

> Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

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

> Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

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

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Vorwort	5
Die Kommission	7
Zusammenfassung	9
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	21
1.1 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission	21
1.2 Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns	23
1.3 Das wirtschaftliche Umfeld in der Berichtsperiode	23
1.4 Mindestlöhne im internationalen Kontext	28
1.5 Theoretische und methodische Grundlagen der Mindestlohnevaluation	32
1.6 Datenbasis	37
1.7 Beauftragte Forschungsprojekte und Expertisen der Jahre 2020 bis 2023	50
2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	55
2.1 Verdienste	55
2.2 Mindestlohnverstöße und -kontrollen	73
2.3 Mindestlohn und soziale Sicherung	92
3 Mindestlohn und Beschäftigung	103
3.1 Beschäftigungsentwicklung	103
3.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit	130
3.3 Arbeitszeit	134
3.4 Arbeitsangebot und -nachfrage	142
3.5 Aus- und Weiterbildung sowie Praktika	147
3.6 Selbständigkeit	153
4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen	161
4.1 Betriebliche Betroffenheit und Reaktionen auf die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro	166
4.2 Arbeitskosten und Produktivität	170
4.3 Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand	176

4.4	Investitionen	182
4.5	Preise	183
4.6	Privater Konsum	189
4.7	Ertragslage und Gewinne	191
4.8	Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität	193
5	Forschungsperspektiven	203
6	Literatur	209
7	Anhang	227
	Abkürzungsverzeichnis	229
	Abbildungsverzeichnis	231
	Tabellenverzeichnis	233

Vorwort

Seit dem Jahr 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Bei seiner Einführung betrug er 8,50 Euro pro Stunde. Die Mindestlohnkommission hat den gesetzlichen Mindestlohn seit 2016 entsprechend der gesetzlichen Anpassungskriterien erhöht, zuletzt auf 10,45 Euro pro Stunde mit Wirkung zum Juli 2022. Nach einer Erhöhung durch den Deutschen Bundestag gilt seit dem 1. Oktober 2022 ein Mindestlohn von aktuell 12 Euro pro Stunde.

Die Mindestlohnkommission beschließt in diesem Jahr erneut über die Anpassung dieser gesetzlichen Lohnuntergrenze. Zusätzlich zu ihrem Beschluss hat die Kommission 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, einstimmig beschlossenen Vierten Bericht nach.

Der Betrachtungszeitraum des vorliegenden Berichts umfasst die Jahre 2020 bis 2022. Er dokumentiert somit die wissenschaftlichen Befunde zur Einführung des Mindestlohns sowie zu den Mindestloohnerhöhungen, die bis zum Jahr 2022 erfolgt sind. Die dargestellten Ergebnisse stützen sich auf Forschungsprojekte, die die Mindestlohnkommission beauftragt hat, weitere wissenschaftliche Publikationen zur Mindestlohnforschung sowie deskriptive Analysen, die von der Geschäftsstelle der Kommission durchgeführt wurden. Der Betrachtungszeitraum fällt zeitlich zusammen mit der Corona-Pandemie und dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine. Beide Ereignisse haben die wirtschaftliche Situation in Deutschland in dieser Zeit unter anderem durch einen Anstieg der Inflation stark beeinflusst. Sie waren und sind weiterhin für Beschäftigte und Betriebe mit großen Herausforderungen verbunden.

Die Veröffentlichung des Vierten Berichts folgt auf die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro, die im Rahmen einer Gesetzesänderung durch den Deutschen Bundestag beschlossen wurde. Der Bericht beleuchtet diejenigen Aspekte dieser Anhebung, für deren Untersuchung bereits Daten zur Verfügung standen. Die Mindestlohnkommission wird in ihrem nächsten Bericht im Jahr 2025 im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zur laufenden Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns eine umfassende Untersuchung dieser Anhebung auf breiter Datenbasis vornehmen.

Die Mindestlohnkommission dankt den mit der Durchführung der Forschungsprojekte 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 2023 durchgeführten schriftlichen Anhörung abgegeben haben. Die Stellungnahmen sind in einem Ergänzungsband zu diesem Bericht dokumentiert.

Berlin, im Juni 2023

Christiane Schönefeld (Vorsitzende)

Die Kommission

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

Die Mitglieder sind:

- » Christiane Schönefeld, Vorsitzende

Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:

- » Robert Feiger, Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt (IG BAU)
- » Andrea Kocsis, Stellvertretende Vorsitzende der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
- » Stefan Körzell, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber:

- » Brigitte Faust, Präsidentin der Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss (ANG) (2011–2020)
- » Steffen Kampeter, Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- » Karl-Sebastian Schulte, Geschäftsführer des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH)

Beratende wissenschaftliche Mitglieder:

- » Professor Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld, Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter Eucken Instituts
- » Professor Tom Krebs, PhD, Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn

- » Dr. Arne Baumann (Leitung)
- » Susanne Bühler
- » Ruth Brennfleck
- » Dr. Aida Ćumurović (bis 08/2022)
- » Prof. 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. Abweichend davon wurde der gesetzliche Mindestlohn durch den Deutschen Bundestag mit Wirkung zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro brutto pro Stunde angehoben. Die Mindestlohnkommission hat 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. Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns durch den Gesetzgeber hatte zur Folge, dass die von der Mindestlohnkommission beschlossene Höhe des Mindestlohns ab Oktober 2022 ausgesetzt wurde und der Anpassungsbeschluss der Mindestlohnkommission für das Jahr 2023 erst ein Jahr später für das Jahr 2024 erfolgt.
- 2 Der vorliegende Bericht der Mindestlohnkommission dokumentiert den aktuellen Erkenntnisstand zur Einführung und zu den nachfolgenden Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns. Der Berichtszeitraum umfasst schwerpunktmäßig die Jahre 2020 bis 2022. Er fällt damit zeitlich mit der Corona-Pandemie und dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine zusammen, die die wirtschaftliche Situation in Deutschland in dieser Zeit unter anderem aufgrund der coronabedingten Betriebsschließungen und des Einbruchs des Bruttoinlandsprodukts stark geprägt haben. Im Berichtszeitraum gab es einen starken Anstieg der Inflation in Deutschland, der ebenfalls wesentlich durch die Folgen der Corona-Pandemie sowie den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine verursacht wurde. Im Jahr 2022 stellte sich eine Normalisierung am Arbeitsmarkt sowie eine moderate gesamtwirtschaftliche Erholung ein.
- 3 Mit Blick auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro werden im vorliegenden Bericht diejenigen Aspekte beleuchtet, für deren Untersuchung bereits Daten zur Verfügung stehen. Eine umfassende Evaluation dieser Anhebung auf breiter Datenbasis wird jedoch erst im nächsten Bericht der Mindestlohnkommission im Jahr 2025 möglich sein. Vor der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro erhielten rund 5,8 Mio. Beschäftigte oder rund 15 Prozent der Beschäftigten in Deutschland einen Stundenlohn von weniger als 12 Euro. Gemäß einer repräsentativen Betriebsbefragung der Mindestlohnkommission waren rund 19 Prozent aller Betriebe von dieser Anhebung betroffen.¹ Die betriebliche Betroffenheit fiel in Ostdeutschland mit rund 28 Prozent aller Betriebe deutlich höher aus als in Westdeutschland mit rund 17 Prozent. In den betroffenen Betrieben verdienten rund 29 Prozent der Beschäftigten weniger als 12 Euro.
- 4 Hinsichtlich der theoretischen Wirkung des Mindestlohns gibt es voneinander abweichende Prognosen. Je nach zugrunde gelegtem Modell oder zugrunde gelegten Modellannahmen können Mindestlöhne in der Theorie negative, positive oder neutrale Effekte auf betriebliche und gesamtwirtschaftliche Kennzahlen haben. Nach rund acht Jahren seit Inkrafttreten des gesetzlichen Mindestlohns liegen inzwischen zahlreiche empirische Analysen vor. Vor dem Hintergrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019 haben sich modellbasierte Prognosen, nach denen die Einführung von Mindestlöhnen zu erheblichen Beschäftigungsverlusten führen, in der Realität nicht bestätigt. Die Studien stützen sich auf deskriptive Auswertungen und auf Kausalanalysen. Die deutlichsten Effekte sowohl auf der Ebene der Beschäftigten als auch

¹ 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 oder gar negative Konnotation verbunden.

auf derjenigen von Betrieben lassen sich bislang für die Zeit unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns erkennen. Infolge der Mindestlohnanpassungen der Mindestlohnkommission sind hingegen kaum zusätzliche Effekte zu verzeichnen. Dies gilt ebenfalls für den Zeitraum der Corona-Pandemie.

- 5 Die Mindestlohnforschung muss auf Basis vorhandener Daten die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne, Beschäftigung und eine Vielzahl anderer Indikatoren identifizieren. Dies beinhaltet zum einen die Herausforderung, die Wirkung des Mindestlohns von weiteren Einflussfaktoren, wie der Konjunktur oder arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen, z. B. den Eindämmungsmaßnahmen während der Corona-Pandemie, zu isolieren. Zum anderen basieren die Analysen in der Regel auf Befragungsdaten von Beschäftigten und Unternehmen. Solche Daten sind mit verschiedenen Arten von Messfehlern behaftet, die bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen sind. Dies gilt insbesondere für die Frage, wie viele Beschäftigte Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns erhalten. Infolge der umfangreichen Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld (Kug) traten während der Corona-Pandemie gehäuft Fehler bei der Erfassung von Monatslöhnen und Arbeitszeiten in den Erhebungen bei Unternehmen und Beschäftigten auf. Für die Jahre 2020 und 2021 stehen Verdienstinformationen für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns deshalb nur eingeschränkt zur Verfügung.

Mindestlohn und Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

- 6 Die Verdienstentwicklung wurde in den Jahren 2020 und 2021 im Wesentlichen durch die Corona-Pandemie sowie die Maßnahmen zu deren Eindämmung und nach bisherigen Erkenntnissen kaum durch den gesetzlichen Mindestlohn beeinflusst. Gemäß den verfügbaren aggregierten Verdienstdaten fiel das Wachstum der Stundenlöhne in der Corona-Pandemie sowohl in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen als auch in der Gesamtwirtschaft schwächer aus als in den Jahren zuvor. Die Stundenlohnentwicklung war bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen geringfügig stärker ausgeprägt als bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft. Die monatlichen Verdienste ohne Berücksichtigung des Kurzarbeitergeldes gingen dagegen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen stärker zurück als in der Gesamtwirtschaft.
- 7 Vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige waren überdurchschnittlich negativ von den Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, wie z. B. vorübergehenden Betriebsschließungen, betroffen. Zur Eindämmung der Pandemie wurden in weiten Teilen der Wirtschaft Betriebsschließungen staatlich verordnet. Dies betraf vorwiegend den Dienstleistungssektor, der zugleich einen überdurchschnittlichen Anteil an Beschäftigten mit einer Entlohnung am Mindestlohn aufweist. Dazu zählen etwa das Gastgewerbe, Teile des Einzelhandels oder persönliche Dienstleistungen, wie z. B. Frisörsalons. Vom Mindestlohn betroffene Betriebe haben in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund der Pandemie häufiger als andere Betriebe Lohnerhöhungen reduziert oder ausgesetzt. Ein größerer Anteil der Betriebe in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen als im Rest der Wirtschaft hat während der Pandemie Kurzarbeitergeld in Anspruch genommen und konnte damit sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sichern. Beschäftigte im Mindestlohnbereich haben seltener betriebliche Zulagen zum Kurzarbeitergeld erhalten als höher entlohnte Beschäftigte. Geringfügig Beschäftigte, die überdurchschnittlich häufig Löhne im Mindestlohnbereich aufweisen, hatten in der Pandemie besonders hohe Einkommenseinbußen und Jobverluste zu verkraften, da sie keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld hatten.
- 8 Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns durch den Deutschen Bundestag von 10,45 Euro auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022 hat zu deutlichen Steigerungen der Stunden- und Monatsverdienste am unte-

ren Rand der Stundenlohnverteilung geführt. Beschäftigte im Mindestlohnbereich verzeichneten zwischen Juli und Oktober 2022 laut Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes einen Zuwachs beim Stundenlohn von rund 15 Prozent. Die Bruttomonatslöhne sind zwischen Juli und Oktober 2022 bei Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich um rund 16 Prozent gestiegen. Die Entwicklung der Monatslöhne war in diesem Zeitraum bei geringfügig Beschäftigten deutlich schwächer ausgeprägt als bei Voll- und Teilzeitbeschäftigten. Dies erklärt sich durch einen Rückgang der durchschnittlichen bezahlten Arbeitszeit bei geringfügig Beschäftigten im Mindestlohnbereich um rund 8 Prozent.

- 9 Die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 bewirkte einen Anstieg der Stundenlöhne in einer Größenordnung von etwa 5 bis 13 Prozent für Beschäftigte, die zuvor weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Die Anstiege waren in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Der Gender Pay Gap in den Stundenlöhnen ist durch die Mindestlohneinführung leicht zurückgegangen. Über die allgemeine positive Entwicklung der Stundenlöhne hinaus hatten die erste und die zweite Anpassung des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2019 keine statistisch signifikanten Auswirkungen auf die Höhe der Stundenlöhne. Hinsichtlich der Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf Monatslöhne sind die Befunde nicht einheitlich. Mindestlohnbedingte Anstiege der Stundenlöhne können durch eine entsprechende Reduzierung der Arbeitszeit zu unveränderten Monatslöhnen führen. Je nach verwendetem Datensatz ergaben sich durch die Mindestlohneinführung keine Veränderungen oder es zeigten sich Anstiege der Monatslöhne in einer Größenordnung von bis zu 7 Prozent. Zu den Auswirkungen der Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns seit dem Jahr 2020 liegen keine Kausalstudien für Verdienste vor. Aufgrund der eingeschränkten Verlässlichkeit der Verdienst- und Arbeitszeitinformatoren für die Jahre 2020 und 2021 ist eine kausale Erforschung von Mindestlohneffekten auf Verdienste erst wieder mit Daten für das Jahr 2022 möglich.
- 10 Der Mindestlohn hat die Struktur der Lohnverteilung verändert. Zum einen ist eine Stauchung (Kompression) im unteren Bereich der Lohnverteilung zu beobachten. Nach der Einführung und mit jeder Anhebung des Mindestlohns kam es zu einer Häufung von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn am oder knapp oberhalb des Mindestlohns. Zum anderen spricht eine Reihe von Befunden dafür, dass es auch zu Lohneffekten in höheren Lohnbereichen kam (Spillover-Effekte). Die Lohnungleichheit hat sich insgesamt und innerhalb von Betrieben mindestlohnbedingt reduziert. Der Niedriglohnsektor ist im Jahr 2022 deutlich kleiner geworden. Der Mindestlohn beeinflusste außerdem die Tariflohndynamik in Branchen, deren unterste Tariflöhne nahe am Mindestlohn lagen. Aus einer qualitativen Studie geht hervor, dass insbesondere die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro zu überdurchschnittlichen Tariflohnerhöhungen im unteren Lohnbereich und oftmals zu einer Stauchung der tariflichen Lohnstruktur geführt hat.
- 11 Bei der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sind weiterhin Defizite festzustellen. Dies verdeutlichen unter anderem die Kontrollen des Zolls, dessen Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Überwachung der Einhaltung des Mindestlohns zuständig ist. Im Jahr 2022 wurden 53.182 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geprüft. Es wurden 5.898 Ermittlungsverfahren wegen eines Verstoßes gegen das Mindestlohngesetz (MiLoG) eingeleitet. Von den Ermittlungsverfahren entfielen rund 40 Prozent auf die Nicht- oder nicht fristgerechte Bezahlung des gesetzlichen Mindestlohns und rund 60 Prozent auf Verstöße gegen die Dokumentationspflichten. Aus Sicht der Mindestlohnkommission sind Mindestlohnverstöße nicht akzeptabel. Die Mindestlohnkommission bekräftigt ihre Einschätzung, dass der Zoll bei seinen Kontrollen noch stärker als bisher diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nehmen sollte, 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 aufgedeckt und geahndet werden.

- 12** Zollprüfungen sowie qualitative Studien haben verschiedene Vorgehensweisen zur Umgehung des Mindestlohns identifiziert. Die nicht korrekte Erfassung der Arbeitszeit ist dabei besonders relevant. Darunter fällt unter anderem die Nichtdokumentation von geleisteten Arbeitsstunden, 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. Auch Schwarzarbeit stellt eine Umgehung des Mindestlohns dar. Ein Zusammenhang zwischen Änderungen in der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und Veränderungen im Ausmaß der nachgefragten oder der angebotenen Schwarzarbeit lässt sich auf Basis der Datenlage bisher jedoch nicht belegen.
- 13** Explizit vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns sind nach Einschätzung des Zolls und der vorliegenden qualitativen Studien kaum anzutreffen. Dementsprechend sind vorhandene und häufig zitierte Zahlen sowohl der Verdienststruktur- und Verdiensterhebung (VSE/VE) des Statistischen Bundesamtes als auch des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Basis bezahlter oder vereinbarter Stunden begrenzt aussagekräftig für die Frage, wie viele Beschäftigte mutmaßlich unterhalb des Mindestlohns verdienen, geben aber dennoch Hinweise auf Probleme hinsichtlich der Einhaltung des Mindestlohns. Beide Erhebungen sind nicht dafür konzipiert, die Nichteinhaltung des Mindestlohns zu messen. Dies erklärt auch die große Bandbreite der vorliegenden Ergebnisse. Unabhängig von ihrer Aussagekraft für die Messung der Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns sind beide Erhebungen wichtige Datensätze zur Analyse von Entwicklungen bei Löhnen und Arbeitszeiten. Ein Teil der geschätzten Nichteinhaltung des Mindestlohns im ersten Monat nach der Anpassung stellt offensichtlich ein Übergangsphänomen bei Anpassungen des Mindestlohns dar und geht auf Zeitverzögerungen bei der Umsetzung in den Betrieben zurück.
- 14** Eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung des Mindestlohns stellt die Kenntnis über die aktuelle Höhe des gesetzlichen Mindestlohns dar. Repräsentative Beschäftigtenbefragungen im Auftrag der Mindestlohnkommission kamen zu dem Ergebnis, dass lediglich rund die Hälfte der Befragten die ungefähre Höhe des Mindestlohns in einer Bandbreite von 50 Cent um den tatsächlichen Wert kennt. Als zentrales Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales neben Online-Informationen auch eine telefonische Mindestlohnhotline eingerichtet, bei der im Jahr 2022 monatlich rund 500 Anrufe eingingen. Rund die Hälfte der Anrufe stammte von Beschäftigten, ein Viertel von Betrieben und knapp 10 Prozent von Steuerberatungsbüros. Am häufigsten erkundigten sich Anruferinnen und Anrufer nach den Regelungen zu Praktika. Weitere Fragen betrafen die Lohn- und Gehaltsberechnung sowie die Berücksichtigung von Entgeltbestandteilen. Aus Sicht der Mindestlohnkommission ist es eine wichtige Voraussetzung für die Einhaltung des Mindestlohns, dass Betriebe und Beschäftigte dessen aktuelle Höhe kennen. Deshalb ist eine Ausweitung des Informationsangebots zum gesetzlichen Mindestlohn wichtig.
- 15** Die Höhe der Transferleistungen für sogenannten Aufstockerinnen und Aufstocker, d. h. für Beschäftigte, die trotz Erwerbstätigkeit Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) beziehen, hat sich aufgrund der Einführung des Mindestlohns geringfügig verringert. Dadurch reduzierte sich die Höhe des gesamtfiskalischen Aufwands für ergänzende Leistungen nach dem SGB II. Dieser ist im Jahr 2015 mindestlohnbedingt um rund 170 Mio. Euro und im Jahr 2016 um rund 280 Mio. Euro zurückgegangen. Die Anzahl der Aufstockerinnen und Aufstocker hat sich mit der Mindestlohneinführung und den anschließenden Anpassungen nur geringfügig mehr als im Durchschnitt der Vorjahre verringert. Dass es zu keiner deutlicheren Reduktion kam, ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der ergänzende SGB-II-Leistungsbezug vor allem aus der oftmals

relativ geringen Wochenarbeitszeit sowie der Anzahl nicht erwerbstätiger Haushaltsmitglieder (zumeist Kinder) resultiert. Zudem können hohe Wohnkosten vornehmlich in Ballungsgebieten trotz des Mindestlohns zu einer Bedürftigkeit führen. Im Hinblick auf die Armutsgefährdung zeigt sich kein eindeutiges Bild. Je nach Untersuchungsmethodik hat die Einführung des Mindestlohns zu keiner Veränderung oder zu einer geringen Reduzierung der Armutsgefährdung geführt. In armutsgefährdeten Haushalten ist der Anteil von Beschäftigten geringer als im Durchschnitt der Bevölkerung. Der Mindestlohn ist deshalb nur begrenzt geeignet, Armutsrisiken zu reduzieren.

Mindestlohn und Beschäftigung

- 16** Infolge der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie schrumpfte die Gesamtbeschäftigung im Jahr 2020 erstmals seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige wiesen einen stärkeren Beschäftigungsrückgang auf als der Rest der Wirtschaft. Die vorliegenden Forschungsergebnisse zeigen, dass der Mindestlohn keinen Einfluss auf den Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während der Pandemie hatte. Der Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung während der Corona-Pandemie fiel in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen sowie in Ostdeutschland besonders stark aus. Die Forschungsbefunde zum Einfluss des Mindestlohns auf die ausschließlich geringfügige Beschäftigung während der Pandemie sind uneinheitlich. Im Jahr 2022 wuchs die Gesamtbeschäftigung wieder und übertraf im Jahresverlauf den Beschäftigungsstand von vor der Corona-Pandemie. In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen wuchs die Beschäftigung im Jahr 2022 annähernd doppelt so stark wie im Rest der Wirtschaft. Dies war hauptsächlich auf die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen.
- 17** Untersuchungen zum kausalen Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung verdeutlichen, dass die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 signifikant negative Effekte auf die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hatte. Dieser Effekt übersetzte sich in einen leicht negativen Effekt auf die Gesamtzahl der Beschäftigten, die aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ausschließlich geringfügig Beschäftigten besteht. Auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hatte der gesetzliche Mindestlohn dagegen keinen oder, je nach Studie, einen lediglich geringen positiven oder negativen Effekt. Diese Ergebnisse gelten sowohl für die kurze Frist nach der Einführung des Mindestlohns als auch für die Zeit bis zum ersten Quartal des Jahres 2022.
- 18** Einzelne Untersuchungsergebnisse weisen darauf hin, dass negative Beschäftigungseffekte der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 vor allem in Regionen mit geringem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts vor Mindestlohneinführung festzustellen sind. Der Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung steht somit in Zusammenhang mit der Stärke des regionalen Wirtschaftswachstums. Der Mindestlohn hatte keinen negativen Effekt auf Helfertätigkeiten oder den Anteil von routineintensiven Tätigkeiten, die automatisiert werden könnten. Die Befürchtung, dass sich die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns negativ auf die Entwicklung von Einfach Tätigkeiten auswirkt, bestätigt sich somit nicht. Die Arbeitslosigkeit nahm in den Jahren 2020 und 2021 infolge der Corona-Pandemie zu. In den Jahren zuvor war sie seit Einführung des Mindestlohns bei einer guten konjunkturellen Entwicklung rückläufig. In kausalen Wirkungsanalysen, die bis ins erste Quartal des Jahres 2022 reichen, wurde kein statistisch signifikanter Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nachgewiesen.

- 19** Die Corona-Pandemie hat auch die Arbeitszeit beeinflusst. Betriebe haben mit der Einführung von Kurzarbeit, einer Verkürzung der Arbeitszeit oder dem Abschmelzen von Überstunden und Arbeitszeitkonten reagiert. Befragungsergebnisse verdeutlichen, dass die prozentuale Arbeitszeitverkürzung bei Beschäftigten mit Mindestlohn stärker ausfiel als bei höher entlohnenden Beschäftigten. In deskriptiven Auswertungen zeigt sich im Vergleich der Jahre 2014 und 2022 vor allem bei geringfügig Beschäftigten ein deutlicher Rückgang der Arbeitszeit. Bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten ist hingegen eine geringere Abnahme zu beobachten. Die vorliegenden kausalen Wirkungsstudien ermitteln übereinstimmend lediglich für das Jahr 2015 einen signifikanten Rückgang bei der vereinbarten Arbeitszeit. Ergebnisse für die Folgejahre sowie für die Höhe der tatsächlichen Arbeitszeit und für Überstunden sind uneinheitlich.
- 20** Kurzarbeit wurde während der Corona-Pandemie häufiger in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen genutzt als im Rest der Wirtschaft. Der Anteil der Betriebe mit Kurzarbeit an allen Betrieben sowie der Anteil der Beschäftigten mit Kurzarbeitergeldbezug an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen während der Lockdown-Phasen deutlich stärker ausgeprägt als im Rest der Wirtschaft. Mit der Schließung von weiten Teilen des Einzelhandels, des Gastgewerbes und des Dienstleistungssektors wirkten sich die Eindämmungsmaßnahmen stärker auf Betriebe in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen aus. Mindestlohnbeschäftigte waren mit einem größeren Anteil ihrer Arbeitszeit in Kurzarbeit als Beschäftigte in höheren Lohngruppen.
- 21** Die Anzahl gemeldeter offener Stellen ging im Zeitraum der Corona-Pandemie infolge der Maßnahmen zu deren Eindämmung in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen stärker zurück als in der Gesamtwirtschaft. Im Jahr 2022 erreichte die Anzahl der offenen Stellen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen und in der Gesamtwirtschaft wieder das Niveau von vor der Pandemie. Wirkungsstudien für den Zeitraum bis zum Jahr 2018 zufolge hatte der Mindestlohn keinen kausalen Einfluss auf die Anzahl offener Stellen. Hinsichtlich des betrieblichen Ausbildungsgeschehens und der betrieblichen Weiterbildung sind keine mindestlohnbedingten Veränderungen erkennbar. Die Entwicklung der Anzahl von Praktika lässt im Zeitverlauf keine bedeutsamen Veränderungen für die Zeit nach der Mindestlohneinführung erkennen. Die mit dem Mindestlohngesetz eingeführten differenzierten Regelungen für unterschiedliche Arten von Praktika führten aber zu Unsicherheit und Beratungsbedarf bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Beschäftigten sowie Studierenden.
- 22** Solo-Selbständigkeit kann eine Alternative zur abhängigen Beschäftigung darstellen. Kausalanalysen deuten darauf hin, dass die Solo-Selbständigkeit aufgrund des Mindestlohns zurückgegangen ist. Gerade in Regionen und Wirtschaftszweigen, in denen vor der Einführung des Mindestlohns niedrige Durchschnittslöhne beobachtbar waren, wurde Solo-Selbständigkeit offensichtlich im Vergleich zu abhängiger Beschäftigung unattraktiver. Die Beschäftigung von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch die Betriebe hat durch den Mindestlohn nicht zugenommen.

Mindestlohn und Wettbewerb

- 23** Das Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn variiert je nach Datensatz und Abgrenzung. Trotz unterschiedlicher Niveaus zeigen die Datensätze ähnliche Muster. Überdurchschnittlich häufig betroffen waren Betriebe in Ostdeutschland sowie im Dienstleistungsbereich. Insbesondere kleine Betriebe weisen einen hohen Anteil von Mindestlohnbeschäftigten auf. Mit steigender Betriebsgröße sinkt der Anteil betroffener Betriebe. Zudem sind insbesondere Betriebe ohne Bindung an einen Tarifvertrag ver-

gleichsweise häufig vom Mindestlohn betroffen. In den Jahren nach Einführung des Mindestlohns nahm die betriebliche Betroffenheit kontinuierlich ab. Mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 10,45 Euro im Juli 2022 sowie mit der Anhebung auf 12 Euro im Oktober 2022 stieg der Anteil der betroffenen Betriebe wieder.

- 24** Der gesetzliche Mindestlohn hat nur einen begrenzten Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme. Schätzungen des Statistischen Bundesamtes gehen unter der Annahme, dass alle anspruchsberechtigten Beschäftigten den Mindestlohn erhalten und sich keine Veränderungen bei der Arbeitszeit ergeben, von einem Anstieg der monatlichen Lohnsumme von rund 0,34 Prozent infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro aus. Damit hatte die vom Deutschen Bundestag beschlossene Anhebung einen ähnlich hohen Einfluss auf die Lohnsumme wie die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015.
- 25** Betriebe haben auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro mit verschiedenen Anpassungsmaßnahmen reagiert. Einer Betriebsbefragung im Auftrag der Mindestlohnkommission zufolge haben 70 Prozent der Betriebe bereits unmittelbar nach der Anhebung Anpassungen vorgenommen. Lediglich 4 Prozent der Betriebe wollten zukünftig noch weitere Anpassungsmaßnahmen ergreifen. Unter den bereits umgesetzten Maßnahmen wurde mit 93 Prozent am häufigsten angegeben, dass die Stundenlöhne, die bisher unter 12 Euro lagen, angehoben wurden. 27 Prozent der betroffenen Betriebe haben die Absatzpreise erhöht. Weitere 13 Prozent optimierten die Arbeitsorganisation oder den Arbeitsablauf. Jeweils 8 Prozent der Betriebe berichteten eine Zurückhaltung bei Einstellungen oder Wiederbesetzungen sowie eine Zurückstellung oder Reduzierung von betrieblichen Investitionen. 7 Prozent nahmen eine Reduzierung der Arbeitszeit vor. Zudem nannten 6 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe, dass ihre Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber auf Mindestlohnniveau gestiegen seien.
- 26** Als weitere Auswirkungen der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro gaben 32 Prozent der betroffenen Betriebe an, dass die Arbeitszufriedenheit der Mindestlohnbeschäftigten zugenommen habe. Laut 11 Prozent der Betriebe sei dies auch bei mehr als den Mindestlohn verdienenden Beschäftigten der Fall gewesen. Rund 10 Prozent der Betriebe berichteten einen gestiegenen Umsatz. Aus Sicht von 9 Prozent der von der Mindestlohnanhebung betroffenen Betriebe habe sich die Wettbewerbssituation gegenüber anderen Betrieben in der Branche verschlechtert.
- 27** Qualitative Forschungsbefunde weisen darauf hin, dass sich der Preiswettbewerb seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Teil vermindert habe und die Wettbewerbsbedingungen für die Betriebe transparenter geworden seien. Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter berichten, dass aufgrund der Einführung des Mindestlohns ein Wettbewerb mittels sehr niedriger Löhne nicht mehr möglich sei und Betriebe mit einem entsprechenden Wettbewerbsmodell aus dem Markt ausgeschieden seien. Zugleich gibt es Betriebe, die aufgrund des Mindestlohns einen gestiegenen Wettbewerbsdruck wahrnehmen, der unter anderem auf sinkende Gewinnmargen und höhere Personalkosten zurückgeführt wird. Insbesondere kleine und mittelgroße Betriebe beklagen eine Verzerrung des Wettbewerbs zugunsten von Großbetrieben und Handelsketten.
- 28** Die Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau ist nicht eindeutig. Vor allem im Jahr unmittelbar nach der Einführung des Mindestlohns lassen sich in Wirtschaftszweigen, die vom Mindestlohn besonders betroffen waren, in deskriptiven Auswertungen teilweise überdurchschnittliche Preissteigerungen beobachten. In den Folgejahren bis einschließlich des Jahres 2022 sind solche Preisanstiege nicht mehr in diesem Umfang zu verzeichnen. Der so genannte Inflationsbeitrag des Mindestlohns, d. h. der Anteil der Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen am gesamtwirtschaftlichen Anstieg der Verbraucherpreise, war lediglich in den Jahren

2015 und 2020 überdurchschnittlich hoch. Die bislang einzige Kausalanalyse ermittelte einen mindestlohnbedingten Anstieg der Produzentenpreise infolge der Einführung des Mindestlohns.

