. Das Haushaltseinkommen wird dabei entsprechend der Zahl der Personen in einem Haushalt und deren Alter gewichtet. Das so errechnete Einkommen wird als Haushaltsäquivalenzeinkommen bezeichnet. Für das Jahr 2014 beziffern Bruckmeier und Becker (2018: 112) den Betrag auf Basis der PASS-Daten auf 913 Euro für einen Ein-Personen-Haushalt. Die Einführung eines Mindestlohns kann Haushalte über die Armutsschwelle heben, wenn erwerbstätige Haushaltsmitglieder infolge der Mindestlohneinführung eine Lohnerhöhung erhalten und diese Lohnerhöhung ausreicht, um den Abstand zwischen Haushaltseinkommen und Armutsschwelle



zu überwinden. Dabei ist der Kontext des Steuer- und Transfersystems mit möglicherweise einsetzenden Steuerpflichten und wegfallenden Transferleistungen zu beachten (Bruckmeier und Becker 2018).

- 131** Die bisherige Forschung zeichnet hinsichtlich der Reduzierung der Armutsgefährdung durch die Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen ein eher skeptisches Bild (Bruckmeier und Becker 2018: 29ff.). Dies ist auf drei Gründe zurückzuführen (OECD 2015: 49; Heumer et al. 2013; Bruckmeier und Becker 2018). Erstens sind besonders armutsgefährdete Personengruppen häufig nicht erwerbstätig und können somit nicht vom Mindestlohn profitieren. Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten sind rund 69 Prozent im erwerbsfähigen Alter und 23 Prozent erwerbstätig (Bruckmeier und Becker 2018: 114ff.). Zweitens lebt nur ein Teil der Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher in armutsgefährdeten Haushalten. Von den Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten, lebten rund 27 Prozent in armutsgefährdeten Haushalten (Bruckmeier und Becker 2018: 119). Drittens resultiert eine Armutsgefährdung von Erwerbstätigen wie bei der SGB-II-Bedürftigkeit häufig nicht aus einem geringen Stundenverdienst, sondern aus einer geringen Wochenarbeitszeit. Um die Armutsgefährdung zu überwinden, sind für Alleinerziehende und Paarhaushalte mit Kindern aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden geringere Wochenarbeitszeiten erforderlich als für die Überwindung der SGB-II-Bedürftigkeit. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im SGB II ein Mehrbedarf für Alleinerziehende existiert und Kinder eine höhere Gewichtung haben als in der aktuellen OECD-Skala zur Berechnung des Haushaltsäquivalenzeinkommens. Dadurch ist für Haushalte mit Kindern die Erreichung der relativen Armutsschwelle mit weniger Arbeitszeit möglich als das Erreichen der SGB-II-Bedürftigkeitsschwelle. Bei Alleinverdienerinnen und Alleinverdienern in Paarhaushalten und Alleinstehenden wird die Armutsgefährdung hingegen nur bei sehr hohen Stundenumfängen überwunden, die noch über denen liegen, die für die Überwindung der SGB-II-Bedürftigkeit erforderlich sind (Bruckmeier und Becker 2018). Unabhängig von der Auswirkung auf die Zahl der Transferleistungsbezieherinnen und -bezieher kann es für die betroffenen Personen einen qualitativen Unterschied geben, ob sie ihr Einkommen über den Bezug von Sozialleistungen oder durch Arbeit erzielen (Segbers 2016).
- 132** Eine erste Analyse zur Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung von Erwerbstätigen liefern auf Basis von PASS-Daten Bruckmeier und Becker (2018). Sie vergleichen dabei im Rahmen eines Differenz-von-Differenzen-Modells das Armutsrisiko für Beschäftigte, die im Jahr 2014 unterhalb von 8,50 Euro je Stunde verdienten, mit Personen, die knapp darüber verdienten. Der bei einem deskriptiven Vergleich beider Gruppen erkennbare positive Effekt auf die Armutsgefährdung erweise sich aber als statistisch nur schwach signifikant und nicht robust über verschiedene Spezifikationen. Damit könne die unterschiedliche Entwicklung des Armutsrisikos zwischen den beiden Gruppen nicht auf den Mindestlohn zurückgeführt werden. Mit Blick auf einzelne Beschäftigtengruppen würden sich für Erwerbstätige in Ostdeutschland sowie für Personen, die sowohl 2014 als auch 2015 beschäftigt waren, stärkere Anzeichen für eine Reduzierung der Armutsgefährdung ergeben, die aber ebenfalls nicht statistisch robust seien. Bruckmeier und Becker (2018) finden auch keinen signifikanten Effekt der Mindestlohneinführung auf die Armutsintensität, d. h. den Abstand des Haushaltseinkommens zur Armutsschwelle. Die Autoren verweisen aber darauf, dass ausweislich der für die Analysen genutzten PASS-Daten der Mindestlohn noch nicht vollständig umgesetzt worden sei, sodass noch keine abschließende Bewertung vorgenommen werden könne. Möglich ist allerdings auch, dass keine Effekte identifiziert werden können, weil der Anstieg der Stundenlöhne mit einer Reduzierung der Arbeitszeit und damit einem geringeren Effekt auf den für die Analysen zur Armutsgefährdung relevanten Monatslohn einhergeht (vgl. Rdnr. 79f.).

### 2.5.3 Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme

- 133** Die Einführung des Mindestlohns beeinflusst die Entgeltentwicklung und hat damit indirekt auch Einfluss auf die Anpassung des aktuellen Rentenwerts, für dessen Berechnung neben anderen Faktoren auch die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte berücksichtigt wird. Diese liegen erst mit einem zeitlichen Verzug von rund zwei Jahren vor. Deshalb wird für die Rentenanpassung vorläufig auf Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zur Entwicklung von Bruttolöhnen und -gehältern zurückgegriffen, die bereits nach einem Jahr vorliegen. Allerdings enthalten die VGR-Daten auch nicht beitragspflichtige Entgelte, wie Entgeltbestandteile oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, beitragsfreie Entgelte z. B. auf betriebliche Altersvorsorge oder Verdienste von Beamten. Unterschiede zwischen den vorläufig genutzten VGR-Daten und den tatsächlich beitragspflichtigen Entgelten werden in der jeweils folgenden Rentenanpassung ausgeglichen.
- 134** Die erste Rentenanpassung, für die der Mindestlohn eine Rolle gespielt haben kann, war damit die für das Jahr 2016. Die für diese Rentenanpassung relevanten Entgelte nach den VGR des Jahres 2015 sind in Westdeutschland um 2,80 Prozent und in Ostdeutschland um 4,06 Prozent gestiegen. In Ostdeutschland sind die Entgelte damit stärker als in den Vorjahren und insbesondere auch stärker als in Westdeutschland gestiegen. Dies gilt auch für die Jahre 2016 und 2017 und spiegelt sich ebenfalls in den durchschnittlichen beitragspflichtigen Versichertenentgelten der Jahre 2015 und 2016 wider, die sich in Ostdeutschland etwas stärker als in Westdeutschland erhöht haben. Diese Entwicklung legt angesichts der zeitlichen Parallelität einen Zusammenhang mit der Mindestlohneinführung nahe, auch wenn die Befunde zur Entwicklung der relevanten Monatslöhne bislang uneinheitlich sind (vgl. Rdnr. 79f.). Im Ergebnis führte der gestiegene Lohnfaktor einschließlich der Entwicklung des Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktors zu einer Anhebung des Rentenwerts ab dem 1. Juli 2018 um 3,22 Prozent auf 32,03 Euro in Westdeutschland und um 3,37 Prozent auf 29,69 Euro in Ostdeutschland (Tabelle 2.8).<sup>32</sup> Um den Einfluss der Mindestlohneinführung von anderen Entwicklungen isolieren zu können, könnte eine Simulationsrechnung auf Basis der inzwischen vorliegenden Wirkungen des Mindestlohns auf Löhne und Beschäftigung durchgeführt werden (vgl. Ehrentraut et al. 2013 für eine solche Simulationsrechnung vor Einführung des Mindestlohns). Neben der unmittelbaren Wirkung auf den Rentenwert führen individuell höhere Arbeitsentgelte im Rahmen der beitragsäquivalenten gesetzlichen Rentenversicherung zu höheren Anwartschaften und steigern damit die individuell zu erwartenden Altersrenten.
- 135** Das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung, die sogenannte Bezugsgröße, ist über die Rentenanpassung hinaus im System der sozialen Sicherung Deutschlands eine wichtige Kennzahl, an der sich unter anderem Freibeträge und Freigrenzen orientieren. Die Bezugsgröße wird für West- und Ostdeutschland getrennt festgelegt und ergibt sich aus der Lohnentwicklung in der VGR mit zwei Jahren Nachlauf. Eine aufgrund der Einführung des Mindestlohns überdurchschnittliche Lohnentwicklung in Ostdeutschland im Jahr 2015 hat damit zu einem im Vergleich zu Westdeutschland deutlich stärkeren Anstieg der Bezugsgröße (Ost) im Jahr 2017 beigetragen. Die Bezugsgröße (Ost) stieg im Jahr 2017 um 5,56 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf 2.660 Euro, in Westdeutschland betrug der Anstieg 2,41 Prozent auf 2.975 Euro. Im Jahr 2018 stieg die Bezugsgröße (Ost) im Vergleich zum Vorjahr mit 1,30 Prozent auf 2.685 Euro etwas weniger stark an als in Westdeutschland mit 2,29 Prozent auf 3.045 Euro. Insgesamt gesehen trägt der Mindestlohn

<sup>32</sup> Der (neue) aktuelle Rentenwert berechnet sich aus der Multiplikation des aktuellen Rentenwerts (alt) mit den drei Faktoren Lohn-, Beitrags- und Nachhaltigkeitsfaktor.

**Tabelle 2.8: Entwicklung der aktuellen Rentenwerte und Bruttoarbeitnehmerentgelte seit 2012**

	Aktueller Rentenwert		Entgelte je Arbeitnehmer nach VGR		Durchschnittliche beitragspflichtige Versichertenentgelte	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent					
2012	2,18	2,26	3,17	3,19	2,36	2,60
2013	0,25	3,29	2,18	2,36	2,56	2,88
2014	1,67	2,53	1,71	1,99	2,69	3,38
2015	2,10	2,50	2,80	4,06	2,67	4,53
2016	4,25	5,95	2,18	3,28	2,39	3,06
2017	1,90	3,59	2,73	3,28	n. v.	n. v.
2018	3,22	3,37	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.

Anmerkung: Der aktuelle Rentenwert bezieht sich jeweils auf den Zeitraum vom 1. Juli des Jahres bis 30. Juni des Folgejahres. Entgelte je Arbeitnehmer in der VGR beziehen sich auf die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer nach der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Die durchschnittlichen beitragspflichtigen Versichertenentgelte stellen die Summe der in einem Berichtsjahr von den Versicherten erzielten beitragspflichtigen Entgelte dar.

Quelle: Rentenbestimmungsverordnung (RWBBestV) sowie dazugehörige Referentenentwürfe, Deutsche Rentenversicherung (2016, 2017), Steffen (2017, 2018).

damit indirekt über die unmittelbare Renten- und Lohnangleichung hinaus zu einer Angleichung auch in weiteren Teilbereichen der sozialen Sicherungssysteme bei.

- 136** Der Mindestlohn kann auch Auswirkungen auf die anderen Träger der sozialen Sicherung haben, zum Beispiel auf die Einnahmen der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Zum einen sind Veränderungen bei den beitragspflichtigen Entgelten der bereits versicherten Personen möglich. Zum anderen kann sich die Zahl der beitragspflichtigen Personen durch den Mindestlohn ändern. Die Richtung und Stärke des Effekts hängt somit von einer Reihe von Faktoren ab. Dazu zählen insbesondere die Entwicklung der für die Beitragsbemessung relevanten Monatslöhne, die sich aus Stundenlohn und Arbeitszeiten ergeben, sowie die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigung einschließlich der möglichen Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.



# 3 Mindestlohn und Beschäftigung



# 3 Mindestlohn und Beschäftigung

**137** Die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung steht im besonderen Fokus des öffentlichen Interesses. Die Anpassung der Anzahl der Beschäftigten oder der Arbeitszeit ist eine viel diskutierte Reaktionsweise von Betrieben auf den gesetzlichen Mindestlohn. Die Entwicklung seit Einführung des Mindestlohns wird deshalb anhand von Daten zur Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit, der Arbeitszeit und der offenen Stellen analysiert. Auch die Entwicklung der beruflichen Bildung und der Selbständigkeit ist Teil der Betrachtung. Ergänzt werden diese deskriptiven Zeitreihenanalysen durch die Ergebnisse von Wirkungsstudien. Kausale Effekte des gesetzlichen Mindestlohns z. B. auf die Beschäftigung oder Arbeitszeit können nicht anhand von Zeitreihenanalysen ermittelt werden, da der Einfluss anderer Faktoren, wie der konjunkturellen Entwicklung, nicht getrennt von der Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns erfasst und bemessen werden kann. Zusätzlich stehen die Ergebnisse einer umfangreichen qualitativen Studie zur Verfügung, die über Anpassungsstrategien und Rahmenbedingungen von Betrieben und Beschäftigten Auskunft gibt, für die der gesetzliche Mindestlohn relevant ist. Die dargestellten Entwicklungen und Studienergebnisse sind vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass sich darin der tatsächliche Umsetzungsgrad widerspiegelt, nicht aber der Zustand, der sich bei einer vollständigen, gesetzeskonformen Umsetzung ergeben würde.

## 3.1 Beschäftigungsentwicklung

**138** Der Abschnitt beginnt mit der Darstellung der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung. Dies erlaubt eine Einschätzung darüber, ob die Einführung und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns mit einer Veränderung der Gesamtdynamik am Arbeitsmarkt einhergegangen ist. Es zeigt sich, dass sich die Befunde aus dem Ersten Bericht der Mindestlohnkommission (2016) bestätigen. Die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns getroffenen Vorhersagen von substantiellen negativen Beschäftigungseffekten durch den Mindestlohn (vgl. z. B. Knabe et al. 2014; Arni et al. 2014) sind jedenfalls bislang nicht festzustellen. Vielmehr ist im Zeitverlauf weiterhin eine Zunahme der Gesamtbeschäftigung und dabei insbesondere der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu beobachten. Es folgt eine getrennte Betrachtung der sozialversicherungspflichtigen und der geringfügigen Beschäftigung. Dabei wird zwischen hoch und wenig von der Einführung des Mindestlohns betroffenen Branchen unterschieden. Die Betrachtung zeigt, dass die geringfügige Beschäftigung zum Jahresbeginn 2015 abnahm, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen während des Jahres 2015 jedoch stärker als in anderen Branchen stieg. Beide Effekte sind auf das Jahr 2015 beschränkt und setzen sich im Jahr 2016 und im Jahr der ersten Anpassung des Mindestlohns 2017 nicht fort. Die Betrachtung der Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen sowie die Ergebnisse der Wirkungsforschung schließen sich an. Die Kausalanalysen kommen einheitlich zum Ergebnis, dass es – im Vergleich zu einer Situation ohne Einführung des Mindestlohns – zu einem Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung gekommen ist. Hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weisen die Studien uneinheitliche Ergebnisse mit sowohl negativen als auch positiven Effekten aus, die gemessen an der Gesamtzahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen jedoch gering sind. Der negative Effekt bezieht sich dabei durchweg auf einen geringeren Beschäftigungsaufbau, als dies in einer Situation ohne Mindestlohn der Fall gewesen wäre.

Es fand aber kein Abbau vorhandener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung statt. Für die Gesamtbeschäftigung weist die Mehrzahl der Studien in Summe auf einen leicht negativen Effekt aufgrund der Einführung des Mindestlohns hin, der sich vor allem aus der verringerten Anzahl an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen speist.

#### › Info-Box 6: Arbeitsmarktdaten: Abgrenzung und Vergleichszeitraum

Es gibt eine Reihe von Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn, die den persönlichen Anwendungsbereich (§ 22 MiLoG) sowie Übergangsregelungen für bestimmte Branchen (§ 24 MiLoG) betreffen. Grundsätzlich ist es wünschenswert, die von diesen Ausnahmen und Übergangsregelungen betroffenen Personen aus den hier betrachteten Arbeitsmarktdaten auszuschließen, da sie vom gesetzlichen Mindestlohn nicht unmittelbar betroffen sind. Für den vorliegenden Bericht können die Ausnahmen für Personen unter 18 Jahren sowie für Auszubildende in den Arbeitsmarktdaten nachgezeichnet werden. Andere Personengruppen und insbesondere Branchen mit Übergangsregelungen können hingegen nicht ausreichend genau abgegrenzt werden und sind somit in den Daten enthalten.

Konkret bedeutet dies, dass entsprechend der Ausnahmen beim persönlichen Anwendungsbereich keine Personen unter 18 Jahren in den dargestellten Daten enthalten sind. Zwar gilt die Ausnahme nur für Minderjährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung (§ 22 Abs. 2 MiLoG), da eine Unterscheidung nach Stand der Berufsausbildung aber nicht möglich ist, werden alle Minderjährigen aus der Betrachtung ausgeschlossen. Auch Auszubildende, die in einem betrieblichen Ausbildungsverhältnis stehen, können in den Daten identifiziert und somit aus der Analyse ausgeschlossen werden. Sie sind aufgrund von § 22 Abs. 3 MiLoG vom Mindestlohn ausgenommen und stellen mit rund 1,5 Mio. Beschäftigten quantitativ die mit Abstand größte Personengruppe bei den Ausnahmeregelungen dar. Mangels der Möglichkeit zur genauen Identifizierung sind in den Daten hingegen vormals Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung enthalten, trotz ihrer Ausnahme vom gesetzlichen Mindestlohn (§ 22 Abs. 4 MiLoG). Ihre Anzahl ist allerdings vernachlässigbar (vom Berge et al. 2016b, c). Bestimmte Praktika sind ebenfalls vom Mindestlohn ausgenommen. Dazu zählen im Wesentlichen Pflichtpraktika und freiwillige Praktika von bis zu drei Monaten Dauer vor oder während einer Ausbildung (§ 22 Abs. 1 MiLoG). Pflichtpraktika sind nicht in den Daten enthalten. Freiwillige Praktika sind in den Daten enthalten, soweit es sich bei den Praktika um geringfügige, kurzfristige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelt (Bossler et al. 2018: 70f.). Sie sind jedoch nicht als solche in den Daten erkennbar und können dementsprechend nicht in ihrer Anzahl bestimmt oder nach ihrer Dauer unterschieden werden. Die Größenordnung dürfte, relativ zur Gesamtzahl der Beschäftigten, aber überschaubar sein (vgl. Konegen-Grenier und Winde 2017: 30).

Hinsichtlich der Übergangsregelungen für bestimmte Branchen sind sowohl Beschäftigte der Branchen, die nach § 24 Abs. 1 MiLoG bis Ende des Jahres 2017 vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen waren (vgl. Info-Box 4), als auch Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller (§ 24 Abs. 2 MiLoG) in den Beschäftigungsdaten enthalten. Nach Daten des Statistischen Bun-



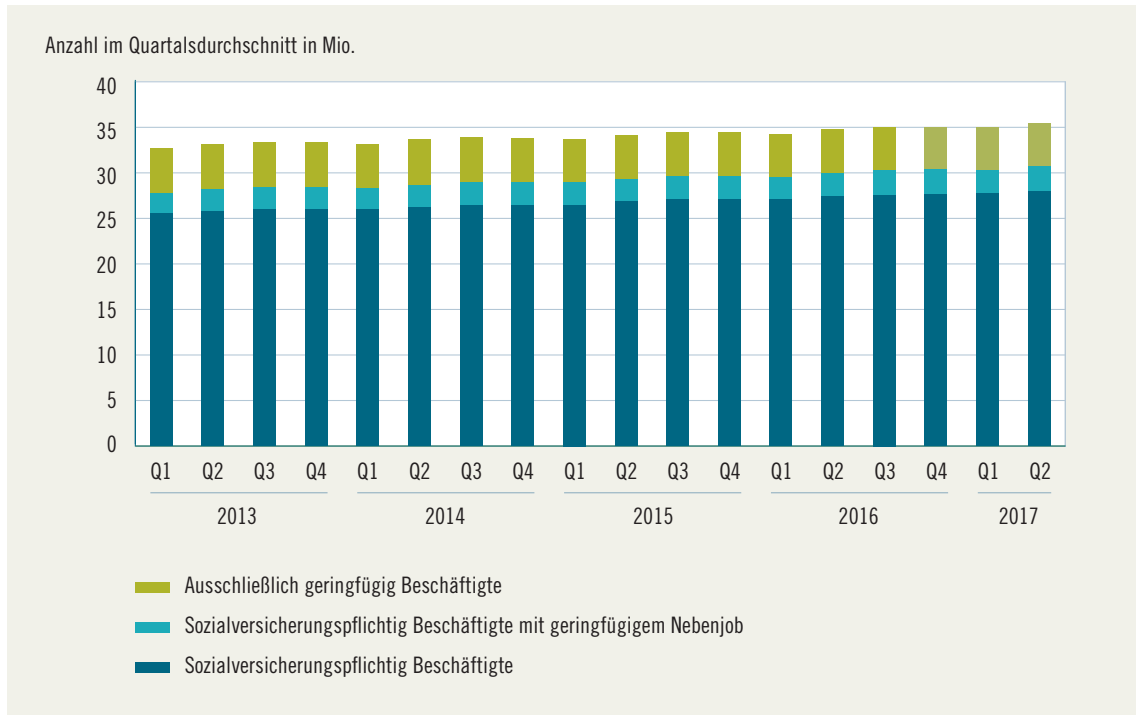
desamts gab es in diesen Branchen bzw. Berufsgruppen im April 2015 rund 195 Tsd. Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro, im April 2016 rund 150 Tsd. (vgl. Abschnitt 1.2). In der Aufteilung in wenig und hoch vom gesetzlichen Mindestlohn betroffene Branchen sind die Beschäftigten der Ausnahmeverbände sowie die Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller den wenig betroffenen Branchen zugeordnet. Die hoch betroffenen Branchen entsprechen den 20 Branchen mit dem höchsten Anteil an Beschäftigten, die im Jahr 2014 einen Stundenlohn von unter 8,50 Euro verdienten (vgl. Info-Box 4).

Für Vergleiche im Zeitverlauf wurden mehrheitlich Jahresvergleiche auf Basis des Monats April vorgenommen, zum Teil wurden Quartals- oder Jahresdurchschnitte gewählt. Der Monat April wurde genutzt, um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Sondereffekten in den Daten zu verringern, die aus Vorzieheffekten im Jahr 2014 oder der graduellen Umsetzung in der Einführungs- und Anhebungsphase zu Beginn der Jahre 2015 und 2017 resultieren können. Für das Jahr 2017 wurde die Beschäftigungsentwicklung entweder mittels durchgehender Quartalswerte bis Juni 2017 oder anhand von Vorjahresvergleichen zum Monat April durchgeführt, da zum Zeitpunkt der Berichtslegung Durchschnittswerte für das Jahr 2017 in der Beschäftigtenstatistik noch nicht vorlagen.

- 139** Der Zeitraum seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns am Jahresbeginn 2015 ist von einer kontinuierlichen Zunahme der Gesamtbeschäftigung, d. h. der Summe aus sozialversicherungspflichtiger und ausschließlich geringfügiger Beschäftigung, geprägt (Abbildung 3.1). Im Vergleich der Quartale zeigt sich eine wiederkehrende Saisonalität mit dem Tiefpunkt der Beschäftigung im ersten Quartal eines jeden Jahres. Dieses saisonale Muster ist auch im ersten Quartal 2015 und im ersten Quartal 2017 zu beobachten. Angesichts des wiederkehrenden Musters kann dieser Effekt aber nicht der Einführung und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 bzw. zum 1. Januar 2017 zugeschrieben werden.
- 140** Der Beschäftigungsaufwuchs hat im Zeitverlauf zugenommen. Im April 2015 war eine Zunahme von rund 462 Tsd. Beschäftigten oder 1,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat zu verzeichnen (Tabelle 3.1; zur Wahl des Basismonats April siehe Info-Box 6). Im April 2016 stieg die Beschäftigung um rund 633 Tsd. Beschäftigte oder 1,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat. Dieser Trend setzt sich im Jahr 2017 mit einem Anstieg um 631 Tsd. Beschäftigte oder 1,8 Prozent fort. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die ausschließlich geringfügige Beschäftigung haben sich dabei unterschiedlich entwickelt. Während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bis April 2017 um rund 1.980 Tsd. Beschäftigte im Vergleich zum April 2014 wuchs, nahm die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ab. Sie ging bis April 2017 um rund 257 Tsd. Beschäftigte zurück, wobei der Großteil dieses Rückgangs von rund 153 Tsd. Beschäftigten auf das Jahr 2015 entfiel.<sup>33</sup>
- 141** Vergleicht man die Wachstumsraten der Gesamtbeschäftigung seit April 2011, so zeigen sich Unterschiede in der Dynamik zwischen West- und Ostdeutschland (Abbildung 3.2). Insgesamt sind hohe Zuwächse in den

<sup>33</sup> Eine Sonderauswertung des IAB-Arbeitsmarktspiegels von April 2018 bestätigt die in Tabelle 3.1 aufgeführten Bestände und Veränderungen auf Grundlage von Jahresdurchschnittswerten, die für die letzten vier Monate des Jahres 2017 auf hochgerechneten Werten basieren.

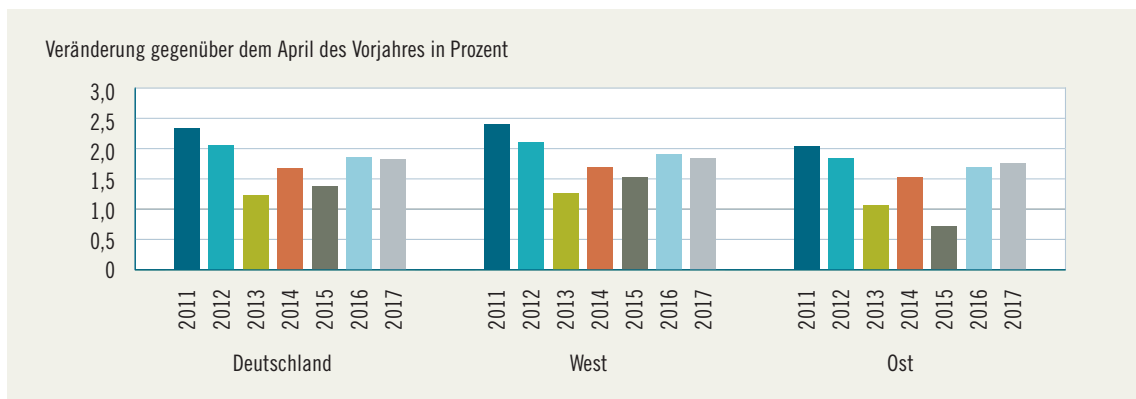
**Abbildung 3.1: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6.  
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Jahren 2011 und 2012, geringes Wachstum im Jahr 2013 und leicht höhere Wachstumsraten in den Jahren danach zu beobachten. In Ostdeutschland liegen die Wachstumsraten durchweg unter denen von Westdeutschland. Im Jahr 2015 war dieser Unterschied besonders groß. Mit rund 0,7 Prozent betrug das Beschäftigungswachstum in Ostdeutschland in diesem Jahr nur knapp die Hälfte des Wachstums von Westdeutschland mit rund 1,5 Prozent. Ein Großteil der Differenz geht auf den stärkeren Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland zurück. Während diese im Westen um 2,5 Prozent sank, fiel sie im Osten um 6,7 Prozent (vgl. Anhangtabelle A.6).

**Abbildung 3.2: Veränderung der Gesamtbeschäftigung**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6.  
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Tabelle 3.1: Bestand und Veränderung der Beschäftigung

Deutschland	Bestand (jeweils April)				Veränderung zum Vorjahresmonat					
	2014	2015	2016	2017	2015		2016		2017	
	In Tsd.				In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
<b>Alle Branchen</b>										
Insgesamt	33.528	33.990	34.623	35.255	462	1,4	633	1,9	631	1,8
SvB	28.581	29.196	29.873	30.565	615	2,2	677	2,3	692	2,3
AgB	4.947	4.794	4.750	4.690	-153	-3,1	-44	-0,9	-60	-1,3
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Branchen</b>										
Insgesamt	6.482	6.600	6.749	6.851	118	1,8	150	2,3	101	1,5
SvB	4.461	4.655	4.817	4.946	193	4,3	162	3,5	129	2,7
AgB	2.021	1.945	1.932	1.905	-76	-3,7	-13	-0,7	-27	-1,4
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Branchen</b>										
Insgesamt	27.046	27.390	27.874	28.404	344	1,3	484	1,8	530	1,9
SvB	24.120	24.542	25.056	25.620	421	1,7	515	2,1	563	2,2
AgB	2.926	2.849	2.818	2.785	-77	-2,6	-31	-1,1	-33	-1,2

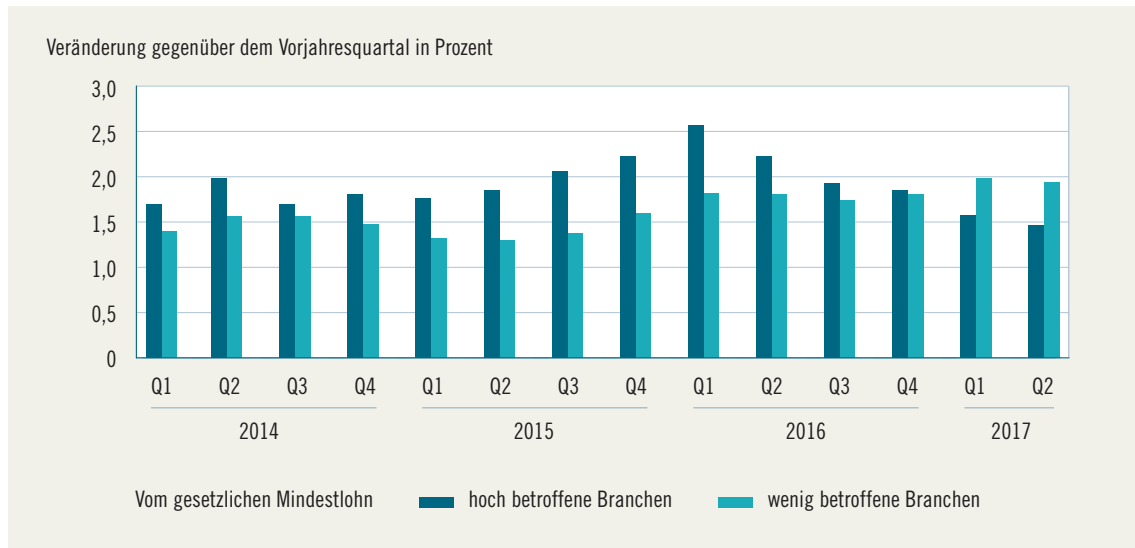
Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6. Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohn betroffenheit ist in Info-Box 4 beschrieben. SvB = Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; AgB = ausschließlich geringfügige Beschäftigung.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

142 Die Unterscheidung in wenig und hoch betroffene Branchen zeigte bis Ende 2016 ein stärkeres Beschäftigungswachstum für die hoch betroffenen Branchen, für die der Mindestlohn besonders relevant ist (Abbildung 3.3). Diese höhere Wachstumsdynamik bestand bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und bis zum ersten Quartal 2016 nahmen die Unterschiede im Wachstum der Gesamtbeschäftigung sogar weiter zu. Die hoch betroffenen Branchen wiesen zunehmend höhere Wachstumsraten auf. Erst im Laufe des Jahres 2016 sanken die Wachstumsraten der hoch betroffenen Branchen wieder ab und glichen sich denen der wenig betroffenen Branchen an. Zu Beginn des Jahres 2017 drehte sich das Verhältnis um. Erstmals im betrachteten Zeitraum wuchs die Beschäftigung in den hoch betroffenen Branchen weniger stark als in den wenig betroffenen Branchen.

### 3.1.1 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

143 Die Zunahme der Gesamtbeschäftigung wurde durch die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bestimmt. Seit 2010 war ein ständiges Beschäftigungswachstum zu verzeichnen, das auch nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns anhielt. Ausgehend von rund 28,6 Mio. im April 2014 hat sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bis April 2017 auf rund 30,6 Mio. Beschäftigte vergrößert (Abbildung 3.4 und Tabelle 3.1). Die Zunahme ist sowohl in West- wie in Ostdeutschland zu beobachten. In Westdeutschland stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von April 2014 bis April 2017 von 23,1 Mio. auf 24,8 Mio. Beschäftigte. In Ostdeutschland nahm sie im gleichen Zeitraum von 5,4 Mio. auf 5,8 Mio. Beschäftigte zu. Aus der indexierten Darstellung ist zu erkennen, dass die Wachstumsdynamik in Ostdeutschland hinter der in Westdeutschland zurückblieb. Eine Differenz in den Wachstumsraten war jedoch bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu beobachten. Im April 2015 betrug der Wachstumsunterschied zwischen West- und Ostdeutschland 0,7 Prozentpunkte, im April 2017 verringerte er sich auf 0,3 Prozentpunkte (vgl. Anhangtabelle A.6).

**Abbildung 3.3: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Branchen**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6. Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 4 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

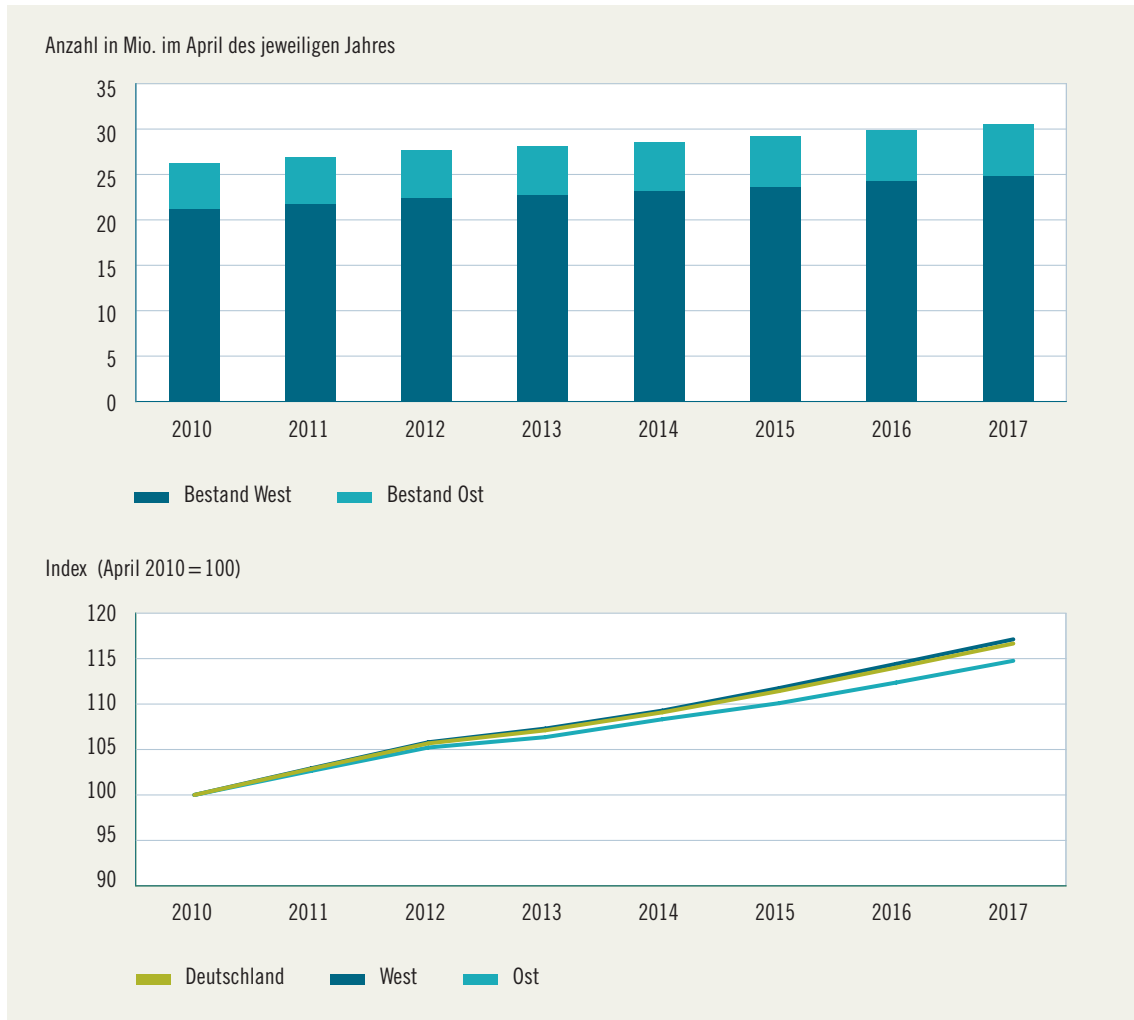
**144** Deutliche Unterschiede in der Entwicklung ergeben sich bei einer getrennten Betrachtung der wenig und hoch vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Branchen (Abbildung 3.5). Die hoch betroffenen Branchen, für die der gesetzliche Mindestlohn besonders relevant ist, weisen einen deutlich stärkeren Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf als die wenig vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Branchen. Die höhere Wachstumsdynamik setzt zum Jahresbeginn 2015 ein und geht ab dem ersten Quartal 2016 wieder zurück. Die Differenz zwischen den hoch und wenig betroffenen Branchen gleicht sich in der Folge sukzessive wieder auf etwa das Niveau von 2014 an. Diese generelle Entwicklung ist sowohl in West- wie in Ostdeutschland zu beobachten.

**145** Frentzen et al. (2018: 48) beobachten in ihren deskriptiven Auswertungen auf Grundlage der Daten des Beschäftigungsdatenspeichers sowie der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamts nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ebenfalls einen stärkeren Aufwuchs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn stark betroffenen im Vergleich zu schwach betroffenen Wirtschaftszweigen.<sup>34</sup> Die Betrachtung auf Betriebs- statt auf Branchenebene bestätigt dieses Ergebnis. Betriebe, die vom Mindestlohn stark betroffen sind, weisen ein stärkeres Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf als Betriebe, die schwach vom Mindestlohn betroffen sind (Frentzen et al. 2018: 40, 48).

**146** Angesichts des zeitlichen Verlaufs liegt ein Zusammenhang zwischen der höheren Wachstumsdynamik von hoch betroffenen Branchen und der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nahe. Konjunkturreffekte könnten ebenfalls eine Rolle für die unterschiedlichen Wachstumsdynamiken von wenig und hoch betroffenen Branchen spielen. Die 20 Branchen, für die der gesetzliche Mindestlohn die höchste Relevanz hat, sind bis auf wenige Ausnahmen Dienstleistungsbranchen. Diese wiesen in der langen Frist wie auch in den vergangenen Jahren höhere Beschäftigungswachstumsraten auf als das verarbeitende Gewerbe (Fuchs et al.

<sup>34</sup> Die stark vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweige bei Frentzen et al. (2018) entsprechen den hoch vom Mindestlohn betroffenen Branchen aus Info-Box 4.

**Abbildung 3.4: Bestand und Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

2017). Dieser grundlegende Trendunterschied kann die vorübergehende Erhöhung des Beschäftigungswachstums für die hoch betroffenen Branchen im Jahr 2015 allerdings nicht hinreichend erklären. Gegen das Vorliegen von Konjunkturreffekten auf Branchenebene sprechen auch die Ergebnisse von Frentzen et al. (2018), die ein geringeres Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in schwach vom Mindestlohn betroffenen Betrieben innerhalb von stark betroffenen Branchen ausweisen.