- 29** Im Jahr 2020 kam es im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zu einem deutlichen Rückgang des privaten Konsums, nachdem dieser in den Jahren 2015 bis 2019 stetig gewachsen war. Im Jahr 2022 nahmen die privaten Konsumausgaben zunächst wieder stark zu. Kausalanalysen zufolge stiegen die unteren 40 Prozent der bedarfsgewichteten Haushaltseinkommen aufgrund der Einführung des Mindestlohns und seiner Anhebung im Jahr 2017. Die Effekte waren dabei auf die Haushaltsbruttoeinkommen stärker als auf die Haushaltsnettoeinkommen. Die Effekte auf den privaten Konsum und die Ersparnis waren jedoch zumeist statistisch nicht signifikant. Deskriptive Analysen weisen für den Zeitraum bis zum Jahr 2018 einen zunehmenden Konsum in Mindestlohnhaushalten aus, der stärker ausfiel als bei Vergleichshaushalten ohne Mindestlohnbeschäftigte.
- 30** Die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 führte bei betroffenen Betrieben zu einem Rückgang der Gewinne. Im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2019 fiel der Gewinn bei vom Mindestlohn betroffenen Betrieben bis zu 9 Prozent pro Jahr geringer aus als bei nicht betroffenen Betrieben. Dieser Effekt war insbesondere auf Betriebe in Ostdeutschland sowie auf Betriebe, die unter einem hohen Wettbewerbsdruck standen, zurückzuführen. Für die Mindestloohnerhöhungen bis zum Jahr 2019 sind keine statistisch signifikanten Auswirkungen feststellbar. Für spätere Anhebungen des Mindestlohns liegen noch keine Untersuchungsergebnisse vor. Vom Mindestlohn betroffene Betriebe wiesen zudem in den Jahren 2015 und 2016 eine mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten um bis zu 4 Prozent auf. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 war die Zunahme der Arbeitskosten im Vergleich zu Betrieben ohne Mindestlohnbeschäftigte jedoch nicht höher.
- 31** Hinsichtlich der Investitionen führte der Mindestlohn auf Basis der vorliegenden Studien im Jahr seiner Einführung zu einem Rückgang in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben, während das Investitionsverhalten späterer Jahre nicht mehr durch den Mindestlohn beeinflusst war. Dies gilt sowohl für die Gesamtinvestitionen als auch für die Erweiterungsinvestitionen der Betriebe. Das Investitionsniveau ist in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben unabhängig vom Mindestlohn generell deutlich niedriger als in anderen Betrieben. Qualitative Studien weisen darauf hin, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe im Zeitraum der Corona-Pandemie hohe Investitionskosten für die Einführung und Umsetzung von Hygienemaßnahmen, aber auch für die Umstellung des Angebotsspektrums und für bauliche Maßnahmen während der Betriebsschließungen aufgewendet haben.
- 32** Kausalanalysen zeigen eine leichte Verringerung des Unternehmensbestands infolge der Mindestlohneinführung, die auf vermehrte Marktaustritte von Kleinstbetrieben mit bis zu vier Beschäftigten zurückzuführen ist. Korrespondierende Studienergebnisse verdeutlichen, dass Beschäftigte infolge der Mindestlohneinführung in größere und produktivere Betriebe gewechselt sind.
- 33** Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns galt erstmals eine erweiterte Pflicht für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Aufzeichnung der Arbeitszeit ihrer Beschäftigten. Die entsprechenden, für die Arbeitszeitdokumentation relevanten Entgeltgrenzen, ab denen die Aufzeichnungspflicht entfällt, wurden mit dem Mindestloohnerhöhungsgesetz (MiLoEG) im Jahr 2022 nach oben angepasst, um wieder dem Verhältnis von Mindestlohnhöhe zu Monatsverdienst zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 zu entsprechen. Gemäß einer Betriebsbefragung im Auftrag der Mindestlohnkommission haben sich die personellen Kosten der Aufzeichnung der Arbeitszeit und Aufbewahrung der Dokumente für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dadurch nicht verändert. Sie beliefen sich auf rund 270 Mio. Euro pro Jahr. Dies entspricht

rund 6 Prozent des gesamten Aufwands für die Arbeitszeitdokumentation, der im Jahr 2019 für die Wirtschaft ermittelt wurde. Qualitative Studien sowie der Rückgang der entsprechenden Anfragen bei der Mindestlohnhotline legen nahe, dass die Aufzeichnungspflichten für die Betriebe inzwischen eine geringere Rolle als bei Einführung des Mindestlohns spielen. In der Diskussion um den Erfüllungsaufwand ist die im Mindestlohngesetz verankerte Dokumentationspflicht von den Regelungen des Arbeitszeitgesetzes zu trennen, die bereits zuvor galten. Offenbar sind die Anforderungen des Arbeitszeitgesetzes im Zuge der Umsetzung der Dokumentationspflicht stärker in den Fokus der Betriebe gerückt. 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.

- 34 Die Mindestlohnkommission wird im Zeitraum bis zum Jahr 2025 im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zur laufenden Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns einen besonderen Fokus auf die Identifikation der Effekte der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro legen. Sie kann dabei auf eine inzwischen thematisch und methodisch breit aufgestellte Forschung aufbauen, die in ihrem Auftrag zu den Effekten der Einführung des Mindestlohns und zu den nachfolgenden Erhöhungsschritten durchgeführt wurde. Das wirtschaftliche Umfeld sowie das Verhältnis von Arbeitsangebot und -nachfrage haben sich im Vergleich zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns deutlich verändert. Die Forschung wird damit vor allem die Frage zu beantworten haben, ob die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro eine Fortschreibung der bisherigen Effekte bewirkt hat oder sich in Art und Umfang davon unterscheidet.

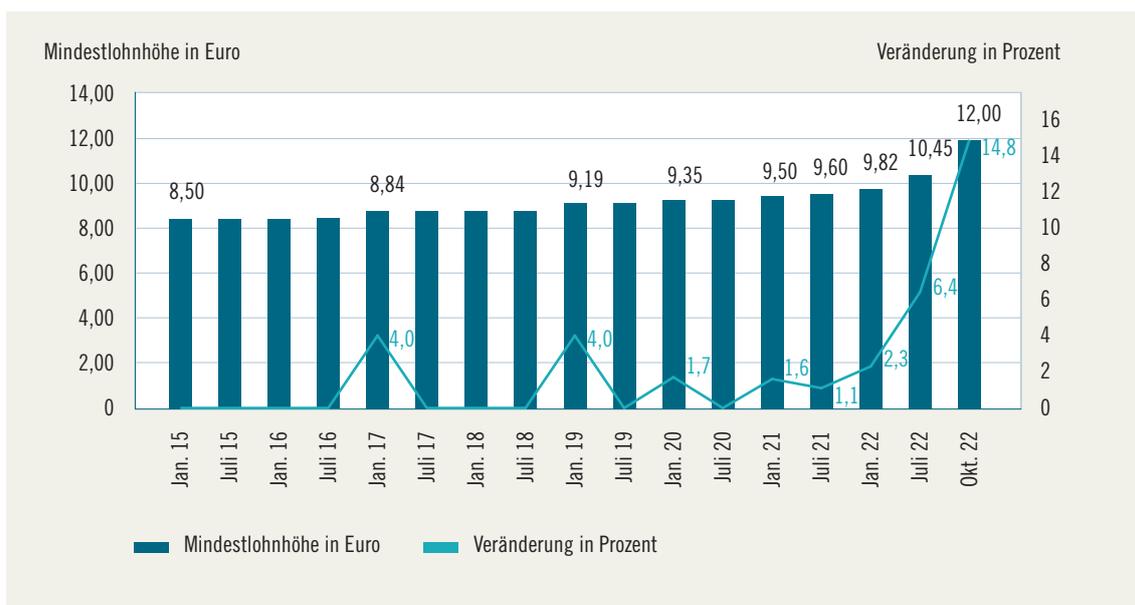
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission

35 Mit dem Mindestlohngesetz, das als Teil des Tarifautonomiestärkungsgesetzes am 3. Juli 2014 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde und am 16. August 2014 in Kraft getreten ist, wurde in Deutschland zum 1. Januar 2015 erstmals ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro brutto pro Zeitstunde eingeführt. Seitdem hat die Mindestlohnkommission dreimal eine Anpassung des Mindestlohns beschlossen. Nach Beschluss der Mindestlohnkommission vom 28. Juni 2016 und Erlass einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung vom 15. November 2016 wurde der gesetzliche Mindestlohn mit Wirkung zum 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro pro Stunde erhöht. Mit dem zweiten Beschluss der Mindestlohnkommission vom 26. Juni 2018, der von der Bundesregierung mit dem Erlass einer Rechtsverordnung vom 13. November 2018 umgesetzt wurde, stieg der gesetzliche Mindestlohn zum 1. Januar 2019 auf 9,19 Euro pro Stunde und zum 1. Januar 2020 auf 9,35 Euro pro Stunde. Der dritte Beschluss der Mindestlohnkommission vom 30. Juni 2020 wurde von der Bundesregierung mit Erlass einer Rechtsverordnung vom 9. November 2020 umgesetzt. Dieser nahm angesichts der Unsicherheit über die Dauer und die wirtschaftlichen Konsequenzen der Corona-Pandemie eine vierstufige Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2021, zum 1. Juli 2021, zum 1. Januar 2022 und zum 1. Juli 2022 auf 9,50 Euro, 9,60 Euro, 9,82 Euro und 10,45 Euro pro Stunde vor (Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1: Mindestlohnentwicklung der Jahre 2015 bis 2022



Quelle: Eigene Darstellung.

- 36** Zum 1. Oktober 2022 hat der Gesetzgeber den gesetzlichen Mindestlohn auf 12,00 Euro erhöht. Daran anschließend befindet sich erneut die als ständiges Gremium errichtete Mindestlohnkommission alle zwei Jahre nach § 9 Abs. 1 MiLoG über die Anpassungen der Höhe des Mindestlohns. Nächstmalig hat dies laut Gesetzesänderung bis zum 30. Juni 2023 mit Wirkung ab 1. Januar 2024 zu erfolgen. Rechtliche Verbindlichkeit erlangt der Anpassungsbeschluss der Mindestlohnkommission durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung.

➤ Info-Box 1: Mindestloohnerhöhungsgesetz

Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (MiLoEG), das am 1. Juli 2022 in Kraft trat, hat der Deutsche Bundestag durch Änderung des Mindestlohngesetzes (MiLoG) den gesetzlichen Mindestlohn zum 1. Oktober 2022 von 10,45 Euro auf 12 Euro brutto je Zeitstunde erhöht. Durch die Gesetzesänderung wurde das regelmäßige Anpassungsverfahren nach § 9 Abs. 1 MiLoG vorübergehend ausgesetzt, nach dem die Mindestlohnkommission im Juni 2022 einen Beschluss über die Anpassung des Mindestlohns getroffen hätte, der mit Wirkung ab 1. Januar 2023 in Kraft getreten wäre. Aufgrund der Gesetzesänderung wurde der Termin des nächsten Anpassungsbeschlusses der Mindestlohnkommission um ein Jahr auf den 30. Juni 2023 verschoben. Die Anpassung durch den Gesetzgeber hatte außerdem zur Folge, dass der Geltungszeitraum des von der Mindestlohnkommission beschlossenen Anpassungsschritts vom 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro um drei Monate verkürzt wurde.

- 37** Die Mindestlohnkommission ist sozialpartnerschaftlich mit je drei Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite unter Leitung einer oder eines gemeinsam benannten Vorsitzenden besetzt. Der Kommission gehören zudem zwei beratende, nicht stimmberechtigte wissenschaftliche Mitglieder an.
- 38** Die Kommission hat nach § 9 Abs. 2 MiLoG im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, um 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 Vierten Bericht an die Bundesregierung nach, der schwerpunktmäßig den Zeitraum der Jahre 2020 bis 2022 untersucht.
- 39** 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 Gesetzgebers im Mindestlohngesetz 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

40 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 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung,
- » Auszubildende in betrieblicher Ausbildung,
- » Praktikantinnen und Praktikanten, soweit es sich um ein Pflichtpraktikum im Rahmen von Schule, Ausbildung oder Studium oder um 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.

41 Zudem waren für eine dreijährige Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2017 abweichende Regelungen im Rahmen eines bundesweit geltenden Branchentarifvertrags repräsentativer Tarifvertragsparteien möglich. Insgesamt war die Anzahl der Beschäftigten begrenzt, die von diesen branchenspezifischen Übergangsregelungen betroffen waren. Auf Basis der Verdiensterhebung (VE) 2015 schätzt das Statistische Bundesamt mit den entsprechenden Vorbehalten bei der Interpretation der Daten, dass im April 2015 rund 200 Tsd. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro unter die tariflichen Übergangsregelungen fielen.

42 Neben dem gesetzlichen Mindestlohn gab es zum 30. April 2023 in zwölf 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 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der jeweiligen Branche bindend sind (vgl. Anhangtabelle A.1). Die Branchenmindestlöhne liegen zum Teil deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Zusätzlich gibt es in einigen Bundesländern sogenannte Vergabemindestlöhne oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, deren Einhaltung die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer ihren Beschäftigten bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen zusichern müssen.

1.3 Das wirtschaftliche Umfeld in der Berichtsperiode

43 Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland war in den Jahren 2020 bis 2022 durch die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Einschränkungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens stark beeinträchtigt. Seit Beginn des Jahres 2022 führte der Krieg Russlands gegen die Ukraine zu weiteren starken wirtschaftlichen Verwerfungen und zur Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine. Die Konjunktorentwicklung verlief seit Beginn der Pandemie in Wellen, die dem wechselnden Infektionsgeschehen und den damit verbundenen staatlichen Eindämmungsmaßnahmen folgten (vgl. Info-Box 2). Dem starken Wirtschaftseinbruch in der ersten Corona-Welle im Frühjahr 2020 mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von mehr als 10 Prozent im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zum Vorjahresquartal

folgte mit der Entspannung der pandemischen Lage eine wirtschaftliche Erholung in der zweiten Jahreshälfte (Abbildung 1.2). Die stark ansteigenden Infektionszahlen der zweiten Corona-Welle zu Beginn des Jahres 2021 hatten einen erneuten Rückgang der Wirtschaftsleistung zur Folge, der wiederum von einer Erholung im Frühjahr und Sommer abgelöst wurde. Diese Erholung fiel aufgrund des Impffortschritts in der Bevölkerung stärker aus als im Jahr 2020. Das Jahr 2022 zeigte einen ähnlich wellenförmigen Verlauf, jedoch mit insgesamt weniger stark ausgeprägten Schwankungen der Wirtschaftsleistung. Die negativen wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine lösten im Verlauf des Jahres 2022 die Pandemie als größte Herausforderung für die deutsche Wirtschaft ab.

- 44 Die Wirtschaftssektoren waren in unterschiedlichem Ausmaß von der Pandemie betroffen. Für Betriebe und Beschäftigte wurden zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie staatliche Hilfsmaßnahmen bereitgestellt (vgl. Info-Box 2). Während die Industrieproduktion in Deutschland vor allem im Frühjahr 2020 aufgrund des ersten Lockdowns zurückging und in der Folge durch gestörte globale Wertschöpfungsketten beeinträchtigt war, war der Dienstleistungssektor mit Handel, Verkehr und Gastgewerbe auch von den weiteren Pandemiewellen und den damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen, wie z. B. Betriebsschließungen und Kontaktbeschränkungen, stark negativ betroffen. So lag der Umsatz im verarbeitenden Gewerbe im November 2021 preis- und saisonbereinigt um 3,4 Prozent unter dem Wert vom Februar 2020, dem Monat vor Beginn der Einschränkungen durch die Corona-Pandemie. Im Gastgewerbe lag der Umsatz im November 2021 dagegen um 27,1 Prozent unter dem Niveau des Februars 2020 (Statistisches Bundesamt 2022a). Im von der Pandemie überdurchschnittlich betroffenen Dienstleistungssektor befindet sich auch die Mehrzahl der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige. Forschungsarbeiten verdeutlichen, dass vom Mindestlohn stark betroffene Betriebe und Wirtschaftszweige, die einen hohen Anteil geringfügig Beschäftigter aufwiesen, auch überdurchschnittlich häufig von den Auswirkungen der Corona-Pandemie betroffen waren (Isphording et al. 2022; Grabka et al. 2020). Auf Basis von Daten aus dem IAB-Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen Börschlein und Bossler (2021), dass Betriebe mit Mindestlohnbeschäftigten um rund 15 Prozentpunkte häufiger negativ von der Corona-Pandemie betroffen waren als Betriebe, die ihre Beschäftigten oberhalb des Mindestlohns vergüteten. Die Ursache für diesen Unterschied liegt allerdings nicht an der Vergütungshöhe, sondern vor allem darin begründet, dass Mindestlohnbetriebe überproportional häufig zu Wirtschaftszweigen gehören, deren Geschäftstätigkeit durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie stark eingeschränkt wurde (vgl. Info-Box 10). Als Folge davon haben Beschäftigte die betroffenen Branchen während der Pandemie oftmals häufiger verlassen als zuvor und sind in andere Branchen gewechselt (Braunschweig et al. 2023; Lüdeke et al. 2022, vgl. Abschnitt 3.1.6).

› Info-Box 2: Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Corona Pandemie

Staatlich verordnete Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie

In Deutschland wurde der erste Krankheitsfall mit dem SARS-CoV-2 Virus im Januar 2020 bekannt. Im März 2020 wurde die durch das Coronavirus verursachte Infektionskrankheit COVID-19 zur Pandemie erklärt. In der Folge hat die Bundesregierung gemeinsam mit den Regierungen der Bundesländer sukzessive Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie beschlossen

und staatlich verordnet. Diese hatten zum Ziel, die freie Verbreitung des Coronavirus zu verhindern. Im Rahmen so genannter Lockdowns, die schwerpunktmäßig im 2. Quartal des Jahres 2020 und im 1. Quartal des Jahres 2021 stattfanden, gehörten zu diesen Maßnahmen insbesondere:

- » Vorübergehende vollständige Schließung aller Gastronomiebetriebe
- » Vorübergehendes Beherbergungsverbot
- » Vorübergehende Schließung von Frisörbetrieben
- » Vorübergehende Beschränkung der Kundenzahl pro qm Ladenfläche im Einzelhandel und in der Gastronomie
- » Vorübergehende Schließung von Bars, Clubs, Theatern, Museen, Kinos, Zoos, Sporteinrichtungen und Spielplätzen sowie Absage von (Groß-)Veranstaltungen
- » Vorübergehendes Verbot von Zusammenkünften in Vereinen, Sport- und Freizeiteinrichtungen
- » Vorübergehende Schulschließungen
- » Aufenthalt im öffentlichen Raum entweder nur alleine oder mit dem eigenen Hausstand oder einer begrenzten Anzahl an weiteren Personen
- » Vorübergehende örtliche Konsumverbote für alkoholische Getränke sowie zeitliche Ausgangssperren (in der Regel nachts)

Darüber hinaus galten bis zum Ende des ersten Quartals des Jahres 2022 in bestimmten Zeiträumen bundesweit oder in einzelnen Bundesländern unter anderem folgende Maßnahmen:

- » Maskenpflicht und Abstandsregeln (1,5 Meter) in Supermärkten, Geschäften und Gastronomiebetrieben, am Arbeitsplatz, an öffentlichen Plätzen und Straßen sowie im öffentlichen Personennah- und Fernverkehr
- » Einschränkung von Besuchen in Krankenhäusern und Pflegeheimen
- » Pflicht für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, den Beschäftigten im Fall von Büroarbeit oder vergleichbaren Tätigkeiten anzubieten, ihre Arbeit von zuhause aus zu verrichten, sofern dem keine zwingenden betriebsbedingten Gründe entgegenstanden (Homeoffice-Pflicht)

Staatliche Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen

Die Bundesregierung und die Bundesländer haben mit befristeten Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für Betriebe und Beschäftigte abgedeckt (Bundesregierung 2022; Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2022a, b). Dazu gehörten unter anderem:

- » Einmaliger Kinderbonus von 300 Euro für jedes im Jahr 2020 kindergeldberechtigte Kind
- » Befristete Möglichkeit für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, ihren Beschäftigten eine Corona-Prämie in Höhe von 1.500 Euro steuer- und abgabenfrei auszuzahlen
- » Befristete Regeln zur Vereinfachung der Beantragung, einer verlängerten Bezugsdauer und eines erhöhten Kurzarbeitergelds, zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge während der Kurzarbeit sowie zur Steuerbefreiung von Zuschüssen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zum Kurzarbeitergeld (vgl. Abschnitt 3.1.4)

- » Erleichterter Zugang zu Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) sowie Einmalzahlung an Leistungsberechtigte der sozialen Mindestsicherungssysteme in Höhe von 150 Euro
- » Steuerliche Hilfen in Form einer befristeten Homeoffice-Pauschale, von verlängerten Abgabefristen für die Einkommensteuererklärungen für die Jahre 2020, 2021 und 2022, einer erweiterten Verlustverrechnung bis Ende 2023 und einer dauerhaften Ausweitung des Verlustrücktrags auf zwei Jahre ab 2022
- » Senkung der Umsatzsteuer von 19 Prozent auf 16 Prozent und von 7 Prozent auf 5 Prozent für den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020
- » Befristete Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 1. März 2020 bis zum 30. April 2021
- » Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb im Zuge der Corona-Pandemie ganz oder zu wesentlichen Teilen einstellen mussten (Überbrückungshilfe I bis IV)
- » Härtefallfonds für Unternehmen, die in der Corona-Pandemie in Not geraten waren und bei denen andere Corona-Hilfen von Bund, Ländern und Kommunen nicht griffen
- » Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Stärkung der Kapitalbasis und zur Überwindung von Liquiditätsengpässen bei Unternehmen der Realwirtschaft
- » Rückbürgschafts- und Rückgarantieprogramme von Bund und Ländern für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Selbständige
- » Sonderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), inklusive KfW-Schnellkrediten, um finanzielle Schieflage von Unternehmen, Selbständigen oder freiberuflich arbeitenden Personen auszugleichen
- » Wirtschaftlichkeitshilfe des Bundes für Kulturveranstaltungen in Form des Sonderfonds für Kulturveranstaltungen

45 Am 24. Februar 2022 begann Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Daraufhin verhängte die Europäische Union umfangreiche Sanktionen gegen die Russische Föderation, die wiederum im Laufe des Jahres die Gaslieferungen nach Deutschland einstellte. Die Energie- und Strompreise stiegen deshalb stark an und führten gemeinsam mit anhaltenden globalen Störungen der Lieferketten zu einem starken Anstieg der Erzeuger- und Verbraucherpreise im Jahr 2022. Die Bundesregierung hat hierauf mit drei Entlastungspaketen reagiert, um die Folgen für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen abzumildern (Bundesministerium der Finanzen 2022, vgl. Info-Box 11). Zugleich kamen nach Ausbruch des Krieges bis zum Jahresende 2022 mehr als eine Million Geflüchtete aus der Ukraine nach Deutschland (Brücker et al. 2022). Mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis haben sie Zugang zum Arbeitsmarkt und können seit dem 1. Juni 2022 Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten. Dies hatte einen sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II ab Juni 2022 zur Folge.

46 Die umfangreiche Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld durch Betriebe hat den Arbeitsmarkt während der Corona-Pandemie stabilisiert und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gesichert. In der Spitze waren im Frühjahr 2020 bis zu 6 Mio. Beschäftigte in Kurzarbeit (vgl. Abschnitt 3.1.4). Damit erreichte die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld einen historischen Höchstwert und führte dazu, dass die Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 nur moderat anstieg und der Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen begrenzt blieb. Im zweiten Jahr der Pandemie nahm der Umfang der Kurzarbeit infolge des Impffortschritts in der Bevölkerung und der robusteren wirtschaftlichen Erholung stetig ab und lag im Jahresdurchschnitt mit rund 700 Tsd. Beschäf-

tigten deutlich unter demjenigen des Jahres 2020. Mit der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2021 stieg auch die Erwerbstätigkeit erneut an und erreichte im Juli 2022 das Vorkrisenniveau aus dem Jahr 2019 (Sachverständigenrat 2022: 60). Trotz der erneuten konjunkturellen Abkühlung im Jahr 2022 infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine zeigte sich der deutsche Arbeitsmarkt stabil. Die Arbeitskräftenachfrage erreichte im zweiten Quartal 2022 mit knapp 2 Mio. offenen Stellen einen historischen Höchstwert und spiegelte eine hohe Fach- und Arbeitskräftenachfrage über die gesamte Wirtschaft hinweg wider (Kubis und Popp 2022). Das IAB-Arbeitsmarktbarometer als Frühindikator für den Arbeitsmarkt prognostizierte am Jahresende 2022 eine weitere Zunahme der Beschäftigung bei weiterhin leicht steigender Arbeitslosigkeit (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2022b).

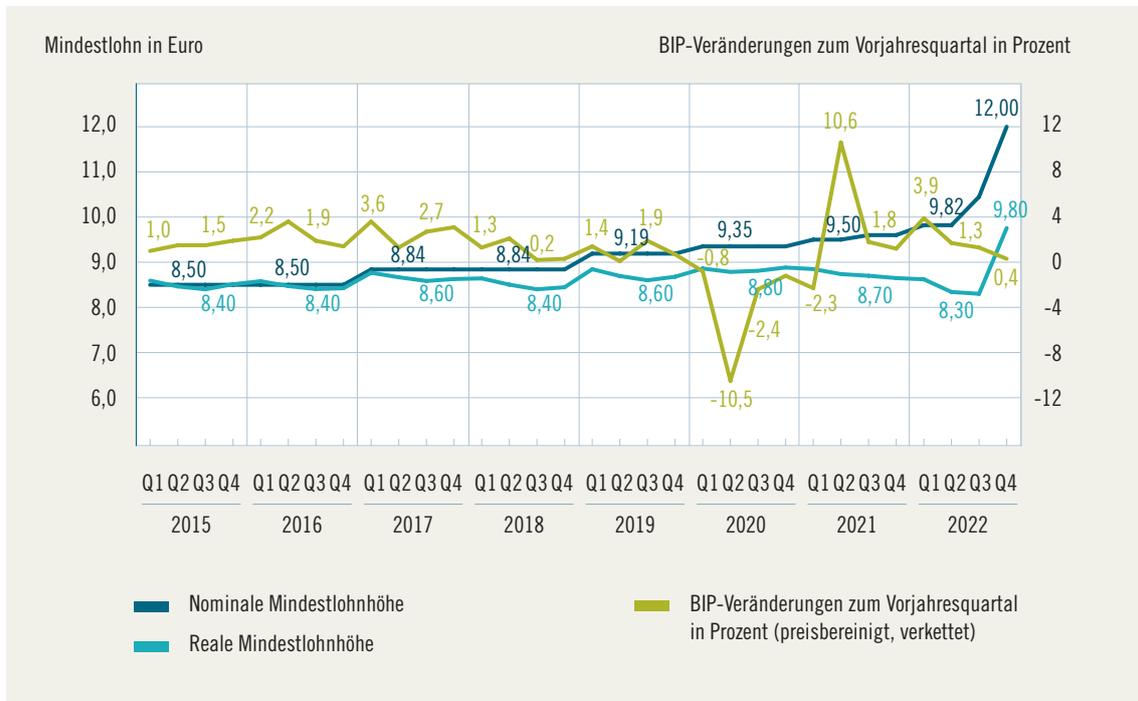
Tabelle 1.1: Konjunkturindikatoren für die Jahre 2014 bis 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Reales Bruttoinlandsprodukt (Veränderung zum Vorjahr in Prozent)	2,2	1,5	2,2	2,7	1,1	1,1	-3,7	2,7	1,9
Erwerbstätige im Inland (in Mio.)	42,7	43,1	43,7	44,3	44,9	45,3	44,9	45,0	45,6
Arbeitslose (in Mio.)	2,9	2,8	2,7	2,5	2,3	2,3	2,7	2,6	2,4
Arbeitslosenquote (in Prozent)	6,7	6,4	6,1	5,7	5,2	5,0	5,9	5,7	5,3
Verbraucherpreise (Veränderung zum Vorjahr in Prozent)	1,0	0,5	0,5	1,5	1,8	1,4	0,5	3,1	6,9

Anmerkung: Die Arbeitslosenquote bezieht sich auf alle zivilen Erwerbspersonen.
Quelle: Statistisches Bundesamt.

- 47** Im Jahr 2020, dem ersten Jahr der Corona-Pandemie, ging das Bruttoinlandsprodukt real um 3,7 Prozent zurück (Tabelle 1.1). Im zweiten Quartal des Jahres 2020 war der Rückgang mit 10,5 Prozent besonders ausgeprägt (Abbildung 1.2). Im zweiten Jahr der Pandemie, 2021, wuchs das Bruttoinlandsprodukt um 2,7 Prozent. Im Jahr 2022 stieg das Bruttoinlandsprodukt um 1,9 Prozent. Die Anzahl der Erwerbstätigen ging in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 um etwa 300 Tsd. Personen zurück. Im Jahr 2022 wuchs die Erwerbstätigkeit mit einem Anstieg um rund 600 Tsd. Beschäftigte auf einen neuen Höchststand von 45,5 Mio. Personen. Die Verbraucherpreise haben sich im Laufe des Jahres 2021 im Vergleich zu den Vorjahren stark erhöht. Diese Entwicklung hat sich im Jahr 2022 aufgrund der Zunahme insbesondere der Energiepreise nochmals deutlich verstärkt, sodass die Verbraucherpreise im Jahr 2022 historisch stark angestiegen sind (vgl. Abschnitt 4.5). Im Jahresdurchschnitt 2021 betrug die Inflation 3,1 Prozent. Im Jahr 2022 sind die Verbraucherpreise unter Verwendung des Basisjahrs 2020 jahresdurchschnittlich um 6,9 Prozent gestiegen. Unter Berücksichtigung der Quartalswerte des Verbraucherpreisindex unter Verwendung des Basisjahrs 2015 entsprach die Anhebung des nominalen Mindestlohns um rund 15 Prozent von 10,45 Euro auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022 einer Anhebung des realen Mindestlohns um rund 13 Prozent von 8,70 Euro auf 9,80 Euro pro Stunde (Abbildung 1.2).

Abbildung 1.2: Entwicklung der realen und nominalen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns sowie des Bruttoinlandsprodukts



Anmerkung: Die Werte für die reale Mindestlohnhöhe sind auf 10 Cent-Beträge gerundet.
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

1.4 Mindestlöhne im internationalen Kontext

48 Es gibt in rund 90 Prozent aller 187 Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eine Form des Mindestlohns (ILO 2022, 2020, 2012; Tijdens 2017; Dickens 2015). Von den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben einschließlich Deutschland 22 Staaten einen nationalen Mindestlohn. Lediglich in den nordischen Ländern Dänemark, Finnland und Schweden sowie in Österreich und Italien gibt es keinen flächendeckenden Mindestlohn, sondern ausschließlich sektorale Mindestlöhne, die in der Regel durch Tarifverträge festgelegt werden. In Österreich gibt es allerdings gesetzliche Mindestlöhne für bestimmte Berufsgruppen, wie zum Beispiel haushaltsnahe Dienstleistungen (Lübker und Schulten 2018; Eurofound 2019). Das aus der EU ausgetretene Vereinigte Königreich hat ebenfalls einen gesetzlichen Mindestlohn.² Die Länder mit einem gesetzlichen Mindestlohn unterscheiden sich voneinander hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung wie beispielsweise der Festlegung des Mindestlohns als Stunden- oder Monatslohn, der Anpassungsmechanismen oder der Ausnahmeregelungen (Eurofound 2022; OECD und AIAS 2021; Arpaia et al. 2017; Schulten 2014).

² Die Höhe des britischen Mindestlohns für Beschäftigte ab 23 Jahren, des so genannten National Living Wage, betrug Anfang des Jahres 2023 11,14 Euro, was einer Höhe von 8,31 Euro in Kaufkraftstandards (KKS) entsprach (Lübker und Schulten 2023). Der britische Mindestlohn für Beschäftigte, die jünger als 23 Jahre (jünger als 21 Jahre/ jünger als 18 Jahre/ Auszubildende) sind, betrug Anfang des Jahres 2023 10,76 Euro (8,01 Euro/ 5,64 Euro/ 5,64 Euro). Im Jahr 2021 betrug der Kaitz-Index im Vereinigten Königreich 57 Prozent.

› Info-Box 3: Die EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union

Am 19. Oktober 2022 ist die Richtlinie 2022/2041 der Europäischen Union über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union verabschiedet worden. Sie legt unter anderem Verfahren zur Festlegung und Aktualisierung angemessener gesetzlicher Mindestlöhne fest, die von Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen anzuwenden sind. Die Richtlinie ist bis zum 15. November 2024 in nationales Recht umzusetzen.

Nach Artikel 5 der Richtlinie sollen bei der Festlegung und Aktualisierung von nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen Kriterien zugrunde gelegt werden, die zu ihrer Angemessenheit beitragen, mit dem Ziel, einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen, die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern und das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu verringern. Konkret benennt die EU-Richtlinie in Artikel 5 Abs. 2 die folgenden Aspekte, die von den nationalen Kriterien zur Festlegung und Aktualisierung von gesetzlichen Mindestlöhnen mindestens umfasst sein sollen:

- » die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten,
- » das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung,
- » die Wachstumsrate der Löhne,
- » langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen.

In Artikel 5 Abs. 4 der EU-Richtlinie ist außerdem vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Angemessenheit der Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde legen. Beispielhaft können zu diesem Zweck international übliche Referenzwerte von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns verwendet werden.

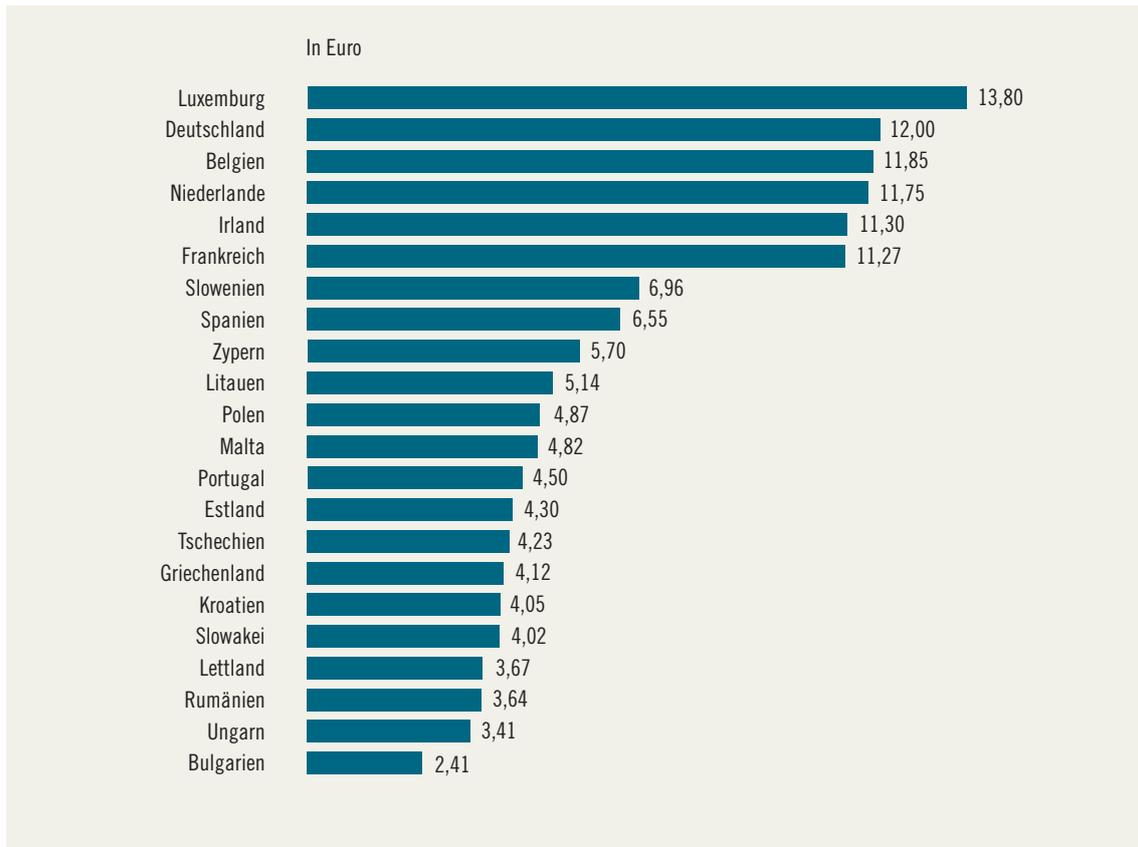
Die EU-Richtlinie legt in Artikel 5 Abs. 5 zudem eine regelmäßige, mindestens alle zwei Jahre zu erfolgende Aktualisierung der gesetzlichen Mindestlöhne fest.

Nach Artikel 7 der Richtlinie müssen die Sozialpartner rechtzeitig und wirksam in die Festlegung und Aktualisierung der gesetzlichen Mindestlöhne einbezogen werden. Ihre freiwillige Beteiligung soll insbesondere in Bezug auf die Auswahl und Anwendung der oben genannten Kriterien für die Bestimmung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns, in Bezug auf die Auswahl und Anwendung der Referenzwerte für die Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne, in Bezug auf die Aktualisierung der Mindestlöhne und in Bezug auf die Festlegung von Abweichungen und Abzügen beim gesetzlichen Mindestlohn sichergestellt werden.

49 Die Höhe der Mindestlöhne differiert international sowie innerhalb der EU erheblich zwischen den Ländern (Lübker und Schulten 2023). Dies gilt sowohl hinsichtlich des nominalen Betrags als auch der relativen Höhe im Vergleich zum allgemeinen Lohnniveau des jeweiligen Landes. Der nominale Betrag lag innerhalb der EU

Anfang des Jahres 2023 zwischen 2,41 Euro pro Stunde in Bulgarien und 13,80 Euro pro Stunde in Luxemburg (Abbildung 1.3). Werden unterschiedliche Preisniveaus und Wechselkurseffekte durch die Umrechnung in Kaufkraftstandards (KKS) berücksichtigt, dann reicht die Spanne der Mindestlöhne von 4,12 KKS in Bulgarien bis 10,55 KKS in Deutschland (ebd.).

Abbildung 1.3: Gesetzliche Mindestlöhne in Mitgliedsländern der Europäischen Union in Euro zum 1. Januar 2023



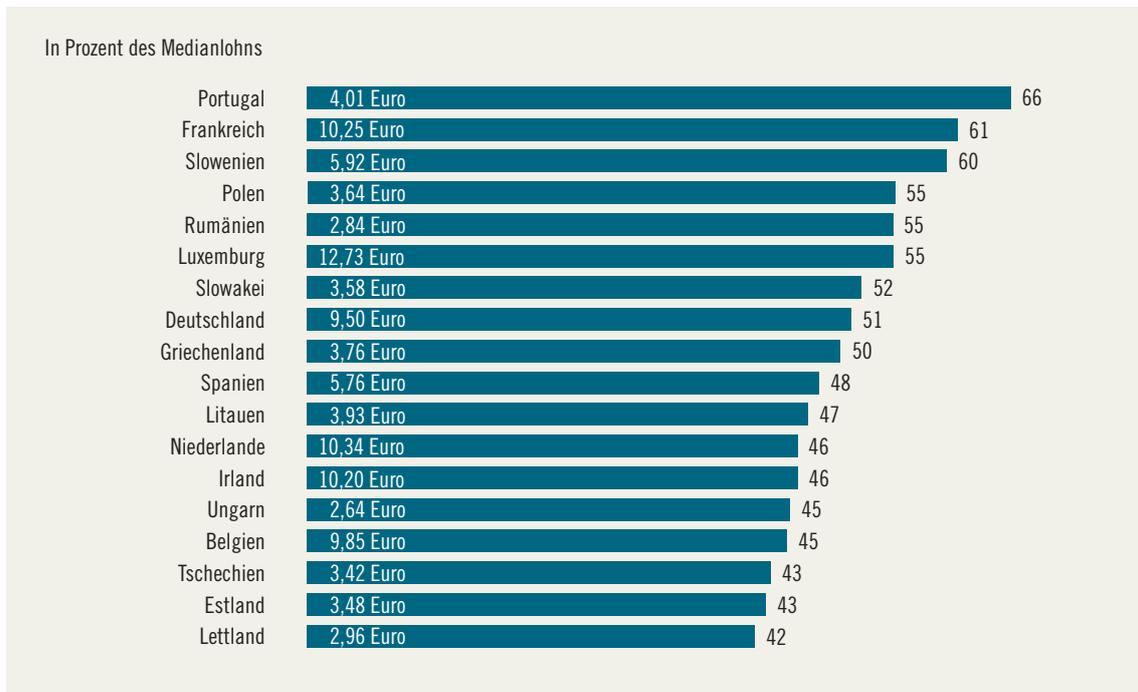
Anmerkung: Umrechnung in Euro anhand des Durchschnittskurses des Jahres 2022.
Quelle: Lübker und Schulten (2023).

50 Für den internationalen Vergleich wird häufig die Höhe des Mindestlohns in Bezug zum jeweiligen Durchschnitts- oder Medianlohn gesetzt. 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 ist wie der Medianlohn. Die Werte des so berechneten Kaitz-Index für Vollzeitbeschäftigte reichten nach Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für die Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2021 von 42 Prozent in Lettland bis 66 Prozent in Portugal. Einige Mitgliedstaaten mit niedrigen Mindestlöhnen weisen dabei hohe relative Mindestlohniveaus auf. Für Deutschland ergab sich für das Jahr 2021 ein Wert von 51 Prozent (Abbildung 1.4). Bei der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 betrug der Wert für Deutschland 48 Prozent (OECD 2021).³ Mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022 durch den Deutschen Bundestag ist der Kaitz-Index deut-

³ Da die Daten der OECD auf nicht harmonisierten nationalen Datenquellen beruhen, sind die dargestellten Werte als Näherungswerte zu interpretieren (vgl. auch Lübker und Schulten 2018: 127).

lich angestiegen. Gemäß der Verdiensterhebung (VE) von Oktober 2022 betrug der Kaitz-Index auf Basis des Medians der Stundenlöhne von Vollzeitbeschäftigten im Oktober 2022 rund 56 Prozent.⁴

Abbildung 1.4: Relatives Mindestlohniveau (Kaitz-Index) für Vollzeitbeschäftigte in Mitgliedsländern der Europäischen Union im Jahr 2021



Anmerkung: Die innerhalb der Balken abgetragenen Werte geben die nominale Höhe in Euro des jeweils zum 1. Januar 2021 geltenden Mindestlohns an. Keine Werte für Bulgarien, Kroatien, Malta und Zypern, da diese nicht der OECD angehören.
Quelle: OECD (2021).

51 Um die internationale Vergleichbarkeit herzustellen, 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 in Teilzeit Beschäftigten und von geringfügig Beschäftigten, im Durchschnitt geringer sind als diejenigen der Vollzeitbeschäftigten. Dies ist neben Deutschland auch in den meisten anderen europäischen Ländern der Fall. Würde man für internationale Vergleiche statt der Verdienste von Vollzeitbeschäftigten die Verdienste aller Beschäftigten heranziehen, würden Länder mit einem hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten, wie Deutschland oder die Niederlande, in der Regel eine bessere Position im Ranking der Länder einnehmen (Eurostat 2017). Für das Jahr 2021 ergibt sich bei einer Mindestlohnhöhe von 9,50 Euro (erste Jahreshälfte 2021) ausgehend vom Medianstundenlohn aller Beschäftigten (Vollzeit-, Teilzeit- und ausschließlich geringfügig Beschäftigte) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ein Kaitz-Indexwert von 51 Prozent.⁵ Im Jahr 2015 waren es 53 Prozent (Mindestlohnkommission 2018: 22). Nach der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 betrug der Kaitz-Index für alle Beschäftigten in Deutschland auf Basis der VE von Oktober 2022 rund 63 Prozent.

⁴ Die europäische Statistikbehörde Eurostat veröffentlichte einen Wert für den 1. Januar 2023 unter Berechnung eines monatlichen Mindestlohns in Höhe von rund 53 Prozent (Eurostat 2023).

⁵ Die Haupterhebungsperiode des SOEP liegt im Frühjahr eines Jahres. Es ist deshalb sinnvoll, für die Berechnung des Kaitz-Index die Mindestlohnhöhe von 9,50 Euro zu verwenden, die im ersten Halbjahr 2021 galt.

1.5 Theoretische und methodische Grundlagen der Mindestlohnevaluation

- 52** 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 und den jeweiligen Modellannahmen werden negative, positive oder neutrale Effekte von Mindestlöhnen vorhergesagt.
- 53** In Modellen vollständigen Wettbewerbs existiert im Gleichgewicht ein Lohn, der das Arbeitsangebot mit der Arbeitsnachfrage in Deckung bringt. Ein Mindestlohn, der über diesem Gleichgewichtslohn liegt, reduziert diesen Modellen zufolge die Arbeitsnachfrage und erhöht das Arbeitsangebot, wodurch Arbeitslosigkeit entsteht (Braun et al. 2017; Borjas 2015; Cahuc et al. 2014; Franz 2013). Im Ergebnis hat ein Mindestlohn dann negative Folgen auf die Beschäftigung.
- 54** Die Annahme eines vollständigen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt wird in der neueren, grundsätzlich weiterhin neoklassisch ausgerichteten Mindestlohnforschung allerdings zunehmend in Zweifel gezogen. Im Kern bleibt die Annahme bestehen, dass mit steigenden Löhnen eine sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften einhergeht. Monopsonistische Modelle des Arbeitsmarktes sowie institutionalistisch ausgerichtete Arbeitsmarkttheorien identifizieren jedoch Umstände, die den vollständigen Wettbewerb einschränken, und beschreiben deren Wirkungsweise. Ein eingeschränkter Wettbewerb auf Arbeitsmärkten ergibt sich beispielsweise aus einer regional geringen Anzahl von Unternehmen, die Arbeitskräfte nachfragen, oder aus unvollständigen Informationen, die Suchkosten für Unternehmen und Beschäftigte hervorrufen, sowie aus weiteren Einschränkungen der Mobilität von Beschäftigten, beispielsweise durch 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 geringeren Beschäftigungsniveau führt. Ein Mindestlohn kann in einer solchen Situation zu einer Erhöhung des Beschäftigungsniveaus führen (Dube et al. 2016; Boeri und van Ours 2013; Brochu und Green 2013; Manning 2013; Flinn 2010). Die internationale Mindestlohnforschung hat sich in diesem Kontext zunehmend der Analyse von Anpassungsmechanismen jenseits des Beschäftigungsniveaus zugewandt. So wurden und werden vermehrt Auswirkungen auf andere Größen wie Arbeitszeiten, Preise oder Gewinne analysiert (Hirsch et al. 2015; Low Pay Commission 2015; Schmitt 2015; OECD 2015; Metcalf 2008). Unvollständiger Wettbewerb schlägt sich zudem in neu-keynesianischen Makromodellen in Form von Lohn- und Preisrigiditäten nieder, die Auswirkungen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit, auf die Inflation und auf das allgemeine Lohnniveau haben (Galí 2011; Christoffel et al. 2009; Erceg et al. 2000).
- 55** Eine andere Perspektive haben keynesianisch geprägte Theorien (Heise und Pusch 2020; Herr et al. 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. Dadurch entstehen Handlungsspielräume für Unternehmen beispielsweise bei der Preissetzung. Ein steigender Mindestlohn hat somit aufgrund von zunehmenden Einkommen eine positive Auswirkung auf die private Nachfrage und daher auf die Produktion von Waren und Dienstleistungen sowie das Wirtschaftswachstum. Gesamtwirtschaftlich kann es durch Mindestlohnanstiege zugleich zu Preissteigerungen kommen, die die private Nachfrage dämpfen können. Die Wirkung des Min-

destlohns auf das Beschäftigungsniveau hängt dementsprechend davon ab, wie sich der Einkommens- zum Preiseffekt verhält.

- 56** Angesichts der theoretisch nicht eindeutig bestimmbareren Wirkungsrichtung ist die Analyse der Effekte der Einführung und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns letztlich eine empirische Frage. Die gängigste Methode zur Abschätzung kausaler Effekte des Mindestlohns ist der Differenz-von-Differenzen-Ansatz (Wooldridge 2012). Bei diesem wird die Entwicklung einer Treatmentgruppe, 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 und im anderen 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. Durch bestimmte Modifikationen lassen sich jedoch Varianten des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes nutzen (vgl. ausführlich Info-Box 4). Eine methodische Neuerung stellt die Nutzung eines „Bunching-Ansatzes“ in der Mindestlohnforschung dar. Die erstmals auf die USA angewandte Methode misst die Differenz zwischen den in der Lohnverteilung weggefallenen Beschäftigungsverhältnissen unterhalb des neu festgelegten Mindestlohns und den neu entstandenen Beschäftigungsverhältnissen am oder oberhalb des Mindestlohns. Im Rahmen eines Differenz-von-Differenzen-Verfahrens werden die diesbezüglichen Veränderungen in Bundesstaaten, in denen der Mindestlohn erhöht wurde, im Vergleich zu Bundesstaaten erforscht, in denen keine Mindestlohnerhöhung stattfand (Cengiz et al. 2019). Um auch einen allgemeingültigen Mindestlohn ohne Vergleichsregionen, die keine Mindestlohnerhöhung aufweisen, evaluieren zu können, wurde der Bunching-Ansatz im Vereinigten Königreich auf unterschiedlich stark vom Mindestlohn betroffene Regionen angewendet (Cribb et al. 2021).

› Info-Box 4: Differenz-von-Differenzen-Methode

Für die Evaluation kausaler Effekte des Mindestlohns werden in Deutschland überwiegend zwei Varianten des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes herangezogen. Eine dritte Variante, die das sogenannte Bunching-Verfahren in den Differenz-von-Differenzen-Ansatz integriert, wurde bislang zwar noch nicht für Deutschland, aber bereits in den USA und im Vereinigten Königreich eingesetzt. Der erste Ansatz nutzt die Variation in der Mindestlohnbetreffenheit zwischen verschiedenen Regionen, Branchen, Betrieben oder Berufsgruppen. Beispielsweise werden beim regionalen Ansatz Regionen mit unterschiedlichen Betroffenheitsgraden („Bite“) des Mindestlohns verglichen (Dolton et al. 2015; Stewart 2002; Card 1992). Der regionale „Bite“ des Mindestlohns kann über den Anteil der Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher, die Lohnlücke oder den Kaitz-Index bestimmt werden und dient als Indikator für die Eingriffstiefe des Mindestlohns. Der Einfluss anderer Faktoren, wie der Wirtschaftsstruktur oder der regionalen Kaufkraft, kann mittels multipler Regressionen kontrolliert werden, sodass unterschiedliche regionale Entwick-

lungen, z. B. im Beschäftigungsniveau, als kausale Wirkung des Mindestlohns interpretiert werden können. Das gleiche Prinzip kann auf Betriebe oder Berufsgruppen angewendet werden, die unterschiedlich hohe Anteile von Beschäftigten im Mindestlohnbereich aufweisen. Für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland wurden bislang Unterschiede in der Relevanz des Mindestlohns für verschiedene Regionen (vgl. Bachmann et al. 2022; Caliendo et al. 2022, 2023), Branchen (vgl. De Monte et al. 2022), Berufsgruppen (Friedrich 2020) sowie für Betriebe (vgl. Bossler et al. 2022) genutzt.

Im weitesten Sinne können internationale Querschnittsvergleiche von Ländern mit unterschiedlichen Mindestlohnhöhen für einen regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatz herangezogen werden (vgl. z. B. Christl et al. 2017; Sturn 2016; Dolton und Bondibene 2012; Neumark und Wascher 2004). 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.

Beim zweiten Ansatz zur Evaluation der Wirkungen eines allgemein gültigen Mindestlohns werden Mindestlohnbeschäftigte mit Beschäftigten verglichen, die mehr als den Mindestlohn verdienen. Ein solches Vorgehen wurde beispielsweise im Vereinigten Königreich (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 in Studien, die mit Mikrodaten arbeiteten, zum Einsatz (vgl. Bachmann et al. 2022; Bruckmeier und Schwarz 2022). Dabei wurde mit dem Differenz-von-Differenzen-von-Differenzen-Ansatz häufig eine Weiterentwicklung des einfachen Ansatzes gewählt, um grundsätzlich unterschiedliche Entwicklungen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe zu kontrollieren (vgl. detaillierte Beschreibung dieser Methode bei Burauel et al. 2018: 55ff., 165ff.).

Der dritte Ansatz untersucht die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Häufigkeitsverteilung der Löhne entlang von regionalen Lohnverteilungen. Dieses Verfahren wurde erstmals in den USA eingesetzt, wo von einer Mindestloohnerhöhung betroffene und nicht betroffene Bundesstaaten unterschieden werden können (Cengiz et al. 2019). Der Grundgedanke des Bunching-Ansatzes besteht darin, dass mit der Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohns Beschäftigungsverhältnisse, die zuvor geringer entlohnt wurden, entweder abgebaut oder in Lohnbereiche am oder oberhalb des neuen Mindestlohns verschoben werden. Durch die Integration des Bunching- in einen Differenz-von-Differenzen-Ansatz werden die Lohnverteilungen zwischen zwei Zeitpunkten und zwischen vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Regionen verglichen. Der Vorteil des Bunching-Ansatzes liegt darin, dass durch die Einteilung von Lohnklassen gezielt Beschäftigungsveränderungen im Mindestlohnbereich beobachtet und Veränderungen in höheren Bereichen der Lohnverteilung ausgeblendet werden können. Bei einem allgemein gültigen Mindestlohn, wie in Deutschland oder im Vereinigten Königreich, gibt es, im Gegensatz zu den USA, keine Vergleichsregion, die von der Mindestlohnanhebung nicht betroffen ist. Für diesen Fall haben Cribb et al. (2021) den Bunching-Ansatz in eine regionale Differenz-von-Differenzen-Analyse integriert. Dabei nutzen sie das unterschiedliche regionale Preisniveau, um Treatment- und Vergleichsregionen zu differenzieren. Ähnlich wie beim herkömmlichen regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatz wird

die Tatsache genutzt, dass die Unterschiede im Lohnniveau zwischen Regionen, zumindest was den unteren Bereich der Lohnverteilung anbelangt, vorwiegend auf regionale Differenzen im allgemeinen Preisniveau, d. h. in den Lebenshaltungskosten, zurückgeführt werden können. Folglich können entlang der Lohnverteilung Gruppen ähnlicher Beschäftigter definiert werden, von denen zu erwarten ist, dass sie den gleichen Lohn erhalten würden, wenn sie in der gleichen Region leben würden, deren tatsächliche Löhne – und damit die Nähe zum Mindestlohnbereich – jedoch aufgrund der Unterschiede im Preisniveau zwischen den Regionen variieren. Somit kann die Beschäftigungsentwicklung in den unteren Lohngruppen in Niedriglohnregionen mit der Entwicklung der Beschäftigung in den unteren Lohngruppen in Hochlohnregionen verglichen werden, um Mindestlohneffekte zu ermitteln.

Um kausale Effekte im Rahmen des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes identifizieren zu können, müssen zwei zentrale Annahmen erfüllt sein (vgl. ausführlich Mindestlohnkommission 2018: 25ff.). Erstens fordert die Annahme paralleler Trends (sogenannte Common Trend Assumption, kurz: CTA), dass sich die Zielgrößen, die untersucht werden sollen (z. B. Lohn oder Beschäftigung), in der Treatment- und Kontrollgruppe ohne Mindestlohneinführung parallel entwickelt haben. Die Zusammensetzung beider Gruppen sollte daher möglichst ähnlich ausfallen und beide Gruppen sollten gleichartigen Einflüssen ausgesetzt sein. Zweitens fordert die sogenannte SUTVA-Annahme (Stable Unit Treatment Value Assumption), dass die Treatment- und Kontrollgruppen 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 bei Beschäftigten, die nicht direkt vom Mindestlohn betroffen sind, mindestlohnbedingte Lohneffekte auftreten würden, was als Kaminzug- oder Spillover-Effekt bezeichnet wird, oder wenn die Mindestlohneinführung Auswirkungen auf die Nachfrage nach Arbeitskräften hätte, die nicht vom Mindestlohn betroffen sind. Zudem sind bei der Anwendung des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes mögliche Antizipationseffekte zu beachten, da diese dazu führen können, dass die genannten CTA- bzw. SUTVA-Annahmen nicht erfüllt sind. Solche Antizipationseffekte können auftreten, wenn bereits vor Einführung oder Anpassung des Mindestlohns von den betroffenen Betrieben Anpassungen vorgenommen wurden, welche die relevante Zielgröße (z. B. Löhne, Beschäftigung) betreffen (zur aktuellen methodischen Diskussion von Differenz-von-Differenzen-Ansätzen vgl. Bossler und Westermeier 2019; Brewer et al. 2019; Brewer et al. 2018).

- 57** Eine grundsätzlich andere Art von quantitativen Analysen zum Mindestlohn bieten Simulationsstudien und Modellierungen volkswirtschaftlicher Zusammenhänge. Diese schätzen unter vorab definierten theoriegeleiteten Annahmen die Auswirkungen einer bestimmten Mindestlohnhöhe auf Größen wie das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage oder andere gesamtwirtschaftliche Indikatoren wie den privaten Konsum oder betriebliche Investitionen. Solche Modelle spielen vor allem für Ex-Ante-Abschätzungen eine Rolle (Arni et al. 2014a; Arni et al. 2014b; Bruckmeier und Wiemers 2014; Knabe et al. 2014). Zudem lassen sich mit ihnen gesamtwirtschaftliche Folgen analysieren, da die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Größen berücksichtigt werden können. Die Ergebnisse der Modellierungen 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 Simulationsmodelle unter anderem für eine Abschät-

zung der makroökonomischen Wirkungen des Mindestlohns sowie der Beschäftigungswirkungen unterschiedlich starker Mindestlohnhebungen genutzt (Ahlfeldt et al. 2022; Krebs und Drechsel-Grau 2021; Blömer et al. 2018; Braun et al. 2017; Herr et al. 2017). Simulationsmodelle sind zudem geeignet, um auf Basis bestimmter Annahmen die zukünftige Entwicklung einzelner Parameter in den Sozialversicherungssystemen (Ehrentraut et al. 2019) oder die Auswirkung von unterschiedlichen Höhen des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung zu berechnen (Bach et al. 2022).

58 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 2009, 2006). Mithilfe von qualitativen Methoden lassen sich individuelle oder betriebliche Anpassungsreaktionen auf den Mindestlohn, wie z. B. veränderte Produktionsabläufe oder Arbeitsplatzanforderungen, eingehender untersuchen. Die Befunde sind nicht repräsentativ, geben aber Aufschluss über Beweggründe und Kontextfaktoren der jeweiligen Verhaltensweisen, die in quantitativen Studien nicht beleuchtet werden können. Solche qualitativen Forschungen wurden im Kontext der Mindestlohnevaluation unter anderem für die Studien von Koch et al. (2020), Bosch et al. (2019), Koch et al. (2018) und Glemser et al. (2017) durchgeführt. Die Anpassungen und Folgewirkungen der Corona-Pandemie von und auf Mindestlohnbeschäftigte und -betriebe untersuchten Kirchmann et al. (2022) ebenfalls mit einer empirisch-qualitativen Herangehensweise. Zudem kann qualitative Forschung genutzt werden, um spezifische Bereiche am Arbeitsmarkt zu beleuchten, die mit quantitativen Erhebungen nicht oder nur bedingt beforscht werden können. Eine solche Studie, in deren Rahmen auch fremdsprachige Interviews geführt wurden, wurde von Huschik et al. (2022) in der Saisonbeschäftigung durchgeführt.

› Info-Box 5: Schriftliche Anhörung

Die Mindestlohnkommission kann entsprechend § 10 Abs. 3 Satz 1 MiLoG Anhörungen zu den Auswirkungen der Einführung und der Anpassungen des Mindestlohns durchführen und dabei „Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände, Verbände, die wirtschaftliche und soziale Interessen organisieren,“ anhören. Die Mindestlohnkommission hat diese Möglichkeit für den vorliegenden Bericht erneut genutzt und im Frühjahr 2023 eine schriftliche Anhörung durchgeführt. Dazu haben folgende Organisationen bzw. Personen auf Einladung der Mindestlohnkommission eine Stellungnahme abgegeben (Nennung in alphabetischer Reihenfolge):

- » Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen
- » Bundesverband der Keramischen Industrie e. V. (BVKI)
- » Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW)
- » Bundesverband der Systemgastronomie e. V. (BdS)
- » Bundesverband Druck und Medien e. V. (bvdm)
- » Deutscher Frauenrat

- » Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- » Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V. (DEHOGA Bundesverband)
- » Prof. Dr. Irene Dingeldey, Universität/Arbeitnehmerkammer Bremen
- » Evangelischer Verband Kirche-Wirtschaft-Arbeitswelt e. V. (KWA)
- » freier Zusammenschluss von student*innenschaften (fzs)
- » Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e. V. (GLFA)
- » Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
- » Prof. Dr. Arne Heise, Universität Hamburg
- » Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW)
- » Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)/Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
- » Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e. V. (KAB)
- » Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.
- » Sozialverband Deutschland (SoVD)
- » Sozialverband VdK Deutschland
- » Verband der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw)
- » Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e. V. (VdDD)
- » Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V.
- » Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V.

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

1.6 Datenbasis

59 In Deutschland gibt es eine Reihe von Datensätzen, auf deren Basis die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns untersucht werden können. Nachfolgend werden die wichtigsten Datensätze beschrieben. Vor allem die von der Wissenschaft durchgeführten Längsschnitterhebungen sind zum Teil erst mit einer mehrjährigen zeitlichen Verzögerung verfügbar. Daher reichen einige der Wirkungsanalysen lediglich bis zum Jahr 2019, während andere Studien die Effekte bis ins Jahr 2022 untersuchen. Für die rein deskriptive Darstellung der Entwicklung bestimmter Parameter, wie z. B. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, liegen auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit teilweise Daten bis Ende des Jahres 2022 vor.

60 Bei allen Datensätzen und Analysen zum Mindestlohn stellt sich die Frage, wie die vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten, Betriebe oder Regionen abgegrenzt werden können. Soweit in den Datensätzen Angaben zur Mindestlohnbetreffenheit fehlen, schränkt dies deren Verwendung für die Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns ein. Eine Herausforderung stellt häufig die Ermittlung von Stundenlöhnen dar. In der Regel werden Stundenlöhne nicht direkt abgefragt, sondern aus Bruttomonatsverdiensten dividiert durch die monatliche Arbeitszeit berechnet. Beide Bestandteile – relevante Bruttomonatsverdienste sowie Arbeits-

zeiten – sind dabei näher zu definieren (vgl. Rdnr. 73). Zusätzlich wurden im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) in den Erhebungen der Jahre 2017 bis 2021 Beschäftigte im unteren Lohnbereich direkt nach ihrem Stundenlohn befragt (Schröder et al. 2020c, vgl. auch Abschnitt 1.6.2).

61 Neben den genannten Herausforderungen bringt die Corona-Pandemie – mit gravierenden Folgen für Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Gesellschaft – zusätzliche Probleme bei der Erhebung von Informationen bei Beschäftigten wie Betrieben mit sich. Diese Probleme konzentrieren sich auf zwei Bereiche: die Erreichbarkeit der Beschäftigten und Betriebe sowie deren Antwortverhalten in Bezug auf Löhne und Arbeitsstunden. Hinsichtlich der Erreichbarkeit von Beschäftigten in Haushaltsbefragungen ist ein Übergang von Face-to-Face-Befragungen – mit direktem Kontakt zwischen Interviewenden und Befragten und guter Eignung für komplexe Fragestellungen – hin zu telefonischen Interviews und Online-Erhebungen zu beobachten (Statistisches Bundesamt 2019b). Zu beachten ist dabei, dass in Online-Erhebungen vor allem ältere und geringer qualifizierte Befragte oftmals unterrepräsentiert sind (Liebig und Richter 2020). Im SOEP wurde wegen der pandemiebedingten Einschränkungen im Jahr 2020 der Befragungsmodus auf Telefoninterviews umgestellt und auch im Jahr 2021 fanden viele Befragungen noch ohne Interviewerinnen und Interviewer vor Ort statt. Damit war in beiden Jahren eine deutlich niedrigere Teilnahmebereitschaft als vor der Corona-Pandemie verbunden (Schröder et al. 2023). In diesem Kontext ist noch zu berücksichtigen, dass in telefonischen Befragungen sowie vor allem in Online-Befragungen in der Regel keine Rückfragen der Interviewten wie der Interviewenden möglich sind. Zudem können Befragte kaum motiviert werden, gegebenenfalls ihre Lohnabrechnungsunterlagen hinzuzuziehen. Hinsichtlich des Antwortverhaltens in Bezug auf Löhne und Arbeitsstunden spielten Kurzarbeit und das von der BA ausbezahlte Kurzarbeitergeld (Kug) eine zentrale Rolle. Im Fall von Kurzarbeit reduziert sich bei den Beschäftigten je nach ihrem Umfang sowohl der Bruttoverdienst anteilig als auch die entsprechende Arbeitszeit. Beschäftigte und Betriebe meldeten jedoch zum Teil nur die Arbeitszeit- oder nur die Verdienstreduktion. Deshalb fällt die Verlässlichkeit von Angaben zu Verdiensten und Arbeitszeiten sowie daraus berechneten Bruttostundenlöhnen im Jahr 2020 im SOEP sowie im Jahr 2021 in der Verdiensterhebung (VE) vergleichsweise gering aus (vgl. Rdnr. 73). Im Jahr 2021 sollten die Befunde im SOEP vor allem wegen deutlich geringer verbreiteter Kurzarbeit belastbarer sein als im Jahr 2020. Im Jahr 2022 sollten Pandemie-Effekte in beiden Datenquellen lediglich einen geringeren Einfluss auf die Datenqualität haben. Um die genannten coronaspezifischen Probleme besser erfassen zu können, wurden einige Datenerhebungen durchgeführt, die auf die besonderen Bedingungen und Folgen während der Corona-Pandemie abzielten, z. B. Hochfrequentes-Online-Personen-Panel (IAB-Hopp).