- 147** Ein weiterer Faktor, der die Beschäftigungsentwicklung in den hoch vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Branchen beeinflusst, ist die mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beobachtete Umwandlung von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vgl. Rdnr. 154ff.). Zu Jahresbeginn 2015 war eine deutlich höhere Anzahl von direkten Übergängen aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu verzeichnen (vom Berge et al. 2017b: 31), die einen Teil des Aufwuchses der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den hoch betroffenen Branchen erklärt. Allerdings handelt es sich dabei im Wesentlichen um einen Einmaleffekt, der auf den Jah-

**Abbildung 3.5: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Branchen**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6. Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohn-betroffenheit ist in Info-Box 4 beschrieben.  
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

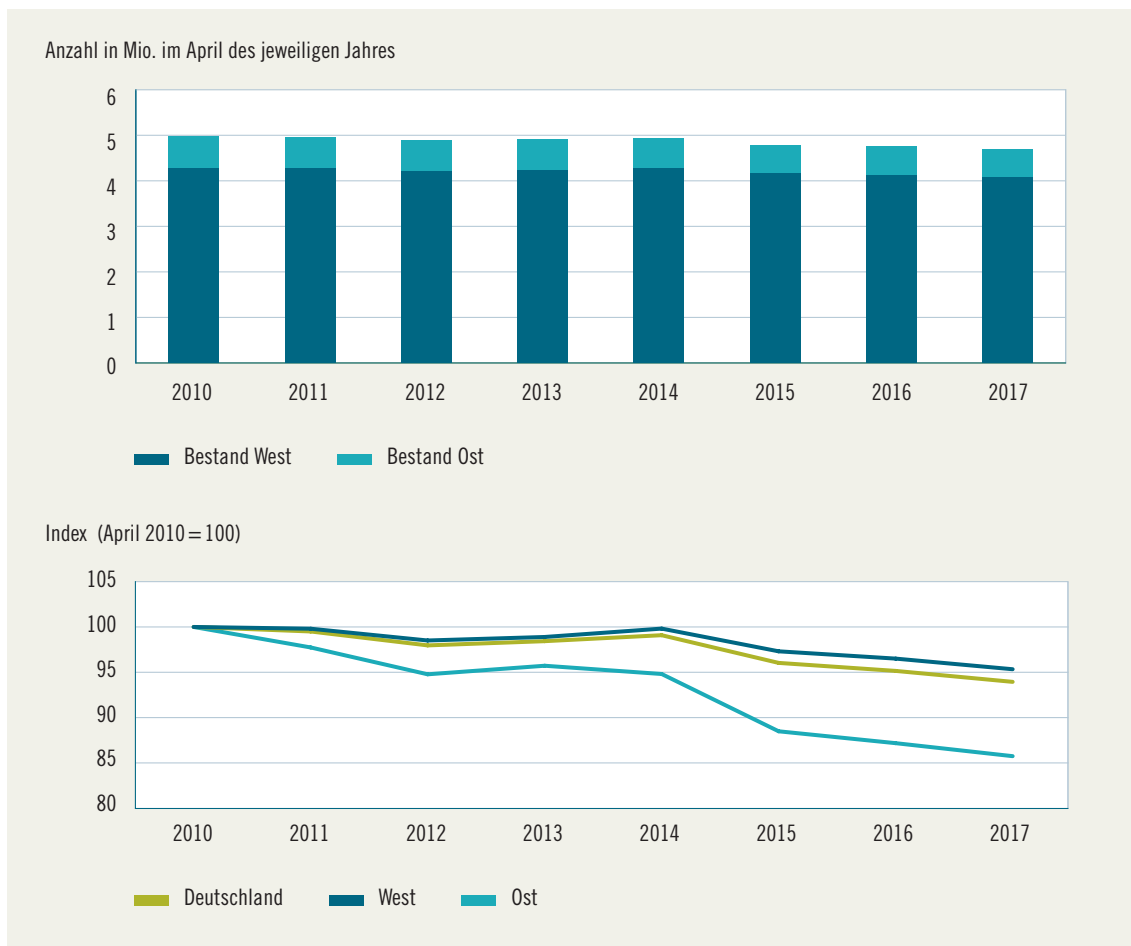
resbeginn 2015 beschränkt ist und das höhere Beschäftigungswachstum im restlichen Jahresverlauf nicht erklären kann.

- 148 Das höhere Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den hoch betroffenen Branchen während des Jahres 2015 deutet vielmehr darauf hin, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Beschäftigung in diesen Branchen erhöht hat. Die Wachstumsdynamik schwächt sich im Jahr 2016 ab. Auch die Anpassung des Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2017 bewirkt keinen neuerlichen Wachstumsschub. Damit stellt der Beschäftigungsaufwuchs in den hoch betroffenen Branchen offenbar eine einmalige Anpassung infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dar.

### 3.1.2 Geringfügige Beschäftigung

- 149** Die geringfügige Beschäftigung (sogenannte „Minijobs“) setzt sich zusammen aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob. Beide können entweder im gewerblichen Bereich oder im Privathaushalt ausgeübt werden. Bei ausschließlich geringfügiger Beschäftigung üben die Beschäftigten kein weiteres Beschäftigungsverhältnis aus. Bei geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob wird der „Minijob“ neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt. Im April 2017 gab es rund 4,7 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte und zusätzlich rund 2,7 Mio. geringfügig Beschäftigte im Nebenjob. In Abgrenzung zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung besteht für geringfügig Beschäftigte keine individuelle Versicherungspflicht für die gesetzliche Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Von der Rentenversicherungspflicht ist eine Befreiung möglich. Die Geringfügigkeit bemisst sich entweder nach der Höhe des regelmäßigen Arbeitsentgelts (derzeit 450 Euro im Monat; sogenannte geringfügig entlohnte Beschäftigung) oder nach der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses (derzeit nicht länger als 70 Tage im Kalenderjahr; sogenannte kurzfristige Beschäftigung). Die geringfügig entlohnte Beschäftigung macht mehr als 95 Prozent aller ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse aus.
- 150** Die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob ist zwischen April 2014 und April 2015 um 2,1 Prozent und zwischen April 2014 und April 2017 um insgesamt 10,8 Prozent gestiegen. Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung hat dagegen im selben Zeitraum stark abgenommen (vgl. Rdnr. 151ff.). Die beiden Arten von geringfügiger Beschäftigung unterscheiden sich bei ungefähr dem gleichen durchschnittlichen Bruttomonatslohn stark im Umfang der Arbeitszeit der Beschäftigten. Eichhorst et al. (2012: 18f.) finden auf der Grundlage des SOEP für das Jahr 2010, dass die Mehrheit der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob weniger als 5 Wochenstunden arbeitete, während die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von ausschließlich geringfügig Beschäftigten bei mehr als 10 Stunden lag. Daraus ergab sich ein annähernd doppelt so hoher Stundenlohn für geringfügig Beschäftigte im Nebenjob (rund 16,70 Euro) wie für ausschließlich geringfügig Beschäftigte (rund 8,60 Euro). Angesichts dieses vergleichsweise hohen Durchschnittslohns dürfte die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob hauptsächlich von anderen Faktoren als dem gesetzlichen Mindestlohn bestimmt sein.
- 151** Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ist seit 2010 zunächst in geringem und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in stärkerem Umfang zurückgegangen (Abbildung 3.6 und Tabelle 3.1). Sie hat sich von rund 4,95 Mio. Beschäftigten im April 2014 auf rund 4,69 Mio. Beschäftigte im April 2017 reduziert. Der Rückgang ist sowohl in West- als auch in Ostdeutschland zu beobachten. In Ostdeutschland ist der Rückgang jedoch prozentual stärker ausgeprägt. In Westdeutschland sank die ausschließlich geringfügige Beschäftigung von 4,27 Mio. Beschäftigten im April 2014 auf 4,07 Mio. im April 2017. In Ostdeutschland fiel die ausschließlich geringfügige Beschäftigung im gleichen Zeitraum von 0,68 Mio. Beschäftigten auf 0,62 Mio. Beschäftigte (Anhangtabelle A.6). Aus der indexierten Darstellung ist zu erkennen, dass die Abnahme in Ostdeutschland bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stärker war als in Westdeutschland (Abbildung 3.6). Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland hat sich der Rückgang nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns jedoch beschleunigt. Unmittelbar nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im April 2015 betrug dieser in Westdeutschland 2,5 Prozent, in Ostdeutschland waren es 6,7 Prozent. Im April 2017 war der Rückgang mit 1,2 Prozent in Westdeutschland und 1,6 Prozent in Ostdeutschland deutlich schwächer, aber stärker als im April 2016.
- 152** Betrachtet man die Entwicklung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung getrennt nach den wenig und hoch vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Branchen, dann werden weitere Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland erkennbar (Abbildung 3.7). Zunächst bestätigt sich das Bild, dass die ausschließ-

**Abbildung 3.6: Bestand und Entwicklung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

lich geringfügige Beschäftigung nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Ostdeutschland deutlich stärker abnahm als in Westdeutschland. In Westdeutschland sind wenig und hoch vom Mindestlohn betroffene Branchen ungefähr im gleichen Ausmaß vom Rückgang betroffen. In Ostdeutschland ist der Rückgang in den Branchen, für die der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hat, dagegen deutlich höher als in den wenig betroffenen Branchen. Im Jahr 2016 nimmt die geringfügige Beschäftigung sowohl in West- als auch in Ostdeutschland in vergleichsweise geringem Maße ab. Dies entspricht im Wesentlichen den Befunden für stark und schwach vom Mindestlohn betroffene Betriebe von Frentzen et al. (2018: 41f.) auf Basis des Beschäftigtendatenspeichers des Statistischen Bundesamts.<sup>35</sup> Des Weiteren zeichnet sich gemäß Abbildung 3.7 nach der Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2017 wieder ein stärkerer Rückgang der geringfügigen Beschäftigung ab, der sowohl in West- als auch in Ostdeutschland die vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen stärker betrifft.

<sup>35</sup> Die geringfügigen Unterschiede sind auf die unterschiedlichen Untersuchungseinheiten von Branchen und Betrieben sowie auf die Zuordnung von Berlin zurückzuführen. In den Beschäftigungsdaten der BA wird Berlin Ostdeutschland, in den von Frentzen et al. (2018) genutzten Daten des Statistischen Bundesamts wird Berlin Westdeutschland zugeordnet.



**Abbildung 3.7: Veränderung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Branchen**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6. Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 4 beschrieben.

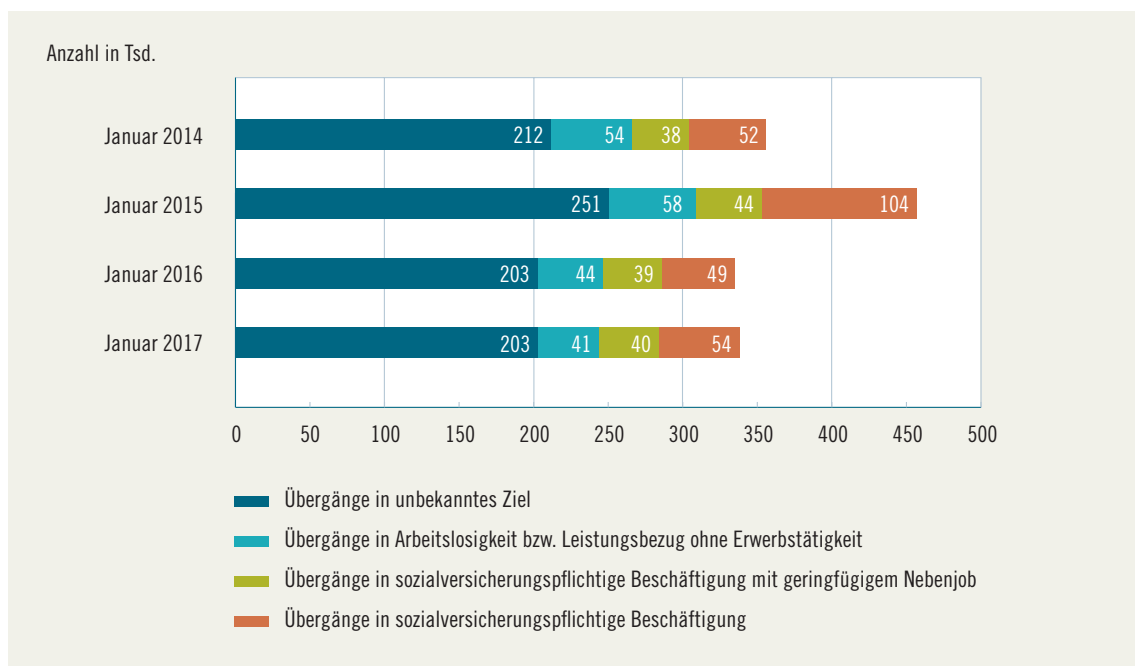
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**153** Die Abgänge aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung konzentrierten sich auf den Jahresbeginn 2015. Sie belaufen sich auf rund 100 Tsd. zusätzliche Abgänge im Vergleich zum Vorjahr (Mindestlohnkommission 2016: 88). Im weiteren Zeitverlauf stellen sich die Abgänge etwas unterhalb des Niveaus des Jahres 2014 ein. Zum Zeitpunkt der Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2017 nehmen die Abgänge nicht erneut sprunghaft zu (vom Berge et al. 2018: 18). Die geringfügige Beschäftigung hat infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns also eine einmalige Niveaueinstellung erfahren, die sich im weiteren Zeitverlauf nicht fortgesetzt hat, aber auch nicht durch zusätzliche Zugänge ausgeglichen wurde.

**154** Mit der Zunahme der Abgänge aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns haben auch die Übergänge von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

gung zugenommen (Abbildung 3.8). Die Zahl dieser Umwandlungen hat sich zu Beginn des Jahres 2015 im Vergleich zu 2014 von 52 Tsd. auf 104 Tsd. verdoppelt und so das übliche Maß an Umwandlungen deutlich überschritten. Im Jahresvergleich stieg der Anteil der Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einschließlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit geringfügigem Nebenjob von rund 25 Prozent im Januar 2014 auf rund 32 Prozent im Januar 2015 an. Der größere Teil der Übergänge erfolgte jedoch in allen Jahren in gemeldete Arbeitslosigkeit sowie ganz überwiegend in Übergänge mit unbekanntem Ziel (z. B. Nichterwerbstätigkeit, Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, Erwerbsminderungs- oder Altersrente). Diese Abgänge machten im Januar 2015 insgesamt rund zwei Drittel aller Abgänge aus, während der Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für rund ein Drittel der Abgänge verantwortlich war. Im Januar 2016 und im Januar 2017 war die Gesamtzahl der Abgänge wieder deutlich geringer und entsprach ungefähr dem Niveau von Januar 2014. Auch die Zusammensetzung der Abgänge entsprach wieder weitgehend derjenigen aus dem Januar 2014. Lediglich die Übergänge in Arbeitslosigkeit bzw. Leistungsbezug waren in den Jahren 2016 und 2017 geringer als im Jahr 2014.

**Abbildung 3.8: Übergänge aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung im Jahresvergleich**



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2017): Datentool zu „Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 5)“, Version 5.1 (14.11.2017), eigene Berechnungen.

- 155** Einige Studien adressieren die Frage, in welchem Umfang die Übergänge von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dieselben Beschäftigten betrafen bzw. im selben Betrieb stattfanden und welche Charakteristika die neuen Beschäftigungen aufweisen. Nach den Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels handelt es sich bei den Übergängen von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2015 in 85 Prozent der Fälle um Umwandlungen im selben Betrieb (vom Berge et al. 2016a: 28). Vom Berge et al. (2017a: 27) gehen davon aus, dass der Wechsel der Beschäftigungsform in diesen Fällen aus dem Überschreiten der Verdienstgrenze für geringfügige Beschäftigung resultiert, die das erhöhte Lohnniveau infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bei unveränderter Arbeitszeit nach sich zieht. Bonin et al. (2018: 55ff.) liefern eine erste kausalanalytische Betrachtung mit Längsschnittdaten auf Ebene von Betrieben und Beschäftigten. Sie untersuchen hierzu

Beschäftigungsbewegungen in Betrieben mit einem Differenz-von-Differenzen-Ansatz in Abhängigkeit von der betrieblichen Betroffenheit vom Mindestlohn auf Basis eines projektspezifischen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatzes (PAAD).<sup>36</sup> Demnach seien die Übergänge von einer geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb eines Betriebs um mehr als 20 Prozent und die Übergänge zwischen Betrieben um mehr als 40 Prozent angestiegen. Nach einer Studie des RWI (2016: 87f.) auf der Grundlage einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung aus dem Jahr 2016 für Nordrhein-Westfalen gaben 3,2 Prozent der befragten Betriebe an, dass ein direkter Umstieg derselben Beschäftigten von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stattgefunden habe. Weitere 13,1 Prozent äußerten, dass geringfügige Beschäftigung durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ersetzt worden sei, mehrheitlich durch Vollzeitstellen. Inwieweit in diesen Fällen dieselben Beschäftigten von einer geringfügigen zu einer sozialversicherungspflichtigen Stelle im selben Betrieb gewechselt sind, beantwortet die Studie nicht.

- 156** Bonin et al. (2018) ermitteln zudem einen signifikanten Rückgang des Anteils geringfügig Beschäftigter gegenüber den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Belegschaften von Betrieben im Untersuchungszeitraum vom zweiten Quartal 2014 bis Ende 2016. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten an der Belegschaft sei um einen halben Prozentpunkt in den Betrieben gesunken, die am Ausgangspunkt einen um zehn Prozentpunkte höheren Anteil an Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro aufwiesen. Diese Abnahme könne durch weniger Einstellungen von geringfügig Beschäftigten erklärt werden.
- 157** Nach Erkenntnissen von vom Berge et al. (2017a: 32) sind die aus der Umwandlung im Jahr 2015 resultierenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse stabil und bestehen zu mehr als zwei Dritteln auch nach 12 Monaten noch im Betrieb fort. Die Umwandlungen des Jahres 2015 fanden häufiger in Betrieben in Ostdeutschland als in Westdeutschland statt. Besonders häufig profitierten Frauen und Beschäftigte ab 45 Jahre (vom Berge und Weber 2017: 4). Gemäß Bonin et al. (2018) lag die Entlohnung von Beschäftigungsverhältnissen, die zwischen Juni 2014 und Juni 2015 von einer geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurden, überwiegend oberhalb des Bereichs von 451 Euro bis 520 Euro pro Monat, der aufgrund der einsetzenden arbeitnehmerseitigen Abgaben zur Sozialversicherung eine Verschlechterung des Nettomonatslohns nach sich ziehen kann.<sup>37</sup> Ein erheblicher Teil der umgewandelten Beschäftigungsverhältnisse sei sogar oberhalb der Gleitzone der sogenannten „Midijobs“ (451 Euro bis 850 Euro pro Monat) entlohnt worden.

### 3.1.3 Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen

- 158** Bei einer Betrachtung der Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen sind keine auffälligen Veränderungen zu erkennen, die auf einen Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf bestimmte Personengruppen schließen lassen (vgl. Tabelle 3.2). Die Betrachtung der Altersgruppen zeigt, dass die Beschäftigung von Jugendlichen zurückgegangen ist, während die anderen Altersgruppen zwar eine unterschiedlich stark ausgeprägte, aber weitgehend positive Beschäftigungsentwicklung aufweisen. Jugendliche ohne Berufsausbildung sind vom Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns ausgenommen. Ein direkter Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungsrückgang und dem Mindestlohn ist deshalb unwahrscheinlich.

<sup>36</sup> Der Datensatz basiert auf einer Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit aller Betriebe mit bis zu 249 Beschäftigten zum Stichtag 30. Juni 2014 aus der IEB. Anhand dieser Stichprobe wurden die Erwerbsbiografien sämtlicher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfasst, die seit dem 1. Januar 2010 in einem Beschäftigungsverhältnis mit einem der Betriebe der Stichprobe standen.

<sup>37</sup> Zwar ist im Einkommensbereich zwischen 451 Euro und 520 Euro aufgrund der einsetzenden arbeitnehmerseitigen Abgaben zur Sozialversicherung eine Verringerung des Nettomonatslohns möglich, allerdings werden durch die Sozialversicherungsabgaben zusätzliche Anwartschaften erzielt, die einen aktuellen Barwert haben.

lich. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die demografische Entwicklung mit zurückgehenden Geburtenraten die Beschäftigungsentwicklung der Altersgruppe bestimmt. Dies gilt auch für die Altersgruppen ab 55 Jahre sowie für ausländische Beschäftigte, die wie die Gruppe der Jugendlichen starke prozentuale Veränderungen bei vergleichsweise geringen Bestandszahlen aufweisen. Während die Beschäftigung der Älteren aufgrund der Verschiebung der Alterspyramide zunimmt, führt die vermehrte Zuwanderung der letzten Jahre aus EU-Mitgliedstaaten sowie aus dem nicht europäischen Ausland zu einem starken prozentualen Anstieg der Anzahl ausländischer Beschäftigter.

**Tabelle 3.2: Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach soziodemografischen Merkmalen**

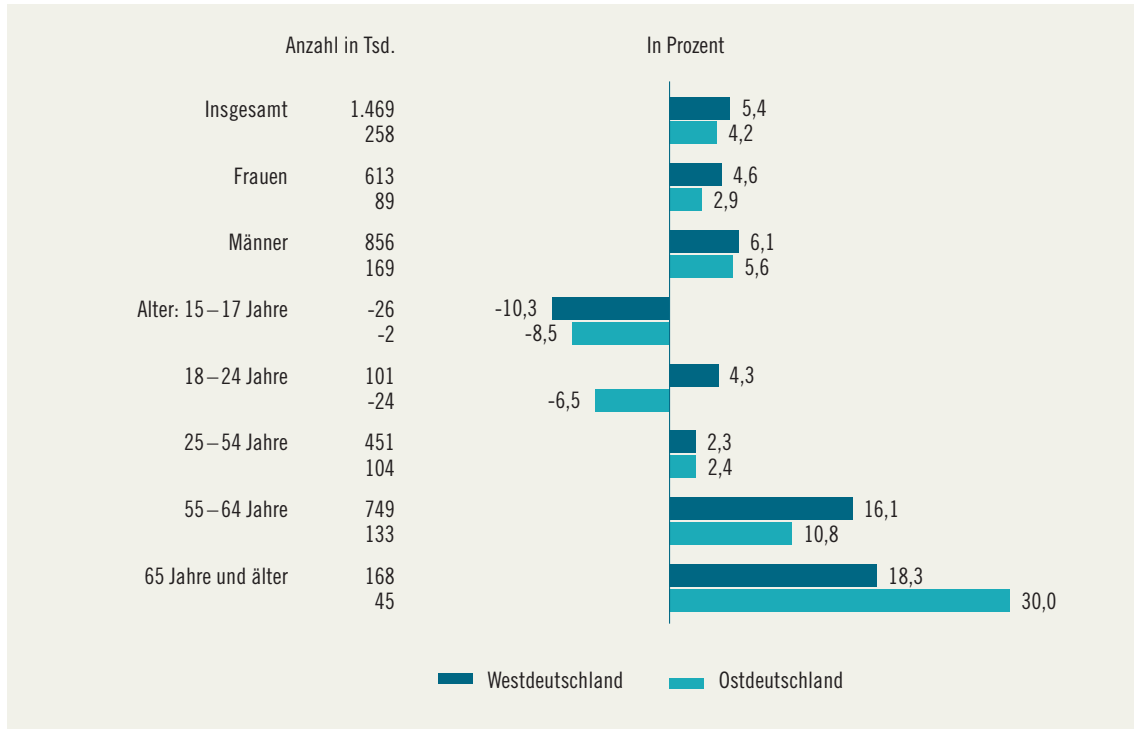
Gesamtbeschäftigung Deutschland	Bestand (jeweils April)				Veränderung gegenüber dem April des Vorjahres					
	2014	2015	2016	2017	2015		2016		2017	
	In Tsd.				In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
Insgesamt	33.528	33.990	34.623	35.255	462	1,4	633	1,9	631	1,8
Frauen	16.439	16.645	16.905	17.141	206	1,3	261	1,6	235	1,4
Männer	17.089	17.346	17.718	18.114	257	1,5	372	2,1	396	2,2
15–17 Jahre	280	255	250	252	-25	-9,0	-5	-1,9	2	0,7
18–24 Jahre	2.711	2.710	2.728	2.788	-1	-0,1	18	0,7	60	2,2
25–54 Jahre	23.871	24.036	24.273	24.425	164	0,7	237	1,0	153	0,6
55–64 Jahre	5.874	6.124	6.423	6.756	250	4,3	299	4,9	333	5,2
65 Jahre und älter	1.072	1.121	1.199	1.286	49	4,6	78	7,0	86	7,2
Deutsche	30.512	30.715	31.045	31.353	202	0,7	330	1,1	308	1,0
EU-Staatsangehörige	1.532	1.741	1.947	2.125	209	13,6	206	11,9	178	9,1
Nicht-EU-Staatsangehörige	1.450	1.502	1.597	1.743	52	3,6	95	6,3	145	9,1

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6. Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt, sie ist in anderen als der Alterskategorie nicht enthalten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 159** Vergleicht man die Entwicklungen in West- und in Ostdeutschland zwischen den Jahren 2014 und 2017 (jeweils im April), so zeigt sich ein weitgehend ähnliches Entwicklungsmuster (Abbildung 3.9). Insgesamt hat die Beschäftigung in diesem Zeitraum in Westdeutschland um rund 1,5 Mio. Beschäftigte oder 5,4 Prozent zugenommen, in Ostdeutschland um rund 258 Tsd. Beschäftigte oder 4,2 Prozent. Während sich die beiden Geschlechter und die meisten Altersgruppen im Umfang, aber nicht in der Richtung der Beschäftigungsentwicklung unterscheiden, gab es bei der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen eine unterschiedliche Entwicklung. Deren Beschäftigung nahm in Westdeutschland um rund 101 Tsd. Beschäftigte oder 4,3 Prozent zu, in Ostdeutschland fiel sie um rund 24 Tsd. Beschäftigte oder 6,5 Prozent. Stark abnehmende Geburtenraten in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung bis zur Mitte der 1990er Jahre sind hierfür ein möglicher Erklärungsfaktor. Die Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen wuchs in Westdeutschland zwischen 2014 und 2017 um 2,9 Prozent und in Ostdeutschland um 1,9 Prozent (ohne Abbildung). Die Beschäftigung von Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten nahm in Westdeutschland um 35,8 Prozent und in Ostdeutschland um 71 Prozent zu. In absoluten Zahlen handelte es sich dabei um rund 502 Tsd. bzw. um rund 91 Tsd. Beschäftigte. Auch die Beschäftigung von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Ländern wuchs stark an. In Westdeutschland nahm sie um rund 239 Tsd. Beschäftigte oder 18 Prozent zu, in Ostdeutschland um rund 54 Tsd. Beschäftigte oder 42,8 Prozent.

**Abbildung 3.9: Veränderung der Gesamtbeschäftigung im April 2017 im Vergleich zu April 2014**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6. Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt, sie ist in anderen als der Alterskategorie nicht enthalten. Das Merkmal der Staatsangehörigkeit ist nicht abgetragen, da dessen starke Veränderungsrate die Skala so weit ausdehnen, dass die Veränderungsrate der anderen Merkmale nur noch schwer zu unterscheiden sind. Informationen zum Anforderungsniveau sind aufgrund des hohen Anteils an fehlenden Angaben nicht dargestellt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### 3.1.4 Ergebnisse der Wirkungsforschung zu Beschäftigungseffekten

160 Über die deskriptiven Zeitreihenanalysen hinaus erlauben insbesondere kausale Wirkungsanalysen Aussagen über die Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung. Kausale Wirkungsanalysen zeichnen sich dadurch aus, dass auf Basis ökonomischer Modelle der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns isoliert von anderen Einflussfaktoren analysiert und bemessen werden kann. Dabei wird in der Regel der Differenz-von-Differenzen-Ansatz gewählt, bei dem die Entwicklung der Beschäftigung einer Gruppe, die (stark) vom Mindestlohn betroffen ist, mit der Beschäftigungsentwicklung einer Kontrollgruppe verglichen wird, die nicht oder wenig vom Mindestlohn betroffen ist (vgl. Abschnitt 1.5 und Info-Box 1). Inzwischen liegt eine Reihe solcher Untersuchungen vor, die auf unterschiedliche Datensätze zurückgreifen. Die Ergebnisse der Studien weisen zum Teil in die gleiche Richtung, weichen zum Teil aber auch voneinander ab (vgl. Rdnr. 161ff.). Alle Studien zeigen gleichermaßen einen Rückgang der geringfügigen Beschäftigung auf. Dies stimmt auch mit den Ergebnissen der deskriptiven Zeitreihenanalyse in den Abschnitten zuvor sowie mit denen der qualitativen Studie von Koch et al. (2018) überein. Uneinheitliche Ergebnisse zeigen sich jedoch bezüglich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Hier identifizieren die Kausalstudien sowohl positive Effekte als auch einen geringeren Beschäftigungsaufbau bei höherer Eingriffstiefe des Mindestlohns. Die unterschiedlichen Ergebnisse sind insbesondere auf die sich unterscheidenden Datengrundlagen, Analyseebenen sowie

Spezifikationen zurückzuführen. In beiden Fällen handelt es sich jedoch um kleine Effekte, die im Verhältnis zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gering ausfallen.

- 161** Eine umfassende Studie, welche die möglichen Auswirkungen des Mindestlohns auf Beschäftigung aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet, haben Bonin et al. (2018) vorgelegt. Sie nutzen die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit sowie die VSE 2014, um Mindestlohneffekte in den Arbeitsmarktregionen zu analysieren. Gemäß Bonin et al. (2018: 32ff.) hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu einem statistisch signifikanten, aber quantitativ geringen Rückgang der abhängigen Beschäftigung geführt. Die Regionen, die durch eine relativ hohe Mindestlohnbetreffenheit gekennzeichnet gewesen seien, würden eine um etwa 0,5 Prozent geringere abhängige Beschäftigung aufweisen als Regionen mit einer geringeren Mindestlohnbetreffenheit. Dieses Ergebnis sei maßgeblich auf einen signifikanten Rückgang der geringfügig entlohnten Beschäftigung zurückzuführen. Signifikante Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung konnten nicht festgestellt werden. Getrennte Analysen für Beschäftigtengruppen verdeutlichen einen signifikant negativen Beschäftigungseffekt bei Männern. Hingegen habe sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Frauen in Arbeitsmarktregionen mit hoher Relevanz des Mindestlohns signifikant besser entwickelt als in Arbeitsmarktregionen mit geringer Relevanz des Mindestlohns. Mit Blick auf die übrigen Differenzierungen (nach Alter, Nationalität und Bildungsabschluss) ergäben sich keine statistisch signifikanten bzw. interpretierbaren Ergebnisse. Analysen auf der Betriebsebene anhand des projektspezifischen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatzes (PAAD) bestätigen die Ergebnisse der Regionalanalyse, indem sie einen leicht negativen Effekt einer höheren Mindestlohnrelevanz auf die Beschäftigtenanzahl zeigen (Bonin et al. 2018: 51ff.). Die Untersuchung der Übergangswahrscheinlichkeiten auf der Individualenebene bestätigt die Befunde aus anderen Untersuchungen und weist auf eine deutlich gestiegene Anzahl an Umwandlungen von geringfügigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Zuge der Mindestlohneinführung hin.
- 162** Garloff (2017) kombiniert auf Basis der administrativen Daten der Beschäftigten- sowie der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit Arbeitsmarktregionen mit fünf Altersgruppen und dem Geschlecht. Er gelangt zu dem Ergebnis, dass die Gesamtbeschäftigung nicht durch die Mindestlohnbetreffenheit beeinflusst wurde. Allerdings sei in Beobachtungseinheiten, die im Jahr 2014 einen vergleichsweise höheren „Bite“ aufwiesen, ein höheres Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beobachtbar. Für die geringfügige Beschäftigung kommt Garloff (2017) zu einem umgekehrten Ergebnis. In Beobachtungseinheiten mit einem vergleichsweise höheren „Bite“ sei ein Rückgang im Bereich der geringfügigen Beschäftigung zu verzeichnen gewesen. Der Autor interpretiert die Ergebnisse als Resultat der im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stattgefundenen Umwandlung von geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Auch gesonderte Auswertungen für Frauen und Männer ergäben dieses Bild. Hingegen deute eine weitere Differenzierung der Analysen für Ost- und Westdeutschland darauf hin, dass in Ostdeutschland in geringem Maße sowohl sozialversicherungspflichtige als auch geringfügige Beschäftigung aufgebaut worden sei. In Westdeutschland ermittelt er Zuwächse mit Blick auf die Gesamtbeschäftigung, die auf eine Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen ist. Für die geringfügige Beschäftigung findet er keinen Effekt.
- 163** Stechert (2016) repliziert die Ergebnisse von Garloff auf im Wesentlichen identischer Datenbasis, wobei er zusätzlich nach Altersgruppen differenziert. Für 25- bis 64-jährige Beschäftigte findet Stechert (2016) negative Effekte auf die geringfügige Beschäftigung, jedoch positive Effekte auf die sozialversicherungspflichtige sowie die Gesamtbeschäftigung. Mit Blick auf die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen zeigen sich allerdings in der Gesamtbeschäftigung und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung negative Effekte in Abhängigkeit von der Mindestlohnbetreffenheit, während die Befunde für die geringfügige Beschäftigung nicht ein-

deutig sind. Stechert (2016) interpretiert diese Ergebnisse als Ausweis der schwächeren Arbeitsmarktposition von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die aufgrund ihrer unzureichenden Arbeitserfahrung und geringeren Produktivität ein höheres Risiko von Entlassungen infolge des Mindestlohns tragen.

- 164** Schmitz (2017) nutzt ebenfalls administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit auf Kreisebene. Seinen Untersuchungen zufolge gab es einen negativen Mindestlohneffekt auf das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen sowie der geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2015. Angesichts des leicht negativen Ergebnisses für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schlussfolgert Schmitz (2017), dass es insgesamt zu keiner Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in größerem Umfang gekommen sein kann.
- 165** Caliendo et al. (2017a) untersuchen die Beschäftigungsentwicklung in Arbeitsmarktregionen in Abhängigkeit von der regionalen Mindestlohn Betroffenheit. Dabei ermitteln sie den „Bite“ auf regionaler Ebene auf Grundlage der VSE 2014, die eine präzisere Schätzung der Mindestlohn Betroffenheit erlaubt als die Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Zusätzlich führen sie Robustheitsanalysen mit dem SOEP durch. Im Ergebnis identifizieren sie einen nicht eindeutigen, allenfalls geringen negativen Effekt des Mindestlohns auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie einen statistisch signifikanten negativen Effekt auf die geringfügige Beschäftigung. Sie beziffern den Umfang des nicht realisierten Beschäftigungsaufbaus auf rund 0,3 Prozent bzw. rund 78 Tsd. sozialversicherungspflichtige Stellen sowie Beschäftigungsverluste von rund 2,4 Prozent bzw. rund 180 Tsd. geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.
- 166** Die Einführung des Mindestlohns war auch mit Blick auf die Situation in der Saisonarbeit besonders im Bereich der Landwirtschaft ein wichtiges Thema (Kriehn 2014; Garming 2016). Späth et al. (2018) untersuchen auf Basis von Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit die Entwicklung der saisonalen Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft, dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie dem Garten- und Landschaftsbau vor und nach Einführung des gesetzlichen bzw. allgemeinverbindlichen tariflichen Mindestlohns in diesen Branchen. Dafür haben die Autoren eine Definition von Saisonarbeit auf der Grundlage der BA-Daten entwickelt. Als Saisonarbeit werden Beschäftigungsverhältnisse klassifiziert, die innerhalb eines definierten Saisonfensters im Kalenderjahr liegen und entweder sozialversicherungspflichtig und befristet sind und eine Dauer von sieben Monaten nicht überschreiten oder geringfügig entlohnt sind und eine Dauer von sieben Monaten nicht überschreiten oder als kurzfristige Beschäftigung gemeldet sind. Im Ergebnis wird deutlich, dass sich die Zahl der Saisonarbeitskräfte in allen untersuchten Branchen seit Beginn des untersuchten Zeitraums im Jahr 2012 erhöht habe, ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung jedoch annähernd konstant geblieben sei (Späth et al. 2018: 31ff.). Veränderungen seit Einführung des Mindestlohns seien kaum erkennbar und aufgrund von methodischen Einschränkungen auch nicht ursächlich auf den Mindestlohn zurückzuführen. Zudem geben die Autoren zu bedenken, dass in den BA-Daten nur Beschäftigungen erfasst sind, die in Deutschland in der Sozialversicherung meldepflichtig sind, was bei Saisonarbeit aufgrund der Beschäftigung von entsendeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem EU-Ausland nicht zwingend der Fall sein muss. Aus diesem Grund ist in der Studie mit einer gewissen Unterschätzung der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse in der Saisonarbeit und ihres Anteils an der Gesamtbeschäftigung zu rechnen.
- 167** Bossler und Gerner (2016) untersuchen die Beschäftigungsentwicklung in Folge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, indem sie Daten des IAB-Betriebspanels nutzen. Sie vergleichen Betriebe, die vor der Einführung des Mindestlohns mindestens eine Arbeitnehmerin oder einen Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns hatten, mit solchen Betrieben, die nicht von der Einführung des Mindestlohns betroffen waren. Im Vergleich der beiden Gruppen finden sie im Jahr 2015 eine um 1,9 Prozent

geringere Beschäftigung in Betrieben, die vom Mindestlohn betroffen sind. Dieser Befund ist jedoch nicht auf Entlassungen infolge der Einführung des Mindestlohns zurückzuführen, sondern auf weniger Neueinstellungen im Umfang von rund 60 Tsd. Stellen im Vergleich zur – kontrafaktischen – Entwicklung ohne den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. Folglich wurde gemäß Bossler und Gerner (2016) durch den Mindestlohn der Beschäftigungsaufbau leicht negativ beeinflusst. Allerdings sei die beschäftigungsneutrale Fluktuationsrate um 2,9 Prozentpunkte gesunken (ebd.: 19f.). Dies spiegele eine höhere Beschäftigungsstabilität im Jahr 2015 wider (Bossler et al. 2018: 32). Anhand des IAB-Betriebspanels führen Bellmann et al. (2017a) eine vergleichbare Analyse für Ostdeutschland sowie speziell für Sachsen durch. Sie finden für Ostdeutschland ohne das Bundesland Sachsen einen signifikant negativen Beschäftigungseffekt von rund 2,6 Prozent, für Sachsen hingegen keinen eigenständigen signifikanten Effekt. Somit ließe sich trotz der höheren Mindestlohnbetreffenheit in Sachsen kein Unterschied in den Auswirkungen auf die Beschäftigung im Vergleich zu Ostdeutschland ermitteln.