62 Für eine Reihe von deskriptiven Analysen, beispielsweise bei der Verdienstentwicklung, den Beschäftigungseffekten, der Entwicklung der offenen Stellen oder der Entwicklung von Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen, wurden diejenigen 20 Wirtschaftszweige abgegrenzt, die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die höchsten Anteile an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unterhalb des jeweiligen Mindestlohns aufwiesen. Diese werden in diesem Bericht als vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige bezeichnet und ausgewiesen. Die Abgrenzung der Wirtschaftszweige ist in Info-Box 6 beschrieben.

› Info-Box 6: Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil an Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich

Für eine Reihe von Analysen werden im vorliegenden Bericht Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil an Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich betrachtet. Diese wurden anhand ihrer Betroffenheit von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2014 ausgewählt. Um die Entwicklung von relevanten Indikatoren wie z. B. dem Beschäftigungsniveau in diesen Wirtschaftszweigen analysieren zu können, wird die Zusammensetzung dieser Wirtschaftszweige über die Zeit hinweg konstant gehalten. Auch im Jahr 2022 stellen sie im Wesentlichen die Branchen dar, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Beschäftigten mit Stundenlöhnen am oder unter dem gesetzlichen Mindestlohn aufweisen (Tabelle 1.2).

Für die Identifikation der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige wurden auf Basis der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 die 20 Wirtschaftszweige ausgewählt, die im Jahr 2014 den höchsten Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro aufwiesen. Nach Auslaufen der Übergangsregelung aus § 24 Abs. 1 MiLoG zum Ende des Jahres 2017 wurde die Zusammenstellung aktualisiert (vgl. Mindestlohnkommission 2020: 31). Berücksichtigt werden Beschäftigungsverhältnisse von Personen ab 18 Jahren, jedoch keine Auszubildenden, Praktikantinnen und Praktikanten, Beschäftigten in Altersteilzeit, betreuten Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe oder in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen sowie keine Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („1-Euro-Jobs“). Für das Jahr 2022 werden Löhne im Mindestlohnbereich, d. h. am oder unterhalb des Mindestlohns, ausgewiesen.

Im Jahr 2014 lag der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen, die Stundenlöhne unter 8,50 Euro aufwiesen, im Durchschnitt bei 32 Prozent. Bis zum Jahr 2018 ging der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen, die in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen unter oder am damals gültigen Mindestlohn von 8,84 Euro lagen, auf 11,4 Prozent zurück (vgl. Mindestlohnkommission 2020: 32). Im Jahr 2022 hat sich dieser Anteil mit 10,9 Prozent kaum verändert (Tabelle 1.2).

Die höchsten Anteile von Beschäftigungsverhältnissen, die mit Stundenlöhnen unter oder am Mindestlohn vergütet wurden, finden sich im Taxigewerbe, im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen sowie in der Gastronomie. So wurden beispielsweise in der Gastronomie vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 51,5 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 8,50 Euro pro Stunde vergütet. Im April 2022 wiesen noch 15,6 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse in der Gastronomie Stundenlöhne in Höhe des damals gültigen Mindestlohns von 9,82 Euro oder darunter auf.

Tabelle 1.2: Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil an Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich

Wirtschaftszweige	2014		2022	
	Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt	Anteil Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlohn unter 8,50 Euro	Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt	Anteil Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlohn unter 9,87 Euro
	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
Betrieb von Taxis	121	69,6	121	31,4
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	84	56,7	77	20,6
Gastronomie	1.119	51,5	1.178	15,6
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	440	40,1	489	15,5
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	436	35,9	436	9,7
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	318	34,1	384	13,8
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	235	33,6	283	12,6
Beherbergung	434	32,6	395	6,8
Private Wach- und Sicherheitsdienste	160	32,0	207	5,8
Herstellung von Back- und Teigwaren	306	30,8	273	9,7
Call Center	109	29,9	112	4,9
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	51	27,9	57	14,4
Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen	212	26,6	299	9,2
Werbung	164	24,6	156	9,2
Hausmeisterdienste	98	23,1	161	5,9
Reparatur von Gebrauchsgütern	29	22,1	25	10,7
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	150	21,9	117	9,0
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	2.644	21,8	2.775	8,8
Schlachten und Fleischverarbeitung	172	19,2	165	3,5
Private Haushalte mit Haushaltspersonal	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Summe der hoch betroffenen Wirtschaftszweige	7.283	32,0	7.713	10,9
Gesamtwirtschaft	35.258	11,3	38.850	3,9

Anmerkung: Für das Jahr 2014 wird der Anteil an Beschäftigungsverhältnissen dargestellt, die einen Stundenlohn unter 8,50 Euro aufweisen. Für das Jahr 2022 wird der Anteil der Beschäftigungsverhältnissen dargestellt, die einen Stundenlohn unter 9,87 Euro aufweisen. Der Betrag von 9,87 Euro setzt sich aus dem im Januar 2022 gültigen Mindestlohn von 9,82 Euro und einem Band von zusätzlichen 5 Cent zusammen, um Beschäftigungsverhältnisse unter und am gültigen Mindestlohn abzubilden.

Quelle: Verdienststrukturerhebungen (VSE) 2014 und Verdiensterhebung (VE) April 2022, eigene Berechnungen.

Im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“ ist der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse, die sich am oder unter dem gesetzlichen Mindestlohn befanden, zwischen den Jahren 2018 und 2022 stark gesunken und lag im Jahr 2021 unter dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft. Die beiden Wirtschaftszweige „Grundstücks- und Wohnungswesen“ sowie „Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen“ hatten im Jahr 2022 überdurchschnittliche Anteile von Beschäftigungsverhältnissen, die am oder unter dem gesetzlichen Mindestlohn lagen. Sie wurden in die Gruppe der 20 vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige nicht einbezogen, da dies im Jahr 2014 noch nicht der Fall war. Die Liste enthält auch private Haushalte mit Hauspersonal, da gemäß der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit die privaten Haushalte mit Hauspersonal einen der Wirtschaftszweige mit der höchsten Betroffenheit von Niedriglöhnen darstellen (Frank und Grimm 2010: 28ff.). Diese werden von der VSE/VE nur dann erfasst, wenn in den privaten Haushalten sozialversicherungspflichtige Beschäftigte arbeiteten.

Frauen sind sowohl im Mindestlohnbereich, als auch in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen überrepräsentiert. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen wurden im Jahr 2014 rund 61 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse von Frauen ausgeübt. Die Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro wurden zu 63 Prozent von Frauen verrichtet (Mindestlohnkommission 2018: 169).

1.6.1 Zentrale Datenquellen

- 63** Die **Bundesagentur für Arbeit** stellt amtliche Statistiken zu Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und zu gemeldeten offenen Stellen bereit. Diese basieren auf Geschäftsdaten der Bundesagentur im Rahmen ihrer Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) und dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) sowie auf den Meldungen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Sozialversicherung. 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 Meldungen vonseiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Stornierungen sowie Korrekturen nach sich ziehen und stabile statistische Ergebnisse daher erfahrungsgemäß erst nach Ablauf von sechs Monaten erzielt werden können.
- 64** Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** verfügt über eine Reihe von relevanten Datensätzen für wissenschaftliche Analysen zum Mindestlohn. Diese basieren auf amtlichen Daten der Bundesagentur für Arbeit und auf Befragungen von Betrieben und Beschäftigten durch das IAB:
- » Integrierte Erwerbsbiografien (IEB): Die IEB werden aus verschiedenen administrativen Datensätzen zusammengeführt. Sie umfassen detaillierte Daten zu den Erwerbsverläufen aller sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten. Dazu zählen beispielsweise Zeiten der Beschäftigung, von Arbeitslosigkeit und des Bezugs 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. 2019). Zudem kann der Datenzugang 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), Pestel et al. (2020) und Isphording et al. (2022) einen projektspezifischen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatz (PAAD) erstellen lassen, um mögliche Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf betriebliche Beschäftigtenstrukturen zu analysieren. Eine Reihe weiterer Studien basieren auf den IEB (z. B. Bossler und Schank 2022; Ahlfeldt et al. 2018). Eine Beschränkung der IEB ist, dass Angaben zu den geleisteten Stunden nicht erfasst werden, sodass lediglich eine sehr grobe Unterscheidung nach Vollzeit, Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung möglich ist. Eine Berechnung von Stundenlöhnen ist somit nicht möglich. Aus diesem Grund wurden vereinzelt Angaben zu den Arbeitsstunden aus anderen Datensätzen in die IEB imputiert (vgl. zu Möglichkeiten der Imputation z. B. Lubczyk et al. 2020; Ahlfeldt et al. 2018; Bachmann et al. 2018; Himmelreicher et al. 2017; Ludsteck und Thomsen 2016).

- » Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS): Das PASS ist eine jährliche Befragung von rund 9 Tsd. Haushalten, darunter insbesondere solchen mit Arbeitslosengeld-II-Bezug. Das PASS eignet sich vor allem für Untersuchungen im Grenzbereich zwischen Beschäftigung und Grundsicherungs- sowie Sozialleistungsbezug und damit einhergehend für Analysen der Armutsgefährdung (Berg et al. 2019). Der Datensatz wurde in der Mindestlohnforschung bislang unter anderem zur Analyse der Armutsgefährdung (Pusch et al. 2021; Bruckmeier und Becker 2018), der Stundenlöhne und der Nichteinhaltung des Mindestlohns (Pusch und Seifert 2017a, b), der Entwicklung von Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit (Pusch und Rehm 2017a, b) sowie zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Gesundheit (Hafner und Lochner 2022) genutzt.
- » 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 (Bechmann et al. 2019). Für die Erhebungswellen 2014 und insbesondere 2015 gab es eine Reihe von zusätzlichen Fragen zum Mindestlohn (vgl. Übersicht bei Bossler et al. 2018: 15ff.). Das IAB-Betriebspanel wird insbesondere genutzt, um Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und die Tarifbindung zu untersuchen (vgl. z. B. Bossler et al. 2022; Bossler et al. 2020; Bossler et al. 2018; Bellmann et al. 2021, 2017; Bossler und Hohendanner 2016). 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 mindestlohnbezogene Auswertungen vorliegen (Bossler et al. 2018; Bossler und Jaenichen 2017).
- » Stichprobe Integrierte Grundsicherungsbiografien (SIG): Die SIG stellt eine 5-Prozent-Stichprobe aus der Grundgesamtheit der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) dar, ergänzt um umfangreiche Informationen zu allen Mitgliedern der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften der gezogenen Stichprobenpersonen aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB). Diese umfassenden biografischen Informationen zu den aus der LHG gezogenen Stichprobenpersonen und deren Bedarfsgemeinschaftsmitgliedern können auf Antrag zusätzlich um detaillierte Finanzinformationen aus der Leistungsstatistik nach dem SGB II – Stichprobenziehung des IAB (LST-S) angereichert werden. Sämtliche Informationen sind für den Zeitraum der Jahre 2007 bis 2017 verfügbar (Bruckmeier und Schwarz 2022).
- » Auf Basis der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit hatte das IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zudem den IAB-Arbeitsmarktspiegel entwickelt, um bei Einführung des Mindestlohns zeitnah Daten zur Arbeitsmarktentwicklung zur Verfügung stellen zu können. Der IAB-Arbeitsmarktspiegel ist mit der 7. Ausgabe, die Daten bis zum Juni des Jahres 2018 umfasst, eingestellt worden, da die Informationsbedarfe inzwischen über die regulären Datenangebote abgedeckt werden können (vom Berge et al. 2018b). Der IAB-Arbeitsmarktspiegel führte Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu Beschäftigten, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug zu einem integrierten Datentool zusammen.

- » Das hochfrequente Online Personen Panel (IAB-HOPP), das auch unter dem Namen der Studie „Leben und Erwerbstätigkeit in Zeiten von Corona“ bekannt ist, wurde vom IAB im Zeitraum von Mai 2020 bis März 2021 durchgeführt (Volkert et al. 2021). In insgesamt sieben Wellen wurden Personen zu ihrer Lage in Zeiten von Corona befragt. Die Studie ermöglicht es, Veränderungen des Sozial- und Arbeitslebens sowie längerfristige Auswirkungen der Corona-Pandemie zu evaluieren. Sie enthält Informationen zur Entwicklung von Beschäftigungsverhältnissen, Arbeitszeiten, Kurzarbeit, Homeoffice, Kinderbetreuung sowie der sozialen und finanziellen Absicherung. Die HOPP-Daten wurden von Jaenichen (2021) genutzt, um die Folgen der Corona-Pandemie für Beschäftigte im Mindestlohnbereich zu untersuchen.

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

- » Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE): Die VVE wurde bis Ende des Jahres 2021 von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erhoben und lieferte auf Basis einer verpflichtenden Erhebung bei rund 40 Tsd. Betrieben mit Ausnahme der Landwirtschaft quartalsweise aggregierte Daten zur Lohnentwicklung. Diese können nach verschiedenen Beschäftigtengruppen und Wirtschaftszweigen differenziert werden. Die Erhebung lief mit dem vierten Quartal 2021 aus und wurde durch die neue Verdiensterhebung ersetzt (siehe unten). Die bisherige vierteljährliche Verdiensterhebung umfasste grundsätzlich Betriebe mit mindestens zehn Beschäftigten, in einigen Wirtschaftszweigen außerdem Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten (Statistisches Bundesamt 2019e).⁶ Die VVE wurde insbesondere für die Beobachtung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung herangezogen. Für kausale Analysen war sie aufgrund der nur aggregiert und nicht auf betrieblicher Ebene vorliegenden Daten nur bedingt verwendbar. Zudem stellte die fehlende Berücksichtigung von Betrieben mit weniger als fünf bzw. zehn Beschäftigten eine Einschränkung dar.
- » Verdienststrukturerhebung (VSE): Die VSE war die wichtigste amtliche Erhebung zu Monatsverdiensten und Arbeitszeiten in Deutschland, die eine Berechnung von Stundenlöhnen erlaubte. Sie wurde alle vier Jahre von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt. Für die teilnehmenden Betriebe bestand eine Auskunftspflicht. Die jüngsten beiden Erhebungen fanden im Jahr 2014 (VSE 2014) unmittelbar vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und im Jahr 2018 (VSE 2018) statt. Sie umfassten jeweils rund 60 Tsd. Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und lieferten detaillierte Daten zu Lohnbestandteilen und Arbeitszeiten für rund 1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse (Statistisches Bundesamt 2016b).
- » Verdiensterhebungen 2015, 2016, 2017 und 2019 (VE 2015, VE 2016, VE 2017, VE 2019): Um nach der Einführung und den Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns in den Jahren, in denen es keine VSE gab, Daten zur Verfügung zu stellen, wurden für die Jahre 2015, 2016, 2017 und 2019 freiwillige Erhebungen ohne Auskunftspflicht für die Betriebe nach § 7 BStatG (Bundesstatistikgesetz) zu Verdiensten und Arbeitszeiten durchgeführt. Mit der Fortsetzung der VE im Jahr 2019 wurde eine Empfehlung der Mindestlohnkommission umgesetzt (Mindestlohnkommission 2018: 38). Die VE 2015, 2016, 2017 und 2019 stützten sich auf Daten von jeweils rund 6 bis 8 Tsd. Betrieben.
- » Neue Verdiensterhebung (VE): Die neue Verdiensterhebung ersetzt die drei zuvor genannten Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes. Die Teilnahme an der neuen VE ist verpflichtend. Die Erhebung wurde erstmalig im April 2021 durchgeführt und wird seit Januar 2022 monatlich durchgeführt. Die monatliche Erhebung ist eine zentrale Neuerung im Vergleich zur vierteljährlichen VVE und zur

⁶ In den folgenden Branchen wurden 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.

alle vier Jahre erhobenen VSE. Wie bei der VSE wird eine geschichtete Stichprobe von Betrieben in Deutschland gezogen. Eine wichtige Neuerung ist, dass innerhalb von Betrieben Informationen über alle Beschäftigungsverhältnisse erhoben werden, anstelle wie zuvor in der VSE/VE einer Zufallsstichprobe der Beschäftigungsverhältnisse in Betrieben zu nehmen. Die VE 2021 umfasste eine nominale Stichprobe von 58 Tsd. Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt lagen Angaben zu rund 7,45 Mio. Beschäftigungsverhältnissen vor (Statistisches Bundesamt 2022c). Neu ist weiterhin, dass das System der amtlichen Verdienststatistik in Deutschland über ein Online-Meldeverfahren digitalisiert wird. Über eine Online-Schnittstelle zur Buchhaltungssoftware können Verdienstinformationen weitestgehend automatisiert zusammengestellt und digitalisiert zu festen monatlichen Stichtagen geliefert werden. Laut Statistischem Bundesamt sei die neue VE grundsätzlich vergleichbar mit Ergebnissen der VSE 2018. Im Jahr 2021 hätten jedoch Sondereffekte der Corona-Pandemie vorgelegen, die die Vergleichbarkeit der Angaben über Stundenlöhne und Arbeitszeiten im Mindestlohnbereich einschränkten (Statistisches Bundesamt 2022c). Aufgrund der Änderungen in der Erhebungsmethodik ist für die VE 2022 unklar, ob die Anzahl von Beschäftigtenverhältnissen im Mindestlohnbereich sowie deren Verdienste und Arbeitszeiten mit den Ergebnissen der VSE unmittelbar vergleichbar sind. Weil in der neuen VE alle Beschäftigungsverhältnisse je Betrieb erhoben werden, kann sich die Genauigkeit der gemessenen Anzahl von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Stundenlöhnen erhöht haben. Die automatisierte Erhebung der neuen VE, jeweils unmittelbar nach dem betreffenden Monat kann die Messung von niedrigen Stundenlöhnen verändert haben, weil Nachmeldungen von Verdiensten oder Arbeitszeiten nicht mehr in die Daten eingehen.

- 66** Für ausgewählte Fragestellungen der Mindestlohnforschung kommen weitere Datensätze des Statistischen Bundesamtes in Betracht, die bislang aus unterschiedlichen Gründen kaum genutzt wurden. Erstens könnte der Mikrozensus, eine jährliche Haushaltsbefragung von rund 370 Tsd. privaten Haushalten, genutzt werden, um beispielsweise Angaben zur Entwicklung der Arbeitszeit für bestimmte Beschäftigtengruppen zu betrachten und damit Angaben aus anderen Befragungen extern zu validieren. Allerdings besteht eine wesentliche Schwäche des Mikrozensus darin, dass sich mangels entsprechender Verdienstangaben keine Stundenverdienste berechnen lassen, um Beschäftigte im Mindestlohnbereich identifizieren zu können. Zweitens steht seit Sommer 2020 mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018 erstmals eine EVS nach Einführung des Mindestlohns zur Verfügung. Im Rahmen der EVS werden alle fünf Jahre rund 60 Tsd. private Haushalte zu ihrer Einkommenssituation und ihrem Konsumverhalten befragt. Anders als beim Mikrozensus enthält die EVS detaillierte Angaben zu Arbeitszeiten und Löhnen (Schröder et al. 2020b; Pusch und Emmeler 2021). Drittens stellt das Statistische Bundesamt im Rahmen des Projekts „Amtliche Firmendaten in Deutschland“ (AFiD) Daten auf Betriebsebene zur Verfügung. Für die Mindestlohnforschung vielversprechend scheinen insbesondere die AFiD-Panels „Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich“, „Industriebetriebe“ und „Industrieunternehmen“, mit deren Hilfe z. B. Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen, die Lohnsumme, auf Produktion oder Investitionen untersucht werden können (Verbeek et al. 2020a).
- 67** Darüber hinaus stellt das Statistische Bundesamt eine Vielzahl anderer Daten zur Verfügung, die im Kontext der Mindestlohnevaluation von Interesse sind. Dazu zählen beispielsweise Daten zu Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen sowie Insolvenzen, zur Preisentwicklung oder zu weiteren Indikatoren wie der gesamtwirtschaftlichen Produktivität oder privaten Konsumausgaben (vgl. Kapitel 4).
- 68** Das **Sozio-oekonomische Panel (SOEP)** ist eine umfangreiche, seit dem Jahr 1984 jährlich durchgeführte Erhebung bei etwa 16 Tsd. Haushalten mit rund 28 Tsd. Personen, darunter rund 13 Tsd. Arbeitnehmerin-

nen und Arbeitnehmer, mit detaillierter Erfassung von Angaben zur beruflichen Haupttätigkeit.⁷ Es stellt eine der am meisten genutzten Datenquellen der empirischen Sozialforschung in Deutschland dar (Goebel et al. 2019; 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 zum subjektiven Wohlbefinden. 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 teilweise darüber hinaus fortgeführt und erweitert wurden und werden (Schröder et al. 2020c). Die durchführende Forschungseinrichtung ist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). Das SOEP dient einer Vielzahl von Studien zum Mindestlohn, insbesondere mit Blick auf die kausale Analyse der Lohnentwicklung und Arbeitszeit, als Grundlage (z. B. Bachmann et al. 2022). Zudem wurde den Personeninformationen des SOEP in einem Kooperationsprojekt mit dem Forschungsdatenzentrum der Deutschen Rentenversicherung (FDZ-RV) administrative Daten der Rentenversicherung hinzugefügt (Lüthen et al. 2022).

- 69** Das **Mannheimer Unternehmenspanel (MUP)** ist ein seit dem Jahr 1992 am Leibniz-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 aktiv sind. Das Panel stützt sich auf Unternehmensdaten, die der Verband der Vereine Creditreform, die größte deutsche Kreditauskunftei, dem ZEW halbjährlich zur Verfügung stellt. Zu den erfassten Informationen gehören unter anderem die Adresse, die Eigentümerstruktur, die Branchenzuordnung, Umsätze, die Anzahl der Beschäftigten sowie ein Bonitätsindex (Bersch et al. 2014). Das MUP bietet sich insbesondere für Analysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Größen wie den Umsatz und die Produktivität sowie auf die Wettbewerbsintensität an (De Monte et al. 2022). Die Studie von Lubczyk et al. (2020) hat auf Basis des MUP die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Solo-Selbständigkeit analysiert.
- 70** Für spezifische Fragestellungen kommen zudem weitere Datensätze in Betracht. Dazu zählt beispielsweise die **BAuA-Arbeitszeitbefragung**. Die repräsentative Befragung wird von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) durchgeführt (Häring et al. 2018). Befragt werden rund 20 Tsd. Erwerbstätige in Deutschland, die mindestens zehn Stunden pro Woche in ihrer Haupterwerbstätigkeit arbeiteten. Die Befragung ist als Panel angelegt. Nach Befragungen in den Jahren 2015, 2017, 2019 und 2021 sind künftig weitere Wellen vorgesehen. In der Befragung werden unter anderem Angaben zur vertraglichen und tatsächlichen Arbeitszeit sowie zu Umfang und Ausgleich von Überstunden erhoben.
- 71** In den deskriptiven Analysen des vorliegenden Berichts wird das Bundesland Berlin Ostdeutschland zugeordnet. Lediglich in der VVE des Statistischen Bundesamtes wird das Land Berlin Westdeutschland zugeordnet und als „Früheres Bundesgebiet (einschließlich Berlin)“ oder „Neue Länder (ohne Berlin)“ bezeichnet (Statistisches Bundesamt 2019d).

⁷ In den Haushalten macht in der Regel die Person, die sich am besten mit den Belangen des Haushalts auskennt (Haushaltsvorstand), Angaben zum gesamten Haushalt (z. B. Wohnen, Vermögenssituation). Personen über 16 Jahre füllen zudem einen Personenfragebogen aus. Den Personenfragebogen für Kinder unter 16 Jahren füllt in der Regel der Haushaltsvorstand aus.

1.6.2 Verdienststrukturerhebung, Verdiensterhebung und Sozio-oekonomisches Panel im Vergleich

72 Die Verdienststrukturerhebungen (VSE) und Verdiensterhebungen (VE) sowie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) sind die wichtigsten Datensätze zur Analyse der Entwicklung und Verteilung von Stundenlöhnen seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns.⁸ Aufgrund verschiedenartiger Erhebungskonzepte und Abgrenzungen von Variablen sowie der variierenden Genauigkeit der Angaben liefern die beiden Datenquellen auf gleiche oder ähnliche Fragestellungen teilweise unterschiedliche Antworten. Besonders groß sind die Unterschiede zwischen VSE/VE und SOEP seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns für die Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen an oder unter der Mindestlohnschwelle. Dies gilt für die absolute Lohnhöhe, die im SOEP im Vergleich zur VSE/VE im unteren Lohnbereich geringer ist, wie für die Anzahl der Beschäftigten an oder unterhalb der Mindestlohnschwelle. Bachmann et al. (2020: 67ff.) haben im Rahmen einer Simulationsstudie gezeigt, dass die unterschiedlichen Ergebnisse unter bestimmten Annahmen keinen Widerspruch darstellen müssten, sondern sich aus den Besonderheiten beider Erhebungen ergeben könnten (vgl. ausführlich Abschnitt 2.2.4). Zu den Annahmen zähle insbesondere, dass die zuvor genannten strukturellen Unterschiede in den Ergebnissen zwischen den beiden Erhebungen, die bereits vor der Einführung des Mindestlohns zu beobachten gewesen seien, unverändert vorhanden seien. Die Simulationsergebnisse zu den Unterschieden zwischen VSE/VE und SOEP deuten darauf hin, dass weder auf eine Untererfassung der Nichteinhaltung des Mindestlohns in der VE noch auf eine Überschätzung der Nichteinhaltung des Mindestlohns im SOEP geschlossen werden kann. Da Wirkungsanalysen in der Regel auf relative Veränderungen und weniger auf absolute Niveaus fokussieren, ist das geringere Lohnniveau im Mindestlohnbereich im SOEP kein grundsätzliches Problem für die Validität von kausalen Längsschnittstudien auf dessen Basis. Die Lohneffekte würden auf Basis des SOEP tendenziell eher unterschätzt (Bachmann et al. 2020: 5).

73 Die Unterschiede zwischen VSE/VE und SOEP lassen sich grob drei Bereichen zuordnen. Dies ist erstens die Perspektive der Erhebungen und zweitens die der abgefragten Sachverhalte, insbesondere zu Verdiensten und Arbeitszeiten. Hinzu kommen drittens mögliche Probleme bei der Erfassung von Arbeitszeiten und Verdiensten während der Corona-Pandemie:

- » Perspektive der Datenerhebung: Die Daten der VSE/VE basieren auf Angaben von Betrieben, die zumeist auf Informationen aus ihrer Lohnbuchhaltung zurückgreifen. Die Daten des SOEP beruhen auf den Angaben von Erwerbstätigen. Die VSE/VE beziehen sich auf den Monat April des jeweiligen Jahres. Die Interviews des SOEP werden im ersten Halbjahr mit Schwerpunkt ebenfalls auf dem Monat April durchgeführt. Während die VSE und die neue, ab dem Januar 2022 erhobene VE verpflichtende Erhebungen sind, waren die Teilnahmen an den VE⁹ der Jahre 2015, 2016, 2017 und 2019 sowie am SOEP¹⁰ frei-

⁸ Grundsätzlich kommt auch das Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) aufgrund der darin enthaltenen Variablen für die Analyse in Betracht. Es hat aber in seiner Konzeption mit dem Schwerpunkt auf den Bezug von Sozialleistungen, insbesondere dem Arbeitslosengeld II, einen anderen Fokus. Die Informationen im PASS basieren wie im SOEP auf Angaben von Beschäftigten. Die Fragen zu Lohn Einkommen und Arbeitszeit sind im PASS ähnlich, teils sogar identisch mit denen im SOEP (Mindestlohnkommission 2018: 33). Dementsprechend ist die Stundenlohnberechnung auf Basis der PASS-Daten mit denen des SOEP vergleichbar (vgl. zur Beschreibung des PASS Rdnr. 64).

⁹ Das Statistische Bundesamt schätzt die Zusammensetzung der Betriebe, die an den VE ohne Teilnahmepflicht teilgenommen haben, durchaus als repräsentativ ein (Statistisches Bundesamt 2017a: 45). Dennoch deuten Auswertungen darauf hin, dass Betriebe, die vom Mindestlohn betroffen waren, sich tendenziell weniger häufig an den Erhebungen beteiligten (Statistisches Bundesamt 2017c: 47). Die Daten der VSE 2018 sprechen dafür, dass weder die freiwillige Teilnahme an den VE noch deren vergleichsweise geringe Rücklaufquoten im Vergleich zur verpflichtenden VSE zu einer nennenswerten Verzerrung der Befunde zum unteren Bereich der Lohnverteilung, d. h. insbesondere zur Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse unterhalb sowie am oder knapp oberhalb des Mindestlohns, geführt haben (Statistisches Bundesamt 2020a).

¹⁰ Beim SOEP wird versucht, jedes Jahr die gleichen Personen zu befragen. Die Teilnahmequote von Haushalten, die im Vorjahr erfolgreich kontaktiert wurden, liegt je nach Teilstichprobe zwischen rund 88 und 63 Prozent (Kroh et al. 2018: 57). Das SOEP unterscheidet verschiedene Stichproben (Samples). Das älteste Sample (A), für das eine Langzeitbetrachtung möglich

willig. Beide Erhebungen haben grundsätzliche Einschränkungen. In den VSE und VE ist nicht auszuschließen, dass Betriebe Unterschreitungen des Mindestlohns nicht berichten und somit der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns unterschätzt wird.¹¹ Im SOEP ist nicht auszuschließen, dass die Angaben von Beschäftigten zu Verdiensten und Arbeitszeit ungenau sind und dadurch der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns überschätzt wird.

- » Ermittlung des Stundenlohns: VSE/VE und SOEP unterscheiden sich bei den konkreten Abfragen zu Verdiensten und Arbeitszeiten (vgl. auch Tabelle 1.3 sowie ausführlich Mindestlohnkommission (2018: 32ff.)). Auswertungen auf Basis der VSE/VE vor dem Jahr 2022 berechnen in der Regel den Stundenlohn auf Basis der bezahlten monatlichen Stunden im April, ohne Überstunden. Falls diese Angabe nicht vorliegt, wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit verwendet und mit dem Faktor 4,345 multipliziert.¹² Als Zähler wird der Bruttomonatsverdienst (ohne Überstundenentgelt und ohne Zuschläge für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- oder Nachtarbeit) verwendet (Bachmann et al. 2020; Dütsch et al. 2019; Statistisches Bundesamt 2018a, 2017a, b).¹³ In der neuen VE werden seit dem Januar 2022 nur noch die im Monat bezahlten Arbeitsstunden mit und ohne bezahlte Überstunden erhoben. Auswertungen auf Basis des SOEP berechnen den Stundenlohn vorrangig auf Basis der vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit, multipliziert mit dem Faktor 4,33, und dem monatlichen Arbeitsverdienst einschließlich der Entgelte für Überstunden (Fedorets et al. 2020; Dütsch et al. 2019; Burauel et al. 2018). Eine separate Auswertung der Entgelte für Überstunden ist nicht möglich. Diese beiden Stundenlohnkonzepte, berechneter vereinbarter Stundenlohn im SOEP und berechneter Stundenlohn auf Basis der bezahlten Stunden (ohne Überstunden) auf Basis von VSE/VE, werden am ehesten als geeignet betrachtet, um vergleichbare Auswertungen über beide Datensätze zu erhalten (Bachmann et al. 2020; Dütsch et al. 2019).¹⁴ Im SOEP stehen alternativ noch weitere Varianten für die Ermittlung von Stundenlöhnen zur Verfügung: Zum einen sind Analysen auf Basis der tatsächlichen, also von der vereinbarten Arbeitszeit abweichenden Arbeitsstunden möglich. Allerdings sind die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden sensibler für Messfehler (Schröder et al. 2020c; Burauel et al. 2018). Genutzt wurden zudem schon Kombinationen aus vereinbarter und tatsächlicher Arbeitszeit.¹⁵ In den Erhebungen des SOEP der Jahre 2017 bis 2021 wurden zudem Bruttostundenlöhne direkt abgefragt. Dabei ergeben sich Unterschiede zu den berechneten Stundenlöhnen, weil beide Konzepte kaum vergleichbar sind (Mindestlohnkommission 2020: 70f., Schröder et al. 2020c). Für die Direktabfrage kamen in unterschiedlichen Jahren leicht unterschiedliche Konzepte zum Einsatz (vgl. ausführlich Schröder et al. 2020c). Da die direkt abgefragten Stundenlöhne aber zum einen nicht für die gesamte Lohnverteilung sowie zum anderen erst ab dem Jahr 2017 zur Verfügung stehen, eignen sie sich nicht für die Analyse von Entwicklungen seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Zusammenfassend gilt aus Sicht der Mindestlohnkommission, dass die Art der abgefragten Lohn- und Arbeitszeitangaben in der VSE/VE wie im SOEP nicht dafür konzipiert ist, den Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns verlässlich zu messen (vgl. ausführlich Abschnitt 2.2.4).

ist, stammt aus dem Jahr 1984 und umfasst westdeutsche Haushalte. In den letzten Jahren wurden unter anderem die sogenannte IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (M1 und M2), Samples für geflüchtete Personen (M3/M4) und „Auffrischungstichproben“ erhoben.