- 168** Bossler et al. (2018) erweitern die Differenz-von-Differenzen-Analysen anhand des IAB-Betriebspanels um das Jahr 2016. Demnach zeige sich ein negativer Durchschnittseffekt auf die betriebliche Beschäftigung für die beiden Jahre 2015 und 2016 in Höhe von rund 1,7 Prozent pro Jahr.<sup>38</sup> Eine separate Betrachtung für die Jahre 2015 und 2016 ergibt einen negativen Effekt von 1,5 Prozent für das Jahr 2015 und 1,9 Prozent für 2016. Hochgerechnet belaufe sich der negative Beschäftigungseffekt auf eine Größenordnung zwischen 46 Tsd. und 59 Tsd. Stellen. Eine weitere Differenzierung der Analysen lege nahe, dass der negative Beschäftigungseffekt insbesondere auf Betriebe in Ostdeutschland und auf Betriebe mit hohem Konkurrenzdruck zurückzuführen sei. Hinsichtlich der Beschäftigungsfluktuation weisen Differenz-von-Differenzen-Schätzungen für den Zeitraum 2015 und 2016 – anders als bei Bossler und Gerner (2016), die lediglich das Jahr 2015 betrachten – keine signifikanten Veränderungen aus. Deskriptionen zur Beschäftigungsfluktuation deuten darauf hin, dass die Anpassungen in der Beschäftigung primär durch eine Zurückhaltung bei Einstellungen und Wiederbesetzungen erklärt und weniger auf mindestlohnbedingte Entlassungen zurückgeführt werden könne. Analysen auf Basis der IAB-QUEST-Befragung, einer dem IAB-Betriebspanel sehr ähnlichen, aber weniger umfangreicheren, einmaligen Betriebsbefragung würden die Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel weitestgehend bestätigen. Zudem verdeutliche eine deskriptive Auswertung der IAB-QUEST-Befragung, dass mit dem Mindestlohn geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt worden seien. Mit Blick auf die möglicherweise regional unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen haben Bossler et al. (2018: 133ff.) auf Basis der Selbstauskünfte von Betrieben zu ihren Anpassungsmaßnahmen im Jahr 2015 Vergleiche von grenznahen Betrieben mit solchen im Landesinnern für Ost- und Westdeutschland durchgeführt. Die Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass betroffene Betriebe in grenznahen Regionen in Ostdeutschland im Vergleich zu anderen ostdeutschen Betrieben signifikant häufiger Neueinstellungen zurückgehalten hätten. In Westdeutschland bestünden hingegen keine Unterschiede zwischen grenznahen Betrieben sowie Betrieben im westdeutschen Landesinnern. Die Ergebnisse können jedoch nicht als Mindestlohnwirkung im Sinne einer Differenz-von-Differenzen-Analyse interpretiert werden, da sich die Auswertung nur auf einen Zeitpunkt, nicht aber auf einen Vergleich über mehrere Jahre hinweg bezieht.

- 169** Wie unterschiedlich die Reaktionen auf die Einführung des Mindestlohns im Einzelnen ausfallen können, zeigt die qualitative Studie von Koch et al. (2018: 63ff.). Die Interviewaussagen weisen nur in Ausnahmefällen auf direkte Beschäftigungseffekte infolge der Mindestlohneinführung hin. Die gestiegenen Kosten der

<sup>38</sup> Der Beschäftigungseffekt ist in der Arbeit von Bossler und Gerner (2016) etwas größer als bei Bossler et al. (2018), da sich die Zahl der in die Analysen einbezogenen Betriebe unterscheidet.



Lohnanpassungen seien demnach vorwiegend auf andere Weise als durch Kündigungen kompensiert worden. Dazu zählen die Reduzierung der Arbeitszeit, die Erhöhung der Absatzpreise und die Veränderung von Betriebsabläufen. Der Verzicht auf Entlassungen werde unter anderem damit begründet, dass keine Möglichkeit gesehen werde, die anfallende Arbeit mit weniger Personal zu bewerkstelligen. Die Mindestlohneinführung sei jedoch mitunter zum Anlass genommen worden, mehr auf die Qualifikation der Arbeitskräfte zu achten. Hinweise auf eine erhöhte Beschäftigungsmobilität infolge der Mindestlohneinführung gebe es nicht. Die generell große Beschäftigungsstabilität werde von den befragten Beschäftigten durch individuelle Faktoren wie dem Alter, der Zufriedenheit mit der Tätigkeit, aber auch familiären Aspekten sowie der regionalen Verbundenheit begründet.

### › Info-Box 7: Mindestlohn und Geflüchtete

Im Kontext der Flüchtlingszuwanderung wurde mitunter auch die Rolle des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen von Geflüchteten diskutiert. Die in den letzten Jahren nach Deutschland zugewanderten Geflüchteten treten zunehmend in den Arbeitsmarkt ein. Sowohl die Zahl der Erwerbstätigen als auch die Zahl der Arbeitssuchenden bzw. Arbeitslosen stiegen seit dem Jahr 2015 deutlich an. Zum Jahreswechsel 2017/2018 waren rund 211 Tsd. Personen aus den acht Hauptherkunftsländern von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sozialversicherungspflichtig beschäftigt, weitere knapp 64 Tsd. Personen gingen einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung nach. Rund 507 Tsd. waren arbeitssuchend gemeldet, davon waren 195 Tsd. arbeitslos (Bundesagentur für Arbeit 2018b). Rund 76 Tsd. geflüchtete Personen wurden in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert. Rund 190 Tsd. befanden sich in anderen Maßnahmen, die nicht über die Agenturen für Arbeit und Jobcenter gefördert wurden. Hierzu zählen insbesondere die Integrationskurse beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesagentur für Arbeit 2018a: 10). Mit zunehmender Zeit seit der Zuwanderung erhöht sich erfahrungsgemäß der Anteil der erwerbstätigen Geflüchteten (Brücker et al. 2016: 50). Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen allerdings auch, dass Geflüchtete im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten mehr Zeit benötigen, um sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Walwei 2016: 176; Brücker et al. 2015: 10; Salikutluk et al. 2016).

Die Verdienste von bereits erwerbstätigen Geflüchteten liegen häufig im Niedrig- sowie auch im Mindestlohnbereich (vgl. Ohlert und Bruttel 2018: 16f.). Die Schulbildung und beruflichen Qualifikationen sind dabei heterogen: Einerseits hat der größte Teil der Geflüchteten mindestens einen mittleren Schulabschluss, viele haben auch eine höhere Schule besucht. Über eine formale Berufsausbildung verfügen jedoch nur wenige. Die Bundesagentur für Arbeit geht davon aus, dass für knapp zwei Drittel der arbeitslos gemeldeten Geflüchteten, unter anderem aufgrund mangelnder Sprach- oder Berufskennnisse, nur eine Helfertätigkeit infrage komme; rund 15 Prozent werden als Fachkräfte eingeschätzt (Bundesagentur für Arbeit 2017b: 11).

Eine stringente Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns auf Geflüchtete, die einen verlässlichen Schluss auf kausale Wirkungen erlauben würde, ist kaum möglich. Für Geflüchtete gibt es keine offensichtliche, gut geeignete und definierbare Kontrollgruppe, die nicht vom Mindestlohn

betroffen ist. Anders als bei der Gesamtbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit lassen sich auch innerhalb der Geflüchteten keine unterschiedlichen Grade in der Betroffenheit zum Beispiel zwischen Regionen, Betrieben und Branchen nutzen, da die Geflüchteten zum Zeitpunkt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ganz überwiegend noch nicht erwerbstätig waren. Zudem lassen sich Differenzierungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen und den zur Verfügung stehenden Fördermaßnahmen vor und nach der Mindestlohneinführung in den Analysen nicht ausreichend kontrollieren. Dementsprechend können auch keine gesicherten Aussagen über die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten getroffen werden (vgl. ausführlich Ohlert und Bruttel 2018: 26ff.).

Soweit Untersuchungen zur Rolle des Mindestlohns für die Beschäftigungschancen von Geflüchteten vorliegen, deuten diese darauf hin, dass der Mindestlohn im Vergleich zu anderen Faktoren eine nachrangige Rolle für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland spielt (vgl. Überblick in Ohlert und Bruttel 2018: 18ff.). So lässt die Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Geflüchteten keinen offensichtlichen Bruch zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung (2014/2015) erkennen. Die Arbeitsmarktintegration der seit 2015 nach Deutschland gekommenen Geflüchteten verläuft zudem ähnlich wie die von Geflüchteten, die in den 1990er und 2000er Jahren nach Deutschland kamen, als es noch keinen gesetzlichen Mindestlohn gab (Brücker et al. 2017: 4f.). Bei der Interpretation solcher Zeitreihenvergleiche ist der mögliche Einfluss unterschiedlicher wirtschaftlicher und sonstiger Rahmenbedingungen in den Vergleichszeiträumen zu beachten.

In (repräsentativen) Unternehmensbefragungen der Jahre 2015 und 2016 rangierten der Mindestlohn bzw. die Mindestlohnregelungen bei der Frage nach den größten Beschäftigungshürden für Geflüchtete jeweils auf dem letzten bzw. vorletzten Platz (Battisti et al. 2015; Garnitz und Wohlrabe 2016b, a; Hüther und Geis 2016). Als größte Hürden gelten in erster Linie fehlende Sprachkenntnisse und das mangelnde Qualifikationsniveau; diese werden von rund 80 Prozent bzw. 50 Prozent der Unternehmen genannt. Der Mindestlohn wird jeweils von rund einem Fünftel der Unternehmen als große Hürde betrachtet.

Zur Relevanz von Mindestlohnumgehungen bei der Beschäftigung von Geflüchteten sowie zur Schwarzarbeit liegen keine quantitativen Erkenntnisse vor. Eine Reihe von Medienberichten hat konkrete Fälle der Umgehung des Mindestlohns bei Geflüchteten thematisiert. Aus den in den Medienberichten genannten Fällen lassen sich jedoch keine allgemeingültigen Aussagen ableiten. Auch der Zoll kann auf Basis seiner Kontrollen keine Aussagen über einzelne von Mindestlohnverstößen betroffene Gruppen machen. Da Geflüchtete in der Regel über eher geringe Kenntnisse der deutschen Sprache sowie des geltenden Arbeits- und Sozialrechts verfügen, besteht für sie ein überdurchschnittlich hohes Risiko, von Umgehungsversuchen und Mindestlohnverstößen betroffen zu sein. Bei der Arbeitsmarktintegration ist dabei zu beachten, dass Geflüchtete entsprechend über ihre Arbeitnehmerrechte informiert werden. Arbeitsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns sind rechtswidrig.

## 3.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit

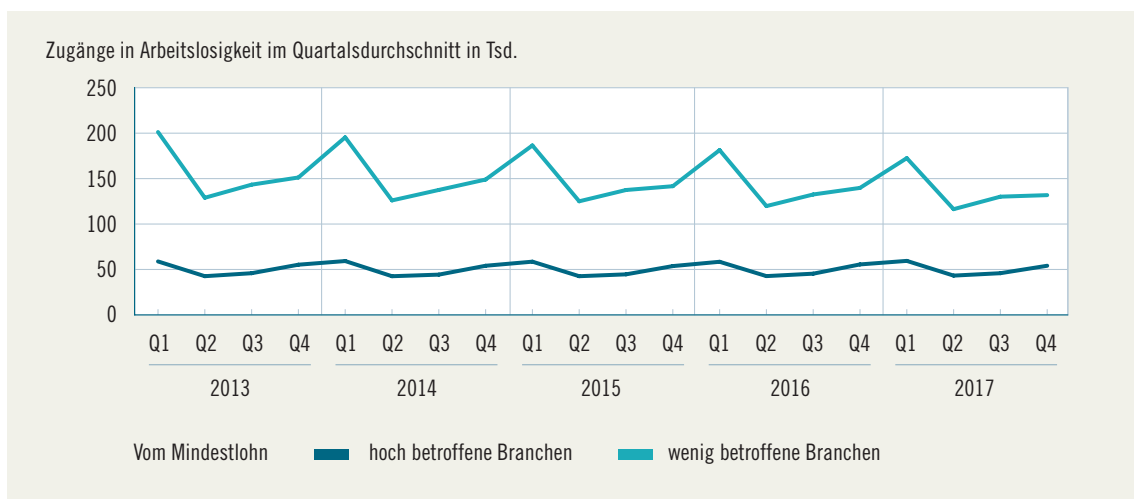
- 170** Die Arbeitslosigkeit in Deutschland war im Berichtszeitraum weiter rückläufig. Insgesamt ist die Zahl der Arbeitslosen zwischen dem Jahr 2014 und dem Jahr 2017 (jeweils April) um insgesamt rund 375 Tsd. Personen oder 12,8 Prozent gesunken (Tabelle 3.3). Ein Einfluss des Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist anhand der deskriptiven Zeitreihenanalysen weder für den Zeitpunkt seiner Einführung im Jahr 2015 noch für den Zeitpunkt seiner Anhebung im Jahr 2017 zu erkennen. Die Kausalanalysen weisen ebenfalls auf keinen Effekt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit hin. Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher wurde in Abschnitt 2.5 diskutiert.
- 171** In den Jahren 2015 und 2016 nahm die Arbeitslosigkeit mit 3,4 Prozent und 3,5 Prozent in ungefähr dem gleichen Umfang ab. Im Jahr 2017 verstärkte sich der Rückgang um annähernd drei Prozentpunkte auf 6,4 Prozent oder rund 175 Tsd. Personen. Der Rückgang in Ostdeutschland war in diesen drei Jahren jeweils mehr als doppelt so hoch als in Westdeutschland. Der starke Rückgang in Ostdeutschland wird dabei nicht in erster Linie von der Arbeitsnachfrage bestimmt, sondern ist vor allem auf die demografisch bedingte Abnahme des Arbeitskräfteangebots zurückzuführen (Bundesagentur für Arbeit 2017a: 20). Die Zahl der arbeitslos gemeldeten Frauen nahm etwas stärker ab als die der Männer. Ältere Personen über 65 Jahre und ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mussten entgegen dem Trend eine Zunahme der registrierten Arbeitslosigkeit hinnehmen. Dies ist wesentlich durch die Verschiebung der Alterspyramide und die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften zu erklären. Dies führt sowohl zum Anstieg der Beschäftigung wie auch der Arbeitslosigkeit. Auch die Gruppe der Minderjährigen verzeichnete im Jahr 2016 mit 16,8 Prozent eine hohe prozentuale Zunahme der registrierten Arbeitslosigkeit. Dies ist jedoch auf lediglich knapp 1 Tsd. zusätzliche Arbeitslosigkeitsmeldungen zurückzuführen. Ein Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn ist nicht zuletzt wegen seiner mangelnden Geltung für Jugendliche ohne Berufsausbildung nicht erkennbar.
- 172** Die Betrachtung der Zugänge in Arbeitslosigkeit gibt Aufschluss über die jeweils im Quartalsdurchschnitt neu arbeitslos gemeldeten Personen und gibt ergänzend zu den diskutierten Bestandsveränderungen Hinweise darauf, ob bestimmte Branchen oder Personengruppen ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen. Weder das saisonale Muster noch das Niveau der Zugänge aus den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen änderte sich mit Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 oder mit seiner Anpassung im Jahr 2017 (Abbildung 3.10). Die Unterscheidung der Zugänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in vom Mindestlohn hoch betroffene und wenig betroffene Branchen ergibt für beide Gruppen deutliche saisonale Muster, die jeweils im ersten Quartal ihren Höhepunkt haben. Aufgrund der höheren Gesamtzahl der Beschäftigten in den wenig vom Mindestlohn betroffenen Branchen ist die Anzahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit höher als in den hoch vom Mindestlohn betroffenen Branchen. Die Zugänge aus den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen lagen im ersten Quartal 2015 und im ersten Quartal 2017 mit jeweils rund 59 Tsd. auf dem gleichen Niveau wie vor Einführung des Mindestlohns im ersten Quartal 2014 mit ebenfalls rund 59 Tsd. Bei den wenig betroffenen Branchen ist dagegen ein Rückgang der Zugänge im Zeitablauf zu erkennen. Dort verringerten sich die Zugänge von rund 195 Tsd. im ersten Quartal 2014 auf rund 187 Tsd. im ersten Quartal 2015 und auf rund 173 Tsd. im ersten Quartal 2017. Das war ein Rückgang von 4,6 Prozent (1. Quartal 2015) bzw. von 11,7 Prozent (1. Quartal 2017) im Vergleich zum ersten Quartal 2014.

**Tabelle 3.3: Bestand der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen sowie Veränderung im Vergleich zum Vorjahresmonat**

Arbeitslose Deutschland	Bestand (jeweils April)				Veränderung gegenüber dem April des Vorjahres					
	2014	2015	2016	2017	2015		2016		2017	
	In Tsd.				In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
Insgesamt	2.938	2.837	2.737	2.562	-100	-3,4	-100	-3,5	-175	-6,4
Westdeutschland	2.090	2.040	2.000	1.912	-50	-2,4	-40	-2,0	-88	-4,4
Ostdeutschland	848	797	738	650	-51	-6,0	-60	-7,5	-88	-11,9
Frauen	1.340	1.289	1.224	1.142	-51	-3,8	-65	-5,1	-82	-6,7
Männer	1.597	1.549	1.514	1.421	-49	-3,1	-35	-2,2	-93	-6,2
15–17 Jahre	6	6	6	6	0	-2,9	1	16,8	0	-1,8
18–24 Jahre	251	228	228	219	-23	-9,0	0	-0,1	-9	-4,0
25–54 Jahre	2.095	2.024	1.939	1.807	-71	-3,4	-85	-4,2	-132	-6,8
55–64 Jahre	588	579	564	528	-8	-1,4	-16	-2,7	-36	-6,3
65 Jahre und älter	4	5	6	8	1	35,2	0	8,4	2	32,5
Deutsche	2.405	2.269	2.108	1.896	-135	-5,6	-161	-7,1	-212	-10,1
EU-Staatsangehörige	163	180	192	189	16	10,0	12	6,9	-3	-1,8
Nicht-EU-Staatsangehörige	365	383	432	471	18	4,8	48	12,6	40	9,2

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6. Die Gruppe der 15–17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt, sie ist in anderen als der Alterskategorie nicht enthalten. Informationen zum Anforderungsniveau sind aufgrund des hohen Anteils an fehlenden Angaben nicht dargestellt. Bei Werten von 0 handelt es sich um Rundungsergebnisse.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Abbildung 3.10: Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt**

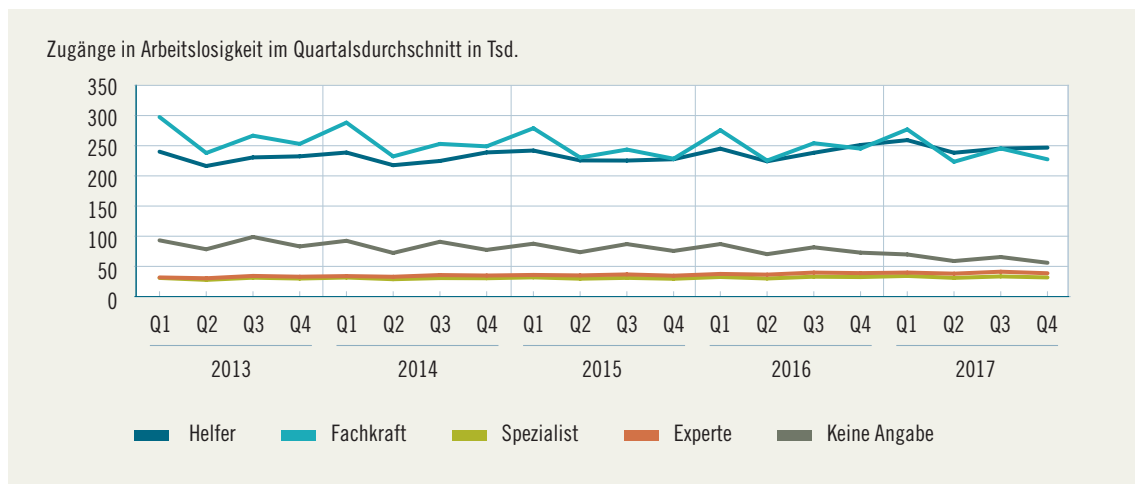
Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6. Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohn-betroffenheit ist in Info-Box 4 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**173** Die Entwicklung aller Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau ergeben keine Anhaltspunkte für vermehrte Eintritte in Arbeitslosigkeit aus bestimmten Tätigkeiten infolge der Einführung oder Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns (Abbildung 3.11). Zugänge von Helfern und Fachkräften kommen deutlich

häufiger vor als Zugänge von Spezialisten und Experten. Dies liegt auch daran, dass die Gruppen der Helfer und Fachkräfte zahlenmäßig stärker am Arbeitsmarkt vertreten sind als die der Spezialisten und Experten. Die Zugänge von Helfern nehmen im Zeitverlauf leicht zu. Sie steigen von rund 239 Tsd. im ersten Quartal 2014 um rund 3 Tsd. Zugänge oder 1,4 Prozent auf rund 242 Tsd. Zugänge im ersten Quartal 2015 an und wachsen vom ersten Quartal 2014 bis zum ersten Quartal 2017 um insgesamt rund 21 Tsd. oder 8,6 Prozent auf rund 259 Tsd. Zugänge. Dieser Zuwachs wird jedoch zu einem großen Teil vom Rückgang in der Kategorie „keine Angabe“ gespeist.<sup>39</sup> Merkliche Reaktionen der Zugänge in Arbeitslosigkeit auf die Einführung oder Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns lassen sich also nicht erkennen. Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der offenen Stellen wider, die trotz Befunden zu höheren Anforderungen bei Neueinstellungen auf dem Mindestlohnniveau zugenommen haben (vgl. Abschnitt 3.4).

**Abbildung 3.11: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau**



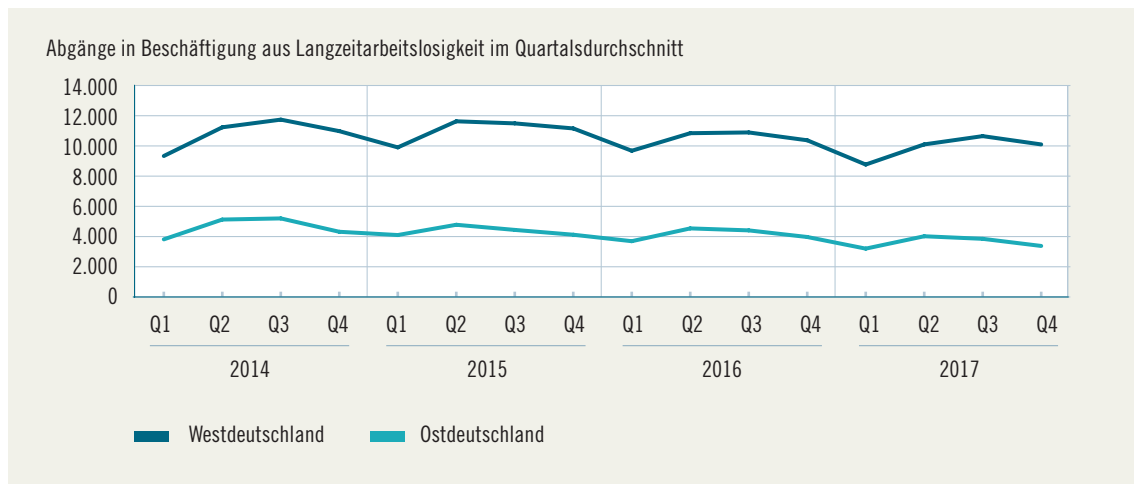
Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 6.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 174** Die Betrachtung der Übergänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt gibt Aufschluss darüber, ob sich die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt für Personen mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten merklich verändert haben. Angesichts des parallelen Verlaufs in West- und Ostdeutschland und dem Fehlen von Trendbrüchen zum Zeitpunkt der Einführung und Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns im ersten Quartal 2015 bzw. im ersten Quartal 2017 ergeben sich aus der Zeitreihenanalyse keine Anhaltspunkte für einen Einfluss der Regelungen des Mindestlohngesetzes auf den Eintritt von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt (Abbildung 3.12; zur Ausnahmeregelung siehe Rdnr. 175). Angesichts der durchschnittlichen Gesamtzahl von Langzeitarbeitslosen im Zeitraum von 2014 bis 2017 von rund 732 Tsd. in Westdeutschland und rund 271 Tsd. in Ostdeutschland fallen die Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt mit durchschnittlich rund 11 Tsd. bzw. 4 Tsd. in den beiden Landesteilen ohnehin sehr gering aus. Sie folgen dem saisonalen Verlauf der Beschäftigung mit den geringsten Abgängen jeweils im ersten Quartal und nehmen im Zeitablauf leicht ab. Vom ersten Quartal 2014 bis zum ersten Quartal 2017 gingen die Abgänge in Westdeutschland um rund 600 oder 6,1 Prozent zurück. In Ostdeutschland nahmen die Abgänge im gleichen Zeitraum um rund 300 oder 7,5 Prozent ab. Damit trug der Übergang in

<sup>39</sup> Die Kategorie „keine Angabe“ verzeichnet zwischen dem ersten Quartal 2014 und dem ersten Quartal 2015 einen Rückgang um rund 5 Tsd. Zugänge und zwischen dem ersten Quartal 2014 und dem ersten Quartal 2017 einen Rückgang um rund 23 Tsd. Zugänge. Es handelt sich also beim Zuwachs der Zugänge der Helfer mit großer Wahrscheinlichkeit um einen Bereinigungseffekt der Kategorie „keine Angabe“ im Zuge der Umstellung des Erhebungsverfahrens im Jahr 2012, das die Helfer im Vergleich zu den anderen Anforderungsniveaus überproportional betrifft.

Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt nur begrenzt – und im Zeitablauf abnehmend – zum Rückgang der Anzahl der Langzeitarbeitslosen in diesem Zeitraum um rund 96 Tsd. Personen in Westdeutschland und um rund 80 Tsd. Personen in Ostdeutschland bei. Andere Abgangsziele wie zum Beispiel die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung oder der Eintritt in den Rentenbezug spielten eine bedeutendere Rolle.

### Abbildung 3.12: Übergänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt



Anmerkung: Die Grundgesamtheit umfasst auch Langzeitarbeitslose unter 18 Jahre.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 175** Das Mindestlohngesetz sieht in § 22 Abs. 4 vor, dass für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos waren, der gesetzliche Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht gilt. Das IAB hat entsprechend § 22 Abs. 4 S. 2 MiLoG die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose hinsichtlich der Frage evaluiert, inwieweit diese die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gefördert hat (vom Berge et al. 2016b, c). Die Evaluation des IAB kommt zu dem Ergebnis, dass die Ausnahmeregelung in nur sehr geringem Umfang genutzt wurde. Lediglich etwa 1,4 Prozent der Langzeitarbeitslosen haben nach Angaben des IAB vor der Beschäftigungsaufnahme eine Bescheinigung ihrer Langzeitarbeitslosigkeit angefragt. Dies entspricht deutschlandweit monatlich rund 350 Anfragen. Die Zahl der tatsächlich genutzten Bescheinigungen liegt nach Einschätzung des IAB nochmals darunter. In der Arbeit der Jobcenter hätte die Ausnahmeregelung bisher weder in der arbeitnehmer- noch in der arbeitgeberorientierten Vermittlung eine größere Rolle gespielt. Andere Instrumente zur Förderung der Integration von Langzeitarbeitslosen wie z. B. Eingliederungszuschüsse wurden als effektiver angesehen. Die Wirkungsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Ausnahmeregelung keine Effekte auf das Lohnniveau von Langzeitarbeitslosen hatte und Langzeitarbeitslose bei ihrer Einstellung nicht systematisch häufiger unter Mindestlohn bezahlt werden als Beschäftigte in den herangezogenen Vergleichsgruppen. Die Einstellungswahrscheinlichkeit für Langzeitarbeitslose ist auch nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unverändert. Auch ließen sich keine Hinweise auf Drehtüreffekte, d. h. eine Häufung von Entlassungen bei Auslaufen der Ausnahmeregelung nach sechs Monaten, oder Substitutionseffekte beobachten.
- 176** Mit Blick auf die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit liegen über die deskriptiven Zeitreihenanalysen hinaus drei Forschungsarbeiten vor, die kausale Verfahren anwenden, um den Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns isoliert von anderen Faktoren untersuchen zu können. Die bislang umfangreichste Studie zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Arbeitslosigkeit legen Bonin et al. (2018)

vor. Ihre Differenz-von-Differenzen-Analysen anhand der regionalen Eingriffstiefe des Mindestlohns auf Basis der Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit deuten auf keinen signifikanten Einfluss des Mindestlohns in den Jahren 2015 und 2016 hin (Bonin et al. 2018: 43ff.). Dies gilt auch für separate Betrachtungen nach dem Geschlecht, der Nationalität sowie dem Alter der Arbeitslosen. Zusätzlich schätzen Bonin et al. (2018: 90ff.) auf Basis von SOEP-Daten die Wahrscheinlichkeit für Personen, die 2014 unterhalb des Mindestlohnes entlohnt wurden, in den Jahren 2015 und 2016 arbeitslos zu werden. Den Differenz-von-Differenzen-Analysen zufolge erhöhte der Mindestlohn die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit nicht. Auch die Untersuchungen zu den Beschäftigungsbewegungen mittels des projektspezifischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Datensatzes (PAAD) zeigen keine vermehrten Übergänge aus geringfügiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit, während die Abgangsrate aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit mindestlohnbedingt sogar leicht zurückgegangen sei (Bonin et al. 2018: 65). Schmitz (2017) untersucht die spezifischen Auswirkungen des Mindestlohns auf Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher anhand der Beschäftigten- sowie der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit. Dabei findet er einerseits keine eindeutigen Effekte auf die nicht erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher sowie andererseits einen mindestlohnbedingten Rückgang der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher im Umfang von etwa 38 Tsd. Personen (vgl. auch Rdnr. 129). Garloff (2017) nutzt administrative Daten der Beschäftigten- sowie der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit und unterteilt die Untersuchungseinheiten nach Arbeitsmarktregionen und Geschlecht. Er ermittelt einen signifikant positiven Effekt des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit, der jedoch nicht robust ist. Dementsprechend betont Garloff (2017), dass der ermittelte Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2015 infolge der Einführung des Mindestlohns mit Vorsicht zu interpretieren sei, da er in alternativen Modellspezifikationen nicht vorzufinden sei.

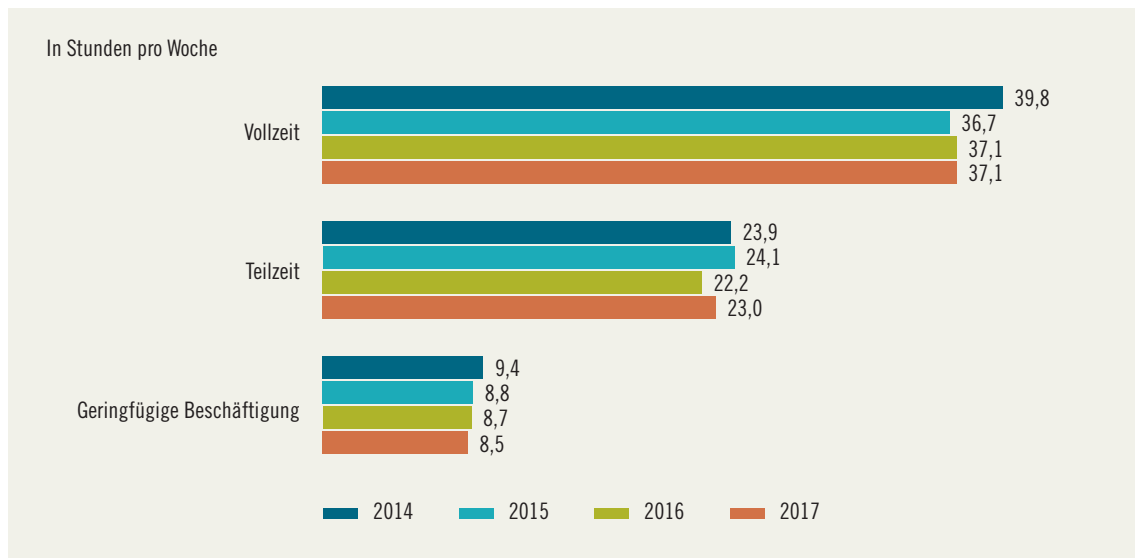
### 3.3 Arbeitszeit

- 177** Neben Auswirkungen auf die Zahl der Beschäftigten und Arbeitslosen (vgl. vorherige Abschnitte 3.1 und 3.2) kann der Mindestlohn auch Einfluss auf die Anzahl an Arbeitsstunden haben. Generell hat die Arbeitszeit in Deutschland zwischen den Jahren 1995 und 2016 jahresdurchschnittlich um 0,6 Prozent abgenommen. Dies ist auf einen Anstieg der Teilzeitquote und der damit verbundenen sinkenden durchschnittlichen Arbeitszeit je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer zurückzuführen (Sachverständigenrat 2017: 148).
- 178** Anhand der Daten der Verdienststrukturerhebung 2014 sowie der Verdiensterhebungen 2015 und 2016 kann die Veränderung in den bezahlten Arbeitszeiten nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bei Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich zwischen den Jahren 2014 bis 2016 betrachtet werden (Abbildung 3.13).<sup>40</sup> Demnach reduzierte sich die bezahlte Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten im Mindestlohnbereich, der im Jahr 2014 unter 8,50 Euro Stundenlohn verdiente, im Durchschnitt von 39,8 Stunden auf 36,7 Stunden im Jahr 2015. Dieser Wert veränderte sich für Beschäftigte im Mindestlohnbereich zwischen den Jahren 2015 und 2016 vergleichsweise wenig. Damit sank die Arbeitszeit im Mindestlohnbereich insgesamt um etwa 6,8 Prozent. Auch die Arbeitszeit von Teilzeitstellen nahm nach einem zwischenzeitlichen Anstieg im Jahr 2015 im Jahr 2016 um insgesamt 7,1 Prozent ab. Über beide Jahre hinweg verringerte sich auch bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen die durchschnittliche Arbeits-

<sup>40</sup> Die Angaben zur durchschnittlichen Arbeitszeit im Mindestlohnbereich auf Basis der VSE/VE unterscheiden sich leicht von den Zahlen in den Endberichten zur VE 2015, 2016 und 2017 des Statistischen Bundesamts. Dies ist darauf zurückzuführen, dass aus dem Sample für den vorliegenden Bericht Beschäftigungsverhältnisse in Altersteilzeit ausgeschlossen werden.

zeit mit insgesamt 7,4 Prozent in einer ähnlichen Größenordnung (zur Entwicklung im Jahr 2017 vgl. Rdnr. 181).

**Abbildung 3.13: Durchschnittlich bezahlte Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April der Jahre 2014 bis 2017 im Querschnitt auf Basis von VSE/VE**



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit weniger als 8,50 Euro je Stunde. In den Jahren 2015 und 2016 sind es Beschäftigungsverhältnisse im Lohnintervall von 8,45 bis zu 8,54 Euro sowie im Jahr 2017 Beschäftigungsverhältnisse im Lohnintervall von 8,79 bis zu 8,88 Euro, um die mindestlohnbedingten Lohnsteigerungen berücksichtigen zu können. Stundenlöhne sind berechnet auf Basis der bezahlten Stunden (ohne bezahlte Überstunden). Eine Vollzeitstätigkeit liegt vor, wenn ein Arbeitsvertrag abgeschlossen wurde, bei dem die tarifvertragliche Arbeitszeit für Vollzeitkräfte gilt. Teilzeit ist jede Arbeitszeit, die weniger Arbeitsstunden als die Arbeitszeit der Vollzeitkräfte im gleichen Betrieb umfasst. Die Abgrenzung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse erfolgt entsprechend der sozialrechtlichen Definition.

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2015, Verdiensterhebung (VE) 2016, Verdiensterhebung (VE) 2017.

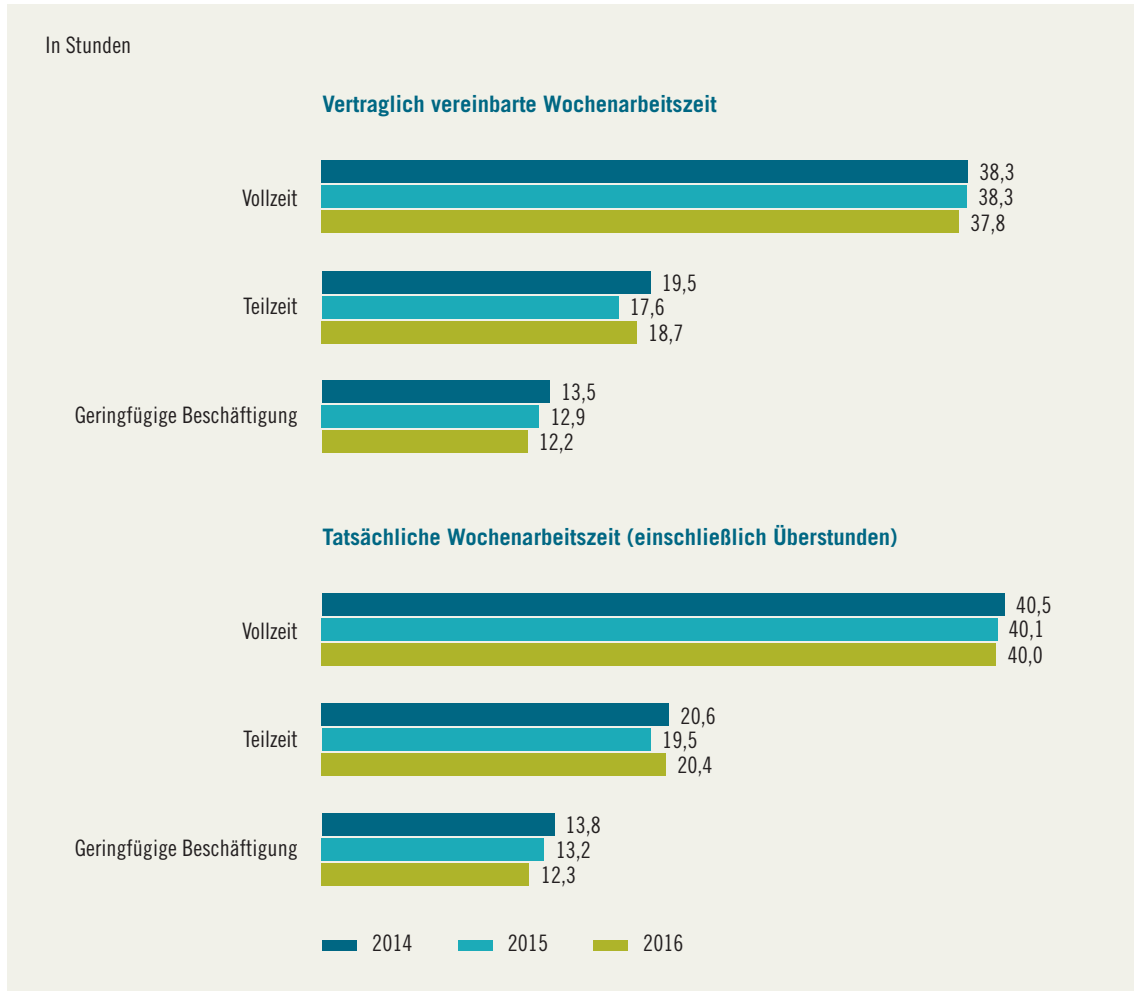
**179** Auf Basis des SOEP zeigen sich teils ähnliche, teils unterschiedliche Entwicklungen. Dabei wird die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit zwischen 2014 und 2016 für Beschäftigte nachgezeichnet, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen (Abbildung 3.14). Hierbei ist zu beachten, dass im SOEP die Einteilung in eine Vollzeit- und eine Teilzeitbeschäftigung nicht wie in der VSE/VE mittels der betriebsüblichen Arbeitszeit erfolgt, sondern mittels der Dauer der vertraglich vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit. Beschäftigte, die 30 Stunden und mehr arbeiten, gelten als Vollzeitbeschäftigte; Beschäftigte, die weniger als 30 Stunden arbeiten, als Teilzeitbeschäftigte. Bei den geringfügig Beschäftigten werden im SOEP nur ausschließlich geringfügig Beschäftigte betrachtet. Insbesondere aus diesen Gründen unterscheiden sich die Niveaus in der Arbeitszeit von Voll- und Teilzeitbeschäftigten sowie geringfügiger Beschäftigung zwischen der VSE/VE und dem SOEP. Auf Basis der SOEP-Daten zeigt sich, dass zwischen den Jahren 2014 und 2016 bei Vollzeitbeschäftigten, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen, sowohl die vertraglich vereinbarte als auch die tatsächliche Arbeitszeit nur geringfügig um rund ein Prozent sank. Bei den Teilzeitbeschäftigten nahm zwischen den Jahren 2014 und 2015 die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit um rund 10 Prozent, die tatsächliche um rund 5 Prozent ab, wobei im Jahr 2016 wieder Anstiege zu verzeichnen waren. Sowohl im Jahr 2015 als auch in 2016 sank bei den geringfügig Beschäftigten die vertragliche Arbeitszeit um insgesamt rund 10 Prozent und die tatsächliche Arbeitszeit um rund 11 Prozent.