- ¹¹ Gängige Softwareprogramme für die Lohnbuchhaltung weisen im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung darauf hin, wenn aufgrund der Angaben zu Verdiensten und Arbeitszeiten Stundenlöhne unterhalb der Mindestlohngrenze liegen.
- ¹² Der Faktor dient dazu, die Arbeitszeit, die auf Wochenbasis ermittelt wird, auf den Monat hochzurechnen. Der Faktor 4,345 ergibt sich, indem man 365 Tage (pro Jahr) durch 7 (Anzahl der Tage pro Woche) dividiert, um daraus 52,14 Wochen pro Jahr zu erhalten. Diese dividiert durch 12 Monate ergibt den Faktor 4,345, die mittlere Anzahl der Wochen pro Monat. Der Faktor 4,33 beim SOEP ergibt sich, wenn man 52 Wochen durch 12 Monate dividiert.
- ¹³ In der VSE/VE werden Überstundenentgelte und Zuschläge ebenfalls erfasst. Allerdings lassen sich die Zuschläge nicht danach differenzieren, inwiefern sie auf den Mindestlohn anrechenbar sind (vgl. auch Rdnr. 149).
- ¹⁴ Im Ersten Bericht der Mindestlohnkommission wurde noch 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 den späteren Berichten der Mindestlohnkommission ab.
- ¹⁵ Pusch (2018) nutzt beispielsweise die vertragliche Arbeitszeit unter Einbeziehung von bezahlten Überstunden im Vormonat. Für nach Tarif bezahlte Beschäftigte wurden tarifliche Überstundenzuschläge in die Berechnung aufgenommen.

- » Unsicherheiten bei der Ermittlung des Stundenlohns während der Corona-Pandemie: In der VE 2021 und im SOEP 2020/2021 gab es pandemiebedingt Ungenauigkeiten bei der Erfassung der tatsächlich gearbeiteten Arbeitszeit. Zwar unterscheiden sich die Quellen der Messungenauigkeiten zwischen beiden Befragungen, jedoch war mit Blick auf beide Erhebungen die Schwierigkeit ursächlich, Zeiten der Kurzarbeit adäquat zu erfragen bzw. zu erfassen. In der VE 2021 wurden für Beschäftigte in Kurzarbeit zum Teil gekürzte Bruttomonatsverdienste und statt der bezahlten Arbeitsstunden die regelmäßig gearbeiteten Arbeitszeiten gemeldet, sodass errechnete Bruttostundenlöhne zu gering ausfielen (Statistisches Bundesamt 2022c). Beschäftigte, die im April 2021 zu 100 Prozent in Kurzarbeit waren, wurden zudem nicht im Datensatz berücksichtigt, weil keine betriebliche Lohnzahlung vorlag (Statistisches Bundesamt 2021a). Im SOEP zeigt sich, dass bei Beziehenden von Kurzarbeitergeld deutliche höhere Reduktionen der Arbeitszeit als bei den Monatsverdiensten zu beobachten sind. Diese Befunde legen nahe, dass die Befragten das Kurzarbeitergeld als einen Bestandteil ihres Bruttoentgelts betrachteten (Schröder et al. 2023).

74 Ein Vergleich von VSE/VE und SOEP wird an dieser Stelle anhand der jeweiligen Erhebung für das Jahr 2018 angestellt, die jeweils repräsentativ und noch nicht von der Corona-Pandemie beeinflusst sind. Anders als in früheren Jahren sind VSE 2018 und SOEP 2018 hinsichtlich ihrer Grundgesamtheit relativ gut vergleichbar. Für das Jahr 2018 repräsentiert die VSE eine Grundgesamtheit von rund 37,7 Mio. Beschäftigungsverhältnissen. Die VSE erfasst aufgrund des Untersuchungsdesigns zum einen keine Beschäftigten in privaten Haushalten, zum anderen sind weniger geringfügig Beschäftigte erfasst als in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (vgl. ausführlich Rdnr. 149). Die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) auf Basis des SOEP berichteten Zahlen beziehen sich auf 35,4 Mio. abhängig Beschäftigte in ihrer Haupttätigkeit und 2 Mio. Beschäftigungsverhältnisse in Nebentätigkeit (Schröder et al. 2020c: 12). Da die Berechnungen im SOEP für Haupt- und Nebentätigkeiten auf unterschiedlichen Angaben beruhen, ist eine gemeinsame Betrachtung von Haupt- und Nebentätigkeiten nicht ohne Weiteres möglich. In der Regel werden in diesem Bericht für das SOEP nur Beschäftigte in ihrer Haupttätigkeit betrachtet. In der VSE/VE ist eine Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebentätigkeiten nicht möglich. Im Ergebnis lagen beide Datensätze nahe an der Anzahl von 38,7 Mio. abhängig Beschäftigten, welche die Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2018 auswies (Stichtag: 30. April 2018, Beschäftigte ab 18 Jahre, ohne Auszubildende und ohne Beamte).

75 Der persönliche Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes ist in der VSE/VE und im SOEP hinsichtlich der wesentlichen Personenkreise, für die der gesetzliche Mindestlohn nicht gilt, ähnlich gut abzugrenzen. So können in beiden Datensätzen Auszubildende identifiziert werden, welche die größte Gruppe am Arbeitsmarkt darstellen, die keinen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn hat. Praktikantinnen und Praktikanten sowie Beschäftigungsverhältnisse von Personen unter 18 Jahren können ebenfalls so weit wie möglich ausgeschlossen werden. Für die letzten beiden Gruppen stellt dies nur eine Annäherung dar, da es zum einen Praktika gibt, die unter den Geltungsbereich des Mindestlohns fallen, und zum anderen Personen unter 18 Jahren Anspruch auf den Mindestlohn haben, sofern sie über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen.¹⁶ Ebenso finden Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen („Ein-Euro-Jobs“), Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe und in Werkstätten für Menschen mit Behinderung in den Analysen keine Berücksichtigung. Schließlich können Personen in Altersteilzeit aufgrund der Schwierigkeiten bei der Berechnung des Stundenlohns ausgeschlossen werden.

¹⁶ Für die Gruppe der 18-Jährigen selbst kann in der VSE 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.

Tabelle 1.3: Berechnung des Stundenlohns in VSE/VE und SOEP

	VSE/VE	SOEP
Lohn	Monatliches Gesamtbruttoentgelt im Berichtsmonat abzüglich Entgelte für Überstunden sowie ohne Zuschläge für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- und Nachtarbeit.	Bruttoerwerbseinkommen (ohne Sonderzahlungen, inklusive Überstundenzuschläge) des letzten Monats vor Befragungszeitpunkt: „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.“
Arbeitszeit	a) VSE und VE bis 2019: Anzahl der bezahlten monatlichen Arbeitsstunden ohne Überstunden. Falls diese Angabe nicht vorliegt, wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit verwendet. b) Neue VE ab Januar 2021: Anzahl der bezahlten monatlichen Arbeitsstunden mit und ohne bezahlte Überstunden.	a) Vereinbarte 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?“
Quelle	Angaben der Betriebe, die zumeist auf Informationen aus ihrer Lohnbuchhaltung zurückgreifen.	Individuelle Angaben der Befragten.
Faktor	4,345	4,33
Zeitraum	Monat April, seit VE2022 monatlich	1. Halbjahr mit Schwerpunkt auf dem Monat April

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

1.6.3 Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Datenqualität

- 76** Die empirische Messung der Nichteinhaltung des Mindestlohns bleibt weiterhin eine Herausforderung. Die vorliegenden Befunde (vgl. z. B. Schröder et al. 2020c) legen nahe, dass dabei insbesondere den Angaben der Beschäftigten zu ihren Arbeitszeiten sowie der Frage, ob und in welcher Form Mehrarbeit ausgeglichen wird, eine entscheidende Bedeutung zukommt. Idealerweise sollte deshalb eine eigens dafür konzipierte Querschnittsbefragung detaillierte Informationen über Verdienste, Verdienstbestandteile, Arbeitszeiten und Arbeitszeitkomponenten innerhalb der Befragung und in Bezug auf einen konkreten Zeitraum konsistent erfassen. Rundungsfehler sollten dabei im selbst berichteten Bruttomonatseinkommen durch das Hinzuziehen von Gehaltsabrechnungen oder Kontoauszügen objektiviert werden. Die Höhe und Art von Zuschlägen oder Abzügen, Zulagen und weiteren Vergütungen sollten separat erfasst werden. Gleichzeitig ist neben der vertraglichen die tatsächliche Arbeitszeit mit den Komponenten der bezahlten, der im Regelfall durch Freizeit auszugleichenden (transitorischen) und der unentgelteten Überstunden zu erheben. Damit können bisherige Untersuchungsergebnisse durch die Abschätzung des Ausmaßes von Ungenauigkeiten und Messfehlern hinsichtlich der Angaben zu Verdiensten und Arbeitszeiten bei Beschäftigtenbefragungen validiert werden.
- 77** Zur Verbesserung der Datenlage für die wissenschaftliche Evaluation des Mindestlohns sollte weiterhin angestrebt werden die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit und der darauf aufbauenden Datensätze der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) mit der neuen VE zu verknüpfen. Die Beschäftigtenstatistik und die darauf aufbauenden IEB enthalten zwar detaillierte Informationen zu den Erwerbsverläufen und Verdiensten von Beschäftigten, haben aber die entscheidende Schwäche, dass die Arbeitszeiten nur sehr grob erfasst werden und somit eine Berechnung von Stundenlöhnen nicht oder lediglich für Vollzeitbeschäftigte mit restriktiven Annahmen zur wöchentlichen Arbeitszeit 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 (Himmelreicher et al. 2017).

- 78** Zur Verbesserung der wissenschaftlichen Analysemöglichkeiten im Themenfeld Umsetzung des Mindestlohns, Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit regt die Mindestlohnkommission an, den Zugang zu den Prüfdaten des Zolls sowie zu den Daten des Prüfdienstes der Deutschen Rentenversicherung zu verbessern. Wünschenswert wäre, dass Mikrodaten sowohl aus der Perspektive der Betriebe als auch der Beschäftigten zur Verfügung gestellt werden, möglichst mit genauen Verknüpfungsmöglichkeiten.
- 79** Die Abfrage der Mindestlohnbetreffenheit und weiterer für die Mindestlohnforschung relevanter Aspekte sollte im Rahmen von Längsschnitterhebungen, wie dem SOEP oder dem IAB-Betriebspanel, verstetigt werden und dauerhaft verankert bleiben. Vereinzelt ist diese Abfrage anderen, im jeweiligen Erhebungsjahr prioritär erscheinenden Themen zum Opfer gefallen. Dies hat zur Folge, dass Zeitreihen unterbrochen werden und die Evaluation des Mindestlohns nur eingeschränkt möglich ist. Aus der Sicht der Mindestlohnkommission ist es deshalb wünschenswert, dass die Abfrage der Mindestlohnbetreffenheit bei Längsschnittbefragungen von Beschäftigten und Betrieben, die für die Evaluation des Mindestlohns von Relevanz sind, kontinuierlich erhoben werden.

1.7 Beauftragte Forschungsprojekte und Expertisen der Jahre 2020 bis 2023

- 80** In Vorbereitung des vorliegenden Vierten Berichts hat die Mindestlohnkommission eine Reihe von Forschungsprojekten und Expertisen beauftragt. Die Beauftragung erfolgte in zwei Runden: 13 Forschungsprojekte wurden mit einer Projektlaufzeit von 2020 bis 2022 beauftragt. Zusätzliche sechs Forschungsprojekte wurden mit einer Projektlaufzeit von 2022 bis 2023 in Auftrag gegeben. Die Abschlussberichte dieser Studien sind auf der Website der Mindestlohnkommission abrufbar. Die in den Abschlussberichten dokumentierten Ergebnisse und vorgenommenen Interpretationen liegen in der alleinigen Verantwortung der beauftragten Institute und spiegeln nicht notwendigerweise die Einschätzung der Mindestlohnkommission wider.

- 81** Folgende Studien wurden beauftragt:

Projektlaufzeit 2020 bis 2022:

- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen (Bossler et al. 2022)
- » Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten (Bachmann et al. 2022)
- » Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und Evaluation Office Caliendo & Partner: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf individuelle Beschäftigungsbewegungen und betriebliche Lohnstrukturen (Isphording et al. 2022)
- » Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen (De Monte et al. 2022)
- » Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und SOKO Institut: Folgen der Corona-Pandemie für Mindestlohnbeschäftigte und vom Mindestlohn betroffene Betriebe (Kirchmann et al. 2022)

- » Prognos und QMR international: Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung (Huschik et al. 2022)
- » Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Armut (Bach et al. 2022)
- » Evaluation Office Caliendo & Partner: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Caliendo et al. 2022)
- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den Bezug von Sozialleistungen (Bruckmeier und Schwarz 2022)
- » Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Konsumverhalten auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) (Pusch und Emmeler 2021)
- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Sonderauswertung zu den Folgen der Corona-Pandemie für Beschäftigte im Mindestlohnbereich auf Basis der IAB-HOPP-Befragung (Jaenichen 2021)
- » Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin): Sonderauswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 2014–2020 für den 4. Bericht der Mindestlohnkommission
- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Sonderauswertung zu den Folgen der Corona-Pandemie für vom Mindestlohn betroffene Betriebe auf Basis des IAB-Betriebspanels (Hohendanner 2022)

Projektlaufzeit 2022 bis 2023:

- » Ipsos: Betriebliche Anpassungen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Ipsos 2023a)
- » Ipsos: Schwarzarbeit vor und nach der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro (Ipsos 2023b)
- » Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) und Institut der deutschen Wirtschaft (IW): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen (Bispinck et al. 2023)
- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Sonderauswertung zur Situation der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe im Jahr 2022 auf Basis des IAB-Betriebspanels (Brunner et al. 2023)
- » Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin): Sonderauswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 2020 und 2021 zu Löhnen und Arbeitszeiten in der Pandemie (Schröder et al. 2023)
- » Evaluation Office Caliendo & Partner: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Update 2022/2023) (Caliendo et al. 2023)

2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

82 Der Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor zu niedrigen Löhnen ist ein wesentliches Ziel des Mindestlohngesetzes, das mittels einer Lohnuntergrenze erreicht werden soll. Von zentralem Interesse für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns sind damit dessen Auswirkungen auf niedrige Stundenlöhne und Verdienste, die in Abschnitt 2.1 betrachtet werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Verdienstentwicklung auch stark von der Corona-Pandemie beeinflusst wurde. Abschnitt 2.2 befasst sich mit der Umsetzung (Compliance) des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns. In Abschnitt 2.3 werden schließlich die Auswirkungen auf die soziale Sicherung dokumentiert. Hierzu zählen die Situation von erwerbstätigen SGB-II-Bezieherinnen und -Beziehern („Aufstockerinnen und Aufstocker“), die Armutsgefährdung sowie die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung.

2.1 Verdienste

83 Für die Analyse der Entwicklung und Verteilung von Verdiensten wird vor allem auf die Verdienststrukturerhebungen (VSE) und die Verdiensterhebungen (VE) zurückgegriffen, ergänzt um Auswertungen der Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) sowie des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) (für Erläuterungen zu den Datensätzen vgl. die Abschnitte 1.6.1 und 1.6.2). Aufgrund der unterschiedlichen methodischen Konzepte kommen die Erhebungen zu teilweise deutlich unterschiedlichen Ergebnissen, was insbesondere die Anzahl von Beschäftigten mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des Mindestlohns betrifft (vgl. Abschnitt 2.2.4). In Abschnitt 2.1.1 wird zunächst die längerfristige Entwicklung der Verdienste bis Ende des Jahres 2021 dargestellt, bevor in Abschnitt 2.1.2 auf die Veränderung in der Lohnverteilung zwischen den Jahren 2018 und 2022 eingegangen wird. Abschnitt 2.1.3 befasst sich mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns durch das Mindestloohnerhöhungsgesetz auf 12 Euro pro Stunde zum 1. Oktober 2022.

84 Anfang des Jahres 2022 gab es rund 1,5 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns von 9,82 Euro (siehe Abbildung 2.1). Dies entsprach einem Anteil von rund 3,9 Prozent. Im Zuge der Anhebungen des Mindestlohns in den letzten Jahren war die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse, die in Deutschland am oder unterhalb des Mindestlohns entlohnt wurden, etwas angestiegen. Im Jahr 2018 gab es in Deutschland rund 1,4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns von 8,84 Euro. Dies entsprach einem Anteil von rund 3,7 Prozent an der Gesamtbeschäftigung. Im Vergleich zur Einführung des Mindestlohns lag die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich zu Beginn des Jahres 2022 auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2014 wiesen etwa 4 Mio. Beschäftigte

Stundenlöhne unterhalb von 8,50 Euro auf, das waren rund 11 Prozent aller Beschäftigungsverhältnissen (Mindestlohnkommission 2016: 39).

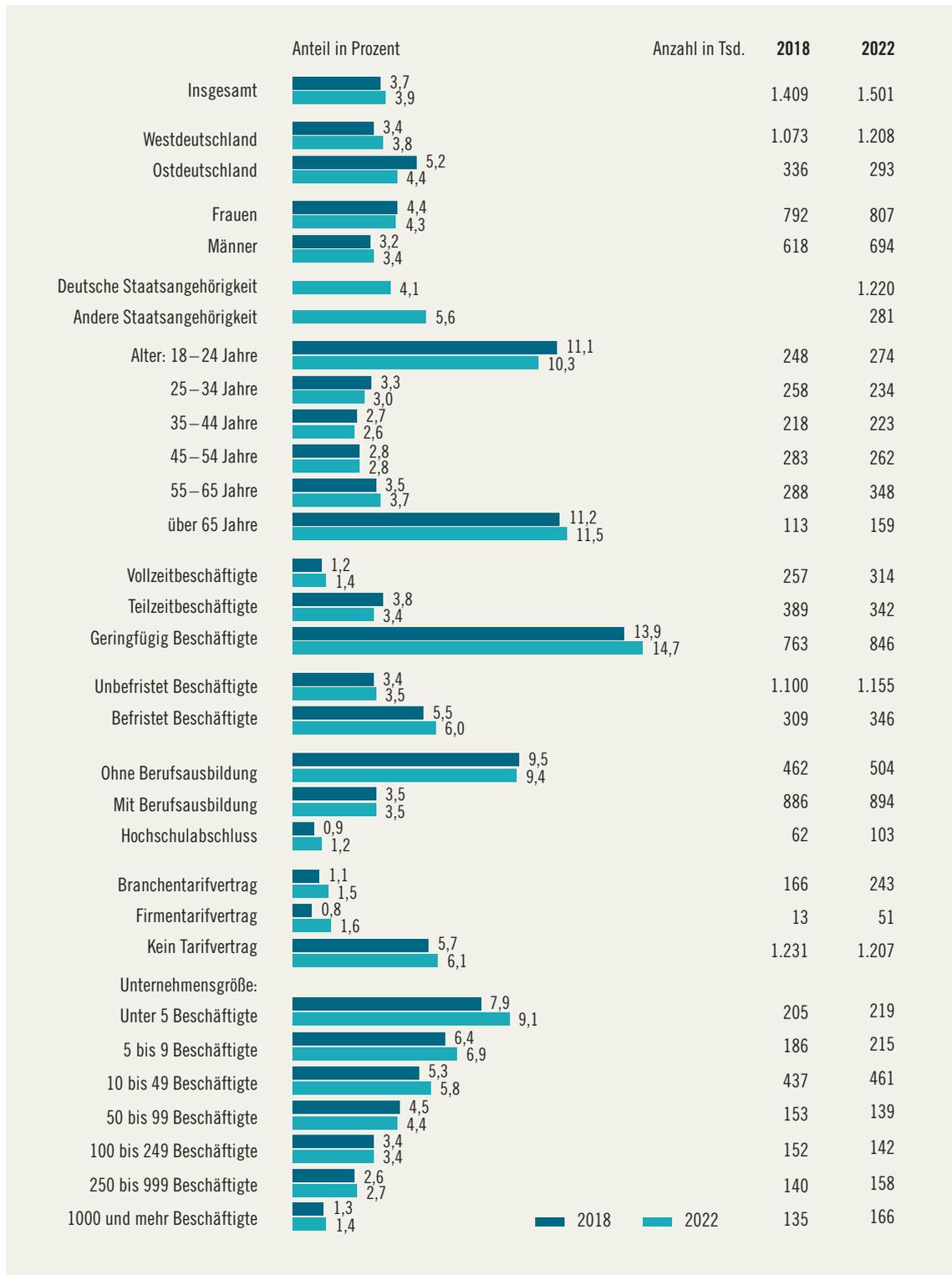
- 85** Der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen, die vom Mindestlohn profitieren konnten, fiel in verschiedenen Regionen und Beschäftigtengruppen unterschiedlich hoch aus. Die Unterschiede zwischen den Beschäftigtengruppen waren in den Jahren 2018 und 2022 (siehe Abbildung 2.1) sowie bei der Einführung des Mindestlohns sehr ähnlich (siehe Mindestlohnkommission 2018: 64; 2016: 41). Der Anteil betroffener Beschäftigter lag in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland und war bei Frauen etwas höher als bei Männern. Der Anteil vom Mindestlohn betroffener Beschäftigter war zudem bei Beschäftigten mit nicht deutscher Nationalität höher als bei deutschen Beschäftigten.¹⁷ Überdurchschnittlich häufig kamen Stundenlöhne am oder unter dem Mindestlohn außerdem in kleineren Unternehmen, bei ungelernten oder angelehnten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, bei befristet sowie bei nicht tariflich entlohnten Beschäftigten vor. Zudem profitierten geringfügig Beschäftigte (in sogenannten Minijobs) besonders häufig von den Anhebungen des Mindestlohns.¹⁸ Die Muster der Häufigkeit von Beschäftigung im Mindestlohnbereich nach den genannten Merkmalen waren in West- und Ostdeutschland ähnlich, lagen jedoch in Ostdeutschland auf einem höheren Niveau (ohne Abbildung).
- 86** Eine andere Perspektive ergibt sich durch die Betrachtung der Zusammensetzung der zum Mindestlohn Beschäftigten. Laut der VE des Monats April 2022 entfielen rund 80 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn bis einschließlich 9,82 Euro auf Westdeutschland und rund 20 Prozent auf Ostdeutschland. Rund 54 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich entfielen auf Frauen und rund 56 Prozent waren geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Rund 23 Prozent waren Teilzeit- und 21 Prozent waren Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse. Rund 66 Prozent oder 1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich wurden von Personen ausgeübt, die über eine Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss verfügten. Rund 500 Tsd. Beschäftigte hatten keine Berufsausbildung. In diesem Kontext ist jedoch festzuhalten, dass sich im beruflich strukturierten deutschen Arbeitsmarkt eine Berufsausbildung für gewöhnlich lohnt und positive Renditen in Form von durchschnittlich höheren Löhnen und stabileren Erwerbsverläufen realisiert werden können. Von einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich sind beruflich qualifizierte Personen insbesondere dann betroffen, wenn sie einen Berufswechsel vollzogen haben (Hall 2011: 168). Auf Basis des SOEP des Jahres 2021 zeigt sich insgesamt eine ähnliche Zusammensetzung der Beschäftigten, die nach der Anhebung des Mindestlohns im Januar 2021 auf 9,50 Euro einen Stundenlohn im Mindestlohnbereich und darunter aufwiesen. Die Beschäftigungsstruktur im Mindestlohnbereich entspricht im Großen und Ganzen der im Niedriglohnsektor insgesamt (Dütsch und Himmelreicher 2020; Kalina und Weinkopf 2017: 6; Bruttel et al. 2017: 476f.).

2.1.1 Verdienstentwicklung

- 87** Die Verdienstentwicklung wurde in den Jahren 2020 und 2021 stark durch die Corona-Pandemie und nach bisherigen Erkenntnissen kaum durch den gesetzlichen Mindestlohn beeinflusst. Das Wachstum der Stundenlöhne fiel in der Corona-Pandemie sowohl in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen als auch in der Gesamtwirtschaft schwächer aus als in den Jahren zuvor. Vor allem im Jahr 2020 kam es

¹⁷ Das Merkmal Staatsangehörigkeit wird seit dem Jahr 2021 in der VE des Statistischen Bundesamtes erhoben.

¹⁸ Die Anteile waren im Jahr 2014 im SOEP ähnlich (Mindestlohnkommission 2018: 67). Aufgrund einer teils unterschiedlichen Grundgesamtheit sind die absoluten Zahlen aber nur begrenzt vergleichbar (vgl. auch Erläuterungen in Abschnitt 1.6.2).

Abbildung 2.1: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des Mindestlohns

Anmerkung: Für das Jahr 2018 wird die Anzahl und der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse dargestellt, die einen Stundenlohn unter 8,89 Euro aufweisen. Für das Jahr 2022 wird die Anzahl und der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse dargestellt, die einen Stundenlohn unter 9,87 Euro aufweisen. Berichtsmonat ist jeweils der April.

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, Verdiensterhebung (VE) April 2022, eigene Berechnungen.

unter anderem durch den Bezug von Kurzarbeitergeld (Kug) (vgl. Abschnitt 3.1.4) zu einer zwischenzeitlich deutlichen Reduzierung der monatlichen Verdienste und zu deren Wiederanstieg am Ende des Jahres 2021. Weil vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige überdurchschnittlich stark negativ von der Corona-Pandemie betroffen waren, fiel der Rückgang der monatlichen Verdienstrückgänge in diesen Wirtschaftszweigen stärker aus als in der Gesamtwirtschaft. Die vorliegenden Wirkungsanalysen zeigen positive Effekte der Einführung des Mindestlohns auf Stundenlöhne, aber keine Auswirkungen der ersten und zweiten Anpassung des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2019. Zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf monatliche Verdienste finden Studien auf der Basis verschiedener Datensätze teilweise positive und teilweise keine Effekte.

- 88** Für den Zeitraum bis Ende des Jahres 2021 lässt sich die Entwicklung der Verdienste in den Wirtschaftszweigen, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hoch betroffen waren, mit der Lohnentwicklung in der Gesamtwirtschaft anhand der Daten der Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) vergleichen. Die Messung von Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich war im Jahr 2020 im SOEP sowie im Jahr 2021 in der VE aufgrund der Corona-Pandemie mit besonderen Unsicherheiten behaftet. Zudem kam es in beiden Erhebungen gegenüber früheren Jahren zu Umstellungen in der Methodik, die Vergleiche zu früheren Jahren erschweren. Dies gilt auch für die Verdiensterhebung des Jahres 2022 (siehe Abschnitt 1.6.2). Deshalb wird für die Darstellung der Verdienstentwicklung die VVE verwendet. Diese weist Stundenlöhne und Arbeitszeiten allerdings nur für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, also ohne geringfügig Beschäftigte, aus.
- 89** In den Jahren 2020 und 2021, die stark durch die Corona-Pandemie beeinflusst waren, war die Entwicklung der Stundenlöhne bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten etwas schwächer als in den Jahren zuvor (Abbildung 2.2). Dies steht im Einklang mit den Befunden, dass Betriebe Lohnerhöhungen aufgrund der Corona-Pandemie zum Teil reduziert oder zurückgestellt hätten (Kagerl und Ohlert 2021). Zudem weist der Tariflohnindex des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2022b) darauf hin, dass die Tariflohnentwicklung in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 und im Jahr 2021 geringer ausfiel als in den Jahren zuvor. Die Stundenlöhne ergeben sich aus den monatlichen Bruttoverdiensten und den Arbeitsstunden, die in der Pandemie durch Kurzarbeit und weitere Arbeitszeitreduzierungen deutlich zurückgegangen sind (vgl. auch Abschnitt 3.3). Eine positive Entwicklung der Stundenlöhne während der Pandemie ergibt sich oftmals daraus, dass die monatlichen Verdienste weniger stark zurückgingen als die bezahlten Arbeitsstunden. Zudem können betriebliche Zuschüsse zum Ausgleich von Verdiensteinbußen bei Bezug von Kurzarbeitergeld und die Zahlung eines Corona-Bonus einen positiven Einfluss auf die Stundenlöhne genommen haben.
- 90** In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen fiel die Stundenlohnentwicklung bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den letzten Jahren etwas höher aus als bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft (Abbildung 2.2). Es ist davon auszugehen, dass die Stundenlohnentwicklung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen durch die Nichtberücksichtigung geringfügig Beschäftigter überschätzt wird. Anhand der deskriptiven Betrachtung der Lohnentwicklung lässt sich nicht ablesen, ob oder in welchem Ausmaß die Entwicklung durch die Anhebungen des Mindestlohns in den Jahren 2020 und 2021 beeinflusst wurde. Aufgrund der Höhe der Anpassungen des Mindestlohns in diesem Zeitraum ist keine überdurchschnittliche Entwicklung der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich zu erwarten. Aufgrund der Corona-Pandemie hätten den Ergebnissen einer Betriebsbefragung zufolge vom Mindestlohn betroffene Betriebe im Jahr 2020 häufiger als andere Betriebe Lohnerhöhungen reduziert oder ausgesetzt oder hätten dies für das Jahr 2021 geplant (Kagerl und Ohlert 2021). Vom Mindestlohn hoch betroffene Betriebe hätten zudem seltener als andere Betriebe das Kurzarbeitergeld für Beschäftigte durch zusätzliche Lohnzahlungen aufgestockt (Hohendanner 2022). Die Zahlung eines Corona-Bonus sei bei etwa der Hälfte der vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betriebe erfolgt (ebd.).