**180** Die deskriptiven Befunde zur Entwicklung der Arbeitszeit stimmen in der VSE/VE und dem SOEP für die Teilzeitbeschäftigung sowie die geringfügige Beschäftigung größtenteils überein, liegen jedoch auf unterschiedlichem Niveau. Allerdings kann der starke Rückgang in der Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigten, der sich in



der VSE/VE zeigt, im SOEP nicht nachgewiesen werden. Hier weichen die Ergebnisse aus beiden Erhebungen vergleichsweise stark voneinander ab.

**Abbildung 3.14: Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro in den Jahren 2014 bis 2016 im Querschnitt auf Basis des SOEP**



Anmerkung: Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro. Stundenlöhne sind berechnet auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit. Eine Vollzeitstätigkeit liegt vor, wenn die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit mindestens 30 Stunden pro Woche umfasst. Teilzeit ist jede Arbeitszeit, die weniger als 30 Arbeitsstunden pro Woche umfasst. Geringfügige Beschäftigung enthält ausschließlich geringfügig Beschäftigte mit einem Monatslohn von weniger als 450 Euro. Quelle: SOEP v33, eigene Berechnungen.

**181** Die Verdiensterhebung 2017 gibt darüber hinaus die Entwicklung der durchschnittlich bezahlten Wochenarbeitszeit bei Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns wieder (Abbildung 3.13). Hierbei zeigt sich, dass über die drei betrachteten Beschäftigungsverhältnisse hinweg die Erhöhung des Mindestlohns keine größeren Auswirkungen auf die Arbeitszeiten von Beschäftigungsverhältnissen im Lohnintervall von brutto 8,79 bis zu 8,88 Euro hatte. Diese verblieben nach der zum Teil deutlichen Arbeitszeitreduktion infolge der Mindestlohneinführung im Jahr 2017 in etwa auf dem Niveau der beiden Vorjahre 2015 und 2016.

**182** Die Ergebnisse zur Entwicklung der Arbeitszeit im Bereich der geringfügigen Beschäftigung werden durch andere Studien tendenziell bestätigt. Wanger und Weber (2016) betrachten anhand des Mikrozensus deskriptiv die normale Wochenarbeitszeit bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten und finden im Vergleich der

Jahre 2014 und 2015 einen Rückgang der Arbeitszeit um gut 5 Prozent in Ostdeutschland sowie rund 2,5 Prozent in Westdeutschland. Dabei deute die Verteilung der Wochenarbeitszeit darauf hin, dass die Vermeidung der Sozialversicherungspflicht der wichtigste Grund für die Reduktion der Arbeitszeit gewesen sei.

- 183** Dass die Veränderungen in der Arbeitszeit kausal auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückgeführt werden können, verdeutlichen die Ergebnisse von Bonin et al. (2018: 92ff.) anhand des SOEP. Während Beschäftigte, die im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro Stundenlohn verdienten, im Vergleich zu Beschäftigten mit einem höheren Verdienst vor der Mindestlohneinführung eine ähnliche Entwicklung in ihrer Arbeitszeit aufgewiesen hätten, zeige sich nach Einführung des Mindestlohns eine statistisch signifikante Reduktion der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte von rund 5 Prozent bzw. 1,5 Stunden pro Woche zwischen den Jahren 2014 und 2015. Mit Blick auf die geringfügige Beschäftigung ergebe sich ein lediglich schwach signifikanter und negativer Effekt auf die vertragliche Arbeitszeit. Im Zweijahres-Vergleich von 2014 nach 2016 könne sowohl mit Blick auf die sozialversicherungspflichtige als auch die geringfügige Beschäftigung kein statistisch signifikanter Mindestlohneffekt mehr festgestellt werden. Auch Caliendo et al. (2017b) untersuchen anhand des SOEP Effekte auf die vertragliche Arbeitszeit von Beschäftigten in Raumordnungsregionen in Abhängigkeit von der regionalen Mindestlohnbeeinträchtigung. Sie finden für Beschäftigte im unteren Bereich der Lohnverteilung einen signifikanten Rückgang der vertraglichen Arbeitszeit in Höhe von rund 3,5 Prozent. Bossler und Gerner (2016) kommen auf Basis des IAB-Betriebspanels zu dem Ergebnis, dass die vereinbarte durchschnittliche Wochenarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte in Betrieben, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro hatten, infolge des Mindestlohns um 0,2 Stunden bzw. 0,6 Prozent im Vergleich zu ähnlichen Betrieben gesunken sei, die keine Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro hatten.
- 184** Die Anpassung der vertraglichen Arbeitszeit fällt gemäß Bonin et al. (2018: 102ff.) je nach Beschäftigtengruppe unterschiedlich aus. Eine signifikante Reduktion der vertraglichen Arbeitszeit in Höhe von durchschnittlich rund 5 bis 6 Prozent zeige sich bei Vollzeitbeschäftigten, Frauen, Beschäftigten mit einer Berufsausbildung, bei Personen ohne Ausbildung sowie Beschäftigten mit deutscher Nationalität. Die Arbeitszeit von Beschäftigten in Westdeutschland sei um durchschnittlich rund 6 Prozent, in Ostdeutschland um rund 4 Prozent gesunken.
- 185** Anders als bei der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit beobachten Bonin et al. (2018: 92ff.) bei sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten bei der tatsächlichen Arbeitszeit einen weniger starken Rückgang, der statistisch nicht signifikant ist. Der Befund, dass die vertraglichen Arbeitszeiten stärker reduziert worden seien als die tatsächlichen Arbeitszeiten, lässt gemäß Bonin et al. (2018) darauf schließen, dass es mit der Mindestlohneinführung zu einer Substitution von vertraglicher Arbeitszeit durch (unbezahlte oder bezahlte) Überstunden gekommen sei. Da alternative Informationen zu Überstunden im SOEP nicht für Zeitvergleiche genutzt werden können, wird als Indikator für die absolut geleistete Anzahl an Überstunden die individuelle Differenz zwischen tatsächlicher und vertraglicher Arbeitszeit verwendet. Auf Basis von Differenz-von-Differenzen-Schätzungen ergibt sich für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eine leichte Zunahme dieser Differenz, wobei solch ein Trend auch schon in der Zeit vor Einführung des Mindestlohns beobachtbar gewesen sei, sodass die Entwicklung nicht kausal auf den Mindestlohn zurückgeführt werden könne. Deshalb schließen Bonin et al. (2018: 109f.) darauf, dass der Mindestlohn keinen Effekt auf die Differenz zwischen vertraglicher und tatsächlicher Arbeitszeit bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gehabt habe. Anders sei das Bild bei geringfügig Beschäftigten. Dort könne die gestiegene Differenz zwischen der tatsächlichen und vertraglichen Arbeitszeit kausal auf die Mindestlohneinführung zurückgeführt werden. Generell bleibe aber in beiden Fällen offen, ob die Auseinanderentwicklung von vertraglicher und tatsächlicher

cher Arbeitszeit als Indiz für unbezahlte Mehrarbeit und damit die Umgehung des Mindestlohns interpretiert werden könne, ob es sich um bezahlte Überstunden oder aber eine unbewusste Überschätzung der tatsächlichen Arbeitszeit handele (Burauel et al. 2017; Bound et al. 2000). Hingegen finden Caliendo et al. (2017b) auf Basis von regionalen Analysen anhand des SOEP eine signifikante Reduktion der tatsächlichen Arbeitszeit bei Personen im unteren Bereich der Lohnverteilung im Umfang von 3,1 Prozent.

- 186** Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Mehrarbeit bei der überwiegenden Mehrheit der Beschäftigten in Form von Entgelt oder Freizeit abgegolten wird. Die BAuA-Arbeitszeitbefragung, die auf einer repräsentativen Befragung von rund 20 Tsd. Beschäftigten im Jahr 2015 basiert, weist einen Anteil von rund 19 Prozent der Beschäftigten aus, die weder eine monetäre Abgeltung noch Freizeitausgleich für alle oder einen Teil der geleisteten Überstunden erhalten (BAuA 2016: 36). Im Niedriglohnbereich und in den Branchen, die vom Mindestlohn besonders betroffen sind, würden rund 14 Prozent der Beschäftigten nach eigener Auskunft unbezahlte Mehrarbeit leisten. Bonin et al. (2018: 107ff.) ermitteln auf Basis von Daten des SOEP aus dem Jahr 2013 und 2014, dass rund 7 Prozent der Beschäftigten im Mindestlohnbereich unbezahlt bzw. nicht durch Freizeit ausgeglichene Mehrarbeit geleistet hätten.<sup>41</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Fragestellungen ist ein Vergleich der jeweiligen Anteile zwischen beiden Befragungen nicht möglich.
- 187** Dass die Modifikation der Arbeitszeit eine zum Teil praktizierte betriebliche Anpassungsmaßnahme nach Einführung des Mindestlohns war, zeigt auch die qualitative Studie von Koch et al. (2018: 70ff.). Einige Betriebe und Beschäftigte hätten berichtet, dass die Arbeitszeit reduziert worden sei, um die Erhöhung des Stundenlohns infolge der Mindestlohneinführung aufzufangen. Gleichzeitig werde vonseiten der Betriebe mitunter auf eine strengere Einhaltung von Arbeits- und Pausenzeiten sowie von Vor- und Nachbereitungszeiten geachtet. Aus der Perspektive der Betriebe habe sich dadurch eine erhöhte Produktivität ergeben, während die Beschäftigten von Arbeitsverdichtung und Mehrbelastung berichteten (vgl. auch Rdnr. 224). Koch et al. (2018: 115ff.) haben im Rahmen ihrer Interviews aber auch Beispiele von unbezahlter Mehrarbeit gefunden, bei der gearbeitete Stunden entweder gar nicht oder nicht korrekt erfasst bzw. nicht der Erfassung entsprechend vergütet worden seien. Das Spektrum der geschilderten Verhaltensweisen reiche dabei von der Praxis, ausgehend von einer festgelegten monatlichen Lohnsumme auf die mindestlohnkonform zulässigen Stunden zurückzurechnen, über die Nichtberücksichtigung von Rüstzeiten und Nachbereitungszeiten (z. B. Aufräumen) bis hin zur Einrechnung von (nicht gewährten) Pausen in die Arbeitszeit. Beschäftigte hätten auch berichtet, dass eine Erledigung der aufgetragenen Arbeiten in der vorgesehenen (und bezahlten) Zeit oftmals nicht möglich gewesen sei (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.4.3).
- 188** Neben den Effekten auf die individuelle Arbeitszeit kann ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn auch Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen, d. h. die Zahl der Beschäftigten multipliziert mit ihrer tatsächlichen Arbeitszeit, haben. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen wuchs in den Jahren 2014, 2015 und 2016 jeweils im Vorjahresvergleich um 1,2 Prozent, 1,0 Prozent und 0,6 Prozent. Diese Zunahme trotz der sinkenden durchschnittlichen Arbeitszeit liegt in einem Anstieg der Erwerbstätigenzahl begründet (Fuchs et al. 2017). Erkenntnisse zu möglichen mindestlohnbedingten Veränderungen im Arbeitsvolumen bestehen bislang nicht. Allerdings legen die Befunde zur Beschäftigungsentwicklung (vgl. Abschnitt 3.1) sowie zur Arbeitszeit in diesem Abschnitt nahe, dass der gesetzliche Mindestlohn aufgrund der allenfalls geringen Beschäftigungseffekte bei einer weitestgehend konstanten tatsächlichen Arbeitszeit lediglich eine geringfügige negative Wirkung auf das Arbeitsvolumen hatte. Somit scheint innerhalb des relativ kurzen

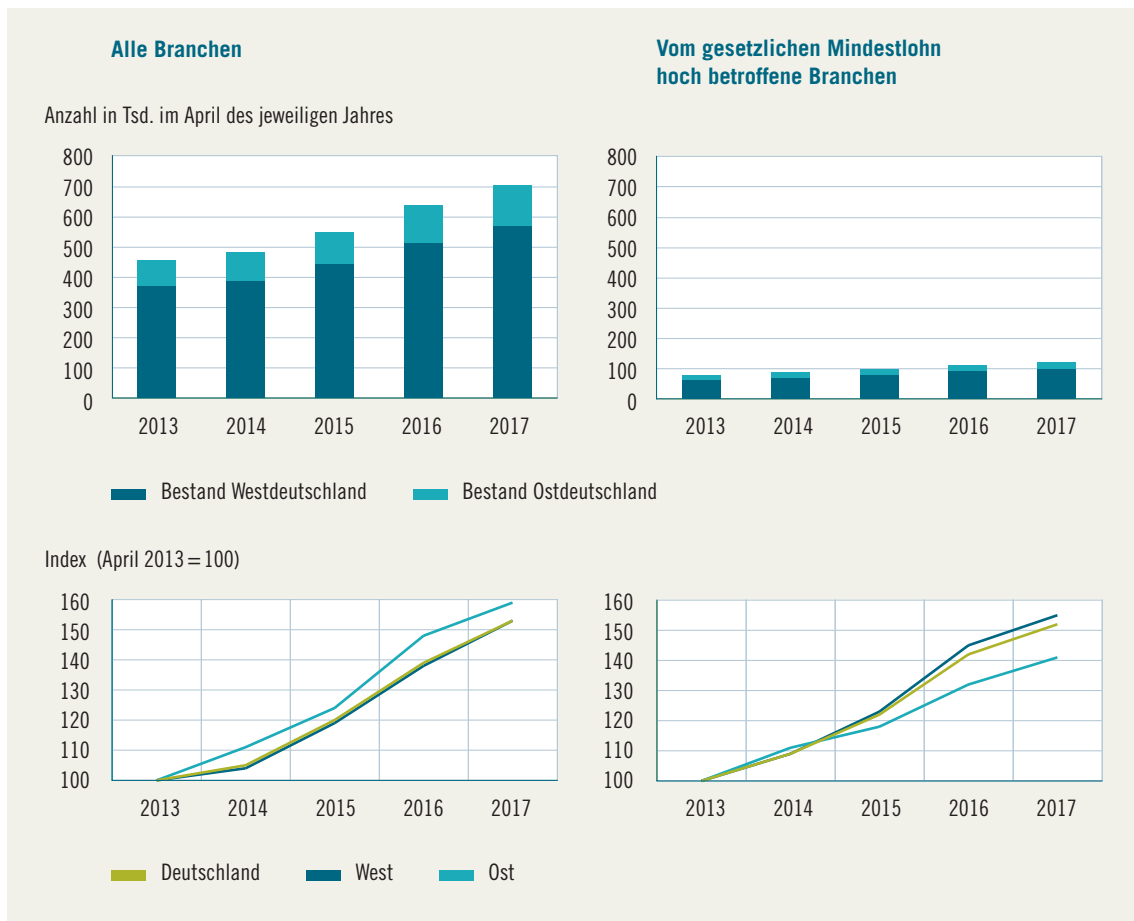
<sup>41</sup> Aufgrund einer Umstellung im Fragebogen sind auf Basis des SOEP keine Vergleiche mit der Situation nach Einführung des Mindestlohns möglich.

Zeitraums nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vor allem die Reduktion des vertraglichen Arbeitsvolumens von Bedeutung gewesen zu sein. Bonin et al. (2018: 117) ermitteln unter der Annahme von rund 1,8 Mio. Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten mit Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn im Jahr 2014 und einem auf Basis des SOEP hochgerechneten vertraglichen Arbeitspensum von durchschnittlich 33,8 Stunden pro Woche sowie dem negativen Effekt von 5,1 Prozent auf die Arbeitszeit eine Reduktion in der aggregierten vertraglichen Arbeitszeit infolge der Einführung des Mindestlohns von ungefähr 3,1 Mio. sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstunden. Dies entspreche in etwa 79 Tsd. Vollzeitbeschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 39 Stunden pro Woche. Da die tatsächliche Arbeitszeit im SOEP nicht signifikant zurückgegangen sei, ergebe sich auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit auch kein Rückgang im Arbeitsvolumen.

## 3.4 Offene Stellen

- 189** Neben der realisierten Beschäftigung sowie der Arbeitszeit stellen die Zahl der offenen Stellen und das geforderte Qualifikationsniveau Indikatoren für eine veränderte Nachfrage nach Arbeitskräften dar. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften auch von anderen Faktoren wie der Konjunktur, Veränderung in der Wirtschaftsstruktur, der zunehmenden Globalisierung und dem technologischen Wandel beeinflusst wird (Bellmann et al. 2002).
- 190** Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit verzeichnete zwischen den Jahren 2013 und 2017 einen stetigen Anstieg an gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt (Abbildung 3.15). Während es im April des Jahres 2013 rund 460 Tsd. offene Stellen gab, beliefen sich die Meldungen im April 2017 auf rund 706 Tsd. Im Zeitverlauf stieg die Zahl der gemeldeten Stellen in Ostdeutschland etwas stärker an als in Westdeutschland. In den Jahren 2013 bis 2017 entfielen zwischen 17 und 18 Prozent der gemeldeten Stellen auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Branchen.
- 191** Im Vergleich der Bestände an gemeldeten Stellen im April der Jahre 2013 bis 2017 zeigen sich für Deutschland zwischen der Gesamtwirtschaft mit einem Anstieg von rund 53 Prozent und den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen mit einem Zuwachs von rund 52 Prozent lediglich geringe Unterschiede (Abbildung 3.15). Unmittelbar nach der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 stieg die Zahl der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft im Vorjahresvergleich um rund 14 Prozent, in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen um rund 11 Prozent. Nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns nahm der Bestand an offenen Stellen dann im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr leicht unterschiedlich stark zu. In der Gesamtwirtschaft wuchs dieser um rund 10 Prozent, in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen um rund 7 Prozent. Insbesondere zwischen West- und Ostdeutschland sind deutlichere Differenzen in der Entwicklung erkennbar. Während die Zahl der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft in Ostdeutschland zwischen den Jahren 2013 und 2017 um rund 60 Prozent zunahm, fiel der Aufwuchs in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen in Ostdeutschland mit rund 41 Prozent geringer aus. In Westdeutschland war der Anstieg der offenen Stellen hingegen in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen mit rund 55 Prozent etwas stärker als in der Gesamtwirtschaft mit rund 53 Prozent.
- 192** Neben der quantitativen könnte der Mindestlohn die qualifikatorische Dimension der Nachfrage beeinflussen haben. Von den als offen gemeldeten Stellen entfielen im April 2017 rund 17 Prozent auf Helfer, rund 66 Prozent auf Fachkräfte, rund 9 Prozent auf Spezialisten und rund 8 Prozent auf Experten (Abbildung 3.16).

Abbildung 3.15: Entwicklung des Bestands an gemeldeten offenen Stellen

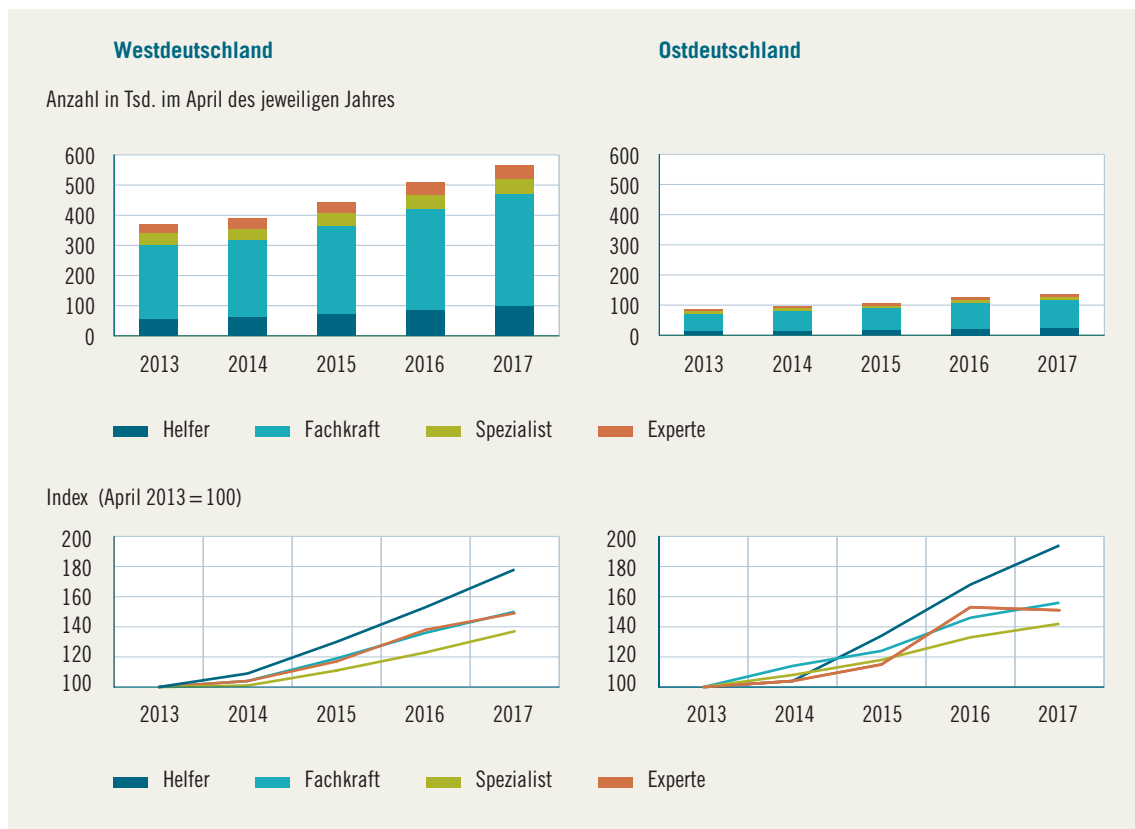


Anmerkung: Bestand an gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt. Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 4 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**193** Mit Blick auf die Entwicklung im Bestand an gemeldeten offenen Stellen nach Anforderungsniveau zwischen den Jahren 2013 bis 2017 zeigt sich, dass sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland die Zahl der gemeldeten offenen Stellen über alle Anforderungsniveaus hinweg angestiegen ist (Abbildung 3.16). Dabei waren die Zuwächse bei den Helfern zwischen den Jahren 2013 bis 2017 durchweg höher als bei den anderen Qualifikationsgruppen. In Ostdeutschland lag der Anstieg im Bestand an offenen Stellen im Helferbereich mit rund 94 Prozent höher als in Westdeutschland mit rund 78 Prozent. Auch die Zunahme der offenen Stellen bei den Fachkräften, Spezialisten und Experten waren in Ostdeutschland mit 56 Prozent, 42 Prozent und 51 Prozent zwischen den Jahren 2013 und 2017 höher als in Westdeutschland mit 50 Prozent, 37 Prozent und 49 Prozent.

**194** Mit Blick auf die qualifikatorische Dimension der Arbeitsnachfrage wurden im Rahmen der IAB-Stellenerhebung im Jahr 2015 Betriebe detailliert zum letzten Fall einer sozialversicherungspflichtigen Neueinstellung befragt (Gürtzgen et al. 2016). Demnach sei die Personalsuche auf dem Mindestlohnniveau mit einem Entgelt von etwa 8,50 Euro je Stunde durch die Einführung des Mindestlohns schwieriger geworden, da die Betriebe höhere Anforderungen an die Bewerberinnen und Bewerber hinsichtlich der beruflichen Qualifikationen stellten. Neben einem höheren formalen Qualifikationsniveau seien im Jahr 2015 bei deutlich mehr Stellen auf dem Mindestlohnniveau zusätzliche Kenntnisse und Fertigkeiten wie beispielsweise soziale

**Abbildung 3.16: Bestand an gemeldeten offenen Stellen nach Anforderungsniveau**

Anmerkung: Bestand an gemeldeten, ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Kompetenzen von den Bewerberinnen und Bewerbern gefordert worden. Im Jahr 2014 sei dies bei 10 Prozent, im Jahr 2015 bei 19 Prozent der Stellen der Fall gewesen. Aufgrund dieser veränderten Voraussetzungen im Rahmen der Stellenbesetzung berichteten die Betriebe, dass die Zahl an geeigneten Bewerbern gesunken sei sowie die Such- und Besetzungszeiten bei offenen Stellen länger dauerten.

### 3.5 Aus- und Weiterbildung sowie Praktika

- 195** Die Vergütung von Auszubildenden in betrieblicher Ausbildung ist vom Mindestlohn ausgenommen. Auch ausgenommen sind unter 18-Jährige ohne Berufsausbildung. Praktika, die durch Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnungen verpflichtend vorgeschrieben sind, und solche, die vor oder während der Ausbildung abgeleistet werden und die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten, müssen ebenfalls nicht mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet werden. Für alle anderen Praktika, also insbesondere auch solche, die nach Beendigung einer Ausbildung abgeleistet werden, gilt dagegen der Mindestlohn. In Reaktion auf diese Bestimmungen kann es zu Veränderungen im Ausbildungsgeschehen und in der Anzahl, der Dauer und Vergütung von Praktika kommen.

### 3.5.1 Ausbildungsgeschehen

**196** Allgemeine Daten zur Entwicklung des Ausbildungsgeschehens stellt der Berufsbildungsbericht (BMBF 2018) zur Verfügung. Dieser dokumentiert die Entwicklung der von den Betrieben angebotenen Ausbildungsplätze sowie die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber um einen Ausbildungsplatz zum Stichtag des 30. Septembers eines jeden Jahres (Abbildung 3.17). Daraus ergaben sich für das Jahr 2015 und die Folgejahre keine offensichtlichen Veränderungen im Ausbildungsgeschehen. Für Westdeutschland zeigte sich ab 2015 ein leicht ansteigendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen, das die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber seit 2014 übersteigt. In Ostdeutschland stieg die Anzahl der angebotenen Ausbildungsplätze ebenfalls geringfügig an. Die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber sinkt im langfristigen Trend, übersteigt das betriebliche Ausbildungsplatzangebot aber anders als in Westdeutschland weiterhin leicht. Die Zahl der neu abgeschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträge, bei denen Angebot und Nachfrage zueinanderfanden, war im Jahr 2015 in Westdeutschland im Vorjahresvergleich unverändert und stieg in Ostdeutschland um 0,9 Prozent an. Im Jahr 2016 gingen die betrieblichen Ausbildungsverträge in Westdeutschland geringfügig um 0,3 Prozent zurück, in Ostdeutschland stiegen sie um 1,0 Prozent an. Im Jahr 2017 war in Westdeutschland eine Zunahme um 0,8 Prozent und in Ostdeutschland um 1,6 Prozent zu verzeichnen.

**Abbildung 3.17: Betriebliches Ausbildungsplatzangebot, Bewerberinnen und Bewerber sowie neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge**



Quelle: BMBF (2018), eigene Berechnungen.

**197** Hinsichtlich der Wirkungszusammenhänge zwischen dem Mindestlohn und dem Ausbildungsgeschehen liegt bislang nur eine Studie auf Basis des IAB-Betriebspanels vor, in der mittels des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes verschiedene Facetten der betrieblichen Ausbildung untersucht werden (Bossler et al. 2018: 122ff.). Mit Blick auf den Anteil an Auszubildenden im Betrieb und den Anteil besetzter Ausbildungsstellen an der Gesamtbeschäftigung können keine signifikanten Effekte ermittelt werden. Auch die Analyse der besetzten Ausbildungsstellen getrennt nach Betrieben, die Auszubildende übernehmen, und Betrieben, die keine Auszubildenden übernehmen, könne keine signifikanten Effekte nachweisen. Des Weiteren habe die Mindestlohneinführung lediglich einen geringen Einfluss auf das Angebot an Ausbildungsstellen. Insbesondere Betriebe, die in der Regel Auszubildende übernehmen, hätten ihr Angebot an Ausbildungsstellen um etwa 0,3 Prozentpunkte im Vergleich zu Betrieben, die Auszubildende nicht übernehmen, reduziert. Dies entspreche hochgerechnet etwa 1.200 Ausbildungsstellen. Getrennte Untersuchungen für Ost- und Westdeutschland würden für keinen der beiden Landesteile auf einen Einfluss des Mindestlohns auf den Anteil der Auszubildenden in den Betrieben, den Anteil der angebotenen Ausbildungsstellen oder den Anteil der besetzten Ausbildungsstellen schließen lassen. Das Ausbildungsgeschehen reagiert in der Regel nur langsam auf veränderte Rahmenbedingungen, da beispielsweise Auszubildende nur zu bestimmten Zeitpunkten eingestellt werden können und auch der Bestand an bestehenden Auszubildenden nicht ohne Weiteres verringert werden kann. Insofern sind auch mögliche mindestlohninduzierte Effekte eher in der mittleren bis längeren Frist zu erwarten (vgl. auch Bossler et al. 2018).

## 3.5.2 Berufliche Weiterbildung

**198** Auf Basis des IAB-Betriebspanels können Bossler et al. (2018: 112ff.) keine eindeutigen Effekte des Mindestlohns auf die Weiterbildungsaktivität der Betriebe feststellen. Auch bei einer getrennten Betrachtung von Betrieben in Ost- und Westdeutschland würden sich keine Mindestlohneffekte zeigen. Ergänzende Analysen des IAB-Betriebspanels von Bellmann et al. (2017b) in Bezug auf die betriebliche Weiterbildung im Jahr 2015 weisen negative Effekte des Mindestlohns auf Betriebe mit einem hohen Konkurrenzdruck nach. Zudem verdeutlichen sie unterschiedliche Auswirkungen des Mindestlohns auf die Weiterbildungsteilnahme nach Qualifikation der Beschäftigten in den Betrieben. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass etwaige Rückgänge im Anteil weitergebildeter Beschäftigter weniger bei den Geringqualifizierten, sondern bei den Beschäftigten mit Berufsausbildung und mit Hochschulabschluss zu beobachten seien. Bellmann et al. (2017b) weisen allerdings darauf hin, dass Weiterbildungsentscheidungen eher langfristig getroffen würden und die Identifikation möglicher Effekte im ersten Jahr nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns daher unwahrscheinlich sei.

**199** Auch qualitative Interviews mit Betrieben, Betriebsräten und Beschäftigten legen nahe, dass ganz überwiegend keine Wechselwirkung zwischen Weiterbildungsmaßnahmen und dem Mindestlohn gesehen werde (Koch et al. 2018: 85ff.). Soweit Veränderungen seit Einführung des Mindestlohns konstatiert würden, ließen sich diese nicht auf die Einführung des Mindestlohns zurückführen. Die Aussagen der befragten Akteure machten zudem deutlich, dass Weiterbildungen seitens der Betriebe sowohl vor als auch nach der Einführung des Mindestlohns überhaupt nicht oder nur in geringem Umfang für Beschäftigte im Mindestlohnbereich angeboten würden.



### 3.5.3 Praktika

- 200** Zu den Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktika liegen bisher keine systematischen Untersuchungen vor. Dies liegt auch an der mangelhaften Datengrundlage, die eine kausale Analyse zu den Auswirkungen der Regelungen des Mindestlohngesetzes auf das Angebot, die Dauer und die Vergütung von Praktika nicht zulässt. Jedoch liegen einige quantitative und qualitative Erkenntnisse vor, die die Vielschichtigkeit der möglichen Reaktionen erkennen lassen.
- 201** Zunächst weisen die Anrufe bei der Mindestlohnhotline darauf hin, dass die mit dem Mindestlohngesetz eingeführten differenzierten Regelungen für unterschiedliche Arten von Praktika offensichtlich für Unsicherheit und Beratungsbedarf bei Arbeitgebern, Beschäftigten sowie Studierenden sorgten. Im Jahr 2016 bezogen sich 33 Prozent und im Jahr 2017 36 Prozent aller Anrufe auf dieses Thema (vgl. Abbildung 2.11 in Info-Box 5).
- 202** In einer Studie des Stifterverbandes der deutschen Wissenschaft werden auf Grundlage von Befragungen von rund 1.000 Unternehmen mit jeweils mehr als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus allen Branchen die Veränderung der Vergütung, des Angebots und der Dauer von Praktika zwischen den Erhebungsjahren 2009, 2012 und 2015 untersucht (Konegen-Grenier und Winde 2017). Die Gesamtzahl der Praktikumsplätze ist zwischen 2009 und 2012 stark, zwischen den Jahren 2012 und 2015 hingegen nur noch sehr leicht gestiegen. Da im Jahr 2014 unmittelbar vor der Mindestlohneinführung keine Befragung stattfand, schätzen Konegen-Grenier und Winde (2017) die Zahl der Praktika im Jahr 2014, indem sie die Entwicklung zwischen den vorherigen Erhebungen extrapolieren. In einem Vergleich der geschätzten Zahl an Praktika im Jahr 2014 und der tatsächlichen Zahl von rund 248 Tsd. Praktikumsplätzen im Jahr 2015 schließen sie – je nach der mit verschiedenen Szenarien geschätzten Zahl an Praktika für das Jahr 2014 – auf einen Verlust von 14 Tsd. bis 53 Tsd. Praktikumsplätzen. In der Befragung selbst gaben 77 Prozent der Unternehmen an, dass die Anzahl der Praktika infolge der Mindestlohneinführung gleich geblieben sei, 17 Prozent äußerten, dass die Anzahl zurückgegangen sei. Dies habe eher längere Praktika von mehr als drei Monaten Laufzeit betroffen, die nun seltener angeboten würden. Der Anteil der Unternehmen, die Praktikumsplätze anbieten, sei im Jahr 2015 im Vergleich zu den Vorjahren konstant geblieben. Die Ausgaben der Unternehmen für die Vergütung von Praktika seien zwischen 2012 und 2015 jedoch um rund 95 Prozent angestiegen, während der Anstieg zwischen den Jahren 2009 und 2012 lediglich rund 15 Prozent betragen habe.
- 203** Bossler et al. (2018: 67ff.) untersuchen mithilfe des IAB-Betriebspanels deskriptiv die Entwicklung der Anzahl an Praktikantinnen und Praktikanten in deutschen Betrieben, wobei sie keine Unterscheidung nach der Art der Praktika vornehmen können, für die der Mindestlohn gilt, und solchen, die vom Mindestlohn ausgenommen sind. Im Zeitraum zwischen den Jahren 2011 und 2015 sei demnach die Anzahl der Praktikantinnen und Praktikanten gesunken, im Jahr 2016 jedoch wieder angestiegen. Der Anteil an Betrieben, die Praktikantinnen und Praktikanten beschäftigen, sei ebenfalls leicht rückläufig. Während im Jahr 2011 noch knapp über 16 Prozent der Betriebe Praktikantinnen und Praktikanten beschäftigten, habe der Anteil im Jahr 2016 nur noch knapp unter 14 Prozent gelegen. Insgesamt deuten die Zeitreihen somit auf eine rückläufige Entwicklung in der Zahl der Praktika hin, die jedoch schon vor Einführung des Mindestlohns eingesetzt habe. Damit seien keine Schlussfolgerungen darüber möglich, ob der rückläufige Trend durch die Einführung des Mindestlohns mitbeeinflusst worden sei.
- 204** Neben den beiden repräsentativen Studien von Konegen-Grenier und Winde (2017) sowie Bossler et al. (2018), die die Unternehmenssicht beleuchten, gibt es noch eine nicht repräsentative Studie der Unternehmensberatung CLEVIS Consult (2016), die jährlich mithilfe einer Onlinebefragung Praktikantinnen und Prak-

tikanten nach ihren Erfahrungen befragt. Demnach sei der Anteil von bis zu drei Monaten dauernden Praktika von 22 Prozent vor der Mindestlohneinführung auf 30 Prozent nach der Mindestlohneinführung angestiegen. Längere Praktika seien dementsprechend von 78 Prozent auf 70 Prozent zurückgegangen. Zugleich habe der Mindestlohn zu einem deutlichen Anstieg der durchschnittlichen Vergütung von Praktika geführt. Die genannte Studie enthält keine absoluten Zahlen zur Entwicklung von Praktika.

- 205** Ein heterogenes Bild zu den Reaktionen der Betriebe hinsichtlich des Angebots von Praktika liefern schließlich die qualitativen Interviews von Koch et al. (2018: 66ff.). Für einen Teil der befragten Betriebe habe die Einführung des Mindestlohns zu teils massiven Einschnitten geführt, indem beispielsweise gar keine Praktika mehr angeboten würden oder nur noch solche mit einer maximalen Dauer von drei Monaten. Andere Betriebe nutzen nur noch Pflichtpraktika, wobei die Beschränkung auf kürzere Praktika vor allem nach der Einschätzung kleinerer Betriebe zu einem größeren Aufwand führe. Auch seien Betriebe bei der Auswahl der Praktikantinnen und Praktikanten anspruchsvoller geworden. Andere befragte Betriebe bieten Praktika auch nach der Mindestlohneinführung unverändert als Einstieg in ein sich anschließendes Ausbildungsverhältnis an.

## 3.6 Selbständigkeit

- 206** Der Mindestlohn könnte auch einen Einfluss auf die Anzahl der Selbständigen haben. Die Einführung des Mindestlohns könnte zu einer Abnahme der Zahl an Selbständigen führen, wenn durch den Mindestlohn abhängige Beschäftigung im Vergleich zur Selbständigkeit attraktiver würde. Dieses Szenario ist für Solo-Selbständige, die vergleichsweise geringe Einkommen erzielen, am wahrscheinlichsten (Brenke 2015). Umgekehrt könnte die Zahl der Selbständigen, insbesondere der Solo-Selbständigen, zunehmen, wenn im Sinne einer Ausweichstrategie eine Umwandlung von abhängiger Beschäftigung in Selbständigkeit erfolgen würde, da Selbständige nicht unter den Gültigkeitsbereich des Mindestlohns fallen (Brenke 2015; Bossler und Hohendanner 2016; infas/ZEW 2011). Die bislang vorliegenden Analysen lassen kaum Schlüsse hinsichtlich mindestlohnbedingter Veränderungen bei der Selbständigkeit zu. Hier sind weitere Forschungsanstrengungen erforderlich, die auch branchenspezifische Entwicklungen berücksichtigen sollten (vgl. beispielhaft im Kontext der Evaluation der Branchenmindestlöhne infas/ZEW 2011).
- 207** Gemäß den Daten des Mikrozensus verlief in den 2000er Jahren die Entwicklung der Selbständigkeit antizyklisch. Aus konjunkturellen Gründen, aber auch infolge der Förderung arbeitsloser Existenzgründer nahm die Zahl der Selbständigen bis zum Jahr 2007 stark zu. Zwischen den Jahren 2007 und 2012 schwächten sich die Zuwächse ab. Im Zeitraum von 2012 bis 2014 sank dann die Zahl der Selbständigen wieder. Diese Entwicklung war vor allem durch die Solo-Selbständigen geprägt, die in ihrer Größenordnung bedeutsamer sind als Selbständige mit Beschäftigten (Brenke 2015). Im Bereich der betrieblich tätigen freien Mitarbeit fand gemäß dem IAB-Betriebspanel zwischen den Jahren 2002 und 2015 ein stetiger Beschäftigungszuwachs statt (Bossler und Hohendanner 2016).
- 208** Nach den Daten des SOEP für die Jahre 2014 bis 2016 ist der Bestand an Selbständigen insgesamt um 3,6 Prozent gesunken (Abbildung 3.18).<sup>42</sup> Ein Rückgang in einer sehr ähnlichen Größenordnung zeigt sich

<sup>42</sup> Die berichteten Zahlen auf Basis des SOEP unterscheiden sich geringfügig zu den im Ersten Bericht der Mindestlohnkommission dargestellten Werten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Ersten Bericht nur die vorläufigen Zahlen des SOEP für das Jahr 2015 vorlagen.

auch bei Selbständigen mit und ohne Beschäftigten. Die Entwicklung in West- und Ostdeutschland unterscheidet sich nur marginal. Die Veränderung gibt aber keine Auskunft darüber, wie die Entwicklung ohne Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ausgesehen hätte.

**Abbildung 3.18: Bestand und Veränderung der Selbständigkeit in den Jahren 2014 bis 2016**



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v32, eigene Berechnungen.

- 209** Zum Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Selbständigkeit liegen bislang nur zwei Kausalanalysen zu spezifischen Teilaspekten vor. Beide Studien stützen sich auf das IAB-Betriebspanel, in dem die Betriebe danach befragt werden, ob und falls ja in welchem Umfang „freie Mitarbeiter mit Werk- und Dienstverträgen“ bei ihnen tätig waren. Bossler und Hohendanner (2016) finden für das von ihnen untersuchte Jahr 2015 keine mindestlohnbedingte Veränderung beim Einsatz freier Mitarbeiter in Betrieben. Dieses Ergebnis wird von Bossler et al. (2018: 53ff.) bestätigt. Für das Jahr 2016 identifiziert die Studie in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben einen geringen Anstieg der freien Mitarbeit um 0,2 Prozentpunkte im Vergleich zu nicht betroffenen Betrieben. Dies entspreche hochgerechnet einem Zuwachs um 9.300 freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.



# 4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen



# 4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen

- 210** Als drittes Evaluationskriterium werden im Mindestlohngesetz die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen von Unternehmen genannt. Der Mindestlohn soll nach dem Willen des Gesetzgebers zu fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen beitragen, indem er einem Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten entgegenwirkt. Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen solle um die besseren Dienstleistungen sowie Produkte und nicht um die niedrigsten Arbeitsentgelte stattfinden. Dabei sei auch die konjunkturelle Lage und die Produktivität zu berücksichtigen (Deutscher Bundestag 2014: 38). Zu den relevanten Faktoren für die Analyse der Wettbewerbsbedingungen zählen neben Lohnkosten und Produktivität auch Investitionen, Preise, Güternachfrage und Gewinne. Außerdem ist die Entwicklung der Wettbewerbs- und Marktstruktur von Bedeutung, d. h., ob es beispielsweise zu Veränderungen bei Markteintritten und Marktaustritten sowie in der Wettbewerbsintensität kam. Wettbewerb findet dabei nicht nur über Preise, sondern auch über Faktoren wie Service oder Qualität statt. Für die Analysen von Wirkungen auf der betrieblichen Ebene werden, wo möglich, Betriebe, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen waren, mit solchen verglichen, die davon nicht betroffen waren. Die Betrachtung deskriptiver Zeitreihen gibt die Entwicklung der relevanten gesamtwirtschaftlichen Größen wider, wobei hier die Wirkungen des Mindestlohns im Einzelnen nicht identifiziert werden können. Makroökonomische Simulationsstudien wiederum ermöglichen auf Basis bestimmter Annahmen eine Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Mindestlohns.
- 211** Rund 12 Prozent der Betriebe in Deutschland hatten im Jahr 2014 mindestens einen Beschäftigten, der weniger als 8,50 Euro in der Stunde verdiente (Bellmann et al. 2015). Mögliche Mindestlohneffekte auf die betroffenen Betriebe dürften sich somit lediglich in geringem Maße in gesamtwirtschaftlichen Indikatoren widerspiegeln. Zwischen Regionen und Branchen gab es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Mindestlohnbetreffenheit. So hatten in Ostdeutschland 24 Prozent der Betriebe mindestens einen Beschäftigten, der weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdiente. In Westdeutschland waren es 9 Prozent. Die am stärksten betroffenen Branchen waren das Gastgewerbe, in dem rund ein Drittel aller Betriebe Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro beschäftigte, sowie der Einzelhandel und der Bereich Nahrungs- und Genussmittel mit jeweils rund einem Viertel ebensolcher Betriebe. Bei den betroffenen Betrieben zeigte sich eine hohe Intensität der Mindestlohnbetreffenheit in dem Sinne, dass im Durchschnitt 45 Prozent ihrer Beschäftigten vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Dies bedeutet, dass in Betrieben, in denen es Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro gab, im Durchschnitt fast die Hälfte der Belegschaft weniger als 8,50 Euro Stundenlohn erzielte (Bellmann et al. 2015).
- 212** Für den Ersten Bericht der Mindestlohnkommission lagen in erster Linie Selbstauskünfte von Betrieben über Anpassungsmaßnahmen vor, die im Zuge der Mindestlohneinführung ergriffen wurden (vgl. ausführlich Mindestlohnkommission 2016: 126ff.). Im IAB-Betriebspanel 2015 waren die drei am häufigsten genannten betrieblichen Maßnahmen in Reaktion auf den Mindestlohn Arbeitsverdichtung bzw. Arbeitszeitreduzierung, die von rund 24 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe genannt wurden, die Erhöhung von Absatzpreisen (rund 20 Prozent) sowie die Zurückhaltung bei der Stellenbesetzung (rund 10 Prozent). Andere Maßnahmen wie beispielsweise Entlassungen, die Zurückstellung von Investitionen, der vermehrte

Einsatz flexibler Beschäftigungsformen, die Veränderung der Weiterbildungsaktivitäten oder die Auslagerung von Leistungen oder Geschäftsfeldern wurden nur von jeweils maximal 6 Prozent der betroffenen Betriebe berichtet. Vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Ostdeutschland haben die meisten dieser Anpassungsmaßnahmen häufiger vorgenommen als solche in Westdeutschland (Mindestlohnkommission 2016: 128; für spezifische Studien zu Sachsen vgl. Bellmann et al. 2017a; ifo Institut 2016; Schubert und Weber 2016; für eine Studie zu Handwerksbetrieben in Sachsen-Anhalt siehe Brautzsch und Schultz 2017). Mit den nun vorliegenden Ergebnissen lassen sich diese ersten Einschätzungen der betrieblichen Akteure anhand aktueller und detaillierter Daten im Sinne einer Wirkungsanalyse überprüfen.

- 213** Für die Analyse der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf betrieblicher Ebene wird die tatsächliche Entwicklung bestimmter Zielgrößen von Betrieben, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen waren, mit Betrieben verglichen, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht betroffen, jedoch in sonstiger Hinsicht vergleichbar waren. Methodisch wird somit ein Differenz-von-Differenzen-Ansatz gewählt (vgl. Abschnitt 1.5 und Info-Box 1). Die Befunde zu den Auswirkungen auf der betrieblichen Ebene stützen sich dabei überwiegend auf das IAB-Betriebspanel der Jahre 2011 bis 2016 (Bossler et al. 2018). Zudem liegen einige Studien zur Entwicklung der individuellen Arbeitsproduktivität infolge der Mindestlohneinführung vor, die auf Individualdatensätzen wie dem Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) oder Linked-Employer-Employee-Daten basieren (Pusch und Rehm 2017a, b; Bossler und Broszeit 2016). Ergänzend liegen auf Basis der Studie von Koch et al. (2018) Befunde zu den beobachteten Wirkungsmechanismen bei Betrieben und Beschäftigten vor, die aber aufgrund des qualitativen Forschungsdesigns keine Rückschlüsse auf die quantitative Bedeutung der beobachteten Verhaltensmuster zulassen. Die dargestellten Entwicklungen und Studienergebnisse sind vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass sich darin der tatsächliche Umsetzungsgrad widerspiegelt, nicht aber der Zustand, der sich bei einer vollständigen, gesetzeskonformen Umsetzung ergeben würde.
- 214** Die Ergebnisse für die gesamtwirtschaftlichen Effekte stützen sich auf deskriptive Betrachtungen von Zeitreihen und auf makroökonomische Simulationen. Die verwendeten Simulationsmodelle stellen anders als die Analysen auf der betrieblichen Ebene keine empirische Ex-Post-Analyse dar, sondern versuchen auf Basis von empirisch gestützten Modellannahmen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Mindestlohns unter sonst gleichen Bedingungen zu untersuchen. Simulationsmodelle können daher die Schwierigkeiten lösen, die daraus resultieren, dass sich in der Realität die möglichen Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ex post nicht von den Einflüssen anderer Faktoren wie der allgemeinen Konjunktur- und Lohnentwicklung, der Zinspolitik oder den Rohstoffpreisen trennen lassen. Um eine solche Trennung vorzunehmen, müsste die kontrafaktische Situation betrachtet werden, die sich ohne Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ergeben hätte. Dies ist in der Realität nicht möglich. Je nach zugrunde liegenden Annahmen über die volkswirtschaftlichen Wirkungsmechanismen können Simulationsmodelle zu grundsätzlich unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns kommen. Die Mindestlohnkommission hat daher zwei Expertisen in Auftrag gegeben, die aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven die gesamtwirtschaftlichen Folgen des gesetzlichen Mindestlohns abschätzen (vgl. Info-Box 8).



### › Info-Box 8: Makroökonomische Modelle zur Analyse der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Die Evaluation der makroökonomischen Auswirkungen des Mindestlohns wird dadurch erschwert, dass sich auf Ebene der Gesamtwirtschaft keine Kontrollgruppen bilden lassen und sich in der Regel eine Vielzahl von Rahmenbedingungen, wie z. B. Zinsen oder Rohstoffpreise, gleichzeitig verändern. Die makroökonomische Forschung greift daher häufig auf modellgestützte Simulationen zurück. Dabei werden auf Basis komplexer Modelle, die entweder ökonometrisch geschätzt oder aufgrund theoretischer Überlegungen und empirischer Beobachtungen kalibriert werden, Wirkungszusammenhänge zwischen verschiedenen Faktoren einer Gesamtwirtschaft wie z. B. zwischen Löhnen, Beschäftigung, Investitionen, Produktivität und Preisen, abgebildet. Um die Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns zu bestimmen, wird das Modell zunächst ohne die Einführung des Mindestlohns berechnet (Status quo), anschließend wird das Modell mit Einführung eines Mindestlohns berechnet. Die Differenz zwischen beiden Ergebnissen wird als isolierter Effekt des Mindestlohns interpretiert. Um die Modelle berechnen zu können, müssen Annahmen über die zugrunde liegenden Wirkungszusammenhänge und die Werte für die einzelnen Parameter gesetzt oder geschätzt werden. Je nach Annahmen und den berücksichtigten Wirkungszusammenhängen kommen die Modelle zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. So ermitteln neoklassisch geprägte Modelle (vgl. Braun et al. 2017) überwiegend negative Effekte, keynesianisch geprägte Modelle hingegen neutrale bis überwiegend positive Effekte des Mindestlohns (vgl. Herr et al. 2017).

#### Modellannahmen

Nach neoklassischer Vorstellung wird das Gleichgewicht am Arbeitsmarkt durch die Schnittstelle einer steigenden Arbeitsangebots- und einer fallenden Arbeitsnachfragekurve bestimmt: Je höher die Löhne, desto mehr Arbeit wird angeboten, d. h., Arbeitskräfte suchen nach einer Stelle oder weiten ihre Arbeitszeit aus. Umgekehrt fragen die Unternehmen weniger Arbeitskräfte nach, weil sie ihre Produkte zu höheren Löhnen nicht mehr rentabel produzieren können. Das einfache neoklassische Modell unterstellt vollständigen Wettbewerb auf allen Märkten. In der Studie von Braun et al. (2017) wurde dieses einfache Modell in zweierlei Hinsicht erweitert, um es den Bedingungen real existierender Arbeitsmärkte anzunähern. Zum einen werden Arbeitsmarktfriktionen berücksichtigt, die sich aus dem Suchverhalten von Personen und dem Einstellungsverhalten von Unternehmen ergeben. Zum anderen wird es zu einem Zwei-Sektoren-Modell mit zwei Gütern und zwei Arbeitsmarktsegmenten ausgebaut. Da diese Modifikationen nichts daran ändern, dass steigende Löhne zu sinkender Beschäftigung führen, wirkt sich der Mindestlohn in allen Modellkonstellationen negativ auf die Gesamtwirtschaft aus. Die für die Simulation erforderlichen Parameterwerte, z. B. für die Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, die Kündigungskosten, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit oder die Verhandlungsmacht von Beschäftigten und Unternehmen, wurden auf Basis empirischer Daten bzw. in der Literatur häufig genutzter Werte festgelegt. Neoklassische Modelle, wie die auch von Braun et al. (2017) genutzten, abstrahieren zumeist von kurzfristig wirkenden Friktionen. Insofern lassen sich die Ergebnisse am

ehesten als langfristige Auswirkungen interpretieren, in denen sich die neuen Gleichgewichtszustände nach einer Übergangsphase von bis zu zehn Jahren einstellen. Mit der langfristigen Perspektive verbunden ist jedoch das Problem, dass sich die Prognosen in der Realität kaum überprüfen lassen. Nach zehn Jahren sind die Wirkungen des Mindestlohns kaum von denen anderer makroökonomischer Veränderungen zu unterscheiden.

Keynesianische Modelle gehen, anders als die neoklassischen Modelle, nicht von einem sich automatisch einstellenden Gleichgewicht auf den Märkten aus. Langfristige Optimierungskalküle rationaler Akteure werden ebenso infrage gestellt wie die vollständige Konkurrenz auf Produkt- und Gütermärkten. Vielmehr wird von einer fundamentalen Unsicherheit ausgegangen, mit denen sich Privatpersonen wie Unternehmen bei ihrer langfristigen Planung konfrontiert sehen. Die Nachfrage nach Arbeit und das Beschäftigungsniveau einer Volkswirtschaft bestimmen sich auch nicht über die Lohnhöhe, sondern ergeben sich aus dem Umfang der erwarteten Güternachfrage und der entsprechend geplanten Güterproduktion. Eine wichtige Wirkungskette eines Mindestlohns verläuft in einem solchen Modell von höheren Löhnen und Einkommen sowie einem damit verbundenen höheren Konsum zu einer höheren Güterproduktion und positiven Effekten auf andere makroökonomische Parameter und insbesondere die Beschäftigung. Die zitierten Ergebnisse der Studie von Herr et al. (2017) basieren auf einem strukturellen makroökometrischen Modell. Dem Modell, das am Institut für Makroökonomik (IMK) entwickelt wurde, liegen keynesianisch geprägte Wirkungszusammenhänge zugrunde. Die Parameterwerte selbst sind empirisch geschätzt, während die Parameter in neoklassischen Modellen zumeist auf Basis von mikroökonomischen Studien gesetzt bzw. kalibriert werden. Anders als die neoklassischen Modelle kann das IMK-Modell auch kurz- und mittelfristige Wirkungen des Mindestlohns abschätzen und den Übergang zu den langfristigen Effekten konsistent darstellen.

Ein Vergleich der Ergebnisse beider Modelle ist bestenfalls für die langfristige Wirkung des Mindestlohns möglich, da das neoklassische Modell annahmebedingt die kurzfristige Entwicklung nicht abbilden kann. Mit Blick auf die langfristige Sicht ist allerdings zu beachten, dass beide Modelle reinen Prognosecharakter haben.

Unabhängig von den unterschiedlichen Wirkungszusammenhängen liegt beiden Simulationsmodellen die Schätzung des Statistischen Bundesamts (2016a) über den Lohnimpuls der Mindestlohneinführung zugrunde. Das Statistische Bundesamt beziffert den Anfangsimpuls durch die Mindestlohneinführung mit einer durchschnittlichen Lohnerhöhung von 18 Prozent für alle Beschäftigungsverhältnisse, die vor dem Jahr 2014 unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdienten bzw. einem Anstieg der monatlichen Bruttolohnsumme von 431 Mio. Euro bei unveränderten Arbeitszeiten. Die Modelle gehen von einer vollständigen Umsetzung des Mindestlohns aus.

Von den vorgenannten Simulationsmodellen zu unterscheiden sind sogenannte Vektorautoregressionsmodelle (VAR-Modelle), von denen Herr et al. (2017) subsidiär Gebrauch machen. Bei diesen wird auf Basis vergangener Datenreihen eine Prognose für die künftige kurzfristige Entwicklung erstellt. Dieser Trend kann dann mit den tatsächlich beobachteten Werten, beispielsweise des Wirtschaftswachstums oder der Lohnentwicklung, verglichen werden. Statistisch signifikante Abweichungen zwischen prognostizierten und tatsächlich beobachteten Werten können als Hin-

weis darauf gewertet werden, dass veränderte Rahmenbedingungen am Übergang zur Prognose – hier die Einführung des Mindestlohns – einen Einfluss auf die tatsächlich beobachteten Variablen hatten. VAR-Modelle haben den Vorteil, dass sie keine Annahmen über die Wirkungszusammenhänge erfordern und somit ohne theoretische Modellannahmen auskommen. Gleichzeitig lassen sich nur eingeschränkt kausale Zusammenhänge aufzeigen. Die Ergebnisse dienen in der Studie von Herr et al. (2017) vor allem als Überprüfung und Bestätigung der kurzfristigen Ergebnisse der makroökonomischen Simulation.

## Ergebnisse der Simulationsstudien

Sowohl das neoklassische als auch das keynesianische Modell prognostizieren einen Anstieg der Arbeitskosten infolge der Lohnerhöhung durch den Mindestlohn. Allerdings kommen sie entsprechend ihrer unterschiedlichen Annahmen zu unterschiedlichen Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsproduktivität, Lohnstückkosten, Investitionen, Preise, Konsum und Unternehmensgewinne.

Im neoklassisch geprägten Modell steigt langfristig die Arbeitsproduktivität dadurch, dass aufgrund der Mindestloohnerhöhung die am wenigsten produktiven Beschäftigten ihren Arbeitsplatz verlieren, wodurch sich insgesamt eine höhere durchschnittliche Produktivität der verbliebenen Beschäftigten ergibt (Braun et al. 2017: 19f.). Infolge des ermittelten Beschäftigungsrückgangs kommt es in den meisten Szenarien zu einer Reduzierung des Kapitalstocks und damit der Investitionen (ebd.: 19, 27). Die gestiegenen Lohnkosten führen zudem zu einem Rückgang der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (ebd.: 20). Die Annahme einer negativen Beschäftigungswirkung führt darüber hinaus in allen Modellvarianten zu einem negativen Effekt auf den Konsum bzw. die Konsumquote (ebd.: 20, 27). Durch die Mindestlohneinführung verschieben sich schließlich die relativen Preise. Güter aus Branchen, die von der Mindestlohneinführung hoch betroffen waren, verteuern sich relativ zu Gütern, die in anderen Branchen produziert werden (ebd.: 13). Allerdings bestimmt sich das Preisniveau nicht als Teil des Modells. Nominale Größen ergeben sich vielmehr durch einen nominalen Anker wie etwa die Geldmenge. Die Effekte auf das Preisniveau hängen daher maßgeblich von der Reaktion der Zentralbank ab.

Das keynesianisch geprägte Modell prognostiziert einen leichten Rückgang der Anzahl der Beschäftigten, der im Wesentlichen den bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beobachteten Abbau der geringfügig Beschäftigten abbildet, der als exogene Veränderung der Beschäftigtenstruktur in das Modell aufgenommen wurde. Ohne Berücksichtigung dieser Strukturveränderung ergibt sich eine leichte Zunahme der Zahl der Beschäftigten, die auf einen Zuwachs bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen ist (Herr et al. 2017: 60, 67). Die Produktivität erhöht sich (ebd.: 65). Dies wird auf individuelle Produktivitätssteigerungen bei den Beschäftigten zurückgeführt, beispielsweise durch eine steigende Arbeitszufriedenheit infolge der Lohnerhöhung durch den Mindestlohn oder arbeitgeberseitig gestiegene Anreize, in Bildung oder betriebliche Reorganisation zu investieren (ebd.: 43ff.). Da der Produktivitätsfortschritt die gestiegenen Lohnkosten jedoch nur teilweise kompensiert, steigen auch im keynesianisch geprägten Modell die Lohnstückkosten (ebd.: 65). Anders als im neoklassischen Modell kommt es zu einer Ausweitung der Investitionen. Diese folgt aus den Lohnerhöhungen durch den Mindestlohn,

die wiederum modellinhärent zu einem Nachfrageimpuls führen, der sich in einer Ausweitung der Produktion und damit der Investitionen niederschlägt (ebd.: 55, 65). Herr et al. (2017: 34f.) weisen darauf, dass die Konsumneigung in den unteren Einkommensgruppen überdurchschnittlich hoch ist. Dementsprechend würden Einkommenszuwächse in diesen Schichten auch überdurchschnittlich positive Nachfrageeffekte nach sich ziehen. Der Effekt wird im keynesianisch geprägten Modell durch die Annahme verstärkt, dass auch Beschäftigte jenseits der Mindestlohngrenze von mindestlohninduzierten Lohnsteigerungen (Spillover-Effekte) profitieren und es darüber hinausgehend, unter anderem über die Wirkungen des Mindestlohns auf die Tarifverhandlungen, eine positive Auswirkung auf die gesamte Lohnentwicklung und damit die Einkommenssituation aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gibt (ebd.: 35ff.). Die Einführung des Mindestlohns bewirkt kurzfristig einen Rückgang der Bruttogewinne, langfristig nehmen die Bruttogewinne aber durch die steigende Nachfrage zu, weil so die höheren Lohnkosten kompensiert werden (ebd.: 65). Auch im keynesianischen Modell verschieben sich durch die Mindestlohneinführung die relativen Preise. Güter aus Branchen, die von der Mindestlohneinführung hoch betroffen waren, verteuern sich relativ zu Gütern, die in anderen Branchen produziert werden (ebd.: 20). Dies ist auf den Anstieg des allgemeinen Preisniveaus aufgrund der Zunahme der Löhne und damit der Produktionskosten zurückzuführen.

## 4.1 Arbeitskosten und Produktivität

- 215** Löhne machen insbesondere im Dienstleistungsbereich, wo der Mindestlohn eine hohe Relevanz hat, den Großteil der Produktionskosten aus. Die Wirkungsanalysen auf betrieblicher Ebene zeigen eine deutliche mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben und bestätigen damit die Ergebnisse zu individuellen Verdienstanstiegen der Beschäftigten, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten (vgl. Abschnitte 2.1 und 2.2). Der mindestlohninduzierte Beitrag zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme ist allerdings gering. Auswirkungen auf die betriebliche oder gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität lassen sich bislang nicht feststellen.
- 216** Die Entwicklung der Arbeitskosten lässt sich für die Gesamtwirtschaft anhand des Arbeitskostenindex des Statistischen Bundesamts nachvollziehen. Arbeitskosten setzen sich aus den Bruttoverdiensten und den Lohnnebenkosten zusammen und werden je geleisteter Arbeitsstunde berechnet, wobei sich Bruttoverdienste und Lohnnebenkosten in den zurückliegenden Jahren weitgehend parallel entwickelten. Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitskosten lässt sich überwiegend mit der konjunkturellen Lage und den damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Lohnzuwächsen erklären. In den ersten beiden Jahren nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, 2015 und 2016, stiegen die Arbeitskosten gegenüber dem jeweiligen Vorjahresquartal durchschnittlich um 2,9 Prozent. Im Jahr 2017, nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns, lag der durchschnittliche quartalsbezogene Anstieg gegenüber dem Vorjahr bei rund 2,3 Prozent. In den Jahren 2010 und 2014 nahmen die Arbeitskosten durchschnittlich um rund 2,1 Prozent pro Jahr zu, wobei es auch in diesem vergleichsweise kurzen Zeitraum deutliche Schwankungen zwischen 0,6 und

3,5 Prozent gab (Abbildung 4.1). Tendenziell war die Dynamik der Arbeitskosten seit dem Jahr 2015 somit etwas stärker ausgeprägt.

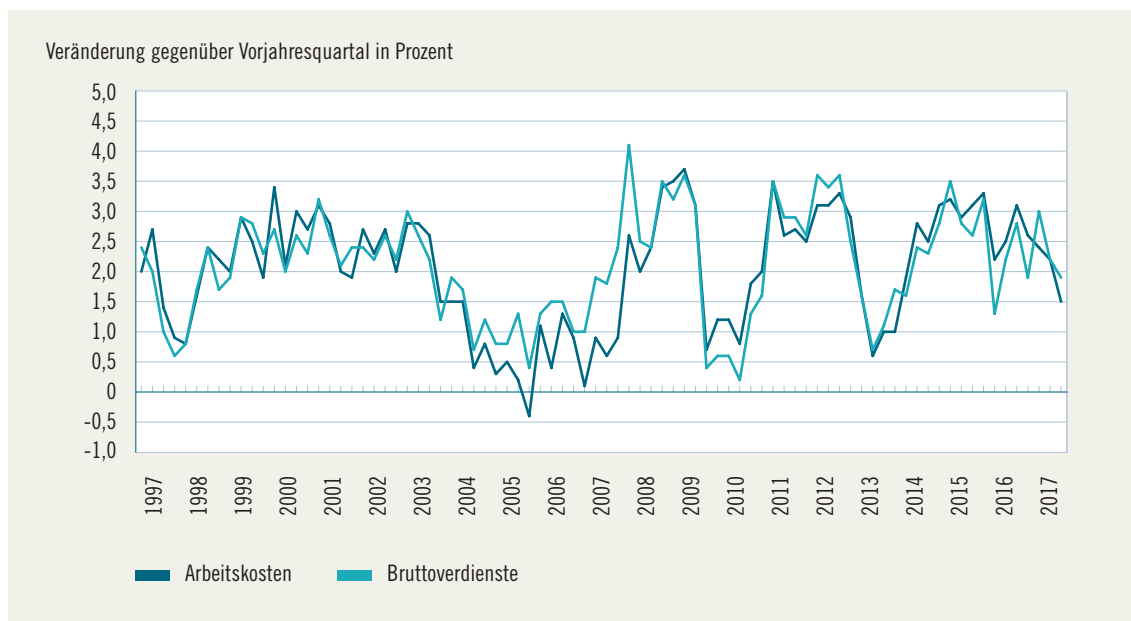
- 217** Mindestlohninduzierte Anstiege spielen angesichts des im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme beschränkten Volumens nur eine nachrangige Rolle. Das Statistische Bundesamt ermittelte für das Jahr 2015 für den Fall einer vollständigen Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns einen mindestlohnbedingten Anstieg der jährlichen Bruttolohnsumme um 5,2 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2016a), was einer Zunahme von 0,43 Prozent bezogen auf alle Bruttolöhne und -gehälter entsprochen hätte. Studien im Vorfeld der Mindestlohneinführung schätzten zumeist einen höheren Anstieg der Lohnsumme mit Werten zwischen 1,0 und 1,8 Prozent (OECD 2015: 35; Bruckmeier et al. 2014: 13; Brenke und Wagner 2014: 394). Die erste Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns auf 8,84 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2017 hätte, erneut eine vollständige Umsetzung unterstellt, laut dem Statistischen Bundesamt zu einem Anstieg der jährlichen Lohnsumme um rund 900 Mio. Euro geführt, was 0,07 Prozent aller Bruttolöhne und -gehälter entsprochen hätte.<sup>43</sup>
- 218** Die vorliegenden empirischen Befunde auf Basis der Verdiensterhebungen (VE) des Statistischen Bundesamts und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen allerdings Umsetzungsdefizite, sodass der potenzielle Anstieg der Lohnsumme bislang nur teilweise vollzogen wurde. Ausgehend von den in Abschnitt 2.4.1 berichteten Zahlen zur Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns wurden laut der VE bis zum Jahr 2016 80 Prozent dieser so berechneten Lohnsumme realisiert. Das entspreche im Jahr 2016 rund 4,2 Mrd. Euro. Auf Basis der Angabe des SOEP wurden, analog zur höheren Zahl an Beschäftigten, die im Jahr 2016 noch unterhalb der Mindestlohngrenze verdienten, bislang nur 47 Prozent des potenziellen mindestlohnbedingten Lohnanstiegs realisiert, was im Jahr 2016 einem mindestlohnbedingten Anstieg der Lohnsumme von rund 3,1 Mrd. Euro entspreche.<sup>44</sup>
- 219** Die Analysen auf betrieblicher Ebene bestätigen eine mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten. 93 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe berichten in der IAB-QUEST-Befragung<sup>45</sup> von gestiegenen Personalkosten, darunter 39 Prozent von deutlich gestiegenen Kosten (Bossler und Jaenichen 2017: 485f.). Auf Basis des IAB-Betriebspanels ergibt sich eine Zunahme der durchschnittlichen Lohnkosten pro Beschäftigtem um 6,3 Prozent bei den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben im Vergleich zu nicht betroffenen Betrieben (Bossler et al. 2018: 94). Die individuellen Verdienstanstiege der Beschäftigten, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten (vgl. Abschnitte 2.1 und 2.2), spiegeln sich somit der Richtung nach erwartungsgemäß in den betrieblichen Lohnkosten wider. In einer weiteren Ausdifferenzierung ihrer Befunde verdeutlichen Bossler et al. (2018: 189), dass ein signifi-

<sup>43</sup> Die genannten Zahlen basieren auf folgenden Angaben und Berechnungen: Das Statistische Bundesamt ermittelte anhand der VSE 2014, dass die Anhebung der Löhne aller Beschäftigungsverhältnisse, die im Jahr 2014 unter 8,50 Euro pro Stunde entlohnt wurden, auf das gesetzliche Mindestlohnniveau zu einem Anstieg der monatlichen Bruttolohnsumme um 431 Mio. Euro führen würde (Statistisches Bundesamt 2016a). Die Summe aller inländischen Bruttolöhne und Bruttogehälter belief sich im Jahr 2014 auf 1.210 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2017f: 52). Für die erste Anpassung hat das Statistische Bundesamt den dadurch bedingten Anstieg der jährlichen Gesamtlohnsumme auf 856 Mio. Euro beziffert (Statistisches Bundesamt 2017d: 25). Die Gesamtlohnsumme lag im Jahr 2016 bei 1.309 Mrd. Euro. Auch die Gemeinschaftsdiagnose ging von einem mindestlohnbedingten Anstieg der Lohnsumme um ein halbes Prozent aus (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015: 36).

<sup>44</sup> Der potenzielle Anstieg der jährlichen Gesamtlohnsumme durch die Anhebung der Löhne aller Beschäftigungsverhältnisse, die im Jahr 2014 unter 8,50 Euro pro Stunde entlohnt wurden, liegt im SOEP bei rund 6,5 Mrd. Euro (Sonderauswertung des SOEP).

<sup>45</sup> Für methodische Hinweise zur IAB-Quest-Befragung vgl. Rdnr. 52.

Abbildung 4.1: Veränderung der Arbeitskosten und Bruttoverdienste je Arbeitsstunde



Anmerkung: Kalenderbereinigte Werte nach Census X-12-ARIMA.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskostenindex.

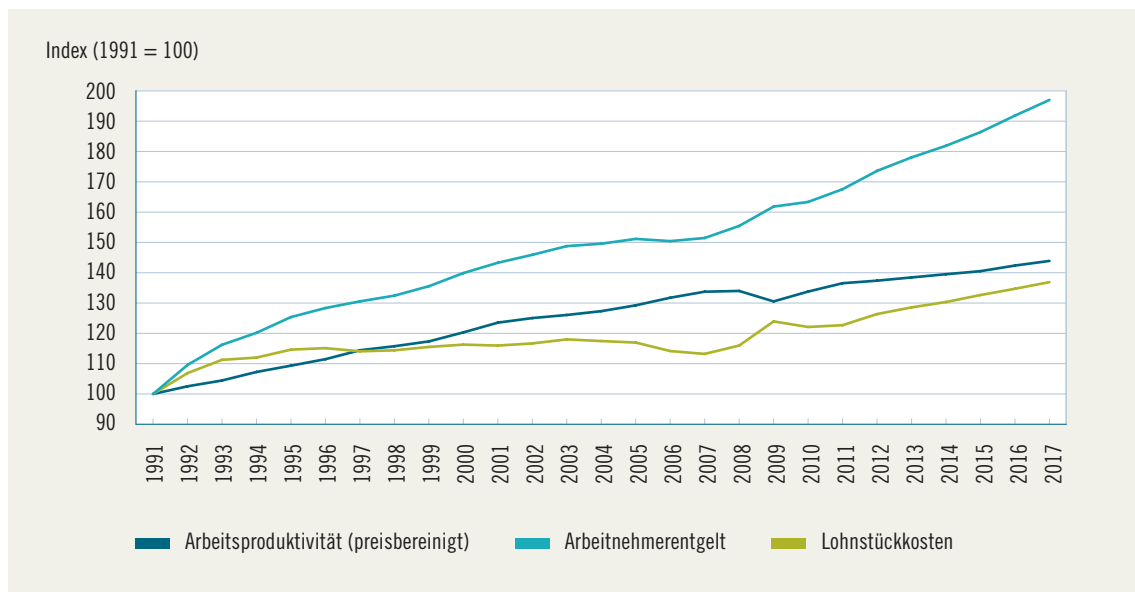
kanter Anstieg der Arbeitskosten vor allem von den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben in Ostdeutschland berichtet wurde.

**220** Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität wird im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt und ergibt sich als das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde bzw. je Erwerbstätigem. Zwischen den Jahren 1991 und 2014 stieg die Produktivität je Erwerbstätigenstunde in Deutschland um insgesamt rund 40 Prozent (Abbildung 4.2). Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 1,5 Prozent. Im Jahr 2015 stieg die Arbeitsproduktivität im Vergleich zum Vorjahr um 0,7 Prozent, im Jahr 2016 um 1,3 Prozent und im Jahr 2017 um 1,1 Prozent. In den Jahren 2013 und 2014 waren es jeweils 0,8 Prozent. Ein schwächer werdendes Wachstum der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde ist allerdings schon seit Längerem zu beobachten. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern für nahezu alle anderen Industrieländer. Als wichtige Gründe für den Rückgang der Arbeitsproduktivität in Deutschland gelten die Integration zusätzlicher Personen in den Arbeitsmarkt infolge der Arbeitsmarktreformen in den 2000er Jahren sowie Beschäftigungsverschiebungen hin zu weniger arbeitsproduktiven Bereichen, insbesondere Dienstleistungsbranchen (Sachverständigenrat 2015: 286ff.). Änderungen der Produktionsmenge je Arbeitsstunde können sich zudem auch aus Änderungen des eingesetzten Kapitals sowie technologischen Entwicklungen ergeben.

**221** Als ein weiteres Maß für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft werden häufig auch die Lohnstückkosten angesehen. Diese ergeben sich als das Verhältnis von Arbeitnehmerentgelt und Arbeitsproduktivität. Nach dem Stundenkonzept stiegen die Lohnstückkosten zwischen den Jahren 1991 und 2014 um 31 Prozent. Die durchschnittliche Veränderung pro Jahr betrug 1,2 Prozent. Auffällig ist zunächst ein Rückgang der Lohnstückkosten zwischen den Jahren 2004 und 2007, der durch relativ geringe Anstiege des Arbeitnehmerentgelts bei einer anhaltenden Zunahme der Produktivität zustande kam. Im Jahr 2009 ist infolge der Wirtschaftskrise ein Einbruch der Produktivität und damit ein temporär deutlicher Anstieg der Lohnstückkosten je Erwerbstätigenstunde zu erkennen. In den Folgejahren 2010 und 2011 nahm die Arbeitsproduktivität wie-

der deutlich zu. Seitdem ist ein vergleichsweise geringer Anstieg der Produktivität zu verzeichnen (0,4 bis 0,7 Prozent pro Jahr). Dementsprechend sanken die Lohnstückkosten nach der Wirtschaftskrise zwischenzeitlich und stiegen seitdem wieder an. Die Entwicklungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 setzen somit den Trend der vorangegangenen Jahre ab 2011 fort, ohne dass zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung ein Bruch zu erkennen ist (Abbildung 4.2).

**Abbildung 4.2: Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten**



Anmerkung: Als Indikator für die Arbeitsproduktivität wird das reale (preisbereinigte) Bruttoinlandsprodukt (BIP) je geleisteter Erwerbstätigenstunde verwendet (Kettenindex 2010 = 100). Das Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde ist eine nominale Größe. Der Quotient aus Arbeitnehmerentgelt und realem BIP ergibt die nominalen Lohnstückkosten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Stand März 2018.

- 222** Auf betrieblicher und individueller Ebene kann es eine Reihe von Gründen geben, weshalb der Mindestlohn einen messbaren Anstieg der Produktivität auslösen könnte (vgl. auch Übersicht bei Riley und Bon-dibene 2017): Betriebe könnten Arbeit durch Kapital ersetzen (vgl. Abschnitt 4.3 zu Investitionen), mehr in Weiterbildung investieren (vgl. hierzu Abschnitt 3.5), ihr Personalmanagement verbessern, höhere Leistungsstandards einführen oder produktivere Arbeitskräfte einstellen (vgl. Abschnitt 3.4 zu offenen Stellen). Zudem könnte die höhere Entlohnung zu mehr Motivation und infolgedessen zu einem höheren Arbeitseinsatz bei den Beschäftigten führen. Ein geringerer Verdienstabstand in Lohngruppen oberhalb des Mindestlohns könnte dagegen zu sinkender Arbeitsmotivation führen. Bei gleichbleibendem Umsatz könnte sich eine steigende Arbeitsproduktivität rein rechnerisch auch aus einem Rückgang der Zahl der Beschäftigten ergeben.
- 223** Auf Basis des IAB-Betriebspanels lassen sich für das Jahr 2015 keine Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die als Umsatz pro Beschäftigtem definierte Produktivität identifizieren (Bossler et al. 2018: 81ff.). Zudem sind in einer weiteren Differenzierung für Ost- und Westdeutschland keine besonderen Effekte des Mindestlohns auf die Arbeitsproduktivität in Ost- oder Westdeutschland erkennbar. In ihrer qualitativen Befragung von Betrieben, Betriebsräten und Beschäftigten zeigen Koch et al. (2018: 73ff.) allerdings, dass es in Betrieben eine Vielzahl von Anpassungsmaßnahmen zur Effizienzsteigerung gab, um die gestiegenen Lohnkosten zumindest teilweise zu kompensieren. Hierzu zählten beispielsweise die interne Reorganisation von Aufgabenbereichen, eine veränderte Arbeitsplanung (Schichtpläne) oder die Anpassung von Arbeitsabläufen. Allerdings sei die Einführung des Mindestlohns eher ein Auslöser, jedoch nicht die Ursache für diese

Veränderungen gewesen. Eine weitere, von zahlreichen Betrieben genutzte Möglichkeit, mindestlohnbedingte Kosten zu kompensieren, bestehe nach den Aussagen von Betrieben zudem darin, Veränderungen beim Angebot von Waren und Dienstleistungen vorzunehmen. Dazu zählten beispielweise eine Veränderung (meist: Verkürzung) von Öffnungszeiten, eine Verkleinerung des Filialnetzes oder, insbesondere bei kleineren Betrieben, eine Beschränkung des Warenangebots (Koch et al. 2018: 95ff.).