Abbildung 2.2: Veränderung der Stundenlöhne bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt und in Wirtschaftszweigen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit



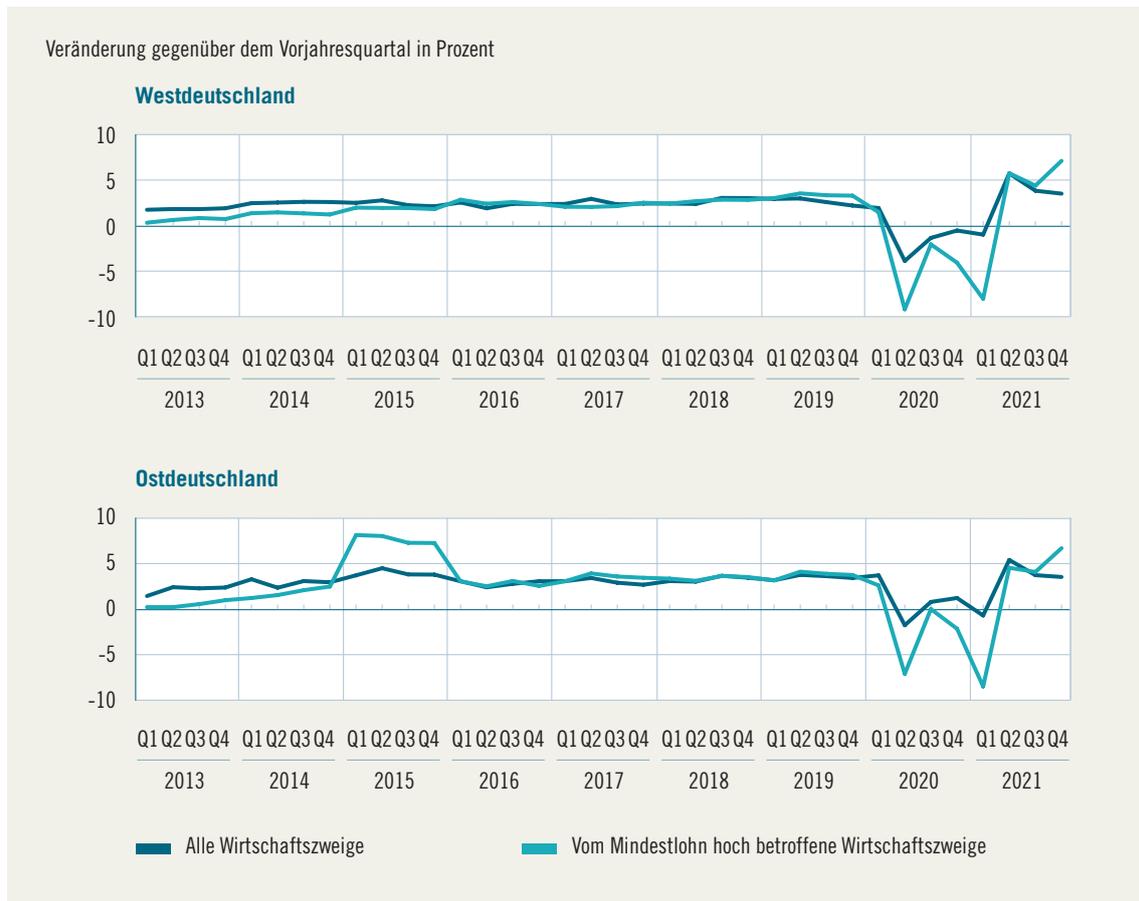
Anmerkung: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent. Index der Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen, Voll- und Teilzeitbeschäftigte ohne geringfügig Beschäftigte. Die Auswahl der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige ist in Info-Box 6 beschrieben. Es wird die Entwicklung der Indizes der Arbeitnehmerverdienste dargestellt (2015 = 100). Diese erfassen die Verdienentwicklung bei jeweils gleicher Beschäftigtenstruktur wie im Vorjahr (Kettenindex). Die Ergebnisse unterscheiden sich von der Entwicklung der absoluten Arbeitnehmerverdienste. Für geringfügig Beschäftigte liegen in der VVE keine Stundenlöhne vor.

Quelle: Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE), eigene Berechnungen.

- 91 Von den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Entwicklung der Stundenlöhne ist die Frage zu unterscheiden, wie sich der Mindestlohn auf die Bruttomonatslöhne auswirkt. Da sich die Monatslöhne aus dem Produkt der monatlichen Arbeitszeit und dem Stundenlohn ergeben, kann der Monatslohn bei einem Anstieg des Mindestlohns – je nach Veränderung der Arbeitszeit – steigen, konstant bleiben oder fallen. Im Zeitraum der Corona-Pandemie kam es zu umfangreicher Nutzung von Kurzarbeitergeld und weiteren Arbeitszeitreduzierungen und somit zu deutlichen Rückgängen der monatlichen Verdienste. Diese traten insbesondere in den Lockdown-Phasen auf und waren in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen stärker ausgeprägt als in der Gesamtwirtschaft. Dies dürfte sich in erster Linie aus der häufigeren negativen Betroffenheit von Betrieben in diesen Wirtschaftszweigen von der Corona-Pandemie ergeben (siehe Info-Box 10). Anhand der deskriptiven Zeitreihen (Abbildung 2.2) lässt sich nicht bestimmen, ob bzw. in welchem Ausmaß

die Entwicklung der monatlichen Verdienste durch die Erhöhungen des Mindestlohns Anfang 2019, Anfang 2020 sowie im Januar und Juli 2021 beeinflusst wurde.

Abbildung 2.3: Veränderung der Monatslöhne für Beschäftigte insgesamt und in Wirtschaftszweigen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit



Anmerkung: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent. Index der Bruttomonatsverdienste ohne Sonderzahlungen, Voll- und Teilzeitbeschäftigte. Die Auswahl der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige ist in Info-Box 6 beschrieben. Quelle: Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE), eigene Berechnungen.

92 Studien zu den Folgen der Corona-Pandemie legen nahe, dass vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte und Wirtschaftszweige aufgrund der Pandemie zwischenzeitlich überdurchschnittlich starke Verdienstrückgänge aufwiesen. Dies liegt vorwiegend daran, dass vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte häufig in Wirtschaftszweigen beschäftigt sind, die von den Folgen der Pandemie besonders stark berührt waren. Zum Beispiel war der Bereich Gastronomie von den Einschränkungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie besonders stark betroffen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit niedrigen Verdiensten hätten ihrer Beschäftigung zudem seltener als Beschäftigte mit höheren Verdiensten im Homeoffice nachgehen können, weil ihre Tätigkeiten oftmals Präsenz erfordert hätten (Kirchmann et al. 2022; Jaenichen 2021). Beschäftigte mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich seien zudem ähnlich häufig, aber in höherem Umfang der Arbeitszeit in Kurzarbeit gewesen als Beschäftigte mit höheren Löhnen (Jaenichen 2021). Sie hätten auch ohne in Kurzarbeit gewesen zu sein häufiger ihre Arbeitszeiten reduziert. Insgesamt hätten Beschäftigte mit geringen Verdiensten stärkere Verdienstrückgänge aufgewiesen (Blom und Möhring 2021; Jaenichen 2021; Hövermann und Kohlrausch 2020; Schröder et al. 2020a). Diese seien für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte durch Kurzarbeitergeld ausgeglichen worden. Beschäftigte im Mindestlohnbereich hätten jedoch seltener betrieb-

liche oder tariflich vereinbarte Zulagen zum Kurzarbeitergeld erhalten als Beschäftigte mit höheren Löhnen (Jaenichen 2021). Geringfügig Beschäftigte, die überdurchschnittlich häufig Löhne im Mindestlohnbereich aufweisen (siehe Abbildung 2.1), hätten kurzfristig besonders oft in Folge der Pandemie ihre Beschäftigung verloren (Grabka et al. 2020).

- 93** Eine qualitative Studie ergab, dass aufgrund der Corona-Pandemie kaum betrieblich initiierte Veränderungen von Löhnen oder Lohnstrukturen vorgenommen worden wären (Kirchmann et al. 2022). Lohnkosten hätten durch Kurzarbeitergeld oder staatliche Hilfsleistungen ausgeglichen werden können. Geringfügig Beschäftigte wären aufgrund des fehlenden Anspruchs auf Kurzarbeitergeld jedoch besonders stark von Einkommens- und Jobverlusten betroffen gewesen. In einzelnen Betrieben sei der Mindestlohn, um die Abwanderung von Fachkräften zu verhindern, durch höhere Entgelte als Referenzlohn abgelöst worden. Beschäftigte aus dem Gastgewerbe und den Frisör- und Kosmetiksalons hätten auf größere Einkommensverluste infolge reduzierter oder ausgebliebener Trinkgelder hingewiesen. Bei geringfügig beschäftigten Aushilfskräften hätten sich die höchsten Einkommensverluste ergeben, weil deren Stundenumfang entweder reduziert oder die Beschäftigung gänzlich ausgesetzt worden sei. Bei sonstigen Lohnbestandteilen habe es vereinzelte Veränderungen dahingehend gegeben, dass bislang gewährte Sonderzahlungen infolge der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie gestrichen worden seien.
- 94** Kausalanalysen bestätigen einen Anstieg der Stundenlöhne aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Sie können aber keine statistisch signifikanten Auswirkungen der ersten und zweiten Anpassung des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2019 auf die Höhe der Stundenlöhne nachweisen. Zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns bzw. dessen Anpassungen auf Verdienste seit dem Jahr 2020 liegen noch keine Kausalstudien vor. Bachmann et al. (2022) und Bachmann et al. (2020: 94ff.) ermitteln anhand des SOEP für die Jahre 2016 und 2017 jeweils einen zusätzlichen Lohnanstieg von etwa 5 bzw. 6 Prozent bei Beschäftigten, die zuvor weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Für Beschäftigte, die von der ersten oder der zweiten Anhebung, aber nicht von der Einführung des Mindestlohns betroffen waren, zeige sich dagegen keine statistisch signifikante Auswirkung auf die Stundenlöhne. Für die Stundenlöhne auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit sei ein Anstieg aufgrund der Einführung des Mindestlohns erst im Jahr 2017 zu beobachten (Bachmann et al. 2020: 98). Burauel et al. (2018: 62ff.) und Caliendo et al. (2017) finden auf Basis des SOEP für die Einführung des Mindestlohns Effekte ähnlicher Größenordnung. Anhand von Daten des Mikrozensus und der administrativen Beschäftigtenstatistik finden Ahlfeldt et al. (2018) ebenfalls einen mindestlohnbedingten Anstieg der Stundenlöhne um etwa 6 Prozent.
- 95** Die Lohneffekte lassen sich für verschiedene Bereiche des Arbeitsmarktes differenzieren. Gemäß der Studie von Bachmann et al. (2020: 103ff.) zeigt sich auf Basis des SOEP, dass die mindestlohnbedingten Anstiege von Stundenlöhnen in Ostdeutschland insbesondere im Jahr 2015 größer gewesen seien als in Westdeutschland. Die Studie weist in nach Beschäftigungsformen differenzierten Analysen nur für Vollzeitbeschäftigte Lohnsteigerungen in Folge der Einführung des Mindestlohns aus. Burauel et al. (2018: 67) ermitteln für geringfügig und in Vollzeit Beschäftigte einen Stundenlohnanstieg aufgrund des Mindestlohns, wobei dieser für die letztgenannte Beschäftigtengruppe aufgrund der kleinen Fallzahlen nur bedingt interpretiert werden könne. Die Studie von Bachmann et al. (2022) konnte bei etwas veränderter Untersuchungsmethodik, die die Anhebungen des Mindestlohns bis zum Jahr 2019 einbezog, keine nach West- und Ostdeutschland oder nach Beschäftigungsform unterschiedlichen Mindestlohneffekte auf Stundenlöhne nachweisen.
- 96** Weitere Studien untersuchten die Unterschiede der Mindestlohnwirkungen nach Geschlecht. Im Vergleich von hoch und wenig vom Mindestlohn betroffenen Regionen anhand der VSE der Jahre 2014 und 2018 habe sich ein Rückgang des mittleren Gender-Pay-Gaps um 2,3 Prozentpunkte in höher betroffenen Regionen

gezeigt. Am unteren Ende der Lohnverteilung sei der Rückgang des Gender-Pay-Gaps mit 3,4 (25. Perzentil) und 4,6 Prozentpunkten (10. Perzentil) höher ausgefallen als am Mittelwert (Caliendo und Wittbrodt 2021). Auch auf Basis des SOEP sei der Lohnanstieg aufgrund des Mindestlohns bei Frauen im Jahr 2015 stärker ausgefallen als derjenige bei Männern. In den Jahren 2016 und 2017 habe es hingegen größere Lohnsteigerungen bei im Mindestlohnbereich beschäftigten Männern gegeben (Bachmann et al. 2020). Die Studie von Bachmann et al. (2022: 75ff.) konnte keine nach Geschlecht unterschiedlichen Mindestlohneffekte auf Stundenlöhne nachweisen.

- 97** Auch hinsichtlich der Auswirkungen auf Monatslöhne liegen Befunde aus mehreren Kausalanalysen vor. Studien auf Basis des SOEP finden dabei kurzfristig keine statistisch signifikanten Auswirkungen, während Studien auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit und des IAB sowie anhand der VSE/VE einen mindestlohnbedingten Anstieg der Monatslöhne messen. Anhand des SOEP kommen Bachmann et al. (2022: 87ff.) und Bachmann et al. (2020: 106ff.) zu dem Ergebnis, dass die Einführung und Erhöhung des Mindestlohns keine statistisch signifikanten Auswirkungen auf die Monatslöhne gehabt hätten. Dies gelte auch für Untergruppen von Beschäftigten. Weitere Studien auf Basis des SOEP kommen zu ähnlichen Befunden (Burauel et al. 2020; Burauel et al. 2018: 69ff.; Caliendo et al. 2017). Durch die Einführung des Mindestlohns habe sich die wöchentliche Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns reduziert, weshalb zwischen den Jahren 2014 und 2016 keine statistisch signifikante Erhöhung der Bruttomonatslöhne beobachtet werden könne.
- 98** Anhand der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit und eines Vergleichs unterschiedlich hoch vom Mindestlohn betroffener Regionen hätten sich hingegen positive Mindestlohneffekte auf Monatslöhne gezeigt (Bossler und Schank 2022). Eine um 10 Prozentpunkte höhere Betroffenheit vom Mindestlohn (Bite) habe demnach in den Jahren 2015 und 2016 einen Anstieg der Monatslöhne um etwa 3,5 Prozent und im Jahr 2017 um etwa 4,4 Prozent verursacht. Auf Basis des IAB-Betriebspanels habe sich bei den von der Einführung des Mindestlohns betroffenen Betrieben in den Jahren 2015 und 2016 eine um 3 bzw. 4 Prozent stärkere Zunahme der durchschnittlichen Bruttolohnsumme pro Beschäftigtem als bei nicht betroffenen Betrieben ergeben (Bossler et al. 2020: 24f.). In den Jahren 2017 und 2018 habe der Unterschied im Anstieg der Lohnsumme etwa 5 bzw. 6 Prozent betragen. Bossler und Gerner (2020) ermitteln für die Jahre 2015 und 2016 Effekte in gleicher Größenordnung. Die Studie von Dustmann et al. (2022) berichtet anhand des IAB-Arbeitsmarktspiegels, dass positive Effekte des Mindestlohns auf Monatsverdienste knapp 7 Prozent betragen hätten. Himmelreicher (2020) ermittelt in einer Studie, die Daten der VSE 2014 und 2018 mit den jeweiligen SOEP-Wellen vergleicht, mindestlohnbedingt steigende Monatsverdienste vor allem bei Teilzeitbeschäftigten im Midijobbereich.¹⁹
- 99** Den Analysen liegen in der Regel Stundenlöhne ohne Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld zugrunde. Auf Basis des SOEP hätten in den Jahren 2014 und 2015 nur 10 Prozent aller Beschäftigten des untersten Dezils der Bruttomonatslöhne ein 13. oder 14. Monatsgehalt, Weihnachts- oder Urlaubsgeld, Boni oder sonstige Gratifikationen erhalten (Burauel et al. 2018: 17). Zudem sei die Höhe der Sonderzahlungen im unteren Lohnbereich in der VSE gering (Bachmann et al. 2020: 137). Die vorhandene Evidenz spricht dafür, dass es kaum Anpassungen bei Sonderzahlungen infolge der Mindestlohneinführung gab. Auf Basis des SOEP lassen sich in den Jahren 2014 bis 2016 keine statistisch signifikanten Veränderungen der Son-

¹⁹ Midijobs stellen ein Beschäftigungsverhältnis oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze (vgl. Abschnitt 3.1.2) mit einem Arbeitsentgelt im Übergangsbereich dar. Der Übergangsbereich (bis Juni 2019 als Gleitzone bezeichnet) erstreckt sich seit 1. Januar 2023 bis zu einem monatlichen Arbeitsentgelt von 2.000 Euro. Im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2012 endete die Gleitzone bei 800 Euro. Im Zeitraum der Jahre 2013 bis Juni 2019 endete die Gleitzone bei 850 Euro. Im Zeitraum von Juli 2019 bis September 2022 endete der Übergangsbereich bei 1.300 Euro. Zwischen Oktober 2022 und Dezember 2022 endete der Übergangsbereich bei 1.600 Euro.

derzahlungen im untersten Lohnbereich beobachten (Bachmann et al. 2020: 136ff.). Im IAB-Betriebspanel 2015 gaben rund 6 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe an, Sonderzahlungen gesenkt zu haben (Mindestlohnkommission 2016: 128). In den qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 54ff.) und Koch et al. (2018: 50ff.) haben ebenfalls die meisten Beschäftigten und Betriebe berichtet, dass sich durch die Mindestlohneinführung hinsichtlich der Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld sowie bei leistungsbezogenen Prämienzahlungen wenig verändert habe. Betriebe, die bereits zuvor Sonderzahlungen geleistet hätten, hätten diese überwiegend fortgeführt. Gleichzeitig habe es eine Reihe von Fällen gegeben, in denen Sonder- und Prämienzahlungen gestrichen oder gekürzt worden seien, um die gestiegenen Lohnkosten zu kompensieren.

- 100** Neben Sonder- und Prämienzahlungen können Betriebe ihren Beschäftigten zusätzlich zum Lohn auch Sachleistungen gewähren, wie etwa Rabatte, Gutscheine oder Zuschüsse zu Fahrtkosten, Essen und Arbeitskleidung. Diese Sachleistungen sind grundsätzlich nicht auf den Mindestlohn anrechenbar.²⁰ Laut Bachmann et al. (2020: 140f.) kommen Zusatzleistungen bei Beschäftigten mit niedrigeren Stundenverdiensten grundsätzlich seltener vor als bei Beschäftigten mit höheren Stundenverdiensten. Im Zeitverlauf hätten sich nur sehr kleine Veränderungen gezeigt. Der Anteil der Beschäftigten, die geldwerte Vorteile erhalten hätten, sei im Jahr 2015 am ersten Dezil der Stundenlohnverteilung von 20 auf 14 Prozent gefallen und im Jahr 2017 wieder auf 18 Prozent gestiegen. In der Studie von Koch et al. (2018: 56ff.) gaben nur wenige befragte Betriebe und Beschäftigte an, dass es in ihren Betrieben solche Leistungen gebe, und in vielen dieser Fälle wurde berichtet, dass keine Veränderungen in Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns stattgefunden hätten.

2.1.2 Veränderung der Lohnverteilung

- 101** In diesem Abschnitt werden zunächst Veränderungen im unteren Bereich der Stundenlohnverteilung anhand der Verdienststrukturerhebung und Verdiensterhebung sowie auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels deskriptiv dargestellt. Im Anschluss wird die Forschungslage zu Spillover-Effekten des Mindestlohns, zu den Auswirkungen auf die Lohnungleichheit sowie auf weitere Verteilungsparameter berichtet.
- 102** Anfang des Jahres 2022 betrug der Mindestlohn 9,82 Euro. Die Lohnverteilung auf Basis der VE zeigt für den Monat April des Jahres 2022 einen deutlichen Rückgang der Beschäftigungsverhältnisse unterhalb dieses Wertes (Abbildung 2.4). Mit etwa 1,9 Mio. Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenverdiensten von rund 10 Euro pro Stunde fällt die Ballung von Jobs am Mindestlohn geringer aus als im Jahr 2019. Stattdessen gibt es mehr Beschäftigungsverhältnisse im Bereich von etwa 11,50 Euro und 12 Euro. Für das Jahr 2020 liegt keine Verdiensterhebung vor und die Daten des Jahres 2021 sind für Stundenlöhne im Mindestlohnbereich nur eingeschränkt aussagekräftig (siehe Abschnitt 1.6). Im Jahr 2018 wiesen rund 2,5 Mio. Beschäftigungsverhältnisse Stundenlöhne von rund 9 Euro pro Stunde auf und lagen somit im Bereich des damaligen geltenden Mindestlohns von 8,84 Euro. Der im Jahr 2019 geltende Mindestlohn von 9,19 Euro lag ebenfalls noch in diesem Lohnbereich, in dem sich im Jahr 2019 noch etwa 1,7 Mio. Beschäftigungsverhältnisse befanden. In den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ist nach den Anhebungen des Mindestlohns ebenfalls eine Verschiebung niedriger Stundenlöhne nach oben zu erkennen (Abbildung 2.5). Vor allem die Bruttostundenlöhne im Bereich von acht Euro bis unterhalb von zehn Euro sind im Beobachtungszeitraum

²⁰ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt nach dem Mindestlohngesetz bei der Entlohnung von Saisonbeschäftigten, soweit es um die Anrechnung von Verpflegung und Unterkunft geht. Davon zu unterscheiden ist die Anrechenbarkeit von Zulagen für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- oder Nachtarbeit sowie anderweitigen Zuschlägen. Diese sind nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts mit Ausnahme der Zulagen für Nachtarbeit auf den Mindestlohn anrechenbar (vgl. Fußnote in Rdnr. 145).

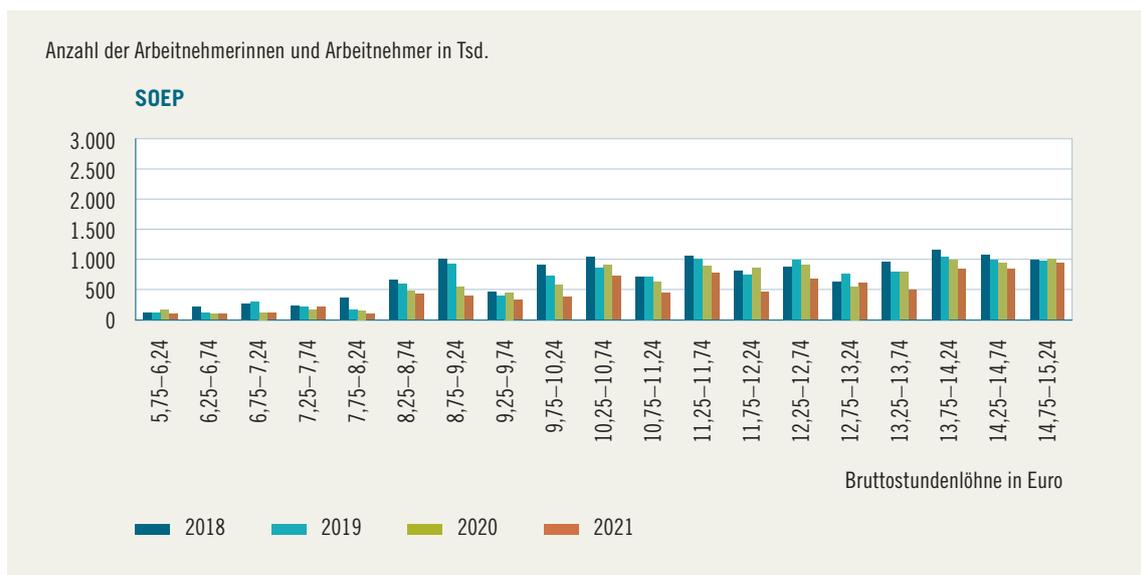
deutlich zurückgegangen. Die Ballung von Beschäftigten am Mindestlohn fällt im SOEP geringer aus. Auch in Folge der Einführung des Mindestlohns und seiner ersten Anhebung im Jahr 2017 waren insbesondere in den Daten der VSE und der VE deutliche Verschiebungen der niedrigsten Stundenlöhne nach oben hin erkennbar (Mindestlohnkommission 2020: 51ff.).

Abbildung 2.4: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich für die Jahre 2018, 2019 und 2022 auf Basis von VSE/VE



Anmerkung: Die Angaben beruhen auf Lohnintervallen in 50-Cent-Schritten. Die Zahlen der VSE/VE basieren auf Stundenlöhnen, die auf Grundlage der bezahlten Stunden berechnet wurden (vgl. Abschnitt 1.6.2). Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit siehe Rdnr. 75.
Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, Verdiensterhebung (VE) 2019, Verdiensterhebung (VE) April 2022.

Abbildung 2.5: Verteilung der Beschäftigten im unteren Lohnbereich für die Jahre 2018, 2019, 2020 und 2021 auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels



Anmerkung: Die Angaben beruhen auf Lohnintervallen in 50-Cent-Schritten. Die Zahlen des SOEP basieren auf Stundenlöhnen, die auf Grundlage der vereinbarten Arbeitszeit berechnet wurden. Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit siehe Rdnr. 75.
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v37.

- 103** Die Verschiebungen der Stundenlohnverteilung im unteren Bereich sind im Zeitraum der Jahre 2018 bis 2022 auf Basis der VSE/VE je nach Beschäftigtengruppe unterschiedlich stark ausgeprägt. Bei Frauen fällt diese etwas stärker aus als bei Männern und in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland. Dabei wird deutlich, dass weiterhin ein größerer Anteil von Frauen als von Männern Stundenlöhne um oder knapp oberhalb des Mindestlohns bezieht. Gleiches gilt für Beschäftigte in Ostdeutschland im Vergleich zu denen in Westdeutschland (siehe ähnliche Befunde für die Phase der Einführung des Mindestlohns (Mindestlohnkommission 2018: 54f.)).
- 104** Der gesetzliche Mindestlohn kann über den Kreis jener, die von seiner Einführung bzw. den Anpassungen aufgrund niedriger Verdienste direkt profitieren, Auswirkungen auf Stundenlöhne von Beschäftigten mit höheren Stundenlöhnen haben. Solche Spillover-Effekte können positiv oder negativ ausfallen. Positive Spillover-Effekte liegen vor, wenn es aufgrund einer Mindestlohnanpassung zu einer Anhebung der Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohns in Unternehmen oder Branchen kommt. Dies kann der Fall sein, wenn der Abstand zwischen Tarif- bzw. Lohngruppen oder innerbetriebliche Lohndifferenziale aus Motivationsgründen für die Beschäftigten nach Mindestlohn erhöhungen aufrechterhalten werden sollen (Schmitt 2015; Falk et al. 2006; Grossman 1983). Bleiben Spillover-Effekte aus, führt die Anhebung der Stundenlöhne infolge der Einführung oder Anhebung des Mindestlohns typischerweise zu einer Stauchung oder Kompression der Lohnverteilung. Negative Spillover-Effekte liegen vor, wenn Lohnsteigerungen von besser verdienenden Beschäftigten aufgrund des Mindestlohns verringert werden. Dies kann der Fall sein, wenn höhere Lohnkosten im unteren Lohnbereich mit einem geringeren Lohnzuwachs für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im oberen Bereich ausgeglichen werden sollen (Schmitt 2015; Hirsch et al. 2015). Darüber hinaus kann es zu Spillover-Effekten bei vor- oder nachgelagerten Branchen kommen, wenn Unternehmen aus vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Branchen auf den gleichen Märkten agieren oder die Produktionsketten voneinander abhängen (Fitzenberger und Doerr 2016).
- 105** Auf Lohnkompression im Sinne einer Verringerung der Lohndifferenziale zwischen den geringsten und mittleren oder hohen Stundenlöhnen deutet die Bildung einer stark besetzten Lohnklasse am und knapp oberhalb des Mindestlohns hin, die insbesondere in der VSE/VE sichtbar wird (Abbildung 2.4) Dies ist vor allem eine Folge der Erhöhung von niedrigen Stundenlöhnen auf das Mindestlohnniveau. Mit der Anpassung des Mindestlohns auf 9,82 Euro im Januar 2022 verschob sich diese Ballung auf den Bereich um etwa 10 Euro pro Stunde. Die Lohnverteilung direkt oberhalb des Mindestlohns blieb im Jahr 2022 nahezu unverändert. Allerdings kam es zu einer Zunahme der Beschäftigungsverhältnisse im Bereich von etwa 11,50 Euro und 12 Euro. Dies könnte als Hinweise auf moderate positive Spillover-Effekte oder auch auf vorzeitige Anhebungen der Stundenlöhne auf den zu diesem Zeitpunkt bereits bekannten Mindestlohnwert von 12 Euro je Stunde ab dem Oktober 2022 gedeutet werden. Für den Zeitraum der Einführung des Mindestlohns zeigen deskriptive Befunde von VSE/VE und SOEP neben einer Ballung von Beschäftigungsverhältnissen am Mindestlohn auch eine Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen knapp oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns (Mindestlohnkommission 2016: 51). Dies könnte auf positive Spillover-Effekte hinweisen.
- 106** Die vorliegenden Kausalanalysen zu Spillover-Effekten finden teils positive Spillover-Effekte und teils keine statistisch signifikanten Auswirkungen auf Stundenlöhne oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Studien auf Basis des SOEP kommen zu dem Ergebnis, dass die Stundenlöhne von Beschäftigten, die vor der Einführung bzw. Anpassung einen Stundenlohn knapp über dem Mindestlohn erhielten, in der kurzen Frist weder bei der Einführung noch bei den Anpassungen in den Jahren 2017 und 2019 mindestlohnbedingt gestiegen seien. Die Lohnsteigerungen bei Beschäftigten, die vor der Mindestlohneinführung zwischen 8,50 bzw. 8,84 oder 9,19 und 10 Euro pro Stunde erhielten, hätten sich demnach ähnlich wie jene bei Beschäftigten in der Lohngruppe zwischen 10 und 11,50 Euro pro Stunde entwickelt (Bachmann et al. 2022: 71ff.;

Bachmann et al. 2020: 102f.; Burauel et al. 2018: 76ff.). In einer zusätzlichen Analyse der kausalen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Lohnverteilung berichten Bachmann et al. (2022: 97ff.) allerdings, dass es positive Effekte auf das 20. Perzentil der Stundenlöhne und der Monatslöhne gegeben hätte. Dies weist auf positive Spillover-Effekte des Mindestlohns hin. Auch Dustmann et al. (2022) weisen anhand des IAB-Arbeitsmarktspiegels positive Spillover-Effekte nach. Demnach sei die Stundenlohnentwicklung bei Beschäftigten mit Verdiensten oberhalb des Mindestlohns bis 12,50 Euro pro Stunde nach dessen Einführung stärker als zuvor ausgefallen. Bossler und Schank (2022: 16) ermitteln anhand der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) positive Lohneffekte bis in den mittleren Bereich der Monatslohnverteilung, die darauf hindeuten würden, dass der Mindestlohn über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus zu positiven Spillover-Effekten geführt habe.²¹ Es liegt keine Evidenz für negative Spillover-Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf Stundenlöhne vor.

107 Umfragen unter Betrieben sowie qualitative Studien weisen darauf hin, dass teilweise mindestlohnbedingte Anpassungen der Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohns vorgenommen wurden. So gaben im IAB-Betriebspanel 2015 rund 14 Prozent der von der Mindestlohneinführung betroffenen Betriebe an, dass sie aufgrund der Einführung des Mindestlohns Löhne oberhalb von 8,50 Euro pro Stunde angepasst hätten (Mindestlohnkommission 2016: 55). Die qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 56ff.) und Koch et al. (2018: 58ff.) beleuchten die Folgen des Mindestlohns für die innerbetrieblichen Lohnstrukturen. Dabei hätte sich als Handlungsmuster zum einen eine Anpassung der Löhne nur bei direkt vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten ergeben. Dies habe zum Teil zu Unzufriedenheit bei qualifizierten Beschäftigten mit ähnlichen Verdiensten geführt. Zum anderen habe es Fälle gegeben, in denen eine meist gleichzeitige Lohnanpassung bei nicht vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten erfolgte. Diese Vorgehensweise sei gewählt worden, um bisherige Lohnstrukturen beizubehalten und Unzufriedenheit bei den Beschäftigten zu vermeiden (Koch et al. 2020: 59). Mit Blick auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro gaben gemäß der von der Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung (Ipsos 2023a) ein Viertel der Betriebe an, Stundenlöhne oberhalb von 12 Euro angehoben zu haben. Drei Viertel hätten hingegen bislang keine Veränderung vorgenommen.

108 Soweit Spillover-Effekte des Mindestlohns vorhanden sind, könnten diese sich auch in einer Veränderung der Größe des Niedriglohnsektors manifestieren. Deskriptive Befunde zeigen insgesamt kleine Rückgänge des Anteils von Niedriglohnbeschäftigten in den Jahren nach der Einführung des Mindestlohns sowie einen deutlichen Rückgang im Jahr 2022. Die Rückgänge fielen jeweils in Ostdeutschland etwas größer aus als in Westdeutschland. Auf einen kausalen Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn lässt sich daraus allerdings nicht schließen. Anhand der VE ergibt sich für April des Jahres 2022 ein Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich in Deutschland von rund 19 Prozent. Für Oktober des Jahres 2022 ergibt sich ein Anteil von rund 15 Prozent. In den Jahren 2014, 2018 und 2021 betrug der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich rund 21 Prozent (Sonderauswertung der VSE und VE).²² Die Größe des Niedriglohnsektors blieb im Vergleich der Jahre 2014 und 2018 in Westdeutschland in etwa konstant und ging in Ostdeutschland von etwa 32 auf etwa 27 Prozent zurück. Im SOEP habe der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor von 23,7 Prozent im Jahr 2015 auf 21,7 Prozent im Jahr 2018 abgenommen (Fedorets et al. 2020: 96).

²¹ Die beiden letzteren Studien ergänzen den jeweils primär genutzten Datensatz um Arbeitszeitangaben für die Jahre 2011 bis 2014, die von Betrieben an die Unfallversicherung gemeldet wurden.