- 224** Die betrieblichen Anpassungsmaßnahmen sowohl hinsichtlich des Lohns als auch der betrieblichen Abläufe können unterschiedliche Auswirkungen auf die individuelle Produktivität von Beschäftigten haben. In der IAB-QUEST-Befragung gaben rund 80 Prozent der Betriebe an, dass sie keinen Einfluss des Mindestlohns auf die Motivation der Beschäftigten erkennen konnten. Soweit von den verbleibenden rund 20 Prozent der betroffenen Betriebe Veränderungen registriert wurden, vermuten diese eher eine sinkende Motivation, insbesondere bei denjenigen, die vor Einführung des Mindestlohns bereits über 8,50 Euro pro Stunde verdienten (Bossler und Jaenichen 2017: 488f.). Auf Basis des Linked Personnel Panels, bei dem Beschäftigte aus Großbetrieben des IAB-Betriebspanels befragt wurden, kommen Bossler und Broszeit (2017) zu dem Ergebnis, dass für Personen, die von der Einführung des Mindestlohns betroffen waren, ein im Vergleich zur Kontrollgruppe starker Einfluss des Mindestlohns auf die Entlohnungszufriedenheit und in schwächerem Maße auf die Arbeitszufriedenheit zu beobachten sei. Allerdings zeige sich keine Auswirkung auf die Arbeitsmotivation in dieser Beschäftigtengruppe. Auch Pusch und Rehm (2017b, 2017a) kommen auf Basis des PASS zum Ergebnis, dass die subjektiv empfundene Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten, die vom Mindestlohn profitiert haben, gestiegen sei. Gleichzeitig hätten die Anforderungen an diese Gruppen sowie auch die Arbeitsbelastung zugenommen. Koch et al. (2018: 63ff., 77ff.) berichten in ihrer qualitativen Studie, dass aus Sicht von Beschäftigten und Betriebsräten die betrieblich initiierten Effizienzsteigerungen nicht selten als zunehmender Arbeitsdruck wahrgenommen würden. Hinsichtlich des Betriebsklimas und der Arbeitszufriedenheit sei das Bild ambivalent. Teilweise werde der Einführung des Mindestlohns keine oder nur eine geringe Auswirkung zugeschrieben, teils würden das Konfliktpotenzial sinkender Lohnunterschiede zwischen Hilfs- und Fachkräften sowie die Arbeitsverdichtung und die damit verbundenen negativen Folgen thematisiert. Vereinzelt schilderten Beschäftigte auch, dass sich infolge der Mindestlohneinführung die Leistungsbereitschaft und der Zusammenhalt in den Belegschaften positiv verändert habe (Koch et al. 2018: 79ff.).

## 4.2 Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand

- 225** Mit Blick auf die mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns einhergehenden Kosten wurde immer wieder diskutiert, inwiefern durch das Mindestlohngesetz ein administrativer Mehraufwand für die Betriebe entstanden ist und damit indirekt die (Arbeits-)Kosten für die Arbeitgeber gestiegen sind. Im Fokus stehen dabei die teilweise neu eingeführten Pflichten des Arbeitgebers zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten (§ 17 MiLoG). Neben diesen Pflichten führen Unternehmen zudem an, dass sich auch aus anderen Gründen ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand ergeben hätte. Hierzu zählten das Erstellen von Kunden- und Lieferantenerklärungen beispielsweise in Zusammenhang mit der Arbeitgeberhaftung, notwendige Rechtsberatungen und Schulungen, Prüfung von Personaleinsätzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus ausländischen Tochtergesellschaften oder die Regelungen zu Praktika.
- 226** Nach § 17 MiLoG sind für geringfügig Beschäftigte in allen Branchen außer Privathaushalten, für Beschäftigte in den Branchen nach § 2a Abs. 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) sowie für von Zeit- arbeitsunternehmen überlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in solchen Branchen Beginn, Ende



und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen.<sup>46</sup> Die Vorschrift entspricht den im Geltungsbereich von Branchenmindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) sowie dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) bereits geltenden Normen. Mit Ausnahme von Beschäftigten, für die bislang schon ein Branchenmindestlohn nach AEntG oder AÜG bestand, sind diese Aufzeichnungspflichten durch das MiLoG neu eingeführt worden. Unabhängig von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bestand schon vor dessen Einführung die Pflicht zur Aufzeichnung von Überstunden nach § 16 Abs. 1 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) sowie eine tägliche Höchstarbeitszeit von zehn Stunden (§ 3 ArbZG). Bei der Kritik an der Arbeitszeitdokumentation ist daher zwischen der tatsächlichen Dokumentationspflicht und den sich daraus ergebenden Folgen für die auch bislang schon geltende Höchstarbeitszeit zu unterscheiden. Durch die Dokumentationspflichten aus dem Mindestlohngesetz werden bisherige Praktiken im Umgang mit dem ArbZG transparent.

**227** Die Pflicht zur Arbeitszeitdokumentation entfällt, wenn das verstetigte Monatsentgelt über 2.958 Euro oder innerhalb der letzten zwölf Monate über 2.000 Euro, jeweils brutto, liegt. Zudem sind enge Familienangehörige des Arbeitgebers von der Dokumentationspflicht ausgenommen (vgl. Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV) vom 29. Juli 2015). Beschäftigte mit ausschließlich mobilen Tätigkeiten wie beispielsweise der Brief- oder Paketzustellung, der Straßenreinigung oder der Personenbeförderung müssen statt ihrer tatsächlichen Arbeitszeit mit Beginn und Ende lediglich Abweichungen von einer vorab definierten Soll-Arbeitszeit aufzeichnen (Mindestlohnaufzeichnungsverordnung (MiLoAufzV) vom 26. November 2014). In den sogenannten „§ 2a-Branchen“ arbeiten nach Schätzungen des IAB mit Stand zum 30. Juni 2016 rund 2,8 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, für die eine Aufzeichnungspflicht nach den MiLoG besteht. Für einen Teil der Branchen bestand und besteht für gewerbliche Beschäftigte unabhängig vom gesetzlichen Mindestlohn eine Aufzeichnungspflicht nach dem AEntG. Zieht man diese ab, ergibt sich eine Zahl von 1,9 Mio. sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, für die durch das MiLoG erstmals eine Dokumentationspflicht eingeführt wurde. Zudem gilt die Arbeitszeitdokumentationspflicht branchenunabhängig für alle rund 6,7 Mio. geringfügig Beschäftigten (Bossler und Möller 2018: 12).

**228** Im Rahmen der Verdiensterhebungen 2015 und 2016 wurden die Betriebe vom Statistischen Bundesamt auch zu einem möglichen Mehraufwand durch die gesetzliche Aufzeichnungspflicht befragt. Im Jahr 2015 sahen 13 Prozent der Betriebe, bei denen der Mindestlohn nach eigenem Bekunden betriebliche Anpassungsmaßnahmen auslöste, keinen Mehraufwand in den Aufzeichnungspflichten und 43 Prozent einen geringen Mehraufwand. 42 Prozent stufen den Mehraufwand als erheblich ein (Statistisches Bundesamt 2017c: 60). Die Ergebnisse für 2016 waren praktisch identisch. Über einen besonders hohen Aufwand berichteten Betriebe aus dem Einzelhandel, der Gastronomie und Beherbergung, dem Gesundheitswesen sowie den überwiegend persönlichen Dienstleistungen (Statistisches Bundesamt 2017d: 21). In der IAB-QUEST-Befragung 2016 äußerten 37 Prozent der Betriebe, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro hatten, und die damit von der Mindestlohneinführung direkt betroffen waren, dass die „bürokratischen Pflichten“ deutlich gestiegen seien, für 31 Prozent sind sie etwas gestiegen, wobei in der Fragestellung kein direkter Bezug zu den Arbeitszeitdokumentationspflichten genommen wurde. Ebenfalls 31 Prozent sehen durch den Mindestlohn keinen Anstieg im bürokratischen Aufwand (Bossler und Jaenichen 2017: 486f.).<sup>47</sup> Koch et al. (2018: 45ff.) unterscheiden in ihrer qualitativen Studie verschiedene Gruppen von Betrieben: Insbesondere größere Betriebe

<sup>46</sup> Zu den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen zählen: Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe, Speditions-, Transport- und die damit verbundenen Logistikgewerbe, Schaustellergewerbe, Unternehmen der Forstwirtschaft, Gebäudereinigungsgewerbe, Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen, Fleischwirtschaft, Prostitutionsgewerbe.

<sup>47</sup> Die vom Normenkontrollrat als Erfüllungsaufwand ausgewiesenen Kosten des gesetzlichen Mindestlohns von 5,2 Mrd. Euro für dessen Einführung und 1,0 Mrd. für dessen Anpassung beziehen sich lediglich auf die gestiegenen Lohnkosten (Nationaler Normenkontrollrat 2016: 24; 2017: 12). Der Normenkontrollrat hat bislang keine Quantifizierung der Kosten der Aufzeichnungspflichten, die im Zuge des gesetzlichen Mindestlohns zusätzlich eingeführt wurden, vorgenommen (ebd.).

hätten kaum über einen Mehraufwand aufgrund der erweiterten Dokumentationspflichten berichtet, da sie auch schon vor der Einführung des Mindestlohns ihre Arbeitszeiten entsprechend dokumentiert hätten. Auch bei kleinen Betrieben sei der Mehraufwand nach Angaben der Befragten oft nicht stark ins Gewicht gefallen, da nur wenige Beschäftigte betroffen gewesen seien. Demgegenüber berichteten vor allem mittlere Betriebe davon, dass entsprechende technische oder organisatorische Strukturen hätten aufgebaut werden müssen. Die erweiterten Dokumentationspflichten führten laut Koch et al. (2018: 48) teilweise auch dazu, dass stärker auf die Einhaltung von Arbeits- und Pausenzeiten geachtet werde.

- 229** Während die Unternehmen die Dokumentationspflicht teilweise kritisieren, sind aus Sicht des Zolls, der für die Kontrolle des Mindestlohns zuständig ist, die im Mindestlohngesetz festgeschriebenen Dokumentationspflichten „notwendig, damit die FKS ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen kann“ (Deutscher Bundestag 2016d: 16). Sie können zudem dazu beitragen, den Beschäftigten bei Bedarf die Durchsetzung ihrer Ansprüche auf Bezahlung der geleisteten Arbeit zu erleichtern. Die Begrenzung der Reichweite der Aufzeichnungspflicht auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowie die Branchen aus § 2a SchwarzArbG sei das Ergebnis einer Risikoanalyse. Dass Arbeitgeber beim Vorliegen bestimmter Sachverhalte von der Aufzeichnungspflicht befreit würden, ist aus Sicht des Zolls „unter Risikogesichtspunkten vertretbar“ (ebd.).

### 4.3 Investitionen

- 230** Betriebe können in Form eines veränderten Investitionsverhaltens auf die Einführung des Mindestlohns reagieren. Hierzu zählen sowohl Sachinvestitionen, z. B. in Form von Arbeitsgeräten oder Maschinen als auch sogenannte „Humankapitalinvestitionen“ in Form eines Aufbaus von Kenntnissen, Qualifikationen und Kompetenzen bei Beschäftigten beispielsweise durch Weiterbildung (für Auswirkungen des Mindestlohns auf die Aus- und Weiterbildung siehe Abschnitt 3.5). Die bisherigen Wirkungsanalysen auf der betrieblichen Ebene zeigen keine mindestlohnbedingten Veränderungen von Sachkapitalinvestitionen. Gesamtwirtschaftlich stiegen die Sachkapitalinvestitionen von Unternehmen in Deutschland bereits seit dem Jahr 2013 stetig.

- 231** Daten des Statistischen Bundesamts verdeutlichen, dass die Sachkapitalinvestitionen von Unternehmen in Deutschland seit dem Jahr 2013 bis nach der Einführung des Mindestlohns stetig gestiegen sind (Statistisches Bundesamt 2018). Die verfügbaren Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen sind für eine Analyse der Mindestlohnwirkungen angesichts ihrer geringen Differenzierungsmöglichkeiten allerdings nicht geeignet.

- 232** Auf betrieblicher Ebene zeigt sich beim Vergleich von Betrieben, die von der Einführung des Mindestlohns betroffen waren, und nicht betroffenen Betrieben auf Basis des IAB-Betriebspanels für das Jahr 2015 kein signifikanter Unterschied in der Veränderung der Sachkapitalinvestitionen (Bossler et al. 2018: 106ff.). Dies gelte sowohl für die Gesamtinvestitionen als auch die Erweiterungsinvestitionen. Das durchschnittliche Investitionsvolumen liegt in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben mit rund 2.800 Euro pro Kopf (im Jahr 2014) in etwa nur auf halbem Niveau wie bei den nicht betroffenen Betrieben. Zudem würden die Investitionen der einzelnen Betriebe im Zeitverlauf stark schwanken. Die durchschnittlichen Veränderungen über die Zeit fallen allerdings in vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betrieben ähnlich aus. Auch in der qualitativen Studie von Koch et al. (2018: 99ff.) zeigen sich kaum Veränderungen im betrieblichen Investitionsverhalten, die ursächlich auf die Einführung des Mindestlohns zurückgeführt werden könnten. Zwar würden insbesondere in den produzierenden Branchen (z. B. Landwirtschaft, Bäckerei oder Fleischverarbeitung) technologische Veränderungen vorgenommen. In Dienstleistungsbranchen gebe es hingegen nur

vergleichsweise wenige Einsparpotenziale durch technologische Maßnahmen. Investitionen würden von den Betrieben nur in Einzelfällen in einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gebracht. Sie seien vielmehr ohnehin notwendigen und seit Längerem aufgeschobenen Modernisierungsprozessen geschuldet.

## 4.4 Preise

- 233** Eine weitere mögliche Reaktion von Unternehmen auf die Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns kann in der Anpassung von Preisen für Waren und Dienstleistungen bestehen. Unternehmensbefragungen verdeutlichen, dass sowohl im Jahr 2015 als auch im Jahr 2016 Preiserhöhungen infolge des Mindestlohns vorgenommen wurden. Branchen, die vom Mindestlohn besonders betroffen waren, weisen teilweise überdurchschnittliche Preissteigerungen auf. Zudem ermitteln erste Kausalanalysen auf der betrieblichen Ebene einen mindestlohnbedingten Anstieg der Produzentenpreise.
- 234** Insgesamt stiegen die Verbraucherpreise im Jahr 2015 um 0,3 Prozent und im Jahr 2016 um 0,5 Prozent im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr (Tabelle 4.1). Somit lagen die Preissteigerungen in den Jahren 2015 und 2016 deutlich unter dem von der Europäischen Zentralbank verfolgten Zielbereich von mittelfristig unter, aber nahe 2 Prozent (Europäische Zentralbank 2011: 69). Die etwas höhere Inflationsrate im Jahr 2016 ergibt sich insbesondere aus der Entwicklung der Verbraucherpreise ab Mitte des Jahres 2016, wobei die Marke von einem Prozent im Dezember mit einem Zuwachs um 1,7 Prozent erstmals seit knapp zweieinhalb Jahren wieder überschritten wurde (Statistisches Bundesamt 2017b). Im Jahr 2017 stiegen die Verbraucherpreise um 1,8 Prozent. In Branchen, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hatte, nahmen die Preise, soweit hierfür Daten vorliegen, häufig überdurchschnittlich stark zu. Der Inflationsbeitrag, den die Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Branchen am gesamtwirtschaftlichen Anstieg der Verbraucherpreise hatten, betrug in den Jahren 2013 und 2014 0,36 sowie 0,26 Prozentpunkte bei einem gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg von 1,5 bzw. 0,9 Prozent. Im Jahr 2015 belief sich der Inflationsbeitrag auf 0,23 Prozentpunkte bei einem gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg von 0,3 Prozent sowie in den Jahren 2016 und 2017 auf 0,21 bzw. 0,19 Prozentpunkte bei einem gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg von 0,5 bzw. 1,8 Prozent.<sup>48</sup> Der Inflationsbeitrag der Preise für Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Branchen war damit im Jahr 2015 unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns bezogen auf den gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg deutlich stärker als in den Folgejahren. Der Preisanstieg in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen ist dabei nicht ausschließlich auf den Mindestlohn, sondern auch auf die allgemeine Preisentwicklung zurückzuführen.
- 235** Sowohl im Jahr 2015 als auch im Jahr 2016 waren in vielen der von der Mindestlohneinführung hoch betroffenen Branchen teils deutliche Preissteigerungen zu erkennen, die im Jahr 2016 in den meisten Fällen moderater ausfielen als im Jahr 2015 (Tabelle 4.1). Am stärksten nahmen die Preise bei Taxifahrten, der Personenbeförderung im Schiffsverkehr sowie für Zeitungen und Zeitschriften zu. Dort stiegen die Preise über

<sup>48</sup> Vgl. Herr et al. (2017: 33f.) für die erstmalige Anwendung dieser Betrachtung. Das Gewicht der Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Branchen bei der Berechnung des Verbraucherpreisindex (VPI) beläuft sich gemäß dem Wägungsschema des Statistischen Bundesamts auf rund 11 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013). Werden die in Tabelle 4.1 ausgewiesenen Preisanstiege unter Berücksichtigung relativer Inflationsgewichte (Indexniveau der Güterarten im Vergleich zum Indexniveau des VPI für Deutschland) mit der dazugehörigen Gewichtung des Gutes beziehungsweise der Dienstleistung gemäß dem Wägungsschema multipliziert und über alle 15 Waren und Dienstleistungen summiert, dann ergeben sich für die Jahre 2013, 2014, 2015, 2016 und 2017 die als Prozentpunkte interpretierbaren Inflationsbeiträge von 0,36, 0,26, 0,23, 0,21 sowie 0,19. Diese Werte weichen minimal von den Ergebnissen von Herr et al. (2017: 33f.) ab, da diese die relativen Inflationsgewichte nicht berücksichtigen.

Tabelle 4.1: Preisentwicklung in ausgewählten Branchen

Branche	Verwendungszwecke des Individualkonsums	Deutschland			West			Ost		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent										
<b>Alle Branchen</b>	Verbraucherpreise insgesamt	0,3	0,5	1,8	0,3	0,5	1,7	0,2	0,6	1,8
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Branchen (Auswahl)</b>										
Betrieb von Taxis	Taxifahrt	12,1	3,1	1,2	10,4	3,1	1,3	19,8	3,1	0,5
Personenbeförderung in der Binnenschifffahrt	Personenbeförderung im Schiffsverkehr	7,3	4,6	2,5	–	–	–	–	–	–
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	Zeitungen und Zeitschriften	5,9	4,2	4,8	–	–	–	–	–	–
Gastronomie	Restaurants, Cafés, Straßenverkauf und Ähnliches	2,9	2,1	2,1	2,6	2,0	1,9	4,0	2,7	2,8
Beherbergung	Beherbergungsdienstleistungen	2,3	1,5	2,0	2,3	1,6	2,0	1,9	1,2	2,2
Gastronomie	Kantinen und Mensen	2,2	1,9	1,4	2,0	1,7	1,2	3,1	2,7	2,7
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	Post- und Kurierdienstleistungen	2,1	4,9	0,8	–	–	–	–	–	–
Fischerei und Aquakultur	Fisch und Fischwaren	2,0	3,3	3,8	2,1	3,3	3,8	1,6	3,0	3,9
Herstellung von Back- und Teigwaren	Brot und Getreideerzeugnisse	1,5	0,6	0,4	1,4	0,6	0,4	2,3	0,5	1,0
Vermietung von beweglichen Sachen	Mietwagen	1,2	-3,0	1,6	–	–	–	–	–	–
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Gebühr für Fitnessstudio	1,2	1,1	0,6	1,4	1,0	0,5	0,9	1,0	1,2
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	Andere Druckerzeugnisse	1,2	2,0	0,2	–	–	–	–	–	–
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	Kulturdienstleistungen	0,8	1,2	0,9	0,6	1,2	0,8	0,9	1,6	1,1
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	Glücksspiele	-0,3	1,7	0,6	–	–	–	–	–	–
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	Bücher	-0,9	1,7	1,3	–	–	–	–	–	–

Anmerkung: Für einige Güter werden nur zentral beim Statistischen Bundesamt Preise erhoben. Dies gilt insbesondere für Güter, die eine einheitliche Preisentwicklung oder nur einen sehr geringen Anteil am Warenkorb aufweisen, sowie für ausgewählte Güter, bei denen die Preiserhebung sehr schwierig ist. Für diese liegt keine regionale Differenzierung vor.

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts.

den Zwei-Jahres-Zeitraum 2015 und 2016 jeweils um mehr als 10 Prozent. Bei Post- und Kurierdienstleistungen war eine Zunahme um 7 Prozent zu verzeichnen. In den Bereichen Gastronomie und Beherbergung belief sich der Zuwachs auf rund 4 bis 5 Prozent. Nach der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 fielen die Preisanstiege in den von der Mindestlohneinführung hoch betroffenen Branchen im Vergleich zu den beiden Vorjahren 2015 und 2016 moderater aus. Überdurchschnittliche Preissteigerungen im Vergleich zum Jahr 2016 zeigten sich vor allem bei Zeitungen und Zeitschriften mit 4,8 Prozent, Fisch und Fischwaren mit 3,8 Prozent sowie der Personenbeförderung im Schiffsverkehr mit 2,5 Prozent.

**236** Die bereits im Ersten Bericht der Mindestlohnkommission (Mindestlohnkommission 2016: 119f.) für das Jahr 2015 aufgezeigten großen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in den Preissteigerungen bei Produkten aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Branchen waren im Jahr 2016 weniger stark ausgeprägt. Deutlichere Preisanhebungen zeigten sich im Jahr 2016 in Ostdeutschland bei Kantinen und Mensen (Ostdeutschland: 2,7 Prozent, Westdeutschland: 1,7 Prozent) sowie bei Restaurants, Cafés, Straßenverkauf und Ähnlichem (Ostdeutschland: 2,7 Prozent, Westdeutschland: 2,0 Prozent). Alle anderen Produktkategorien wiesen trotz der unterschiedlichen Mindestlohn Betroffenheit in Ost- und Westdeutschland geringere Unterschiede auf. Ein sehr ähnliches Bild ergibt sich infolge der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017. Auch im Jahr 2017 unterschied sich die Preissteigerung zwischen Ost- und Westdeutschland am stärksten bei Kantinen und Mensen (Ostdeutschland: 2,7 Prozent, Westdeutschland: 1,2 Prozent) und bei Restaurants, Cafés, Straßenverkauf und Ähnlichem (Ostdeutschland: 2,8 Prozent, Westdeutschland: 1,9 Prozent). Hingegen nahmen die Preise von Taxifahrten in Westdeutschland (1,3 Prozent) deutlicher zu als in Ostdeutschland (0,5 Prozent).

**237** Dass Preiserhöhungen infolge des Mindestlohns für die betroffenen Branchen von Bedeutung waren, zeigt sich auch in Betriebsbefragungen: Im IAB-Betriebspanel 2015 berichteten rund 20 Prozent der von der Mindestlohneinführung betroffenen Betriebe, dass sie als Reaktion die Absatzpreise erhöht hätten. Die Erhöhung der Absatzpreise war somit nach der Arbeitsverdichtung bzw. Reduzierung der Arbeitszeit die von den betroffenen Betrieben am häufigsten genannte betriebliche Anpassungsmaßnahme (Mindestlohnkommission 2016: 127). Auch im Meinungsbild, das im Rahmen der Verdiensterhebungen 2015 und 2016 vom Statistischen Bundesamt bei den Betrieben ermittelt wurde, haben Preisanpassungen als betriebliche Anpassungsmaßnahme infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine zentrale Rolle gespielt (Statistisches Bundesamt 2017c, d). Demnach haben gemäß der Verdiensterhebung 2015 30 Prozent der betroffenen Betriebe ihre Preise erhöht. Diese Betriebe kamen häufig aus der Gastronomie, dem Einzelhandel und dem Bereich der sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen. In der Verdiensterhebung 2016 gaben 41 Prozent der Betriebe an, ihre Preise angehoben zu haben. Die Steigerung um 11 Prozentpunkte könnte auf eine zeitlich verzögerte Reaktion der Betriebe auf den Mindestlohn hindeuten. Auch Koch et al. (2018: 88ff.) berichten auf Basis ihrer qualitativen Studie, dass alle befragten Betriebe Preiserhöhungen als einen Weg der Anpassung an den gesetzlichen Mindestlohn gesehen und vielfach auch gewählt hätten. Viele der befragten Betriebe führten die im Zeitraum der Einführung des Mindestlohns vorgenommenen Preiserhöhungen allerdings nicht allein auf infolge des Mindestlohns gestiegene Lohnkosten zurück, sondern auch auf anderweitig gestiegene Kosten. Der Erhöhung von Preisen scheinen je nach Branche und Region unterschiedlich enge Grenzen gesetzt zu sein. Die Möglichkeit, die gestiegenen Lohnkosten über Preisanpassungen an die Kunden weiterzugeben, hängt laut den befragten Betrieben von verschiedenen Faktoren ab. Dazu zählten unter anderem das Wettbewerbsumfeld und die Bereitschaft der Kunden, höhere Preise zu akzeptieren.

Zudem würden mitunter weitere Maßnahmen, z. B. beim Marketing oder dem Produktangebot, ergriffen, um die aufgrund der gestiegenen Preise gesunkene Nachfrage wiederum positiv zu beeinflussen.

- 238** Eine erste kausalanalytische Studie untersucht anhand des ifo-Geschäftsklimaindex die Preisentwicklung infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland (Link 2017). Basierend auf den monatlichen Meldungen von durchschnittlich 2.550 Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes sowie 2.400 Unternehmen des Groß- und des Einzelhandels wurden von den Betrieben die in den folgenden drei Monaten erwarteten sowie die realisierten Preisveränderungen bei eigenen Produkten angegeben. Für die Kausalanalyse nutzt Link (2017) die Variation bezüglich der Eingriffstiefe des Mindestlohns, indem er die regionalen Einheiten von Kreisen bzw. Arbeitsmarktregionen mit Wirtschaftszweigen anhand von Daten der Bundesagentur für Arbeit kreuzt und die jeweilige Mindestlohnbetreffenheit errechnet. Diese Werte weist er den Betrieben aus dem ifo-Geschäftsklimaindex zu und führt mittels des Indikators für die Eingriffstiefe des Mindestlohns Differenz-von-Differenzen-Schätzungen durch. Den Ergebnissen zufolge bestehe ein starker Zusammenhang zwischen der intendierten sowie der realisierten Preiserhöhung und dem Ausmaß, mit dem die Unternehmen von der Einführung des Mindestlohns betroffen waren. Die Produzentenpreise hätten demnach bedingt durch den Mindestlohn um 0,2 Prozent zugenommen. Dabei ergäben sich jedoch weder systematische Unterschiede zwischen dem verarbeitenden Gewerbe und dem Handel noch zwischen Ost- und Westdeutschland.
- 239** Vor dem Hintergrund von möglicherweise regional unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen wurde im Vorfeld der Mindestlohneinführung auch die besondere Situation von grenznahen Betrieben diskutiert. Diesbezüglich haben Bossler et al. (2018: 133ff.) auf Basis der Selbstauskünfte von Betrieben zu ihren Anpassungsmaßnahmen im Jahr 2015 jeweils für Ost- und Westdeutschland grenznahe Betriebe mit solchen im Landesinnern verglichen. Die Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass betroffene Betriebe in grenznahen Regionen in Ostdeutschland im Vergleich zu anderen ostdeutschen Betrieben signifikant häufiger Preise erhöht hätten.<sup>49</sup> In Westdeutschland bestünden hingegen keine Unterschiede zwischen grenznahen Betrieben sowie Betrieben im westdeutschen Landesinnern. Die Ergebnisse können aber nicht als Mindestlohnwirkung im Sinne einer Differenz-von-Differenzen-Analyse interpretiert werden, da sich die Auswertung nur auf einen Zeitpunkt, nicht aber auf einen Zeitvergleich bezieht.

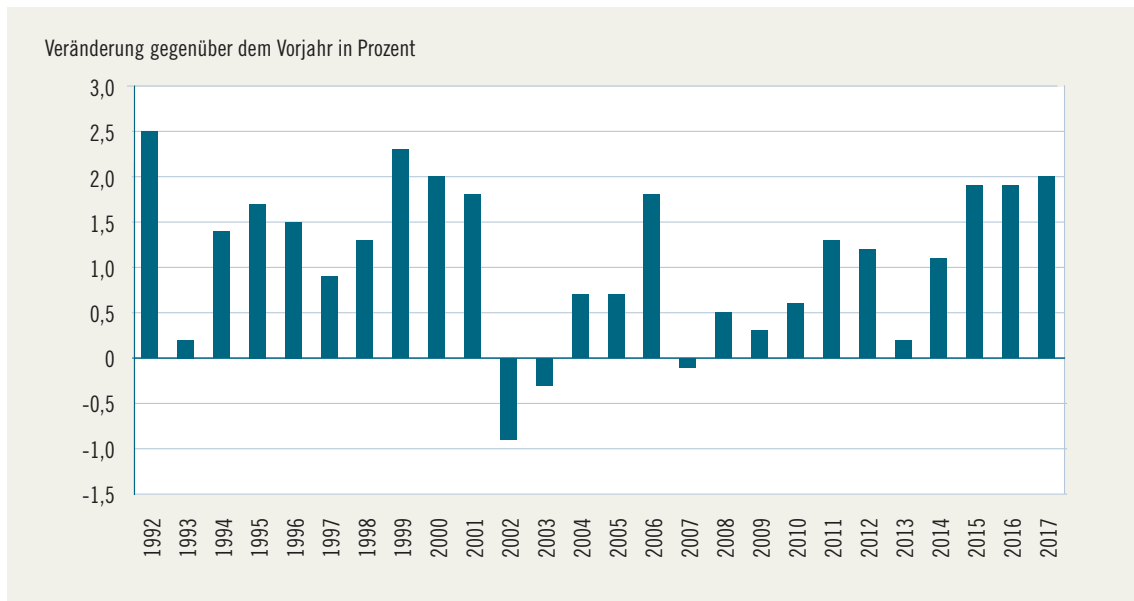
## 4.5 Privater Konsum

- 240** Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kann über Veränderungen in den Haushaltseinkommen und Preisen auch Auswirkungen auf den privaten Konsum haben. Eine empirische Überprüfung der Wirkungen des Mindestlohns auf die private Nachfrage liegt bislang nicht vor. Erste Ergebnisse zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf individuelle Monatslöhne deuten auf eher geringe Effekte hin. Gesamtwirtschaftlich zeigt sich seit 2013 eine zunehmend positive Entwicklung der privaten Nachfrage.
- 241** Anhand der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zeigt sich eine zuletzt zunehmend positive Entwicklung der privaten Nachfrage, die auch eine wichtige Stütze für die aktuell gute wirtschaftliche Entwicklung darstellt (Sachverständigenrat 2016, 2017). In den Jahren 2015 und 2016 lag der Anstieg der Konsumausgaben der privaten Haushalte jeweils bei 1,9 Prozent pro Jahr sowie im Jahr 2017 bei

<sup>49</sup> Die qualitative Studie von Koch et al. (2018: 94) weist auf Preisanpassungen in bestimmten Branchen aufgrund von besonderen Bedingungen in grenznahen Regionen, in der Studie konkret Frankfurt/Oder, hin. Nach Einschätzung von dortigen Frisörbetrieben würden Preiserhöhungen vor allem im unteren Preissegment unmittelbar zur Abwanderung von Kunden in das Nachbarland Polen führen.

2 Prozent, während er in den Jahren 2010 bis 2014 schwankte und durchschnittlich bei 0,9 Prozent lag (Abbildung 4.3). Wie auch bei den anderen gesamtwirtschaftlichen Indikatoren können die Veränderungen angesichts der Vielzahl von Einflussfaktoren, namentlich der guten Konjunktur- und der allgemeinen Lohnentwicklung sowie des gestiegenen Beschäftigungsniveaus, auf Basis dieser Daten nicht ursächlich auf den Mindestlohn zurückgeführt werden.

**Abbildung 4.3: Veränderung der preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Stand März 2018.

**242** Eine empirische Überprüfung der Wirkungen des Mindestlohns auf die private Nachfrage liegt bislang nicht vor. Erste Ergebnisse zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf den Monatslohn deuten auf eher geringe Effekte hin, da sich die Steigerungen in den Stundenlöhnen aufgrund des Rückgangs der Arbeitszeit nur begrenzt auf die Bruttomonatslöhne durchschlagen (siehe Rdnr. 79f.). Eine Beschränkung der Untersuchungsperspektive auf die Haushalte, die direkt von der Einführung des Mindestlohns betroffen sind, vernachlässigt allerdings mögliche darüber hinausgehende Effekte, beispielsweise in Form einer allgemeinen Lohnsteigerung infolge des Mindestlohns, die wiederum einen positiven Nachfrageimpuls auslöst. Umgekehrt sind auch andere Effekte denkbar. So weist Döhrn (2014) darauf hin, dass insbesondere Kleinbetriebe von der Einführung des Mindestlohns betroffen seien. Würden mindestlohnbedingte Lohnsteigerungen durch Rückgänge der Erträge dieser Kleinbetriebe kompensiert, könnte dies die Konsumausgaben der (Klein-) Unternehmerhaushalte senken. Ein besseres Verständnis für die Konsum- und Sparneigung der vom Mindestlohn betroffenen Haushalte sowie die Auswirkungen des Mindestlohns könnten ein interessanter Gegenstand künftiger Forschungsprojekte sein (vgl. Aitken et al. 2014 für eine entsprechende Studie für Großbritannien).

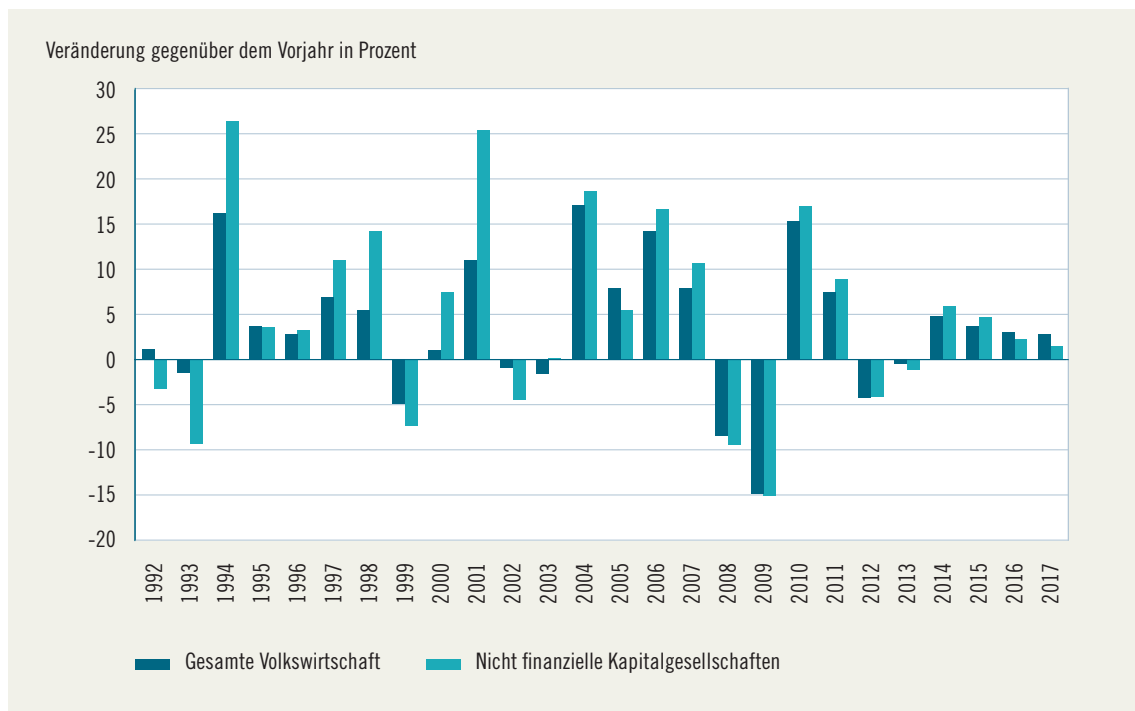
## 4.6 Ertragslage und Gewinne

**243** Der Mindestlohn kann auch Auswirkungen auf die Ertragslage und die Gewinne von Unternehmen haben. Die bisherigen Wirkungsanalysen zeigen einen negativen Effekt des Mindestlohns auf die Gewinnsituation von

Betrieben. Gesamtwirtschaftlich ist seit dem Jahr 2014 eine positive Entwicklung der Unternehmensgewinne zu verzeichnen.

- 244** Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind statistische Angaben zu Unternehmensgewinnen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verfügbar (Schwarz 2008; Statistisches Bundesamt 2018).<sup>50</sup> Die Unternehmensgewinne stiegen laut VGR zwischen den Jahren 2014 auf 2015 um 3,7 Prozent, von 2015 auf 2016 um 3,1 Prozent und von 2016 auf 2017 um 2,8 Prozent (Abbildung 4.4.). Der den Unternehmensgewinnen zugrunde liegende Wert für Nettobetriebsüberschüsse ist, jeweils bezogen auf das Vorjahr, 2015 um 3,9 Prozent, 2016 um 2,9 Prozent und 2017 um 2,8 Prozent gestiegen (ohne Abbildung). Unterhalb der Gesamtwirtschaft ist nur eine Unterteilung nach nichtfinanziellen und finanziellen Kapitalgesellschaften sowie privaten Haushalten einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck möglich.<sup>51</sup>

**Abbildung 4.4: Entwicklung der Unternehmensgewinne**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Stand März 2018.

- 245** Auf betrieblicher Ebene erlaubt das IAB-Betriebspanel eine kausale Wirkungsanalyse hinsichtlich der Ertragslage und Gewinnsituation von Betrieben. Dazu wird unter anderem das Jahresergebnis für das vergangene

<sup>50</sup> Ausgangspunkt für die Berechnung der Unternehmensgewinne in der VGR ist die Nettowertschöpfung eines Wirtschaftsbezirks bzw. Sektors. Durch Abzug der Arbeitnehmerentgelte wird der Betriebsüberschuss bzw. das Selbständigeneinkommen ermittelt, das die Entlohnung der unternehmerischen Leistung sowie das Entgelt für das eingesetzte eigene und fremde Sach- und Geldkapital der jeweiligen Wirtschaftseinheit darstellt und mithin als operatives Ergebnis aus der unternehmerischen Tätigkeit vor geleisteten Zinsen auf Fremdkapital und anderen empfangenen und geleisteten Vermögenseinkommen interpretiert werden kann. Die Unternehmensgewinne ergeben sich in den VGR schließlich durch Hinzurechnung von empfangenem Vermögenseinkommen und Abzug von geleistetem Vermögenseinkommen. Empfangene Vermögenseinkommen sind vor allem empfangene Zinsen und Ausschüttungen aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, während geleistete Vermögenseinkommen zumeist Zinsen und Pachten darstellen.

<sup>51</sup> Zu den finanziellen Kapitalgesellschaften gehören unter anderem alle privaten und öffentlichen Kreditinstitute, Versicherungsgesellschaften und weitere Einrichtungen der Finanzwirtschaft. Unter die nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften werden alle anderen Unternehmen einschließlich der Personengesellschaften, die als Quasi-Kapitalgesellschaften betrachtet werden, gefasst. Eine weitere Differenzierung beispielsweise nach Wirtschaftszweigen, Unternehmensgröße oder weiteren Merkmalen ist in den VGR nicht möglich. Dementsprechend sind auf Basis dieser Daten auch keine Analysen der Auswirkungen des Mindestlohns auf Betriebsüberschuss und Unternehmensgewinne möglich.