²² Diese Zahl ergibt sich anhand der Abgrenzung der Grundgesamtheit entsprechend Rdnr. 75 und kann daher leicht von Auswertungen abweichen, die alle Beschäftigungsverhältnisse und nicht nur solche mit Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn berücksichtigen.

- 109** Mit Blick auf die Lohnungleichheit zeigt eine Reihe von Studien auf Basis deskriptiver Ergebnisse, dass die Lohnungleichheit seit der Einführung des Mindestlohns zurückgegangen sei. Bachmann et al. (2022: 93ff.) konstatieren auf Basis des SOEP einen Rückgang der Lohnungleichheit der Stundenverdienste im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2019. Dieser zeige sich insbesondere in der unteren Hälfte der Lohnverteilung. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Ergebnissen von Fedorets et al. (2020), Burauel et al. (2018: 48f.) und Bachmann et al. (2020: 46ff.) für den Zeitraum der Jahre 2014 bis 2016 bzw. 2017. Bachmann et al. (2020: 52ff.) finden für die Jahre 2014 bis 2017 auch auf Basis der VSE/VE einen Rückgang der Ungleichheit bei den Stundenlöhnen. In der längerfristigen Betrachtung nehme die Ungleichheit der Stundenlöhne im unteren Bereich der Verteilung anhand des SOEP bereits seit dem Jahr 2006 etwas ab (Grabka und Schröder 2018). Mit Blick auf die Ungleichheit der Monatslöhne in der unteren Hälfte der Verteilung zeigen Bachmann et al. (2022: 93ff.) auf Basis des SOEP schwankende Werte bzw. allenfalls einen leicht rückläufigen Trend seit dem Jahr 2014 auf. Grabka und Schröder (2018) beobachteten auf Basis des SOEP bis zum Jahr 2016 keinen Rückgang. Auf Basis der VSE/VE berichten Bachmann et al. (2020: 52ff.) einen stetigen Rückgang der Lohnungleichheit im Zeitraum 2014 bis 2017. Für den Zeitraum der Corona-Pandemie seit dem Jahr 2020 liegen nur wenige repräsentative und verlässliche Daten über die Lohnverteilung vor. Bisherigen Studien zufolge seien Erwerbstätige mit geringeren Einkommen und mit niedrigerem Bildungsstand im Zuge der Pandemie relativ stark von Arbeitszeitreduktion und Gehaltseinbußen betroffen gewesen (Kohlrausch et al. 2020; Schröder et al. 2020a).
- 110** Bisher vorliegende Kausalanalysen konstatieren, dass die Ungleichheit der Stunden- und Monatslöhne mindestlohnbedingt zurückgegangen sei. Die Varianz der Stundenlöhne habe sich in stärker vom Mindestlohn betroffenen Regionen bereits bei der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 stärker reduziert als in weniger stark betroffenen Regionen (Bachmann et al. 2022: 97ff.). Dieser Effekt nehme im Zeitverlauf bis zum Jahr 2019 stetig zu. Auch auf die Ungleichheit der Monatslöhne würden sich reduzierende Effekte des Mindestlohns zeigen. Die Effekte auf die Ungleichheit der Stundenlöhne würden dabei eindeutiger ausfallen als diejenigen auf die Monatslöhne (ebd.). Bossler und Schank (2022) untersuchen auf Basis einer Kausalanalyse die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Ungleichheit der Monatslöhne. Als Maß für die Ungleichheit betrachten sie die Streuung der Monatslöhne und stellen zwischen den Jahren 2014 und 2017 einen Rückgang um rund 9 Prozent fest. Auf Basis eines regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatzes kommen sie zu dem Ergebnis, dass etwa die Hälfte dieses Rückgangs der Ungleichheit auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückzuführen sei. Gemäß der Untersuchung von Isphording et al. (2022: 65ff.), die ihre Analysen auf Basis eines projektspezifischen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatzes (PAAD) durchführen, habe die Lohnungleichheit innerhalb von Betrieben, welche mittels eines Abweichungskoeffizienten gemessen wird, mindestlohnbedingt abgenommen. Es seien insbesondere die Löhne von geringverdienenden Beschäftigten in Betrieben mit hoher Mindestlohnbetreffenheit angestiegen. Zudem habe die Mindestlohneinführung positive Effekte auf höhere Lohnbereiche entfaltet. Es habe keine Effekte auf die zwischenbetriebliche Lohnungleichheit gegeben.
- 111** Von Interesse ist in diesem Zusammenhang zudem, inwiefern sich der Mindestlohn auf die Lohnmobilität ausgewirkt hat, also auf das Ausmaß der Veränderung individueller Löhne über die Zeit hinweg. Bachmann et al. (2022: 102ff.) verdeutlichen anhand deskriptiver Befunde einen Anstieg der Lohnmobilität ausgehend von Beschäftigung in der unteren Hälfte der Stundenlohnverteilung. Ihre Kausalanalysen zeigen, dass der Mindestlohn bei seiner Einführung und bei seiner Anhebung im Jahr 2019 zu positiven Effekten auf die Gesamt- und insbesondere die Aufwärtsmobilität in der Lohnverteilung geführt habe. Die Effekte seien darauf zurückzuführen, dass Stundenlöhne, die zuvor unterhalb des Mindestlohns lagen, auf die Höhe des Mindestlohns angehoben worden seien und die Beschäftigten dadurch eine Aufwärtsmobilität erfahren hätten. Eine Reduktion der Abwärtsmobilität sei nicht zu erkennen. Frühere Analysen zeigten bei Betrachtung der

gesamten Stundenlohnverteilung im Vergleich der Zeiträume 2012 bis 2014 zu 2015 bis 2017 einen leichten Rückgang der aufwärtsgerichteten Lohnmobilität durch die Einführung des Mindestlohns. Dies könne darauf zurückgeführt werden, dass die unteren Löhne auf den Mindestlohn oder knapp darüber erhöht worden seien, aber ein Wechsel in höhere Lohnsegmente seltener sei (Bachmann et al. 2020: 127ff.; vgl. auch Burauel et al. 2018: 44ff.). Gemäß Dustmann et al. (2022) habe es aufgrund des Mindestlohns eine erhöhte Mobilität von Beschäftigten im Niedriglohnbereich aufgrund von Betriebsschließungen von Kleinbetrieben und Jobwechseln der Beschäftigten in größere Betriebe mit höheren Lohnniveaus gegeben.

- 112** Zur Entwicklung der Tariflöhne berichtete das Statistische Bundesamt (2023b), dass es seit der Mindestlohn-erhöhung auf 9,60 Euro im Juli 2021 bis zum Ende des Jahres 2022 zu einer deutlich stärkeren Erhöhung der tariflichen Verdienste bei an- und ungelernten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als bei Fachkräften und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in leitender Stellung kam. Dies sei insbesondere bei der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes im Oktober 2022 der Fall gewesen. Diese Entwicklung führte dazu, dass die Spreizung der tariflichen Löhne zwischen den Entgeltgruppen abnahm. Auswertungen von Tarifverträgen in ausgewählten Branchen, in denen Entgeltgruppen nahe am Mindestlohn vergütet werden, legen mit Blick auf die unteren Entgeltgruppen nahe, dass bislang leicht oberhalb der Mindestlohngrenze liegende Entgeltgruppen seit der Einführung des Mindestlohns im Vergleich zu den untersten Entgeltgruppen häufig weniger stark angehoben worden seien, sodass es zu einer Stauchung der unteren Lohnverteilung gekommen sei (Bispinck et al. 2023; Bispinck et al. 2020; Lesch 2017). Dies sei insbesondere auch bei der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober des Jahres 2022 der Fall gewesen (Bispinck et al. 2023).

› Info-Box 7: Auswirkungen des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen

In einer qualitativen Studie wurden die Zusammenhänge zwischen dem Tarifgeschehen und der Einführung sowie den Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns in besonders vom Mindestlohn betroffenen Branchen untersucht (Bispinck et al. 2023). Der Fokus lag auf dem Zeitraum der Jahre 2020 bis 2022, sodass unter anderem die Rolle des Mindestlohns für das Tarifgeschehen unter den Pandemie-Bedingungen beschrieben wird. Zudem fand die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro durch das Mindestloohnerhöhungsgesetz besondere Berücksichtigung. Inhaltlich lag der Fokus auf dem Verständnis des Verhaltens der Tarifvertragsparteien bei Tarifverhandlungen und möglichen Veränderungen infolge der Lohnanpassungen durch den gesetzlichen Mindestlohn. Im Sinne eines „Mixed Methods“-Designs wurden in der Studie quantitative und qualitative Methoden miteinander verbunden. Somit wurde an frühere Studien zu diesem Thema angeknüpft (Bispinck et al. 2020; Lesch 2017). Die Untersuchungsregionen waren die Tarifbezirke Nordrhein-Westfalen und Berlin/Brandenburg. Zu den untersuchten Branchen gehörten die Landwirtschaft, die Fleischwirtschaft, das Bäckerhandwerk, der Einzelhandel, die Floristik, das Gastgewerbe, die Systemgastronomie, die Wach- und Sicherheitsdienste, die Gebäudereinigung und das Frisörhandwerk. Außerdem wurde stellvertretend für die Kinobranche, wo es keinen Branchentarifvertrag gibt, ein Haustarifvertrag einer Kinogruppe einbezogen.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die grundsätzliche Bereitschaft, Tarifverträge abzuschließen, in den untersuchten Branchen infolge des gesetzlichen Mindestlohns kaum verändert habe. Mit Ausnahme des Einzelhandels hätten die Mindestlohnanpassungen seit 2020 in allen untersuchten Branchen jedoch einen deutlichen Einfluss auf die Tariflohndynamik gehabt. Eine besondere Herausforderung habe die jüngste Anpassung auf 12 Euro pro Stunde durch den Gesetzgeber dargestellt. Durch diesen im Vergleich zu den vorausgegangenen Anpassungen großen Schritt seien in fast allen untersuchten Branchen Tariflöhne überholt worden oder drohten überholt zu werden. Um dies zu vermeiden, hätten die Tarifparteien in fast allen der hier untersuchten Branchen die Tariflöhne entsprechend angepasst. Zum Teil sei es deswegen zu vorgezogenen Tarifverhandlungen gekommen. Nach einer Auswertung von 564 Tarifverträgen, die dem Statistischen Bundesamt zum Stichtag 21. November 2022 vorlagen, habe es insgesamt noch 180 Branchen- und Firmentarifverträge gegeben, die mindestens eine Entgeltgruppe mit einem Bruttostundenverdienst von weniger als 12 Euro je Stunde enthielten.²³

Die mindestlohninduzierten Anpassungen der Tarifentgelte hätten vor allem am aktuellen Rand zu überdurchschnittlichen Tariflohnerhöhungen der unteren Tarifgruppen und damit zu einer Stauung der Lohnstruktur insbesondere in der unteren Hälfte der Tariflohntabelle geführt. Dabei sei es in schwächerem Maße auch zur Anhebung höherer Tarifgruppen sowie in einzelnen Branchen zu einer Verschiebung des gesamten Tarifgitters um den gleichen Prozentsatz nach oben gekommen. Die Anpassung an den Mindestlohn habe damit in den meisten Branchen zu einer deutlichen Aufwertung des Tariflohnlevels geführt. In Branchen wie dem Gastgewerbe, dem Bäckerhandwerk oder dem Wach- und Sicherheitsgewerbe sei diese Entwicklung zusätzlich durch den zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangel beeinflusst worden.

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Organisationsstärke oder die Tarifbindung habe es kaum gegeben. Einen größeren Einfluss hätten die jüngsten Mindestlohnanpassungen auf die Verhandlungsstrategien der Tarifvertragsparteien gehabt. Beeinflusst worden seien vor allem die Forderungen der Gewerkschaften, da diese generell Tariflöhne oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns anstrebten. In vielen Fällen habe sich aber auch die Arbeitgeberseite zu größeren Lohnerhöhungen bereit gezeigt, unter anderem auch um das Branchenimage zu verbessern. In Einzelfällen, wie der Floristik im Tarifbezirk Berlin/Brandenburg, habe ein Dissens zwischen Arbeitgeberseite und der zuständigen Gewerkschaft hinsichtlich der Lohnabstände zum Mindestlohn zu einem Scheitern der Verhandlungen geführt.

In keiner der untersuchten Branchen seien andere tarifvertragliche Regelungen angepasst worden, um die im Zuge der Mindestlohnanpassungen zwischen 2020 und 2022 notwendig gewordenen Lohnerhöhungen zu kompensieren. Trotz der unterschiedlichen Nutzung und Bedeutung des Instruments der Allgemeinverbindlichkeit in den Branchen seien die befragten Expertinnen und Experten der Tarifvertragsparteien in allen Branchen der Auffassung gewesen, dass es keine Wechselwirkung zwischen Mindestlohn und Allgemeinverbindlichkeit gebe.

²³ Über die Anzahl der Beschäftigten in den betroffenen Entgeltgruppen liegen keine Informationen vor.

Die Mindestlohnanpassung auf 12 Euro habe die meisten der untersuchten Branchen vor große Herausforderungen gestellt. Die Arbeitgebervertreterinnen und -vertreter kritisierten vielfach, dass die durch den Deutschen Bundestag beschlossene außerordentliche Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro die Planungssicherheit ausgehöhlt und Vertrauen in den Anpassungsprozess gestört habe. Aus Sicht der Gewerkschaften sei diese Erhöhung jedoch notwendig gewesen, um den Mindestlohn auf ein einigermaßen existenzsicherndes Niveau anzuheben. Trotz der unterschiedlichen Bewertungen sei es den Tarifvertragsparteien in fast allen untersuchten Branchen gelungen, die Tarifverträge im erforderlichen Umfang anzupassen, um einen Abstand zum Mindestlohn zu wahren. Zugleich seien sie darum bemüht gewesen, eine differenzierte Lohnstruktur zu erhalten und eine Stauchung der Tarifgitter zu begrenzen. Einig seien sich die Tarifparteien in den meisten Branchen darin, dass der mindestlohninduzierte Anpassungsdruck durch die hohe Inflation relativiert worden sei. Für zukünftige Anpassungen des Mindestlohns würden die Tarifvertragsparteien mehrheitlich eine jährliche Anpassung im Rahmen von zweijährigen Anpassungsbeschlüssen der Mindestlohnkommission befürworten, um Planbarkeit und Verlässlichkeit der Mindestlohnanpassungen zu gewährleisten.

2.1.3 Situation nach der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022

- 113** Zum 1. Oktober 2022 wurde der gesetzliche Mindestlohn durch den Gesetzgeber von 10,45 Euro auf 12 Euro pro Stunde angehoben. Laut den Ergebnissen der Verdiensterhebung des Monats Juli gab es zuvor noch rund 5,8 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit einem darunterliegenden Stundenlohn. Vor der Anpassung des Mindestlohns auf 10,45 Euro im Juli des Jahres 2022 gab es rund 3,1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigeren Stundenlöhnen. Von der Anhebung des Mindestlohns auf 9,50 Euro pro Stunde im Januar 2021 waren rund 2,2 Mio. Beschäftigungsverhältnisse betroffen, die zuvor noch mit weniger als 9,50 Euro pro Stunde entlohnt wurden. Von der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 waren rund 4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse betroffen. Folglich nahm die absolute Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit Löhnen unterhalb der Mindestlohngrenze seit seiner Einführung ab. Mit der Mindestlohnanhebung auf 12 Euro stieg diese wieder deutlich an. Nach den Ergebnissen des SOEP ging die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse, die unter Mindestlohn entlohnt wurden, zwischen den Jahren 2020 und 2021 deutlich zurück, lag jedoch anteilig und absolut über den entsprechenden Werten in der VE (Tabelle 2.1).
- 114** Die Auswirkungen der Mindestlohnanpassungen werden bei der detaillierten Betrachtung der absoluten Häufigkeiten von niedrigen Löhnen in 10-Cent-Intervallen sichtbar. Anders als für die Vorjahre liegen für das Jahr 2022 lediglich Daten der Verdiensterhebung (VE) 2022 vor.²⁴ Die Daten des SOEP für das Jahr 2022 waren bei Redaktionsschluss noch nicht verfügbar.

²⁴ Die Ergebnisse der VE 2022 wurden der Mindestlohnkommission vom Statistischen Bundesamt im Rahmen einer Sonderauswertung zur Verfügung gestellt.

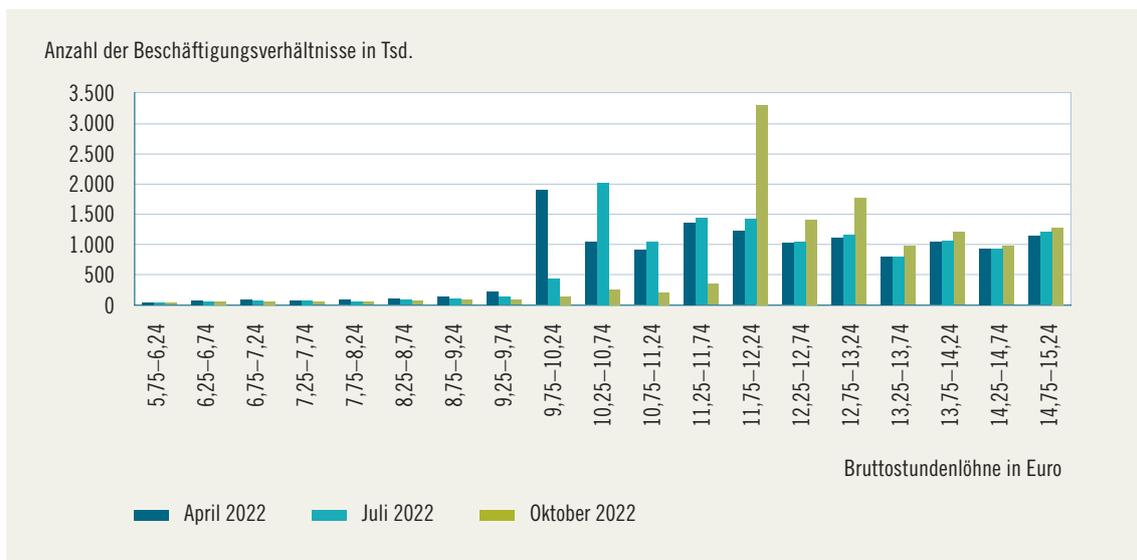
Tabelle 2.1: Von den Anpassungen des Mindestlohns betroffene Beschäftigungsverhältnisse

		Anpassung zum 1. Januar 2020 (auf 9,35 Euro)		Anpassung zum 1. Januar 2021 (auf 9,50 Euro)		Anpassung zum 1. Juli 2022 (auf 10,45 Euro)		Anpassung zum 1. Oktober 2022 (auf 12 Euro)	
		Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent
VE	Deutschland	2.193	5,6	-	-	3.118	8,0	5.812	14,9
	Westdeutschland	1.712	5,3	-	-	2.535	7,9	4.668	14,5
	Ostdeutschland	481	7,1	-	-	583	8,7	1.144	16,9
SOEP	Deutschland	2.673	7,5	2.199	6,2	-	-	-	-
	Westdeutschland	2.067	7,2	1.715	6,0	-	-	-	-
	Ostdeutschland	606	8,7	484	6,9	-	-	-	-

Anmerkung: Von der Erhöhung des Mindestlohns waren jeweils solche Beschäftigungsverhältnisse betroffen, die zuvor einen Stundenverdienst von weniger als den neuen Mindestlohn aufwiesen. Es wurde jeweils ein Wert von 5 Cent unterhalb des neuen Mindestlohns als Grenze gewählt. Auf Basis der VE wird die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen ausgewiesen, die im Jahr 2019 unterhalb von 9,30 Euro, im April des Jahres 2022 unterhalb von 10,40 Euro und im Juli des Jahres 2022 unterhalb von 11,95 Euro lagen. Auf Basis des SOEP wird die Anzahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen ausgewiesen, die im Jahr 2019 unterhalb von 9,30 Euro und im Jahr 2020 unterhalb von 9,45 Euro lagen. Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit siehe Rdnr. 75.

Quelle: Verdiensterhebung (VE) 2019, Verdiensterhebung (VE) April 2022, Verdiensterhebung (VE) Juli 2022, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v38.

- 115** Mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022 nahm die Häufung von Beschäftigungsverhältnissen in diesem Lohnbereich deutlich zu (Abbildung 2.6). Gleichzeitig stieg auch die Anzahl an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen um 12,50 Euro sowie im Bereich von 13 Euro an. Die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse im Lohnbereich unterhalb von 12 Euro ging im Jahr 2022 hingegen deutlich zurück. Dies betraf insbesondere die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse an den vorherigen Mindestlohnschwellen in Höhe von 9,82 Euro zu Beginn des Jahres 2022 und 10,45 Euro ab Juli des Jahres 2022.

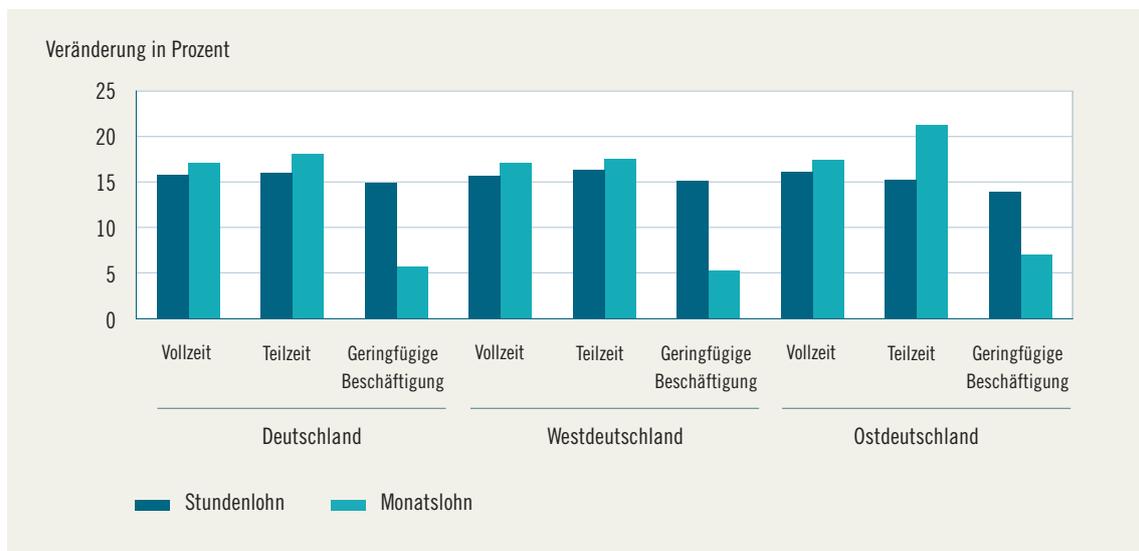
Abbildung 2.6: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich nach nominalen Stundenlöhnen für die Monate April, Juli und Oktober des Jahres 2022

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit siehe Rdnr. 75.

Quelle: Verdiensterhebung (VE) April, Juli und Oktober 2022.

- 116** Mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober des Jahres 2022 ging ein Anstieg der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich einher. Dieser betrug zwischen Juli und Oktober des Jahres 2022 im Durchschnitt rund 15 Prozent und war in Ostdeutschland und in Westdeutschland etwa gleich stark ausgeprägt.²⁵ Der Anstieg der Stundenlöhne fiel bei Vollzeitbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten etwas höher aus als bei geringfügig Beschäftigten (Abbildung 2.7).
- 117** Die Entwicklung der monatlichen Verdienste im Mindestlohnbereich betrug zwischen Juli und Oktober des Jahres 2022 rund 16 Prozent. Diese war bei Vollzeitbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten deutlich stärker ausgeprägt als bei geringfügig Beschäftigten (Abbildung 2.7). Die Verdienstgrenze für geringfügige Beschäftigung wurde gleichzeitig mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro von 450 Euro auf 520 Euro angehoben, sodass in dieser Beschäftigungsform grundsätzlich ein Anstieg des monatlichen Verdienstes in prozentual gleichem Maß wie die Mindestloohnerhöhung möglich war. Zwischen Juli und Oktober des Jahres 2022 stiegen die monatlichen Verdienste bei geringfügig Beschäftigten im Mindestlohnbereich jedoch nur um rund 7 Prozent, weil sich gleichzeitig die durchschnittliche bezahlte Arbeitszeit um rund 8 Prozent reduzierte. Bei Vollzeitbeschäftigten sowie insbesondere bei Teilzeitbeschäftigten in Ostdeutschland stieg die Arbeitszeit im Mindestlohnbereich dagegen leicht an, was zu einem etwas stärkeren Anstieg der monatlichen Verdienste im Vergleich zu den Stundenlöhnen führte.

Abbildung 2.7: Veränderung der Stunden- und Monatslöhne im Mindestlohnbereich zwischen Juli und Oktober des Jahres 2022



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind im Juli 2022 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 10,50 Euro und im Oktober 2022 solche mit weniger als 12,05 Euro pro Stunde. Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit siehe Rdnr. 75.
Quelle: Verdiensterhebung (VE) Juli und Oktober 2022, eigene Berechnungen.

²⁵ Zwischen April und Juli des Jahres 2022 betrug der Anstieg der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich im Durchschnitt rund 9 Prozent. Im Juli des Jahres 2022 war der Mindestlohn von 9,82 Euro pro Stunde auf 10,45 Euro pro Stunde angestiegen.

2.2 Mindestlohnverstöße und -kontrollen

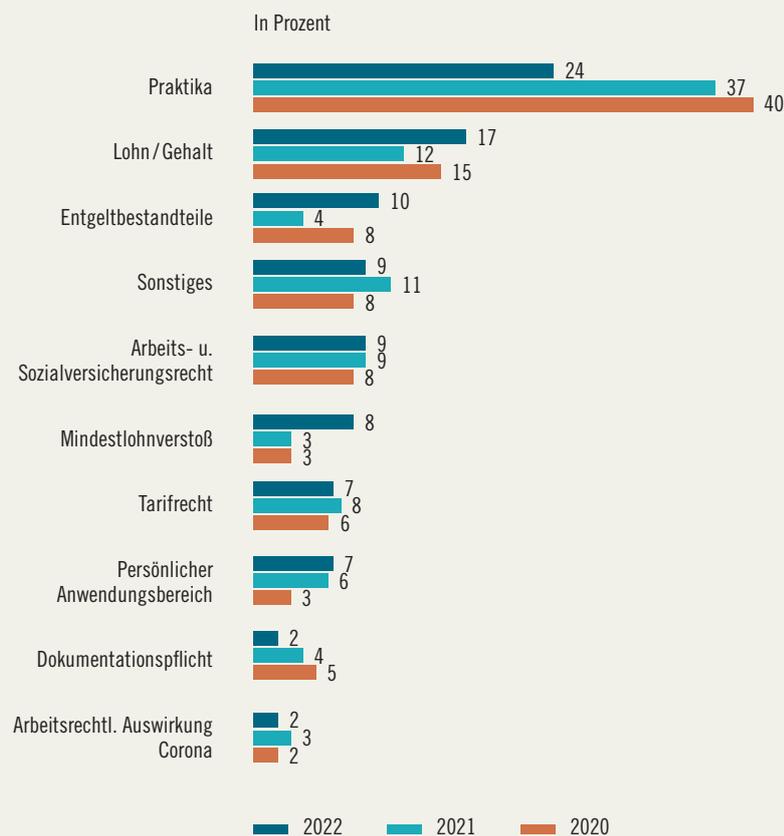
- 118** Ein wirksamer Mindestlohn setzt voraus, dass die Vorschriften des Mindestlohngesetzes eingehalten werden und der Mindestlohn gezahlt wird. Allerdings sind weiterhin Defizite bei der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns zu beobachten. Die erfolgreiche Implementierung von Mindestlöhnen baut auf mehreren Säulen auf (Bosch und Hüttenhoff 2022; Beckmannshagen und Fedorets 2021; Low Pay Commission 2020; Bosch et al. 2019; Bosch et al. 2015; Schulten et al. 2014; Benassi 2011): Dazu zählen eine ausreichende Information und Kenntnis über den Mindestlohn, Klarheit und Transparenz über die geltenden Regelungen und effektive Kontrollsysteme sowie Sanktionsmöglichkeiten. Eine wichtige Rolle spielt zudem die Akzeptanz des Mindestlohns bei den Beschäftigten und den Unternehmen.
- 119** Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften erfordert einen ausreichenden Informationsstand sowohl bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als auch bei den Unternehmen. Als Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen besteht neben den Online-Angeboten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Zolls sowie der Minijob-Zentrale insbesondere eine – vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragte – telefonische Mindestlohn-Hotline, die auch E-Mail-Anfragen beantwortet (vgl. Info-Box 8). 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).
- 120** Eine repräsentative Beschäftigtenbefragung aus den Jahren 2018 und 2019 im Auftrag der Mindestlohnkommission verdeutlicht, dass mit rund 95 Prozent fast alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wussten, dass es in Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn gibt. Allerdings kannte lediglich rund ein Fünftel die exakte Höhe des Mindestlohns. Beschäftigte, deren Stundenverdienste unterhalb der Niedriglohnschwelle von 11 Euro lagen, wussten weniger gut über den Mindestlohn Bescheid als besserverdienende Beschäftigte. Ende des Jahres 2018 konnten rund 18 Prozent der befragten Beschäftigten den damaligen Wert von 8,84 Euro pro Stunde angeben. Ende des Jahres 2019 nannten ebenso viele den exakten Wert von 9,19 Euro pro Stunde. Die ungefähre Größenordnung in einer Bandbreite von 50 Cent um den exakten Wert kannte zu beiden Zeitpunkten also rund die Hälfte der Beschäftigten. Die Wahrscheinlichkeit, dass Beschäftigte mit Verdiensten unterhalb von 11 Euro von der Existenz des Mindestlohns wussten, lag um 6,5 Prozentpunkte niedriger als bei Beschäftigten mit höheren Verdiensten. Die Wahrscheinlichkeit, die exakte bzw. ungefähre Höhe des Mindestlohns zu kennen, lag bei Beschäftigten mit Verdiensten unterhalb von 11 Euro um 5,3 bzw. 4,6 Prozentpunkte niedriger als bei besser entlohnten Beschäftigten (eigene Berechnungen der Mindestlohnkommission auf Basis von Ipsos 2020).²⁶ Koch et al. (2020: 102ff.) kamen in ihrer qualitativen Studie ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die exakte Höhe des Mindestlohns bei Betrieben, bei Betriebsräten und besonders ausgeprägt bei Beschäftigten kaum bekannt sei. Um die Bekanntheit der exakten Mindestlohnhöhe zu steigern, ist es aus Sicht der Mindestlohnkommission wichtig, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn und die Sozialpartner regelmäßig über die aktuelle Höhe des Mindestlohns informieren.

²⁶ Die Ergebnisse basieren auf repräsentativen Befragungen von jeweils rund 2.000 abhängig Beschäftigten im Alter von 18 bis 65 Jahren im vierten Quartal 2018, im zweiten Quartal 2019 und im vierten Quartal 2019.

› Info-Box 8: Mindestlohn-Hotline

Als Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen bietet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine telefonische Mindestlohn-Hotline an. Im Jahr 2022 gingen dort gut 6 Tsd. Anrufe ein, im Jahr 2021 waren es knapp 4 Tsd. Dies entspricht durchschnittlich rund 500 Anrufen pro Monat im Jahr 2022 und 330 Anrufen pro Monat im Jahr 2021. Damit bewegen sich die Anruftzahlen im Vergleich zu den Jahren 2019 und 2020, in denen knapp 8 Tsd. bzw. 5 Tsd. Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline eingingen, in etwa auf demselben Niveau. Anhebungen des Mindestlohns ziehen der Mindestlohn-Hotline zufolge ein erhöhtes Anfrageaufkommen in den Monaten nach der Anhebung nach sich. Zusätzlich zu den Anrufen wurden im Jahr 2022 rund 665 E-Mail-Anfragen beantwortet. In den Jahren 2020 und 2021 gingen rund 420 bzw. 450 E-Mail-Anfragen ein.