Geschäftsjahr in drei Kategorien – negatives Jahresergebnis (Reinverlust), ausgeglichenes Jahresergebnis und positives Jahresergebnis (Reingewinn) – abgefragt. Für diese Variable zeige sich für das Geschäftsjahr 2015 zunächst kein signifikanter Unterschied zwischen vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betrieben (Bossler et al. 2018: 89f.). Allerdings gäbe es einen geringen signifikant positiven Effekt des Mindestlohns auf die Wahrscheinlichkeit eines Reinverlusts (Bossler et al. 2018: 92). Eine Differenzierung für Betriebe in Ost- und Westdeutschland weist weder für Ostdeutschland noch für Westdeutschland einen mindestlohnbedingten Einfluss auf die kategoriale Angabe zum Jahresergebnis oder auf den Reinverlust aus (Bossler et al. 2018: 90). Alternativ kann im IAB-Betriebspanel die Profitabilität als Umsatz abzüglich Vorleistungen sowie abzüglich Lohnkosten (gemessen als Bruttolohnsumme) ermittelt werden. Dabei ist der Effekt des Mindestlohns auf die so gemessene Gewinnsituation negativ. In den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben fiel die Entwicklung der Gewinne zwischen den Jahren 2014 und 2015 um rund 9 Prozentpunkte niedriger aus als in nicht betroffenen Betrieben (Bossler et al. 2018: 97f.). Als Ursache dafür werden mindestlohnbedingte Anstiege der Arbeitskosten identifiziert. Auf Basis von qualitativen Interviews identifizieren Koch et al. (2018: 109ff.) drei Gruppen von Betrieben: Bei einer ersten Gruppe habe sich die Ertragslage durch den Mindestlohn nicht wahrnehmbar verändert. Zur zweiten Gruppe gehörten Betriebe, die zwar gewisse Gewinneinbußen hinnehmen mussten, jedoch nur in einem moderaten Ausmaß, sodass der Gewinn noch positiv und der Bestand des Betriebs nicht gefährdet war. Eine dritte Gruppe sehe infolge der Mindestlohneinführung ihren Bestand infrage gestellt. In letztgenannter Gruppe fanden sich unter den befragten Betrieben vor allem solche aus personalintensiv wirtschaftenden Branchen mit hohem Wettbewerbsdruck wie dem Speditionsgewerbe und der Landwirtschaft.

## 4.7 Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität

- 246** Die Einführung des Mindestlohns kann durch seine Auswirkungen auf einzelne Betriebe auch Folgen für die Wettbewerbssituation und Unternehmensdynamik in den betroffenen Branchen haben. Relevante Kennzahlen zur Beschreibung der Wettbewerbssituation bzw. der Wettbewerbsintensität sind die Umsatzkonzentration, die Unternehmensdichte und die Größenverteilung von Unternehmen. Veränderungen in diesen Kennzahlen sind insbesondere auf die Veränderung bei Markteintritten und -austritten von Unternehmen zurückzuführen. Daher wird nachfolgend die Entwicklung der Markteintritte und -austritte auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamts dargestellt. Für darüber hinausgehende Analysen bedarf es geeigneter Forschungsprojekte (vgl. Kapitel 5).<sup>52</sup> Generell ist davon auszugehen, dass sich mögliche Auswirkungen auf die Marktstruktur aufgrund des Mindestlohns erst mittel- bzw. langfristig vollziehen werden. Kurzfristig zeigte sich sowohl in betrieblichen Wirkungsanalysen als auch in den vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffenen Branchen und gesamtwirtschaftlich keine nennenswert veränderte Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität.
- 247** Marktaustritte können in der amtlichen Statistik anhand der Zahl der Gewerbeabmeldungen sowie über den Umfang von Unternehmensinsolvenzen abgebildet werden. Insolvenzen stellen den Teil der Marktaustritte dar, die aus wirtschaftlichen Gründen vollzogen werden mussten und bei denen keine geordnete Betriebsaufgabe erfolgte. Die Statistiken des Statistischen Bundesamts verzeichnen seit einigen Jahren einen kon-

<sup>52</sup> Das Statistische Bundesamt verweist darauf, dass Gewerbeanzeigen in der Gewerbeanzeigenstatistik eher übererfasst sind, weil nach einer Gewerbeanzeige nicht immer tatsächlich eine Gründung erfolgt. Gewerbeabmeldungen hingegen sind eher untererfasst, da nicht alle Betriebsaufgaben an die Gewerbeämter gemeldet werden (Angele 2007). Für Zeitvergleiche bzw. die Betrachtung zeitlicher Trends ist die Gewerbeanzeigenstatistik dennoch gut geeignet, sofern davon ausgegangen werden kann, dass die Über- und Untererfassung in den Meldungen über alle Jahre hinweg ähnlich groß ausfällt und nicht systematisch verzerrt ist. Zumindest für den Zeitraum von 2010 bis 2017 sind in den Daten zu den Gewerbeabmeldungen bzw. -abmeldungen keine Auffälligkeiten zu beobachten, sodass die Zeitreihen als verlässlich angesehen werden können.

tinuierlichen Rückgang sowohl der Gewerbeabmeldungen als auch der Insolvenzverfahren. Im Jahr 2015 gab es in Deutschland rund 361 Tsd. Gewerbeabmeldungen und rund 23 Tsd. Unternehmensinsolvenzen, im Jahr 2016 waren es rund 339 Tsd. Abmeldungen bzw. rund 22 Tsd. Insolvenzen. Damit sank die seit der Einführung der Insolvenzordnung im Jahr 1999 niedrigste Zahl der Insolvenzen im Jahr 2015 (Statistisches Bundesamt 2016b) im Jahr 2016 nochmals um 7 Prozent. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2017, für die bereits Daten vorliegen, betrug der Rückgang 8 Prozent. Die Entwicklungen in Branchen, die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffen waren, verliefen dabei ähnlich wie in der Gesamtwirtschaft (Abbildung 4.5).<sup>53</sup>

**248** Auch die Gewerbeanzeigen, d. h. Markteintritte, haben in der Gesamtwirtschaft von rund 437 Tsd. im Jahr 2011 auf rund 305 Tsd. im Jahr 2016 abgenommen (Abbildung 4.6). Ebenfalls im Zeitverlauf rückläufig war diese Zahl in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Branchen.<sup>54</sup> Innerhalb dieser Gruppe verlief die Entwicklung zwischen den Jahren 2014 und 2016 teilweise unterschiedlich, ohne dass ein unmittelbarer Bezug zur Mindestlohneinführung ersichtlich ist.

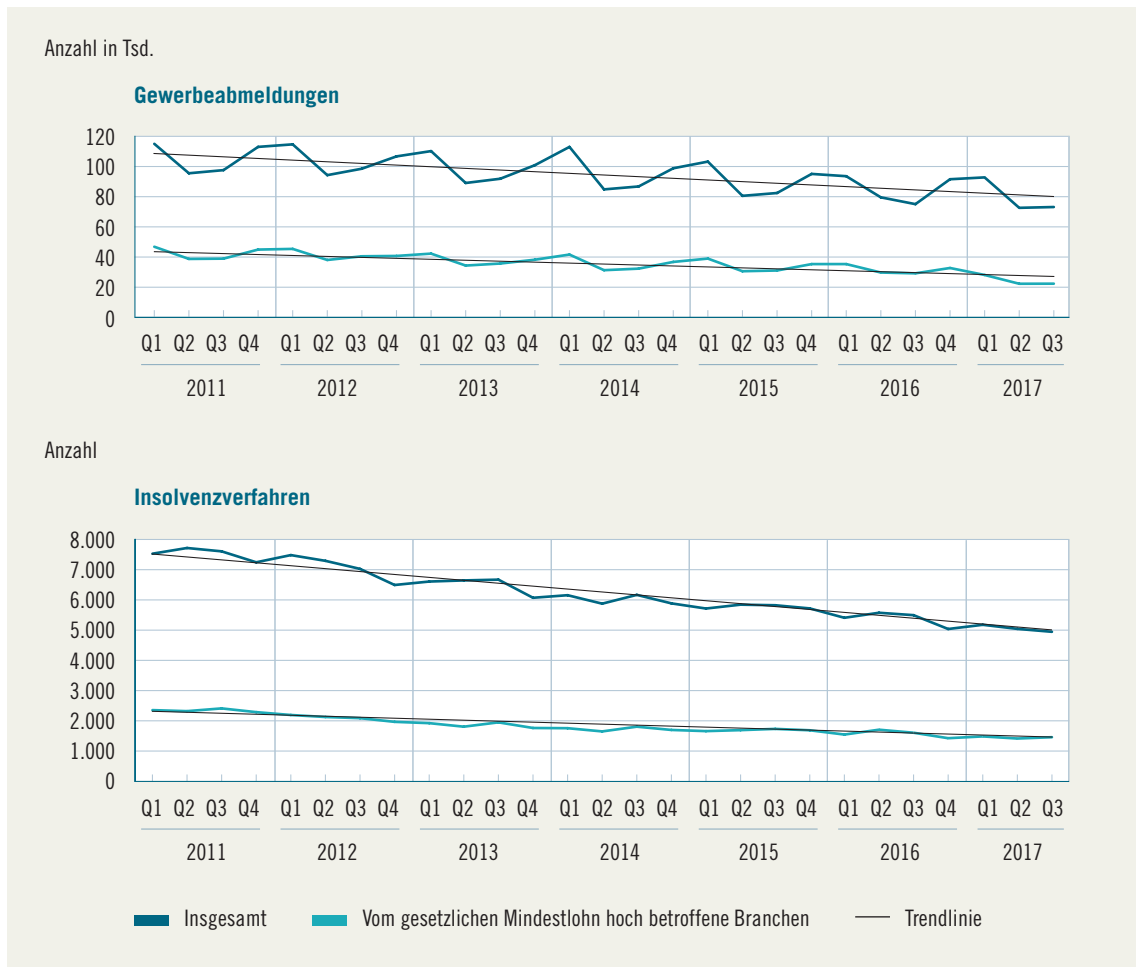
**249** Bossler et al. (2018: 100ff.) untersuchen auf Basis des IAB-Betriebspanels die Schließungswahrscheinlichkeit von vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betrieben. Dabei können sie keine Mindestlohneffekte auf die Schließungswahrscheinlichkeit feststellen. Dies gilt auch für weitere Differenzierungen nach West- und Ostdeutschland. Zudem vergleichen Bossler et al. (2018) Betriebsschließungen in den Jahren 2015 und 2016 für unterschiedlich stark von der Mindestlohneinführung betroffene Betriebe. Demnach hätten stark betroffene Betriebe im Jahr 2015 eine um 2,6 Prozentpunkte höhere Schließungswahrscheinlichkeit als nicht betroffene Betriebe gehabt. Für Betriebe mit niedriger bis mittlerer Betroffenheit ergäben sich keine oder sogar positive Effekte. Dies bedeute, dass sich Unterschiede in der Schließungswahrscheinlichkeit vornehmlich auf die besonders stark betroffenen Betriebe konzentrierten. Für das Jahr 2016 würden sich, unabhängig vom Grad der Betroffenheit, keine Unterschiede in der Schließungswahrscheinlichkeit zeigen. Da die Analysen sich aufgrund der verfügbaren Daten jedoch auf einen Querschnittsvergleich beschränken, können die Unterschiede nicht kausal auf die Einführung des Mindestlohns zurückgeführt werden.

**250** Ein weiterer Aspekt ist die Wettbewerbssituation, in der sich ein Betrieb befindet. Für die Gesamtheit der Betriebe berichten Bossler und Jaenichen (2017) auf Basis der IAB-QUEST-Befragung 2016, dass der größte Teil der Betriebe ihre Wettbewerbsposition als unverändert beschreibt. Nur 7 Prozent sähen eine Verschlechterung durch die Einführung des Mindestlohns, 3 Prozent eine Verbesserung. Von den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben berichtet mit 69 Prozent ebenfalls der Großteil eine unveränderte Wettbewerbssituation. 18 Prozent sähen gleichwohl eine Verschlechterung, 2 Prozent eine Verbesserung. Im IAB-Betriebspanel wird zudem der Wettbewerbsdruck, dem der eigene Betrieb ausgesetzt ist, als kategoriale Variable mit den

<sup>53</sup> In der Gewerbeanzeigenstatistik des Statistischen Bundesamts können im Gegensatz zur Insolvenzstatistik die Branchen nur bis zur Zweisteller-Ebene der WZ 2008 untergliedert werden. Aus diesem Grund besteht an dieser Stelle die Kategorie „vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Branchen“ nicht aus den in Info-Box 4 abgebildeten 20 Branchen, sondern aus den auf der höheren Ebene der Zweisteller aggregierten Branchen „Fischerei und Aquakultur“, „Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“, „Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz)“, „Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen“, „Schifffahrt“, „Post-, Kurier- und Expressdienste“, „Beherbergung“, „Gastronomie“, „Verlagswesen“, „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen, Kinos, Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Werbung und Marktforschung“, „Vermietung von beweglichen Sachen“, „Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien“, „Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.“, „Spiel-, Wett- und Lotteriewesen“, „Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung“, „Reparatur von DV-Geräten und Gebrauchsgütern“. Die Hausmeisterdienste wurden nicht berücksichtigt, da der entsprechende „Zweisteller“ auch die Ausnahmebranche „Garten- und Landschaftsbau sowie Erbringung von sonstigen gärtnerischen Dienstleistungen“ umfasst, die mehr Beschäftigte aufweist als die Hausmeisterdienste. Zudem sind per Definition „Private Haushalte mit Haushaltspersonal“ nicht in der Gewerbeanzeigenstatistik enthalten.

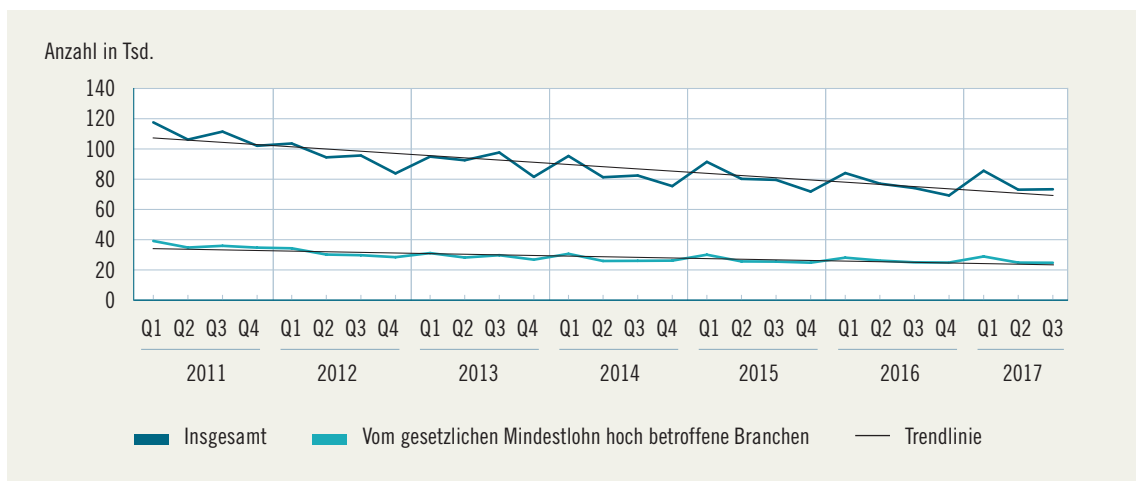
<sup>54</sup> Potenzielle Markteintritte (d. h. potenzielle Unternehmen, die sich letztlich gegen einen Markteintritt entschieden haben) können nicht abgebildet werden, sodass die Entscheidung gegen einen Markteintritt nicht erfasst werden kann.

**Abbildung 4.5: Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren**



Anmerkung: Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit für die Gewerbeabmeldungen ist in Fußnote 53 beschrieben, für Insolvenzverfahren in Info-Box 4.  
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Gewerbeanzeigen- und Insolvenzstatistik.

**Abbildung 4.6: Entwicklung der Gewerbeanzeigen**



Anmerkung: Die Auswahl der Branchen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Fußnote 53 beschrieben.  
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Gewerbeanzeigenstatistik.

Antwortmöglichkeiten „kein“, „geringer“, „mittlerer“ oder „hoher“ Wettbewerbsdruck abgefragt. Bei einer regional differenzierten Betrachtung sei erkennbar, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Ostdeutschland über einen signifikant gestiegenen hohen Wettbewerbsdruck berichteten, während sich für Westdeutschland keine Mindestlohneffekte bezüglich des Wettbewerbsdrucks zeigten (Bossler et al. 2018: 85). Darüber hinaus verdeutlichen Bossler et al. (2018: 142ff.), dass neben den direkten Auswirkungen des Mindestlohns auf den Wettbewerbsdruck auch die Effekte des Mindestlohns auf die Zielgrößen „Neueinstellungen“, „Entlassungen“, „Arbeitszeitreduzierung“ und „Preiserhöhungen“ mit dem wahrgenommenen Wettbewerbsdruck variieren. So deuten die Befunde darauf hin, dass sich Beschäftigungs-, Arbeitszeit- und Preisanpassungen auf Betriebe konzentrieren, die unter hohem Wettbewerbsdruck stünden. In der qualitativen Studie von Koch et al. (2018: 108f.) wird von Fällen berichtet, in denen sich durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns der Preiswettbewerb vermindert habe. Dies sei jedoch auf einzelne Branchen bzw. Regionen beschränkt gewesen. Infolge des verminderten Unterbietungswettbewerbs seien zum Teil auch verstärkt Kooperationen mit Wettbewerbern eingegangen worden. Dabei gebe es aber keine eindeutigen Belege für einen ursächlichen Zusammenhang mit dem Mindestlohn.

# 5 Forschungsperspektiven



# 5 Forschungsperspektiven

- 251** Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland stellt angesichts der – mit wenigen Ausnahmen – flächendeckenden Geltung besondere Ansprüche an die wissenschaftliche Evaluation. Die Mindestlohnkommission hat für viele der zentralen Themenbereiche wie Auswirkungen auf Löhne, Beschäftigung, erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher („Aufstockerinnen und Aufstocker“) sowie Betriebe und Unternehmen eine Reihe von wichtigen Forschungsprojekten initiiert und beauftragt (vgl. Abschnitt 1.7 für einen Überblick über die beauftragten Studien). Diese Forschungsprojekte haben erstmals auf einer breiten Datenbasis aufbauende Erkenntnisse zu den kausalen Effekten des gesetzlichen Mindestlohns geliefert und zu einem besseren Verständnis von dessen Wirkungen beigetragen. Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, wie schwierig es trotz hoher methodischer Kompetenz ist, aussagekräftige und belastbare Ergebnisse auf Basis der verfügbaren Daten zu generieren. Dies hängt maßgeblich mit den Schwierigkeiten zusammen, den Stundenlohn exakt zu berechnen, vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte und Betriebe zu identifizieren und geeignete Kontrollgruppen abzugrenzen.
- 252** Einen wichtigen methodischen Beitrag zur Mindestlohnforschung könnte, gerade angesichts der divergierenden Zahlen zu Löhnen und Arbeitszeiten am unteren Rand der Lohnverteilung, ein detaillierter Vergleich der zentralen Datensätze leisten. Zu diesen Datensätzen zählen die Verdienststrukturerhebungen (VSE) bzw. die Verdiensterhebungen (VE) des Statistischen Bundesamts, das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) und das Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS). Dies würde zu mehr Transparenz und einem besseren Verständnis der unterschiedlichen Ergebnisse, gerade auch hinsichtlich der Arbeitszeitangaben, beitragen sowie die datensatzspezifischen Vor- und Nachteile verdeutlichen.
- 253** Die bislang vorliegenden Studien haben sich, angesichts der verfügbaren Daten, vorrangig auf die Phase unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns, also die Jahre 2015 und 2016, und damit die kurzfristigen Auswirkungen konzentriert. Angesichts der vielen noch offenen Fragen ist eine Verstärkung der Forschungsarbeiten angezeigt, die sich neben der Evaluation der mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Mindestlohneinführung auch dezidiert mit der ersten Mindestlohnanpassung auf 8,84 Euro befassen sollten. Zudem gibt es eine Reihe von bislang kaum oder nur unzureichend adressierten Themenfeldern, die einer eingehenderen Analyse bedürfen. Vor diesem Hintergrund sieht die Mindestlohnkommission bei folgenden Themen einen priorisierten Forschungsbedarf:
- 254** Von zentraler Bedeutung ist weiterhin die kausale Wirkungsanalyse des Mindestlohns auf Löhne, Lohnstruktur und Arbeitszeit. Dafür ist das SOEP derzeit trotz aller methodischer Limitationen nach den bisherigen Erfahrungen und veröffentlichten Forschungsarbeiten der geeignetste Datensatz. Die VSE/VE-Daten liegen derzeit nicht als Paneldaten im Längsschnitt vor und kommen daher für eine solche Analyse nur begrenzt in Betracht. Bei entsprechenden Modifikationen der VSE/VE könnten diese künftig allerdings auch für kausale Wirkungsanalysen genutzt werden (vgl. hierzu auch Rdnr. 66 hinsichtlich der Empfehlungen zur Verbesserung der Datenqualität). Die vorliegenden umfassenden Studien von Burauel et al. (2018) zur Lohnstruktur und von Bonin et al. (2018) zur Arbeitszeit haben auf Basis des SOEP eine erste Abschätzung zu den kausalen Wirkungen in den Jahren 2015 und 2016 geliefert. Für die mittelfristige Perspektive sollte im Rahmen des gewählten Untersuchungsdesigns eine Aktualisierung für die Jahre 2017 und 2018 sowie, wo auf Basis der verfügbaren Daten möglich, eine inhaltliche Erweiterung vorgenommen werden. Mit Blick auf die Lohnstruktur könnten beispielsweise die Auswirkungen auf Sonderzahlungen betrachtet werden. Hinsicht-

lich der Arbeitszeit könnten tiefergehende Analysen zu bezahlter und unbezahlter Mehrarbeit durchgeführt werden. Von Interesse ist auch die Mobilität von Beschäftigten im Niedriglohnbereich und die damit verbundene Frage, inwiefern die Entlohnung im Mindestlohnbereich für diese Beschäftigten ein vorübergehendes oder dauerhaftes Phänomen darstellt. Wünschenswert ist zudem die Einordnung der Befunde in vorhandene andere Forschungsergebnisse auf Basis beispielsweise des PASS, des Mikrozensus oder der Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamts. In diesem Kontext sind auch weitere Analysen zum Zusammenhang von Stunden- und Monatsverdienst von Interesse.

- 255** Neben quantitativen Analysen sollten für ein besseres Verständnis der Wirkungsmechanismen des Mindestlohns auf der betrieblichen und individuellen Ebene auch weiterhin qualitative Forschungsdesigns zum Einsatz kommen (vgl. exemplarisch die Studie von Koch et al. 2018). Dies erscheint insbesondere mit Blick auf die Durchsetzung und Einhaltung des Mindestlohns sowie die Auswirkungen auf die Schattenwirtschaft ein geeigneter Ansatz, der auch in Großbritannien bei einer Reihe von Studien im Auftrag der Low Pay Commission zur Anwendung kam, die sich mit dem Thema Compliance befasst haben (Ipsos Mori 2012; Low Pay Commission 2017b). In diesem Kontext könnte auch die Rolle von Hinzuverdienstgrenzen, beispielsweise bei der Anrechnung von Lohneinkommen auf Sozialleistungen, oder die Versicherungs- und Steuerpflicht bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen näher beleuchtet werden. Zudem kann das Verständnis zur Entwicklung des innerbetrieblichen Lohngefüges und weiterer Wirkungskanäle des Mindestlohns durch die qualitative Forschung erhöht werden. Mit Blick auf die Befragung von Betrieben sollte zudem ein Augenmerk auf die Rolle des Mindestlohns zur Verwirklichung der im Gesetz genannten funktionierenden und fairen Wettbewerbsbedingungen gelegt werden.
- 256** Mit Blick auf die Frage von Kontrollen und Compliance sind ebenfalls qualitative Projekte denkbar. Diese könnten sich mit der konkreten Umsetzung des Mindestlohns vor Ort befassen. Dazu könnten relevante Akteure unter anderem bei Zollbehörden, Betrieben, Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften befragt werden. Denkbar sind auch branchenspezifische Schwerpunktsetzungen. Darüber hinaus ist eine internationale Perspektive denkbar, die sich mit den institutionellen Rahmenbedingungen in anderen Ländern und den dortigen Erfahrungen bei der Umsetzung befasst.
- 257** Ein Schwerpunkt werden auch künftig die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung sein. Bonin et al. (2018) haben in ihrer breit angelegten Studie diverse Datensätze genutzt, nach verschiedenen Ebenen (Regionen, Betrieben und Branchen) differenziert und auch verschiedene Größen wie Beschäftigungsniveau, Beschäftigungsübergänge oder Beschäftigungsfluktuation untersucht. Neben der Erweiterung der Analysen um eine mittelfristige Perspektive erscheint vor allem eine tiefergehende Analyse der betrieblichen Beschäftigungsbewegungen, also des Einstellungs- und Entlassungsverhaltens von Betrieben, von Interesse. Im Rahmen der Beschäftigungsfluktuation könnten auch die Abgänge von ausschließlich geringfügig Beschäftigten in der unmittelbaren Zeit nach Einführung des Mindestlohns noch weiter untersucht werden.
- 258** Mit Blick auf die Beschäftigungswirkung des Mindestlohns sollten auch die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Selbständigkeit und insbesondere die Solo-Selbständigkeit untersucht werden. Hierzu liegen bislang noch keine Erkenntnisse vor. Im Rahmen der Branchenmindestlohnevaluation konnte für das Dachdeckerhandwerk in Ostdeutschland eine deutliche Zunahme der Solo-Selbständigkeit nachgewiesen werden



(infas/ZEW 2011). Mit einem ähnlichen Ansatz könnten nun die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in verschiedenen Branchen und Regionen untersucht werden.

- 259** Der Mindestlohn hat eine Reihe von Anpassungsmaßnahmen auf betrieblicher Ebene ausgelöst (vgl. ausführlich Bossler et al. 2018). Daher sollten auch hier die mittelfristigen Auswirkungen der Einführung sowie der Erhöhung des Mindestlohns in den Blick genommen werden. Ausgehend von den vorliegenden Arbeiten auf Basis des IAB-Betriebspanels sollte eine Verstetigung der Analyse wichtiger betrieblicher Parameter wie beispielsweise Produktivität, Ertragslage oder Weiterbildungsverhalten erfolgen. Die Auswertung der IAB-Stellenerhebung könnte mit Blick auf das Einstellungsverhalten von Betrieben weiteren Aufschluss auf veränderte Anforderungsprofile bei ausgeschriebenen Stellen geben (vgl. Rdnr. 194).
- 260** Hinsichtlich der Wettbewerbsdimension ist zudem ein besseres Verständnis der Auswirkungen des Mindestlohns auf die regionale und branchenspezifische Wettbewerbsintensität von Interesse. Dabei sollte auch geprüft werden, inwiefern die im Mindestlohngesetz genannten funktionierenden und fairen Wettbewerbsbedingungen operationalisiert werden können. Hierfür scheint ein Rückgriff auf das Mannheimer Unternehmenspanel (vgl. Rdnr. 57) sinnvoll, dessen weitreichende Abdeckung aller Unternehmen in Deutschland Differenzierungen für regionale und branchenspezifische Analysen erlaubt. Zudem sind damit weiterführende Untersuchungen zur Ertragslage und Produktivität denkbar, die die bisherigen Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels erweitern und ergänzen würden.
- 261** Erste Studien haben die Auswirkungen des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen in den Blick genommen (vgl. z. B. Lesch 2017; Bispinck 2017). Spürbare Veränderungen, soweit vorhanden, sind allerdings eher in der mittleren bis langen Frist zu erwarten. Nach der zweiten Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2019 wäre ein geeigneter Zeitpunkt, um eine erste umfassendere Bilanz zu ziehen. Dabei könnten beispielsweise der Zusammenhang von Mindestlohn und Tarifverhandlungen, Tarifgitter, die Entwicklung der Tarifbindung und die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Arbeit der Betriebsräte untersucht werden.
- 262** Mit Blick auf die Auswirkungen des Mindestlohns auf die sozialen Sicherungssysteme (vgl. Abschnitt 2.5.3) fehlt bislang eine Abschätzung des quantitativen Beitrags der Mindestlohneinführung beispielsweise zu den Rentenanpassungen seit 2015 oder zu den Einnahmen der Träger der sozialen Sicherung. In Anknüpfung an vorhandene Ex-Ante-Schätzungen (vgl. z. B. Ehrentraut et al. 2013) könnte nun auf Basis der beobachteten Lohn- und Beschäftigungswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns eine differenzierte Analyse vorgenommen werden.
- 263** Es wurde mitunter argumentiert, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns einen positiven Effekt auf die private Nachfrage habe, da der Mindestlohn insbesondere Haushalten mit niedrigerem Einkommen und höherer Konsumneigung zugutekomme. Zur empirischen Fundierung liegen allerdings kaum aktuelle Analysen für Deutschland vor. Entsprechend der Studie von Aitken et al. (2014) für Großbritannien könnte auf Basis geeigneter Datensätze eine Analyse des Konsum- und Sparverhaltens von Haushalten verschiedener Einkommensgruppen sowie, soweit möglich, eine Abschätzung der kausalen Effekte der Mindestlohneinführung auf das Konsum- und Sparverhalten vorgenommen werden.
- 264** Als eine der offensichtlichsten Reaktionen auf die Einführung des Mindestlohns war die Anpassung der Preise in einigen besonders vom Mindestlohn betroffenen Branchen zu beobachten. Hinsichtlich der amtlichen Statistik beschränken sich die bislang vorliegenden Ergebnisse auf eine rein deskriptive Auswertung. Es sollte

geprüft werden, inwiefern darüber hinausgehende kausalanalytische Studien möglich sind (vgl. für einen internationalen Überblick Lemos 2008; für eine Auswertung zu Großbritannien vgl. Wadsworth 2010).

- 265** Schließlich sollte im Sinne einer vorbereitenden Expertise das Analysepotenzial der in dem Projekt „Amtliche Firmendaten für Deutschland (AFiD)“ zusammenführbaren Daten der amtlichen Statistik für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns untersucht und bewertet werden. Auch die Erkenntnisse aus dem abgeschlossenen Projekt „KombiFiD – Kombinierte Firmendaten für Deutschland“ sollten vor diesem Hintergrund bewertet werden. Die Projekte haben bzw. hatten zum Ziel, die Einzeldaten der amtlichen Wirtschafts- und Umweltstatistiken, die bislang nur als Querschnittsdaten vorlagen, über das Unternehmensregister des Statistischen Bundesamts, teilweise auch mit Daten der Bundesagentur für Arbeit und der Bundesbank, für wissenschaftliche Forschungszwecke zu verknüpfen und als Längsschnittdatensätze zur Verfügung zu stellen (Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2018). Relevant erscheinen unter anderem die Informationen der Strukturerhebungen im Dienstleistungsbereich mit umfangreichen Informationen zur Zahl der Beschäftigten, den Umsätzen, Einnahmen, Investitionen sowie den Personalkosten von Unternehmen. Im Rahmen der Studie wäre auch zu prüfen, welche Analysepotenziale die Verknüpfung der Verdienststrukturerhebung mit den AFiD-Daten bietet.
- 266** Neben den von der Mindestlohnkommission beauftragten Forschungsprojekten wird eine Vielzahl weiterer Forschungsarbeiten an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen durchgeführt, die sich mit den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns befassen. Die Erkenntnisse dieser Mindestlohnforschung werden von der Mindestlohnkommission und ihrer Geschäftsstelle auch weiterhin aufmerksam verfolgt und ausgewertet. Mit Veranstaltungen wie dem Wissenschaftsworkshop, den die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn im September 2017 durchgeführt hat, wird die Mindestlohnkommission auch künftig einen Beitrag für den wissenschaftlichen Austausch und die Weiterentwicklung der Mindestlohnforschung in Deutschland leisten.

# 6 Literatur



## 6 Literatur

- Aitken, Andrew, Peter Dolton und Jonathan Wadsworth (2014), Did the minimum wage change consumption, saving and debt behaviour?, Report to the Low Pay Commission, London.
- Amlinger, Marc, Reinhard Bispinck und Thorsten Schulten (2016), Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven, WSI-Report 28, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Angele, Jürgen (2007), Gewerbeanzeigen 2006 – Gründungen und Schließungen, *Wirtschaft und Statistik*, 2007(6), 567-576.
- Antoni, Manfred, Andreas Ganzer und Philipp vom Berge (2016), Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) 1975–2014, FDZ-Datenreport 04/2016, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Arni, Patrick, Werner Eichhorst, Nico Pestel, Alexander Spermann und Klaus F. Zimmermann (2014), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, *Schmollers Jahrbuch*, 134(2), 149-182.
- Arpaia, Alfonso, Pedro Cardoso, Aron Kiss, Kristine Van Herck und Anneleen Vandeplas (2017), Statutory minimum wages in the EU: Institutional settings and macroeconomic implications, IZA Policy Paper 124, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Bachmann, Ronald, Bernhard Boockmann, Merve Cim, Rahel Felder, Hanna Frings, Laura Janisch, Sandra Schaffner, Jochen Späth und Marcus Tamm (2018), Vergleich von Datenquellen für eine Analyse von Übergängen am Arbeitsmarkt, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Essen u. a.
- Bachmann, Ronald, Wolfgang Düring, Hanna Frings, Lisa Sofie Höckel und Fernanda Martinez Florez (2017), Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – Eine Bestandsaufnahme, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 66(3), 209-237.
- Bachmann, Ronald und Rahel Felder (2018), Erfassung von Minijobmeldungen in den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), RWI Materialien 125, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Battisti, Michele, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara (2015), Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, *ifo Schnelldienst*, 68(22), 22-25.
- BAuA [Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin] (2016), Arbeitszeitreport Deutschland 2016, Dortmund.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Sandra Dummert und Esther Ostmeier (2017a), Mindestlohn: Längsschnittstudie für sächsische Betriebe, IAB-Forschungsbericht 7/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2015), Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben, IAB-Kurzbericht 6/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2017b), Training and minimum wages: First evidence from the introduction of the minimum wage in Germany, *IZA Journal of Labor Economics*, 6(8), 1-22.
- Benassi, Chiara (2011), The implementation of minimum wage: Challenges and creative solutions, Global Labour University Working Paper 12, International Labour Office, Genf.
- Bersch, Johannes, Sandra Gottschalk, Bettina Müller und Michaela Niefert (2014), The Mannheim enterprise panel (MUP) and firm statistics for Germany, ZEW Discussion Paper 14–104, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bispinck, Reinhard (2017), Mindestlöhne und Tarifpolitik – Ergebnisse des WSI-Niedriglohn-Monitoring, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 523-532.

- Blossfeld, Hans-Peter, Jutta von Maurice und Friedrich Schneider (2011), The national educational panel study: need, main features, and research potential, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 14(Supplement 2), 5-17.
- BMBF [Bundesministerium für Bildung und Forschung] (2018), Berufsbildungsbericht 2018, Bonn.
- Boeri, Tito und Jan van Ours (2013), The economics of imperfect labor markets, Princeton: Princeton University Press, 2. Auflage.
- Böhlke, Nils und Thorsten Schulten (2014), Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland, in: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (Hrsg.), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Böttrop, 30-39.
- Bonin, Holger, Ingo Isphording, Annabelle Krause, Andreas Lichter, Nico Pestel, Ulf Rinne, Marco Caliendo, Cosima Obst, Malte Preuss, Carsten Schröder und Markus G. Grabka (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Evaluation Office Caliendo, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bonn u. a.
- Böning, Marta und Micha Klapp (2017), Rechtsprechung zum Mindestlohngesetz: Geklärte und offene Fragen, *Soziale Sicherheit*, 66(5), 190-197.
- Böning, Marta und Torsten Walter (2015), Mindestlohn vor Gericht, *Arbeitsrecht im Betrieb*, 2015(10), 46-49.
- Böning, Marta und Torsten Walter (2016), Gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland: Jahresbilanz der Rechtsprechung, *Soziale Sicherheit*, 65(1), 16-21.
- Boockmann, Bernhard, Roland Döhrn, Max Groneck und Hans Verbeek (2010), Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Tübingen u. a.
- Borjas, George J. (2015), Labor economics, New York: McGraw-Hill Education, 7. Auflage.
- Bosch, Gerhard, Karen Jaehrling und Claudia Weinkopf (2015), Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis – Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung, WISO direkt 6/2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bossler, Mario und Sandra Broszeit (2016), Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage, *Labour*, 31(4), 480-493.
- Bossler, Mario und Hans-Dieter Gerner (2016), Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data, IAB-Discussion Paper 10/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bossler, Mario, Nicole Gürtzgen, Benjamin Lochner, Ute Betzl, Lisa Feist und Jakob Wegmann (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bossler, Mario und Christian Hohendanner (2016), Freie Mitarbeit statt Mindestlohn? Werk- und Dienstverträge in deutschen Betrieben vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, *Sozialer Fortschritt*, 65(8), 195-201.
- Bossler, Mario und Ursula Jaenichen (2017), Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 482-490.
- Bossler, Mario und Joachim Möller (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, IAB-Stellungnahme 1/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bound, John, Charles Brown und Nancy Mathiowetz (2000), Measurement error in survey data, *Handbook of Econometrics*, 5, 3705-3843.
- Braun, Helge, Roland Döhrn, Michael Krause, Martin Micheli und Torsten Schmidt (2017), Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus neoklassisch geprägter Perspektive, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Brautzsch, Hans-Ulrich und Birgit Schultz (2017), The minimum wage effects on skilled crafts sector in Saxony-Anhalt, IWH Discussion Paper 31/2017, Halle Institut für Wirtschaftsforschung, Halle.
- Brenke, Karl (2015), Selbständige Beschäftigung geht zurück, *DIW Wochenbericht*, 82(36), 790-796.

- Brenke, Karl und Kai-Uwe Müller (2013), Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, *DIW Wochenbericht*, 80(39), 3-17.
- Brenke, Karl und Gert G. Wagner (2014), Mindestlohn ante portas, *Wirtschaftsdienst*, 94(6), 392-396.
- Brochu, Pierre und David A. Green (2013), The impact of minimum wages on labour market transitions, *Economic Journal*, 123(573), 1203-1235.
- Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann und Steffen Sirries (2017), Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017, Aktuelle Berichte 4/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann und Ehsan Vallizadeh (2015), Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktuelle Berichte 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, Herbert, Nina Rother und Jürgen Schupp (Hrsg.) (2016), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. Forschungsbericht 29, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bruckmeier, Kerstin und Sebastian Becker (2018), Auswirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin, Hans Dietrich, Thomas Kruppe, Joachim Möller, Gesine Stephan, Michael Stops, Enzo Weber, Jürgen Wiemers, Joachim Wolff und Ines Zapf (2014), Zur Stärkung der Tarifautonomie und Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, IAB-Stellungnahme 3/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin und Jürgen Wiemers (2014), Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht 7/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruttel, Oliver, Arne Baumann und Ralf Himmelreicher (2017), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 473-481.
- Bundesagentur für Arbeit (2017a), Arbeitsmarkt 2016, 64. Jahrgang, Sondernummer 2, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2017b), Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Fluchtmigration März 2017, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2018a), Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Fluchtmigration März 2018, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2018b), Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Eckwerte (Monatszahlen), Tabellen, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.
- Bundesregierung (2017), Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Berlin.
- Burauel, Patrick, Marco Caliendo, Alexandra Fedorets, Markus M. Grabka, Carsten Schröder, Jürgen Schupp und Linda Wittbrodt (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, *DIW Wochenbericht*, 84(49), 1109-1123.
- Burauel, Patrick, Markus M. Grabka, Carsten Schröder, Marco Caliendo, Cosima Obst und Malte Preuss (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo, Berlin.
- Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo und André Zylberberg (2014), *Labor economics*, Cambridge, MA: MIT Press, 2. Auflage.
- Caliendo, Marco, Alexandra Fedorets, Malte Preuss, Carsten Schröder und Linda Wittbrodt (2017a), The short-run employment effects of the German minimum wage reform, IZA Discussion Paper 11190, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Caliendo, Marco, Alexandra Fedorets, Malte Preuss, Carsten Schröder und Linda Wittbrodt (2017b), The short-term distributional effects of the German minimum wage reform, IZA Discussion Paper 11246, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Card, David (1992), Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage, *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1), 22-37.

- Card, David und Alan B. Krueger (1994), Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 84(4), 772-793.
- Card, David und Alan B. Krueger (1995), *Myth and measurement. The new economics of the minimum wage*, Princeton: Princeton University Press.
- Christl, Michael, Monika Köppl-Turyna und Dénes Kucsera (2017), Revisiting the employment effects of minimum wages in Europe, *German Economic Review*, Early view.
- CLEVIS Consult (2016), *Veränderungen der Praktika über die Zeit. Vorjahresvergleich der Praktika hinsichtlich Dauer und Pflichtcharakter*, München.
- Deutsche Rentenversicherung (2016), *Versichertenbericht 2016*, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung (2017), *Versichertenbericht 2017*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2014), *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)*, Bundestagsdrucksache 18/1558.
- Deutscher Bundestag (2016a), *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2015*, Bundestagsdrucksache 18/7525.
- Deutscher Bundestag (2016b), *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns*, Bundestagsdrucksache 18/8513.
- Deutscher Bundestag (2016c), *Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Klaus Ernst, Bundestagsdrucksache 18/10551, Frage Nr. 23*.
- Deutscher Bundestag (2016d), *Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion Die Linke „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ Bundestagsdrucksache 18/4183 und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ – Ausschussdrucksache 18(11)504. Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 18(11)558*.
- Deutscher Bundestag (2017), *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Kontrolle von Mindestlöhnen 2016*, Bundestagsdrucksache 18/11475.
- Deutscher Bundestag (2018), *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2017*, Bundestagsdrucksache 19/875.
- Döhrn, Roland (2014), *Falsche Hoffnungen. Der Mindestlohn gibt kaum Impulse für die Konjunktur*, RWI Position 58, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Dolton, Peter und Chiara R. Bondibene (2012), *The international experience of minimum wages in an economic downturn*, *Economic Policy*, 27(69), 99-142.
- Dolton, Peter, Chiara R. Bondibene und Michael Stops (2015), *Identifying the employment effect of invoking and changing the minimum wage: A spatial analysis of the UK*, *Labour Economics*, 37(December 2015), 54-76.
- Dube, Arindrajit, T. William Lester und Michael Reich (2016), *Minimum wage shocks, employment flows, and labor market frictions*, *Journal of Labor Economics*, 34(3), 663-704.
- Dütsch, Matthias, Ralf Himmelreicher und Clemens Ohlert (2017), *Zur Berechnung von Bruttostundenlöhnen – Verdienst(struktur)erhebung und Sozio-oekonomisches Panel im Vergleich*, SOEP Paper 911, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Ehrentraut, Oliver, Lisa Krämer und Johannes Weisser (2013), *Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenanpassung. Abschlussbericht*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Eichhorst, Werner, Tina Hinz, Paul Marx, Andreas Peichl, Nico Pestel, Sebastian Sieglösch, Eric Thode und Verena Tobsch (2012), *Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Eurofound [European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions] (2017), *Statutory minimum wages in the EU 2017*, Dublin.
- Europäische Zentralbank (2011), *Die Geldpolitik der EZB*, Frankfurt am Main.
- Falk, Armin, Ernst Fehr und Christian Zehnder (2006), *Fairness perceptions and reservation wages. The behavioral effects of minimum wage laws*, *Quarterly Journal of Economics*, 121(4), 1347-1381.



- Falk, Claudia (2016), Ein Jahr gesetzlicher Mindestlohn. Wer profitiert? Wo hapert es noch?, *Soziale Sicherheit*, 65(1), 9-15.
- Falk, Claudia (2018), „Die Aufzeichnung der Arbeitszeit ist das A und O!“. Unterwegs mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Prüfung von Gaststätten, *Magazin für Beamtinnen und Beamte (hg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund)*, 2018(2), 4-9.
- Falk, Claudia und Robby Riedel (2017), Über zwei Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Umsetzung, Wirkungen, Umgehungen und Kontrollen, *Soziale Sicherheit*, 66(5), 177-185.
- Fischer, Gabriele, Florian Janik, Dana Müller und Alexandra Schmucker (2008), Das IAB-Betriebspanel – von der Stichprobe über die Erhebung bis zur Hochrechnung, FDZ-Methodenreport 01/2008, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Fitzenberger, Bernd und Annabelle Doerr (2016), Konzeptionelle Lehren aus der ersten Evaluationsrunde der Branchenmindestlöhne in Deutschland, *Journal for Labour Market Research*, 49(4), 329-346.
- Flick, Uwe (Hrsg.) (2006), *Qualitative Evaluationsforschung: Konzepte, Methoden, Umsetzung*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Flick, Uwe (2009), Qualitative Methoden in der Evaluationsforschung, *Zeitschrift für qualitative Forschung*, 10(1), 9-18.
- Flinn, Christopher J. (2010), *The minimum wage and labor market outcomes*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2018), Datenangebot: Amtliche Firmendaten. Abrufbar unter: <http://www.forschungsdatenzentrum.de/afid.asp> [Abfragedatum: 13.06.2018].
- Frank, Thomas und Christopher Grimm (2010), Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte, November 2010, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Franz, Wolfgang (2013), *Arbeitsmarktökonomik*, Berlin u. a.: Springer Gabler, 8. Auflage.
- Frentzen, Kathrin, Martin Beck und Jonas Stelzer (2018), Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns, *Wirtschaft und Statistik*, 2018(1), 35-51.
- Fuchs, Johann, Markus Hummel, Christian Hutter, Sabine Klinger, Susanne Wanger und Gerd Zika (2017), IAB-Prognose für 2017/2018. Arbeitsvolumen so hoch wie nie, IAB-Kurzbericht 21/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- G.I.B. [Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung] (Hrsg.) (2014), *Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann*, Böttingen.
- Garloff, Alfred (2017), Side effects of the introduction of the German minimum wage on employment and unemployment: Evidence from regional data – Update, Diskussionspapier 4, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Garming, Hildegard (2016), Auswirkungen des Mindestlohns in Landwirtschaft und Gartenbau: Erfahrungen aus dem ersten Jahr und Ausblick, Thünen Working Paper 53, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.
- Garnitz, Johanna und Klaus Wohlrabe (2016a), ifo Managerbefragung Frühjahr 2016: Erfahrung mit Flüchtlingen und ihrer Integration, *ifo Schnelldienst*, 69(10), 61-64.
- Garnitz, Johanna und Klaus Wohlrabe (2016b), ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2016, *ifo Schnelldienst*, 69(1), 38-40.
- Glemser, Axel, Astrid Kunert und Simon Huber (2017), Einführung und Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland – Eine qualitative Studie im Auftrag des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), SOEP Survey Papers 474: Series C, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/SOEP, Berlin.
- Grabka, Markus M. und Carsten Schröder (2018), Ungleichheit in Deutschland geht bei Stundenlöhnen seit 2014 zurück, stagniert aber bei Monats- und Jahreslöhnen, *DIW Wochenbericht*, 85(9), 158-166.
- Grossman, Jean Baldwin (1983), The impact of the minimum wage on other wages, *Journal of Human Resources*, 18(3), 359-378.
- Heining, Jörg, Theresa Scholz und Stefan Seth (2013), Linked-Employer-Employee-Daten des IAB: LIAB-Querschnittmodell 2 1992–2010 (LIAB QM2 9310), FDZ-Datenreport 02/2013, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- Heise, Arne (2017), Reconciling facts with fiction: Minimum wages in a post-Keynesian perspective, Discussion Paper 64, Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien, Hamburg.
- Herr, Hansjörg, Alexander Herzog-Stein, Jürgen Kromphardt, Camille Logeay, Patrick Nüß, Toralf Pusch, Thorsten Schulten, Andrew Watt und Rudolf Zwiener (2017), Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Herr, Hansjörg, Milka Kazandziska und Silke Mahnkopf-Praprotnik (2009), The theoretical debate about minimum wages, Global Labour University Working Paper 6, Kassel.
- Heumer, Moritz, Hagen Lesch und Christoph Schröder (2013), Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, *IW-Trends*, 40(1), 19-36.
- Himmelreicher, Ralf, Philipp vom Berge, Bernd Fitzenberger, Roland Günther und Dana Müller (2017), Überlegungen zur Verknüpfung von Daten der Integrierten Erwerbsbiographie (IEB) und der Verdienstrukturserhebung (VSE), RatSWD Working Paper 262, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- Hirsch, Barry T., Bruce E. Kaufman und Tetyana Zelenska (2015), Minimum wage channels of adjustment, *Industrial Relations*, 54(2), 199-239.
- Hüther, Michael und Wido Geis (2016), Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration. Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie am 16. März 2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- IAB/RWI/ISG [Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik] (2011), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe, Nürnberg u. a.
- IAW [Institut für angewandte Wirtschaftsforschung] (2011a), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Elektrohandwerk, Tübingen.
- IAW [Institut für angewandte Wirtschaftsforschung] (2011b), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Maler- und Lackiererhandwerk, Tübingen.
- ifo Institut [ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München] (2016), Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns auf die gewerbliche Wirtschaft im Freistaat Sachsen, Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Chemnitz in Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer Dresden, der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig und der Handwerkskammer Chemnitz, Dresden.
- ILO (2012), ILO Working Conditions Laws Database. Genf. Abrufbar unter: <http://www.ilo.org/dyn/travail> [Abfragedatum: 12.06.2018].
- infas/ZEW [Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung] (2011), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk, Mannheim u. a.
- Ipsos Mori (2012), Non-compliance with the national minimum wage, Research report prepared for the Low Pay Commission, London.
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf (2017), Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, IAQ-Report 2017-06, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Knabe, Andreas, Ronnie Schöb und Marcel Thum (2014), Der flächendeckende Mindestlohn, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(2), 133-157.
- Koch, Andreas, Andrea Kirchmann, Marcel Reiner, Tobias Scheu, Bernhard Boockmann und Holger Bonin (2018), Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation, Bonn u. a.
- Konegen-Grenier, Christiane und Mathias Winde (2017), Bildungsinvestitionen der Wirtschaft 2015. Ausgaben der Unternehmen für Studierende und Hochschulen, Essen.
- Körzell, Stefan und Claudia Falk (Hrsg.) (2015), Kommt der Mindestlohn überall an?, Hamburg: VSA Verlag.

- Kriehn, Claudia (2014), Konsequenzen des Mindestlohns für Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft: Hypothesen und Datenlage, Thünen Working Paper 37, Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig.
- Kroh, Martin, Simon Kühne, Rainer Siegers und Veronika Belcheva (2018), SOEP-Core – Documentation of sample sizes and panel attrition (1984 until 2016), SOEP Survey Papers 480, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Lemos, Sara (2008), A survey of the effects of the minimum wage on prices, *Journal of Economic Surveys*, 22(1), 187-212.
- Lesch, Hagen (2017), Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, IW-Report 13/2017, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- Link, Sebastian (2017), The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages, Preliminary version. September 6, 2017.
- Low Pay Commission (2011), National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2011, London.
- Low Pay Commission (2015), National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2015, London.
- Low Pay Commission (2016), National Minimum Wage. Low Pay Commission Report Spring 2016, London.
- Low Pay Commission (2017a), National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2017, London.
- Low Pay Commission (2017b), Non-compliance and enforcement of the national minimum wage, September 2017, London.
- Lübker, Malte und Thorsten Schulten (2018), WSI-Mindestlohnbericht 2018: Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse, *WSI-Mitteilungen*, 71(2), 124-131.
- Manning, Alan (2013): Monopsony in motion. Imperfect competition in labor markets. Princeton: Princeton University Press.
- Metcalfe, David (2008), Why has the British national minimum wage had little or no impact on employment?, *Journal of Industrial Relations*, 50(3), 489-512.
- Mindestlohnkommission (2016), Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Nationaler Normenkontrollrat (2016), 10 Jahre NRK – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government. Jahresbericht 2016, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- Nationaler Normenkontrollrat (2017), Bürokratieabbau. Bessere Rechtssetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen. Jahresbericht 2017, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- Neumark, David und William Wascher (2004), Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis, *Industrial and Labor Relations Review*, 57(2), 223-248.
- Neumark, David und William Wascher (2008), Minimum wages, Cambridge, MA: MIT Press.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (2015), OECD Employment Outlook 2015, Paris.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (2017), Minimum Wage Database. Abrufbar unter: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE> [Abfragedatum: 12.06.2018].
- Ohlert, Clemens und Oliver Bruttel (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungssituation von Geflüchteten. Stand der Forschung, methodische Ansätze und Erschließung von Datenquellen, FDZ-Methodenreport 07/2018, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2015. Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro, Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2018. Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner, Berlin.
- Pusch, Toralf (2018), Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen, WSI Policy Brief 03/2018, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Pusch, Toralf und Miriam Rehm (2017a), Mindestlohn, Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 491-498.

- Pusch, Toralf und Miriam Rehm (2017b), Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit, *Wirtschaftsdienst*, 97(6), 409-414.
- Pusch, Toralf und Hartmut Seifert (2017a), Mindestlohngesetz. Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne, Policy Brief 01/2017, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Pusch, Toralf und Hartmut Seifert (2017b), Unzureichende Umsetzung des Mindestlohns bei Minijobbern, *Wirtschaftsdienst*, 97(3), 187-191.
- Riley, Rebecca und Chiara R. Bondibene (2017), Raising the standard: Minimum wages and firm productivity, *Labour Economics*, 44(1), 27-50.
- RWI [RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung] (2016), Nachfolgestudie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sowie den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Endbericht, RWI Projektbericht.
- Sachverständigenrat [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/16, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2016), Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/2017, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2017/2018, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2018), Konjunkturprognose 2018 und 2019, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Salikutluk, Zerrin, Johannes Giesecke und Martin Kroh (2016), Geflüchtete nahmen in Deutschland später eine Erwerbstätigkeit auf als andere MigrantInnen, *DIW Wochenbericht*, 83(35), 749-756.
- Schmitt, John (2015), Explaining the small employment effects of the minimum wage in the United States, *Industrial Relations*, 54(4), 547-581.
- Schmitz, Sebastian (2017), The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency, School of Business & Economics Discussion Paper 2017/21, Freie Universität Berlin.
- Schubert, Antje und Michael Weber (2016), Der flächendeckende Mindestlohn in Sachsen: Hohe Reichweite, vielfältige Reaktionen der Betriebe, *ifo Dresden berichtet*, 23(3), 5-11.
- Schulten, Thorsten (2014), Mindestlohnregime in Europa... und was Deutschland von ihnen lernen kann, Studie Februar 2014, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Schulten, Thorsten (2017), WSI-Mindestlohnbericht 2017: Hohe Zuwächse in Europa, *WSI-Mitteilungen*, 70(2), 135-141.
- Schwarz, Norbert (2008), Einkommensentwicklung in Deutschland. Konzepte und Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik*, 2008(3), 197-206.
- Segbers, Franz (2016), Das Menschenbild von Hartz IV. Die Pädagogisierung von Armut, die Zentralität von Erwerbsarbeit und autoritärer Sozialstaat, in: Roland Anhorn und Marcus Balzereit (Hrsg.), Handbuch Therapeutisierung und Soziale Arbeit, Wiesbaden: Springer VS, 687-708.
- Späth, Jochen, Tobias Brändle, Marcel Reiner und Bernhard Boockmann (2018), Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.
- Statistisches Bundesamt (2013), Preise. Verbraucherpreisindex für Deutschland. Wägungsschema für das Basisjahr 2010, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016a), 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen, Pressemitteilung 06.04.2016.
- Statistisches Bundesamt (2016b), 4,0 % weniger Unternehmensinsolvenzen im Jahr 2015, Pressemitteilung 11.03.2016.
- Statistisches Bundesamt (2016c), Verdienststrukturerhebung. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdiensteVerdienstunterschiede/Methoden/Verdienststrukturerhebung.html> [Abfragedatum: 13.06.2018].

- Statistisches Bundesamt (2016d), Verdienststrukturerhebung. Erhebung der Struktur der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz, VSE 2014 Qualitätsbericht, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017a), Mindestlohn verringert Spannweite der Tarifverdienste in einzelnen Branchen, Pressemitteilung 16.08.2017.
- Statistisches Bundesamt (2017b), Verbraucherpreise 2016, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017c), Verdiensterhebung 2015. Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017d), Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017e), Vierteljährliche Verdiensterhebung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017f), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2016, Fachserie 18 Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2017, Fachserie 18 Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Stechert, Marcel (2016), Kurzzusammenfassung: Eine kritische Analyse ausgewählter Effekte unter der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Berlin.
- Steffen, Johannes (2017), Rentenanpassung 2017. Mindestlohn wirkt im Osten abermals anpassungssteigernd. Portal Sozialpolitik. Abrufbar unter: [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2017/2017-04-03\\_Rentenanpassung\\_2017\\_PS.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2017/2017-04-03_Rentenanpassung_2017_PS.pdf) [Abfragedatum: 13.06.2018].
- Steffen, Johannes (2018), Rentenanpassung 2018. Lohn- und Beschäftigungsplus lassen Renten um gut drei Prozent steigen. Portal Sozialpolitik. Abrufbar unter: <http://www.portal-sozialpolitik.de/rente/rentenanpassung-2018> [Abfragedatum: 13.06.2018].
- Stegmaier, Jens, Stefanie Gundert, Karin Tesching und Stefan Theuer (2015), Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern, IAB-Kurzbereich 18/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Stewart, Mark B. (2002), Estimating the impact of the minimum wage using geographical wage variation, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 64(5), 583-605.
- Stewart, Mark B. (2004a), The employment effects of the national minimum wage, *Economic Journal*, 114(494), C110-C116.
- Stewart, Mark B. (2004b), The impact of the introduction of the U.K. minimum wage on the employment probabilities of low-wage workers, *Journal of the European Economic Association*, 2(1), 67-97.
- Sturn, Simon (2016), Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment, PERI Working Paper 418, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, Amherst.
- Tijdens, Kea G. (2017), Institutional arrangements regarding minimum wage setting in 195 countries, AIAS Working Paper 170, University of Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam.
- Trappmann, Mark, Jonas Beste, Arne Bethmann und Gerrit Müller (2013), The PASS panel survey after six waves, *Journal for Labour Market Research*, 46(4), 275-281.
- Visser, Jelle (2015), ICTWSS Data base. Version 5.0, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam.
- vom Berge, Philipp, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Daniela Croxton, Johanna Eberle und Wolfram Klosterhuber (2017a), Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3), IAB-Forschungsbericht 02/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Daniela Croxton, Johanna Eberle, Wolfram Klosterhuber und Jonas Krüger (2016a), Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2), IAB-Forschungsbericht 12/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- vom Berge, Philipp, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Johanna Eberle und Wolfram Klosterhuber (2017b), Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 4), IAB-Forschungsbericht 9/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Johanna Eberle und Wolfram Klosterhuber (2018), Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 5), IAB-Forschungsbericht 1/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Isabell Klingert, Sebastian Becker, Julia Lenhart, Simon Trenkle und Matthias Umkehrer (2016b), Mindestlohn Ausnahme für Langzeitarbeitslose. Wenig wirksam und kaum genutzt, IAB-Kurzbericht 23/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Isabell Klingert, Sebastian Becker, Julia Lenhart, Simon Trenkle und Matthias Umkehrer (2016c), Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), IAB-Forschungsbericht 8/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Hans Verbeek, Matthias Umkehrer, Michael Fertig und Stefan Bender (2014), Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne – Erschließung neuer Datenquellen, FDZ-Methodenreport 3/2014, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp und Enzo Weber (2017), Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung. Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen, IAB-Kurzbericht 11/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Wadsworth, Jonathan (2010), Did the national minimum wage affect UK prices?, *Fiscal Studies*, 31(1), 81-120.
- Wagner, Gert G., Jan Göbel, Peter Krause, Rainer Pischner und Ingo Sieber (2008), Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender), *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 2(4), 301-328.
- Walwei, Ulrich (2016), Flucht und Migration: Herausforderung für Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarktpolitik, *Arbeit*, 25(3-4), 169-194.
- Wanger, Susanne und Enzo Weber (2016), Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern, Aktuelle Berichte 23/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Weinkopf, Claudia und Frederic Hüttenhoff (2017), Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 533-539.

# 7 Anhang





# 7 Anhang

**Anhangtabelle A.1: Übergangsregelungen nach § 24 MiLoG bis längstens 31. Dezember 2017 in Euro je Stunde**

		Westdeutschland	Ostdeutschland
Fleischindustrie	12/2014 bis 09/2015	8,00	
	10/2015 bis 11/2016	8,60	
	12/2016 bis 12/2017	8,75	
Frisörhandwerk	08/2014 bis 07/2015	8,00	7,50
	08/2015 bis 07/2016	Gesetzlicher Mindestlohn	
Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau	01/2015 bis 12/2015	7,40	7,20
	01/2016 bis 12/2016	8,00	7,90
	01/2017 bis 10/2017		8,60
	11/2017 bis 12/2017		9,10
Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit)	04/2014 bis 03/2015	8,50	7,86
	04/2015 bis 05/2016	8,80	8,20
	06/2016 bis 05/2017	9,00	8,50
	06/2017 bis 03/2018	9,23	8,91
Textil und Bekleidung	01/2015 bis 12/2015	8,50	7,50
	01/2016 bis 10/2016	8,50	8,25
	11/2016 bis 12/2016	8,50	8,75
	01/2017 bis 12/2017	Gesetzlicher Mindestlohn	Gesetzlicher Mindestlohn mind. 8,75
Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft	10/2014 bis 06/2016	8,50	8,00
	07/2016 bis 09/2017		8,75
	ab 10/2017	Gesetzlicher Mindestlohn, mind. 8,75	
Zeitungszustellerinnen und -zusteller	01/2015 bis 12/2015	6,38	
	01/2016 bis 12/2016	7,23	
	01/2017 bis 12/2017	8,50	

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des WSI-Tarifarchivs.

**Anhangtabelle A.2: Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und dem Tarifvertragsgesetz (TVG) in Euro je Stunde, Stand: 1. Juni 2018**

Branche	Beschäftigtengruppe	Westdeutschland	Ostdeutschland
Bauhauptgewerbe	Werker	11,75 (ab 03/2019: 12,20)	
	Fachwerker	14,95 (ab 03/2019: 15,20)	–
Berufliche Aus- und Weiterbildung	Pädagogischer Bereich	15,26	
Dachdeckerhandwerk	Ungelernter Arbeiter	12,20	
	Facharbeiter	12,90 (ab 01/2019: 13,20)	
Elektrohandwerk	Montage	10,95 (ab 01/2019: 11,40)	
Gebäudereinigerhandwerk	Innenreinigung	10,30 (ab 01/2019: 10,56; ab 01/2020: 10,80;	9,55 (ab 01/2019: 10,05; ab 01/2020: 10,55; ab 12/2020: 10,80)
	Außen- und Glasarbeiten	13,55 (ab 01/2019: 13,82; ab 01/2020: 14,10;	12,18 (ab 01/2019: 12,83; ab 01/2020: 13,50; ab 12/2020: 14,10)
Geld- und Wertdienste	Geld- und Werttransport	12,90–16,53	12,64
	Geldbearbeitung	10,91–13,56	10,38
Gerüstbauerhandwerk		11,35	
Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit)		9,49 (ab 04/2019: 9,79; 10/2019–12/2019: 9,96)	9,27 (ab 04/2019: 9,49, 10/2019–12/2019: 9,66)
Maler- und Lackiererhandwerk	Ungelernter Arbeiter	10,60 (ab 05/2019: 10,85; 05/2020–04/2021: 11,10)	
	Geselle	13,30	12,40 (ab 05/2019: 12,95; 05/2020–04/2021: 13,50)
Pflegebranche		10,55 (ab 01/2019: 11,05; 01/2020–12/2020: 11,35)	10,05 (ab 01/2019: 10,55; 01/2020–12/2020: 10,85)
Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk		11,40	

Anmerkung: Für den Branchenmindestlohn im Gerüstbauerhandwerk steht die Allgemeinverbindlichkeitserklärung noch aus. Ein entsprechender Antrag wurde bereits beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales gestellt. Für die Fleischwirtschaft wurde am 25. Januar 2018 ein Mindestlohtarifabschluss erzielt, für den bislang aber noch kein Antrag auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung eingereicht wurde und der daher nicht in der Tabelle aufgeführt ist. Der Abschluss sieht eine Laufzeit von 01/2018 bis 12/2018 mit einem Mindestlohn von 9,00 Euro je Stunde vor.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des WSI-Tarifarchivs.

**Anhangtabelle A.3: Anzahl und Anteil von Frauen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen**

Wirtschaftszweig	Beschäftigungsverhältnisse			Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro		
	insgesamt	davon Frauen		insgesamt	davon Frauen	
	In Tsd.	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Tsd.	In Prozent
Betrieb von Taxis	121	23	18,7	84	14	16,5
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	84	57	68,0	48	37	77,0
Gastronomie	1.119	647	57,8	576	353	61,2
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	440	197	44,9	176	82	46,7
Erbringung von Dienstleistungen des Sports usw.	235	120	50,9	79	45	57,3
Fischerei und Aquakultur	3	1	29,0	1	0	34,3
Beherbergung	434	290	66,9	142	107	75,3
Private Wach- und Sicherheitsdienste	160	37	23,2	51	11	21,7
Herstellung von Back- und Teigwaren	306	211	68,9	94	78	82,9
Call Center	109	64	59,1	32	21	64,5
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen usw.	51	25	49,9	14	8	58,0
Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen	212	116	54,7	56	35	61,9
Werbung	164	91	55,6	40	23	57,7
Personenbeförderung in der Binnenschifffahrt	4	1	27,2	1	0	49,8
Hausmeisterdienste	98	39	40,1	23	8	37,4
Reparatur von Gebrauchsgütern	29	12	39,8	6	3	51,5
Verlegen von Büchern und Zeitschriften usw.	150	84	55,7	33	17	52,6
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	2.644	1.888	71,4	575	438	76,1
Vermietung von beweglichen Sachen	101	33	32,2	17	6	33,5
Private Haushalte mit Haushaltspersonal	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
<b>Summe der hoch vom Mindestlohn betroffenen Branchen</b>	<b>6.465</b>	<b>3.936</b>	<b>60,9</b>	<b>2.050</b>	<b>1.288</b>	<b>62,8</b>
<b>Summe aller in der VSE 2014 abgebildeten Branchen</b>	<b>35.258</b>	<b>17.218</b>	<b>48,8</b>	<b>3.973</b>	<b>2.452</b>	<b>61,7</b>

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, eigene Berechnungen.

**Anhangtabelle A.4: Anzahl und Anteil von Frauen in Branchen mit tariflichen Übergangsregelungen**

Wirtschaftszweig	Beschäftigungsverhältnisse			Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro		
	insgesamt		davon Frauen	insgesamt		davon Frauen
	In Tsd.	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Tsd.	In Prozent
Frisör- und Kosmetiksalons	199	184	92,4	88	84	94,5
Wäscherei und chemische Reinigung	69	50	72,3	25	21	82,0
Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten	288	112	38,8	105	47	45,0
Schlachten und Fleischverarbeitung	172	92	53,3	33	24	73,4
Herstellung von Bekleidung	37	28	75,9	5	5	88,2
Herstellung von Textilien	77	35	44,9	10	7	75,6
Überlassung von Arbeitskräften	727	212	29,1	91	35	38,0
Garten- und Landschaftsbau sowie Erbringung von sonstigen gärtnerischen Dienstleistungen	130	32	24,6	14	6	40,0
Forstwirtschaft und Holzeinschlag	27	6	20,6	3	1	26,0
<b>Summe der Branchen mit tariflichen Übergangsregelungen</b>	<b>1.726</b>	<b>749</b>	<b>43,4</b>	<b>375</b>	<b>229</b>	<b>61,0</b>
<b>Summe aller in der VSE 2014 abgebildeten Branchen</b>	<b>35.258</b>	<b>17.218</b>	<b>48,8</b>	<b>3.973</b>	<b>2.452</b>	<b>61,7</b>

Anmerkung: Die Zuordnung der Branchentarifverträge stimmt nicht genau mit den Wirtschaftszweigen überein. Die dargestellten Beschäftigtenzahlen stellen nur eine grobe Schätzung dar.

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, eigene Berechnungen.

**Anhangtabelle A.5: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter der Mindestlohngrenze in Höhe von 8,84 Euro in der Verdiensterhebung 2017**

	Beschäftigungsverhältnisse	
	In Tsd.	In Prozent
Insgesamt	832	2,3
Westdeutschland	624	2,1
Ostdeutschland	208	3,2
Frauen	442	2,5
Männer	390	2,0
18–24 Jahre	93	4,7
25–34 Jahre	155	2,2
35–44 Jahre	162	2,1
45–54 Jahre	184	1,7
55–65 Jahre	181	2,1
über 65 Jahre	56	5,0
Vollzeit	247	1,1
Teilzeit	225	2,5
Geringfügig Beschäftigte	360	7,0
Unbefristet	683	2,1
Befristet	149	3,1
Ohne Berufsausbildung	246	5,2
Mit Berufsausbildung	550	2,1
Hochschulabschluss	37	0,6
Unternehmensgröße –		
Bis unter 10 Beschäftigte	201	3,6
10 bis unter 50 Beschäftigte	220	2,6
50 bis unter 250 Beschäftigte	290	3,3
250 und mehr Beschäftigte	121	0,9

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2. Als rechnerische Grenze wurde ein Stundenlohn von 8,79 Euro zugrunde gelegt (analog zum Vorgehen des Statistischen Bundesamts für die Jahre 2015 und 2016, vgl. Tab. 2.3 in Abschnitt 2.4.1).

Quelle: Verdiensterhebung (VE) 2017, eigene Berechnungen.

**Anhangtabelle A.6: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in West- und Ostdeutschland**

West- deutschland	Bestand (jeweils April)				Veränderung gegenüber dem April des Vorjahres					
	2014	2015	2016	2017	2015		2016		2017	
	In Tsd.				In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
<b>Alle Branchen</b>										
Insgesamt	27.404	27.823	28.352	28.873	419	1,5	529	1,9	521	1,8
SvB	23.139	23.665	24.228	24.799	526	2,3	563	2,4	571	2,4
AgB	4.265	4.158	4.124	4.074	-107	-2,5	-34	-0,8	-50	-1,2
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Branchen</b>										
Insgesamt	5.220	5.324	5.445	5.522	103	2,0	121	2,3	77	1,4
SvB	3.502	3.651	3.779	3.877	150	4,3	127	3,5	99	2,6
AgB	1.719	1.672	1.666	1.644	-46	-2,7	-6	-0,4	-22	-1,3
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Branchen</b>										
Insgesamt	22.184	22.499	22.907	23.351	315	1,4	408	1,8	444	1,9
SvB	19.637	20.014	20.449	20.922	376	1,9	436	2,2	473	2,3
AgB	2.547	2.486	2.458	2.429	-61	-2,4	-28	-1,1	-28	-1,2

Ost- deutschland	Bestand (jeweils April)				Veränderung gegenüber dem April des Vorjahres					
	2014	2015	2016	2017	2015		2016		2017	
	In Tsd.				In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
<b>Alle Branchen</b>										
Insgesamt	6.121	6.165	6.269	6.379	44	0,7	105	1,7	110	1,8
SvB	5.441	5.530	5.644	5.764	89	1,6	114	2,1	120	2,1
AgB	680	635	625	615	-45	-6,7	-9	-1,5	-10	-1,6
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Branchen</b>										
Insgesamt	1.262	1.276	1.305	1.329	14	1,1	29	2,2	24	1,9
SvB	959	1.003	1.038	1.068	44	4,6	35	3,5	30	2,9
AgB	302	273	266	261	-30	-9,8	-7	-2,4	-5	-2,0
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Branchen</b>										
Insgesamt	4.859	4.889	4.964	5.050	30	0,6	76	1,6	85	1,7
SvB	4.482	4.527	4.606	4.696	45	1,0	79	1,7	90	2,0
AgB	377	362	359	354	-16	-4,2	-3	-0,8	-5	-1,4

Anmerkung: SvB = Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; AgB = ausschließlich geringfügige Beschäftigung.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

# Abkürzungsverzeichnis

<b>AEntG</b>	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
<b>ArbZG</b>	Arbeitszeitgesetz
<b>AÜG</b>	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
<b>BA</b>	Bundesagentur für Arbeit
<b>FKS</b>	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
<b>IAB</b>	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
<b>IEB</b>	Integrierte Erwerbsbiografien
<b>k. A.</b>	keine Angabe
<b>KKS</b>	Kaufkraftstandard
<b>KIdB</b>	Klassifikation der Berufe
<b>MiLoG</b>	Mindestlohngesetz
<b>Mio.</b>	Millionen
<b>n. e.</b>	nicht erfasst
<b>n. v.</b>	nicht verfügbar
<b>PASS</b>	Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung
<b>Rdnr.</b>	Randnummer
<b>SchwarzArbG</b>	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>SOEP</b>	Sozio-oekonomisches Panel
<b>Tsd.</b>	Tausend
<b>VE</b>	Verdiensterhebung
<b>VGR</b>	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
<b>VSE</b>	Verdienststrukturerhebung
<b>VVE</b>	Vierteljährliche Verdiensterhebung
<b>WZ</b>	Wirtschaftszweig





# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Mindestlohniveaus (Kaitz-Index) für Vollzeitbeschäftigte in Mitgliedsländern der Europäischen Union im Jahr 2016 .....	23
Abbildung 2.1: Veränderung der Stundenlöhne für Beschäftigte insgesamt und in Branchen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit .....	47
Abbildung 2.2: Veränderung der Stundenlöhne für Beschäftigte nach Geschlecht und Leistungsgruppe in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen .....	48
Abbildung 2.3: Veränderung der Monatslöhne nach Beschäftigungsform .....	50
Abbildung 2.4: Veränderung der durchschnittlichen Stunden- und Monatsverdienste in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich zwischen April 2014 und April 2016 auf Basis von VSE/VE .....	51
Abbildung 2.5: Verteilung von nominalen Stundenlöhnen 2014 bis 2016 für Beschäftigte insgesamt auf Basis von VSE/VE und SOEP .....	53
Abbildung 2.6: Verteilung von nominalen Stundenlöhnen 2014 bis 2016 bei Frauen und Männern auf Basis von VSE/VE und SOEP .....	54
Abbildung 2.7: Verteilung von nominalen Stundenlöhnen 2014 bis 2016 in West- und Ostdeutschland auf Basis von VSE/VE und SOEP .....	55
Abbildung 2.8: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse bzw. Beschäftigten im unteren Lohnbereich nach nominalen Stundenlöhnen für die Jahre 2014 bis 2016 auf Basis von VSE/VE und SOEP .....	56
Abbildung 2.9: Verteilung von nominalen Stundenlöhnen im Jahr 2017 auf Basis der VSE/VE für Beschäftigte insgesamt .....	59
Abbildung 2.10: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich nach nominalen Stundenlöhnen für das Jahr 2017 auf Basis der VSE/VE .....	59
Abbildung 2.11: Themenschwerpunkte der Anrufe bei der Mindestlohnhotline .....	61
Abbildung 2.12: Branchenzuordnung der Anrufe bei der Mindestlohnhotline .....	62
Abbildung 2.13: Verteilung der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft im April 2017 .....	75
Abbildung 2.14: Entwicklung der Übergänge von beschäftigten SGB II-Leistungsbeziehenden und -beziehern .....	78
Abbildung 3.1: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung .....	88
Abbildung 3.2: Veränderung der Gesamtbeschäftigung .....	88
Abbildung 3.3: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Branchen .....	90
Abbildung 3.4: Bestand und Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung .....	91
Abbildung 3.5: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Branchen .....	92
Abbildung 3.6: Bestand und Entwicklung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung .....	94
Abbildung 3.7: Veränderung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Branchen .....	95
Abbildung 3.8: Übergänge aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung im Jahresvergleich .....	96
Abbildung 3.9: Veränderung der Gesamtbeschäftigung im April 2017 im Vergleich zu April 2014 .....	99

Abbildung 3.10: Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt .....	106
Abbildung 3.11: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau .....	107
Abbildung 3.12: Übergänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt .....	108
Abbildung 3.13: Durchschnittlich bezahlte Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April der Jahre 2014 bis 2017 im Querschnitt auf Basis von VSE/VE .....	110
Abbildung 3.14: Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro in den Jahren 2014 bis 2016 im Querschnitt auf Basis des SOEP .....	111
Abbildung 3.15: Entwicklung des Bestands an gemeldeten offenen Stellen .....	115
Abbildung 3.16: Bestand an gemeldeten offenen Stellen nach Anforderungsniveau .....	116
Abbildung 3.17: Betriebliches Ausbildungsplatzangebot, Bewerberinnen und Bewerber sowie neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge .....	117
Abbildung 3.18: Bestand und Veränderung der Selbständigkeit in den Jahren 2014 bis 2016 .....	121
Abbildung 4.1: Veränderung der Arbeitskosten und Bruttoverdienste je Arbeitsstunde .....	132
Abbildung 4.2: Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten .....	133
Abbildung 4.3: Veränderung der preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland ..	141
Abbildung 4.4: Entwicklung der Unternehmensgewinne .....	142
Abbildung 4.5: Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren .....	145
Abbildung 4.6: Entwicklung der Gewerbeanzeigen .....	145

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Konjunkturindikatoren für die Jahre 2013 bis 2019 .....	21
Tabelle 1.2: Berechnung des Stundenlohns in VSE/VE, SOEP und PASS .....	33
Tabelle 2.1: Branchen mit dem höchsten Anteil an Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014 .....	45
Tabelle 2.2: Anzahl und Anteil von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014 in Branchen mit tariflichen Übergangsregelungen.....	46
Tabelle 2.3: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro in den Jahren 2014 bis 2016 auf Basis von VSE/VE .....	64
Tabelle 2.4: Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro in den Jahren 2014 bis 2016 auf Basis des SOEP .....	67
Tabelle 2.5: Arbeitgeberprüfungen des Zolls (differenziert nach Branchen).....	69
Tabelle 2.6: Ordnungswidrigkeitenverfahren und Geldbußen nach MiLoG .....	71
Tabelle 2.7: Anzahl abhängig beschäftigter Arbeitslosengeld-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher ..	76
Tabelle 2.8: Entwicklung der aktuellen Rentenwerte und Bruttoarbeitnehmerentgelte seit 2012.....	81
Tabelle 3.1: Bestand und Veränderung der Beschäftigung .....	89
Tabelle 3.2: Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach soziodemografischen Merkmalen	98
Tabelle 3.3: Bestand der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen sowie Veränderung im Vergleich zum Vorjahresmonat .....	106
Tabelle 4.1: Preisentwicklung in ausgewählten Branchen .....	138
Anhangtabelle A.1: Übergangsregelungen nach § 24 MiLoG bis längstens 31. Dezember 2017 in Euro je Stunde.....	167
Anhangtabelle A.2: Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und dem Tarifvertragsgesetz (TVG) in Euro je Stunde, Stand: 1. Juni 2018 .....	168
Anhangtabelle A.3: Anzahl und Anteil von Frauen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen .....	169
Anhangtabelle A.4: Anzahl und Anteil von Frauen in Branchen mit tariflichen Übergangsregelungen ....	170
Anhangtabelle A.5: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter der Mindestlohngrenze in Höhe von 8,84 Euro in der Verdiensterhebung 2017 .....	171
Anhangtabelle A.6: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in West- und Ostdeutschland .....	172



Impressum:

**Mindestlohnkommission**

c/o Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn  
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin  
Nöldnerstraße 40-42  
10317 Berlin  
Tel. 030 51548 4194  
geschaefsstelle@mindestlohn-kommission.de  
Internet: [www.mindestlohn-kommission.de](http://www.mindestlohn-kommission.de)

Gestaltung: eckedesign, 14057 Berlin  
Druck: Bonifatius GmbH Druck-Buch-Verlag, 33042 Paderborn  
ISBN 978-3-88261-236-3  
doi.10.21934/MLK20171010

Zitiervorschlag

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