Abbildung 2.8: Themenschwerpunkte der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline



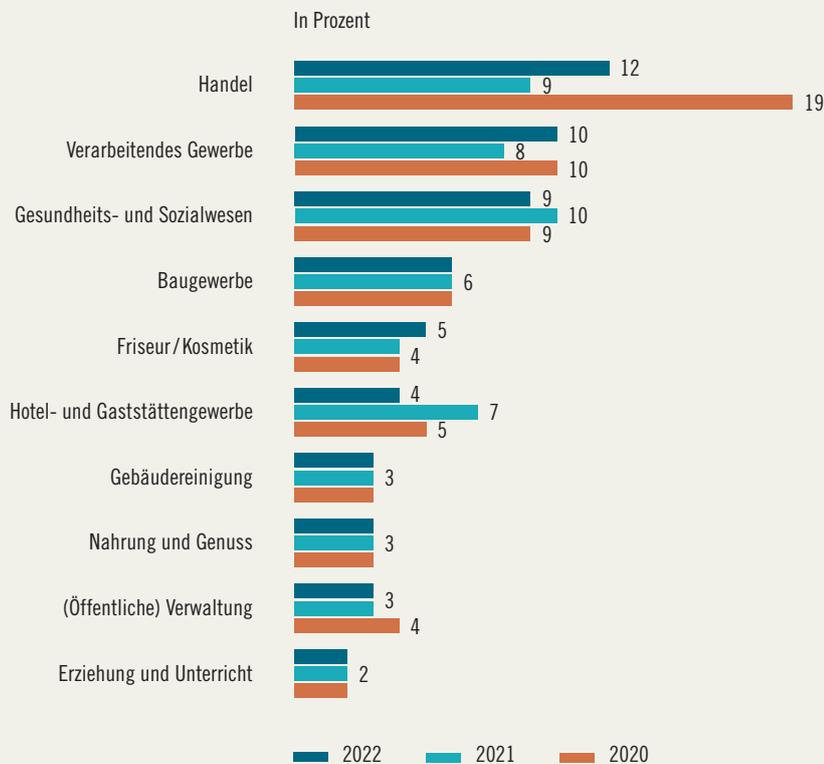
Anmerkung: Es sind solche Kategorien dargestellt, auf die 2 Prozent oder mehr der Anrufe entfielen.
Quelle: Mindestlohn-Hotline, eigene Berechnungen der Mindestlohnkommission

Im Jahr 2022 kamen rund 49 Prozent der Anrufe von Beschäftigten, rund 26 Prozent von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und 8 Prozent von Steuerberatungsunternehmen. Die restlichen Anrufe entfielen auf Studierende sowie Schülerinnen und Schüler, arbeitslose Personen, Institutionen und Behörden sowie sonstige Personengruppen. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der

Anteil der Anrufe von Beschäftigten von 34 Prozent im Jahr 2021 deutlich auf rund 49 Prozent aller Anrufe im Jahr 2022 erhöht, während sich Anrufe von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern von einem guten Drittel im Jahr 2021 auf ein Viertel im Jahr 2022 reduziert haben.

Die Themenschwerpunkte bei den Anrufen verdeutlichen, bei welchen Fragen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Beschäftigte einen besonders hohen Informationsbedarf hatten. Am häufigsten gab es Fragen zu den Regelungen bei Praktika (Abbildung 2.8). Im Jahr 2022 bezogen sich 24 Prozent und im Jahr 2021 37 Prozent aller Anrufe auf dieses Thema. Weitere Fragen betrafen die Lohn- und Gehaltsberechnung (z. B. wie der Mindestlohn bei einer unterschiedlichen Anzahl von Werktagen je Monat berechnet wird), sie wurden im Jahr 2022 von 17 Prozent der Anruferinnen und Anrufer gestellt. Im Jahr 2021 wandten sich rund 3 Prozent und im Jahr 2022 rund 8 Prozent der Anruferinnen und Anrufer wegen eines möglichen Mindestlohnverstoßes an die Hotline. Die Anruferinnen und Anrufer werden in solchen Fällen von der Mindestlohn-Hotline an die zuständigen Zollbehörden verwiesen. Jeweils zwischen 7 und 10 Prozent der Anrufe betrafen im Jahr 2022 die Frage, inwiefern jemand unter den persönlichen Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes fällt, tarifrechtliche Fragen, Fragen zu Entgeltbestandteilen oder Fragen zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht ohne zwingenden Bezug zum Mindestlohn. Die Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten waren im Jahr 2022 bei rund 2 Prozent der Anrufe Gegenstand. Im Vergleich zum Jahr 2015 ist hier der deutlichste Rückgang zu erkennen. Damals beschäftigten sich noch 19 Prozent aller Anrufe mit diesem Thema.

Abbildung 2.9: Branchenzuordnung der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline



Anmerkungen: Es sind solche Branchen dargestellt, auf die 2 Prozent oder mehr der Anrufe entfielen.
Quelle: Mindestlohn-Hotline, eigene Berechnungen der Mindestlohnkommission

Die meisten telefonischen Anfragen bei der Mindestlohn-Hotline kamen im Jahr 2022 aus dem Handel mit etwa 12 Prozent, dem Verarbeitenden Gewerbe mit knapp 10 Prozent und dem Gesundheits- und Sozialwesen mit 9 Prozent (Abbildung 2.9). Einen Bezug zum Baugewerbe wiesen rund 6 Prozent der Anrufe auf und zum Hotel- und Gaststättengewerbe rund 4 Prozent der Anrufe. Eine Zuordnung der Anrufe zu Branchen erfolgt, wenn die Anrufenden ihre Branchenzugehörigkeit im Gespräch erwähnen. Dies ist nicht immer der Fall. Dementsprechend können nicht alle Anrufe einer Branche zugeordnet werden.

- 121** Hinweise zum Grad der Umsetzung des Mindestlohns ergeben sich zunächst aus den Kontrollen der zuständigen Behörden, insbesondere des Zolls (vgl. Abschnitt 2.2.1). Zur Art der Umgehungsversuche geben die Beobachtungen des Zolls Aufschluss sowie qualitative empirische Befunde auf Basis von leitfadengestützten Interviews mit Betrieben, Beschäftigten und Betriebsräten sowie mit anderen Akteuren, wie beispielsweise Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (vgl. Abschnitt 2.2.2). In diesem Kontext ist der Zusammenhang mit Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Scheinselbständigkeit ein Thema (vgl. Abschnitt 2.2.3). Schließlich gibt es Befunde zur Einhaltung des Mindestlohns auf Basis von Datenerhebungen bei Betrieben, wie der Verdienststrukturerhebung (VSE) und den Verdiensterhebungen (VE) des Statistischen Bundesamtes, oder bei Beschäftigten, wie dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) (vgl. Abschnitt 2.2.4).

2.2.1 Kontrolle durch die zuständigen Behörden

- 122** Die Prüfung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns obliegt nach § 14 MiLoG den Zollbehörden.²⁷ Für diese Prüfung ist die korrekte Erfassung der Arbeitszeit unabdingbar. Bei den Hauptzollämtern ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) zuständig. Die FKS führt bereits seit dem Jahr 1997 Kontrollen der Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) sowie seit dem Jahr 2012 für die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) durch (vgl. Bosch et al. 2019; Böhlke und Schulten 2014). Die FKS ist bundesweit in 41 Hauptzollämtern mit 117 Standorten vertreten, deren operative Steuerung von der Generalzolldirektion wahrgenommen wird. Mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden vom Deutschen Bundestag 1.600 neue Planstellen bewilligt. Die Planstellen wurden der Zollverwaltung beginnend mit dem Jahr 2017 in jährlichen Tranchen bis zum Jahr 2022 zur Verfügung gestellt. Im Vorgriff darauf wurde der FKS schon seit dem Jahr 2015 priorisiert Personal zugeführt, indem fertig ausgebildete Nachwuchskräfte, die ursprünglich für andere Arbeitsbereiche der Zollverwaltung vorgesehen waren, der FKS zur Verfügung gestellt wurden. Der FKS standen in den Jahren 2014, 2015 und 2016 jeweils 6.865 Planstellen zur Verfügung. Bis zum Jahr 2023 ist die Anzahl der Planstellen auf 11.244 angewachsen (Tabelle 2.2). Im Rahmen der allgemeinen Stärkung der Zollverwaltung sowie infolge des Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch sollen der FKS im Zeitraum der Jahre 2024 bis 2029 weitere 3.600 Planstellen zur Verfügung gestellt werden. Die Besetzung der Planstellen der FKS erfolgte seit 2015 durch rund 3.500 in der Zollverwaltung ausgebildete Nachwuchskräfte

²⁷ Seit Oktober 2019 unterstützt die Europäische Arbeitsbehörde (European Labour Authority, ELA) die Zusammenarbeit nationaler Behörden in der grenzüberschreitenden Durchsetzung relevanter EU-Regelungen zur Mobilität von Arbeitskräften und bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit.

sowie seit 2018 mittels rund 800 externer Stellenausschreibungen (bei gleichzeitiger Personalfuktuation und Übergängen in den Ruhestand). Aufgrund der seit 2019 deutlich erhöhten Ausbildungskapazitäten ist laut der Generalzolldirektion bis 2026 mit Personalschwüchsen zu rechnen, die die Differenz zwischen den Planstellen und den besetzten Stellen in Zukunft reduzieren dürften. Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission wünschenswert, dass die Bemühungen der Zollverwaltung für einen zügigen Personalaufbau weiter stärker fortgesetzt werden.

Tabelle 2.2: Planstellen/Stellen und Personaleinsatz bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit 2014 bis 2022

Jahr	Planstellen/Stellen	Besetzte Planstellen/Stellen
2014	6.865	5.945
2015	6.865	5.955
2016	6.865	6.067
2017	7.211	6.268
2018	7.562	6.452
2019	7.913	6.609
2020	8.462	7.056
2021	9.318	7.135
2022	10.223	7.770
2023	11.244	8.240

Anmerkung: Die Anzahl der Planstellen/Stellen berücksichtigt auch Anteile für die Bereiche der Rechts- und Fachaufsicht, Querschnittsbereiche sowie unterstützende Tätigkeiten. Die besetzten Stellen beziehen sich ausschließlich auf den operativen Bereich der FKS auf Basis der Stammbesetzung. Die Angaben zu den besetzten Stellen beziehen sich außer für die Jahre 2015 und 2016 jeweils auf den 31. Dezember des Vorjahres. Im Jahr 2015 beziehen sich die Angaben auf den 1. Januar 2015, im Jahr 2016 auf den 6. Januar 2016.
Quelle: Generalzolldirektion.

- 123** Die Anzahl der Prüfungen ging parallel zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deutlich zurück, stieg in den Folgejahren aber wieder an. Während der Corona-Pandemie nahm die Anzahl der Prüfungen erneut ab (Tabelle 2.3). Im Jahr 2014 fanden 63.014 Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern statt. Im Jahr 2016 waren es 43.637 und im Jahr 2019 55.141 Prüfungen. In den ersten beiden Jahren der Pandemie 2020 und 2021 ging die Anzahl der Prüfungen auf 44.502 bzw. 48.006 zurück. Im Jahr 2022 fanden 53.182 Prüfungen statt. Die FKS begründet die im Vergleich zum Jahr 2014 geringere Anzahl der Prüfungen mit der strategischen Neuausrichtung der Prüfungspraxis. Die Prüfungen erfolgen nach Angaben der FKS risikoorientiert. 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 Branchen, die von Schwarzarbeit besonders betroffen sind (Deutscher Bundestag 2016b: 4; 2016c: 15). Im Jahr 2022 fanden Schwerpunktprüfungen im Frisörhandwerk, im Bauhaupt- und Baunebengewerbe, im Gaststätten- sowie im Beherbergungsgewerbe statt (Deutscher Bundestag 2023).
- 124** In der Zollstatistik werden Branchen mit Branchenmindestlöhnen, die in § 4 Abs. 1 AEntG benannt sind, Branchen nach § 2a SchwarzArbG sowie ausgewählte weitere Branchen einzeln erfasst. Von den so erfassten Branchen entfielen in allen Jahren die meisten Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf das Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe. Im Jahr 2022 waren dies 14.136 Prüfungen, was rund 27 Pro-

zent aller Prüfungen in diesem Jahr entsprach.²⁸ Im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe wurden 8.818 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geprüft, im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe 4.308 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (Tabelle 2.3). Insgesamt fielen rund 36 Prozent der geprüften Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber schwerpunktmäßig unter das Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, wo teils deutlich höhere Branchenmindestlöhne gelten (vgl. Übersicht zu den Branchenmindestlöhnen in Anhangtabelle A.1).²⁹ Die restlichen 64 Prozent der Prüfungen entfielen auf Branchen, in denen schwerpunktmäßig der gesetzliche Mindestlohn als Mindestentgelt gilt. Aus Sicht der Mindestlohnkommission wäre es wünschenswert, wenn in den Statistiken des Zolls künftig für alle Prüfungen die Branche des geprüften Betriebes erfasst würde.

125 Die Prüfungen der FKS beziehen sich auf eine große Bandbreite gesetzlicher sozialversicherungs- und arbeitsrechtlicher Pflichten, von denen die Einhaltung des Mindestlohngesetzes einen wesentlichen Teilaspekt darstellt (Boockmann et al. 2020). 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. In den meisten Fällen werden in einem zweiten Schritt Geschäftsunterlagen des Betriebs gesichtet, um die Angaben der Beschäftigten zu verifizieren.³⁰ Ergeben sich aufgrund der Befragung der Beschäftigten oder der Prüfung der Geschäftsunterlagen konkrete Anhaltspunkte auf Verstöße, werden Ermittlungsverfahren eingeleitet. Von insgesamt 47.928 eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts von Ordnungswidrigkeiten im Jahr 2022, betrafen 5.898 Verstöße gegen das Mindestlohngesetz.³¹ Die überwiegende Anzahl der insgesamt 159.429 eingeleiteten Ermittlungsverfahren bezieht sich auf andere Arten von Verstößen, darunter die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Sozialleistungen, insbesondere nach dem SGB II und SGB III, Beitragsvorenthaltung nach § 266a StGB oder fehlende Aufenthaltstitel.³²

126 Im Bereich des Mindestlohngesetzes entfielen rund 40 Prozent der Verstöße auf die nicht- oder nicht rechtzeitig erfolgte Zahlung des Mindestlohns. Rund 60 Prozent entfielen auf Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten und das Bereithalten von Unterlagen (Tabelle 2.4). Neben den eingeleiteten Ermittlungsverfahren ist die Anzahl der qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitsverfahren zu betrachten, worunter vom Zoll die Verwarnung mit Verwarnungsgeld, Bußgeldbescheid und Verfall- bzw. Einziehungsbescheid gefasst werden. Da die Einleitung und der Abschluss eines Ermittlungsverfahrens häufig nicht in ein und demselben Kalenderjahr erfolgen und zudem Ermittlungsverfahren länger als ein Jahr dauern können, können die Zahlen der eingeleiteten und erledigten Ermittlungsverfahren nicht miteinander verglichen werden. Ein Teil der Ermittlungsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz wird auch eingestellt. Im Jahr 2022 waren dies 1.330 Verfahren. 2.501 Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten mit Bezug zum Mindestlohngesetz wurden im Jahr 2022 qualifiziert erledigt. Davon betrafen rund 40 Prozent Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns, und rund 57 Prozent betrafen Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten und das Bereithalten

²⁸ In der Kategorie Bauhaupt- und Baunebengewerbe werden seit dem Jahr 2019 das Elektrohandwerk, das Gerüstbauerhandwerk sowie das Maler- und Lackiererhandwerk separat erfasst.

²⁹ In der Fleischwirtschaft gilt für den Zeitraum zwischen dem 1. Oktober 2022 und dem 30. November 2023 der gesetzliche Mindestlohn. Bis zum 1. Oktober betrug der Branchenmindestlohn in der Fleischwirtschaft 11 Euro pro Stunde. Ab dem 1. Dezember 2023 beträgt der Branchenmindestlohn in der Fleischwirtschaft 12,30 Euro pro Stunde. Im Bauhauptgewerbe gilt seit dem 1. Januar 2022 der gesetzliche Mindestlohn.

³⁰ Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gehen in die Statistik der Prüfungen in Tabelle 2.3 ein, wenn Geschäftsunterlagen gesichtet werden. Prüfungen mit Beschäftigtenbefragungen ohne Sichtung der Geschäftsunterlagen gehen nicht in die Statistik ein.

³¹ Diese umfassen Verstöße wegen der Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG), Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten oder das Bereithalten von Unterlagen (§ 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG) und Verstöße gegen Meldepflichten (§ 21 Abs. 1 Nr. 4, 5, 6 MiLoG).

³² Soweit sowohl ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts einer Ordnungswidrigkeit wegen der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG) als auch wegen einer Beitragsvorenthaltung nach § 266a StGB eingeleitet wird, werden in der Regel beide Ermittlungsverfahren statistisch separat erfasst.

Tabelle 2.3: Arbeitgeberprüfungen des Zolls (differenziert nach Branchen)

Branchen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe	30.729	16.681	13.473	14.005	13.185	12.786	12.116	13.146	11.524
Dachdeckerhandwerk	-	-	-	-	-	-	-	331	576
Elektrohandwerk	-	-	-	-	-	620	832	1.208	1.358
Gerüstbauerhandwerk	-	-	-	-	-	109	178	220	211
Maler- und Lackiererhandwerk	-	-	-	-	-	409	581	850	1.043
Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken	2	2	5	1	2	7	2	6	3
Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	7.420	7.287	6.030	8.179	9.239	9.710	6.600	5.606	8.818
Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe	3.907	3.400	4.635	6.781	4.975	6.228	4.538	5.602	4.308
Frisör- und Kosmetiksalons	-	-	-	1.086	1.508	2.359	1.929	1.265	3.919
Getränke Einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops	-	-	-	2.965	1.743	2.289	1.223	1.574	1.277
Arbeitnehmerüberlassung	1.471	867	816	979	1.752	1.573	694	677	678
Gebäudereinigung	2.232	1.370	1.082	2.911	2.149	1.447	1.269	2.518	1.528
Personenbeförderungsgewerbe	1.075	1.259	1.356	1.310	2.741	1.381	932	880	1.910
Sicherheitsdienstleistungen	850	530	572	1.803	680	1.270	1.335	1.391	878
Landwirtschaft	442	365	370	606	617	710	1.196	839	599
Pflegebranche	775	491	407	429	403	407	335	547	1.743
Fleischwirtschaft	732	445	278	233	332	344	535	707	578
Schaustellergewerbe	181	208	210	292	268	281	141	65	99
Abfallwirtschaft	552	290	298	244	261	251	629	641	202
Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen	96	105	171	472	265	171	61	40	35
Briefdienstleistungen	47	43	49	61	188	145	91	82	67
Wäscherei und Reinigung	115	101	69	210	201	144	149	159	125
Caterer	-	-	-	228	103	136	115	95	121
Forstwirtschaft	70	69	61	79	93	74	55	120	116
Call Center	-	-	-	137	127	70	46	24	25
Prostitution	-	-	-	-	-	50	66	34	142
Aus- und Weiterbildungsleistungen nach dem SGB II oder SGB III	70	28	30	28	31	21	27	22	21
<i>Summe der branchengenau erfassten Prüfungen</i>	<i>50.717</i>	<i>33.496</i>	<i>29.858</i>	<i>43.039</i>	<i>40.863</i>	<i>42.992</i>	<i>35.675</i>	<i>38.649</i>	<i>41.904</i>
Andere Branchen	12.297	10.141	10.516	9.170	12.628	12.149	9.027	9.415	11.278
Summe aller Prüfungen insgesamt	63.014	43.637	40.374	52.209	53.491	55.141	44.702	48.064	53.182

Anmerkungen: Ein Strich bedeutet, dass die Branche nicht separat erfasst wurde.
Quelle: Generalzolldirektion (Datenstand: März 2023).

von Unterlagen. Weitere 3 Prozent entfielen auf andere Verstöße. Die Anzahl qualifiziert erledigter Ordnungswidrigkeiten ist damit seit dem Jahr 2019, das dem letzten Bericht der Mindestlohnkommission zugrunde lag, um rund 40 Prozent gefallen. Insgesamt wurden 12,5 Mio. Euro an Bußgeldern verhängt, womit diese Summe ungefähr auf dem Niveau des Jahres 2019 liegt. Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns wurden mit durchschnittlich rund 11.100 Euro geahndet, Verstöße gegen die Dokumentationspflicht mit rund 1.040 Euro. Hinter den Durchschnittswerten verbirgt sich allerdings eine große Bandbreite, da die Höhe

der Geldbuße unter anderem vom Umfang der Tat sowie davon abhängt, ob die Tat vorsätzlich oder fahrlässig begangen wurde. Die Schadenssumme im Rahmen der bußgeldrechtlichen Ermittlungen lag im Jahr 2022 bei 14,2 Mio. Euro, was einer Erhöhung um rund ein Drittel im Vergleich zum Jahr 2019 entspricht. Die Schadenssumme umfasst ausschließlich vorenthaltene Lohnzahlungen aufgrund der Unterschreitung des Mindestlohns. Die Schadenssumme aus vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträgen ergibt sich aus strafrechtlichen Ermittlungsverfahren auf Basis von § 266a StGB und wird gesondert davon ausgewiesen.

- 127** In ihrer qualitativen Studie kamen Koch et al. (2020) zu dem Ergebnis, dass die behördliche Zuständigkeit des Zolls bei den befragten Betrieben, Beschäftigten und Betriebsräten mehrheitlich nicht bekannt sei. Auch hinsichtlich der Häufigkeit und Anlassbezogenheit der Prüfungen des Zolls würden unterschiedliche Vorstellungen bestehen, beispielsweise, dass der Zoll nur aufgrund von Hinweisen oder Anzeigen aktiv werden würde. Die Prüfungen zur Einhaltung des Mindestlohngesetzes würden durch die Befragten grundsätzlich positiv bewertet und es werde vielfach eine Ausweitung der Kontrollen als wünschenswert erachtet. Aussagen von befragten Betriebsvertretern in der Landwirtschaft und dem Gastgewerbe in der Studie zu Mindestlohn und Saisonarbeit von Huschik et al. (2022) bestätigen dies. Vereinzelt würden die Abläufe von konkret miterlebten Prüfungen kritisch bewertet, wenn beispielsweise Kontrollen in Anwesenheit von Kunden durchgeführt würden oder es zu Verzögerungen in Produktionsabläufen komme (Koch et al. 2020: 122ff.). Die im Rahmen einer qualitativen Studie von Kirchmann et al. (2022: 126) befragten Beschäftigten beschreiben einen Rückgang der Anzahl an Kontrollen während der Corona-Pandemie. Ihrer Beobachtung nach habe die Anzahl der betrieblichen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz infolge der Pandemie zugenommen. Die befragten Betriebe beschreiben für die Zeit der Pandemie eine Zunahme von schriftlichen Anforderungen von Prüfunterlagen seitens des Zolls, die einen wesentlich höheren Aufwand als reguläre Kontrollen in den Betrieben ausgelöst hätten (ebd.). Der Zollverwaltung zufolge sei das Prüfgeschehen während der Pandemie unter Maßgabe der Infektionsschutzvorschriften nur durch die schriftliche Durchführung von Prüfungen aufrecht zu erhalten gewesen.
- 128** Die nach Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 verminderte Kontrolldichte der Zollbehörden war aus Sicht der Mindestlohnkommission problematisch. Wenngleich die Gesamtzahl der Prüfungen in allen Branchen nach wie vor unter dem Niveau von vor Einführung des Mindestlohns liegt, ist die Anzahl der Prüfungen in den Branchen, in denen der gesetzliche Mindestlohn gilt, inzwischen höher als im Jahr 2014. Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission weiterhin wichtig, dass der Zoll bei seinen Prüfungen insbesondere diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nimmt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besonders hohe Relevanz hat. Eine hohe Prüfungsdichte und verdachtsunabhängige Prüfungen in diesen vom Mindestlohn besonders betroffenen Bereichen leisten einen wichtigen Beitrag dazu, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zügig und nachhaltig aufgedeckt und geahndet werden.
- 129** Neben den gezielten Kontrollen durch die FKS prüfen die Rentenversicherungsträger im Rahmen ihrer regelmäßigen Betriebsprüfungen die Entgeltabrechnungen auf Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns und der Branchenmindestlöhne. Im Jahr 2022 hat die Deutsche Rentenversicherung Bund nach eigener Auskunft im Rahmen von rund 390 Tsd. Betriebsprüfungen bei 1.208 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Mindestlohnverstöße nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmerentsendegesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt.³³ Dies entspricht zusammen genommen knapp 0,3 Prozent aller Prüfungen. Im Jahr

³³ Von den 1.208 Mindestlohnverstößen im Jahr 2022 entfielen 764 auf Verstöße gegen das Mindestlohngesetz und 444 auf Verstöße gegen das Arbeitnehmerentsendegesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Tabelle 2.4: Ordnungswidrigkeitenverfahren und Geldbußen nach Mindestlohngesetz

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eingeleitete Ordnungswidrigkeitenverfahren (alle Tatbestände)	1.316	3.692	5.442	6.220	6.732	5.609	4.570	5.898
davon wegen:								
Nicht-Zahlung des Mindestlohns	705	1.651	2.518	2.740	3.011	2.686	1.927	2.282
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	598	2.001	2.843	3.260	3.594	2.851	2.533	3.520
Anzahl der qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitenverfahren (alle Tatbestände)	271	1.793	3.125	4.005	4.394	4.042	2.916	2.501
davon wegen:								
Nicht-Zahlung des Mindestlohns	110	638	1.256	1.516	1.706	1.793	1.351	993
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	160	1.138	1.843	2.434	2.569	2.177	1.521	1.440
Summe der Bußgelder, Verwarnungsgelder und Verfall- bzw. Einziehungsbeträge (in Mio. Euro, alle Tatbestände)	0,3	2,5	6,0	9,3	12,1	18,9	10,1	12,5
davon wegen:								
Nicht-Zahlung des Mindestlohns	0,2	1,5	4,2	6,8	9,5	16,6	8,6	11,0
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	0,1	1,0	1,8	2,5	2,5	2,2	1,5	1,5
Schadenssumme im Rahmen bußgeldrechtlicher Ermittlungen (in Mio. Euro, alle Tatbestände)	0,2	1,5	5,5	11,3	10,5	16,6	11,4	14,2

Anmerkung: Die Nichtzahlung des Mindestlohns bezieht sich auf Verstöße nach § 21 Abs. 1 Nr. 9 und § 21 Abs. 2 MiLoG; Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen beziehen sich auf § 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG.
Quelle: Generalzolldirektion (Datenstand: März 2023).

2021 wurden im Rahmen von rund 390 Tsd. Betriebsprüfungen bei 1.260 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Mindestlohnverstöße nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmerentsendegesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt.³⁴ Hinzu kommen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz, die im Rahmen von Betriebsprüfungen der Regionalträger und der Knappschaft-Bahn-See (KBS) festgestellt werden, wodurch sich die Anzahl der Verstöße nach Schätzungen der Deutschen Rentenversicherung Bund in etwa verdoppelt. Wie viele Beschäftigte betroffen waren und welche finanzielle Bedeutung diese Feststellungen hatten, wurde statistisch nicht festgehalten. Den Prüfungen liegt ausschließlich die arbeitsvertraglich festgelegte Arbeitszeit zugrunde. Verstöße, die sich durch eine Abweichung von tatsächlicher und vertraglicher Arbeitszeit ergeben, wurden somit nicht geprüft.

³⁴ Von den 1.260 Mindestlohnverstößen im Jahr 2021 entfielen 854 auf Verstöße gegen das Mindestlohngesetz und 406 auf Verstöße gegen das Arbeitnehmerentsendegesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. In den Vorjahren bewegten sich die Zahlen auf einem ähnlichen Niveau: Im Jahr 2020 (2019/2018/2017/2016) wurden im Rahmen von rund 398 (404/393/387/391) Tsd. Betriebsprüfungen bei zusammen 995 (1.282/1.296/1.235/978) Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Verstöße gegen das Mindestlohngesetz, das Arbeitnehmerentsendegesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt.

2.2.2 Beobachtete Umgehungspraktiken

- 130** Bislang liegen vor allem qualitative Erkenntnisse zur Art der Verstöße gegen den Mindestlohn vor. Hierzu zählen neben den Beobachtungen des Zolls (Deutscher Bundestag 2016a: 14) qualitative Forschungsprojekte (vgl. Huschik et al. 2022; Kirchmann et al. 2022; Koch et al. 2020; Bosch et al. 2019; Koch et al. 2018; Glemser et al. 2017), branchenspezifische Fallstudien (vgl. Bosch et al. 2019 für das Gastgewerbe und die Fleischwirtschaft), die vor den Arbeitsgerichten ausgetragenen Streitfälle (vgl. Übersichten bei Böning und Klapp 2017; Böning und Walter 2016, 2015) sowie gewerkschaftliche Publikationen (Falk 2018; Falk und Riedel 2017; Falk 2016; Körzell und Falk 2015). Erste systematische quantitative Befunde bietet die von der Mindestlohnkommission in Auftrag gegebene Betriebsbefragung zu den Anpassungsreaktionen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro.
- 131** Aus den genannten qualitativen Studien und weiteren Veröffentlichungen lassen sich folgende Praktiken feststellen (vgl. insbesondere Deutscher Bundestag 2021: 20f.; Bundesregierung 2017: 23; Deutscher Bundestag 2016a: 14; Huschik et al. 2022; Koch et al. 2020: 109ff.; Koch et al. 2018: 112ff.):
- » Keine oder eine 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.
 - » 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 Mindestlohns 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,
 - » unzulässige Verrechnung der Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen,
 - » explizit vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns,
 - » ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen, z. B. Praktikantenregelung,
 - » Scheinselbständigkeit.
- 132** Die unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit werde von den im Rahmen der qualitativen Studie von Koch et al. (2020: 109ff.) befragten Betrieben, Beschäftigten und Betriebsräten über alle untersuchten Branchen hinweg als besonders präzente Umgehungsform des Mindestlohngesetzes wahrgenommen. Dabei könnten drei verschiedene Muster unterschieden werden (ebd.): Erstens werde geleistete Arbeitszeit nicht aufgeschrieben, aber dennoch vergütet, ohne allerdings deklariert zu werden. Hierbei handelt es sich um eine Form der Schwarzarbeit (vgl. Abschnitt 2.2.3). Zweitens gebe es Situationen, vor allem in Branchen mit saisonalen Arbeitsspitzen wie der Landwirtschaft oder dem Gastgewerbe, bei denen Mehrarbeit zu einem späteren Zeitpunkt ausgeglichen und die Arbeitszeit anders auf die Monate oder Tage verteilt werde, als sie tatsächlich angefallen sei. Im dritten Fall schließlich würden geleistete Arbeitsstunden tatsächlich nicht vergütet und den Beschäftigten damit Löhne vorenthalten.
- 133** Nach Einschätzung des Zolls sind vertraglich vereinbarte Stundenlöhne unterhalb der Mindestlohngrenze sehr selten. Auf Basis von Interviews mit Expertinnen und Experten unter anderem bei Gewerkschaften, beim Zoll, bei der Deutschen Rentenversicherung sowie in Unternehmen und bei Arbeitgeberverbänden kommen Bosch et al. (2019: 285) ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die meisten Betriebe, in denen Verstöße gegen den Mindestlohn festgestellt werden, inzwischen zumindest auf dem Papier für die vertragliche Arbeitszeit

den aktuellen Mindestlohn bezahlen würden. Die Nichteinhaltung komme eher über nicht vergütete Zusatzarbeiten oder vorenthaltene Pausen zustande. Dafür sprechen auch die Ergebnisse der Betriebsprüfung der Rentenversicherungsträger (vgl. Rdnr. 129).

- 134** Es lassen sich auf Basis qualitativer Erkenntnisse verschiedene Ursachen und Motivlagen identifizieren, die zu diesen Umgehungsversuchen führen (Koch et al. 2020: 116ff.; Koch et al. 2018: 113f.). Aufseiten der Betriebe spiele aus Sicht der Befragten zum einen der Wunsch nach Gewinnmaximierung eine Rolle. Zum anderen würden die ungünstige wirtschaftliche Situation oder eine Ertragschwäche der Betriebe – bis hin zur Existenzangst (Koch et al. 2020: 117), die durch die gestiegenen Lohnkosten infolge der Mindestlohneinführung teilweise zugenommen habe – als Gründe genannt. Die Befragten hätten geschildert, dass sie diese wirtschaftliche Herausforderung auf legalem Wege nicht kompensieren könnten. Die Umgehung des Mindestlohns aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation des Betriebes habe der qualitativen Studie von Kirchmann et al. (2022: 126) zufolge während der Corona-Pandemie zusätzlich stark an Bedeutung gewonnen. Aufseiten der Beschäftigten würden Umgehungsversuche häufig aufgrund einer schwachen Verhandlungsposition gegenüber dem Betrieb akzeptiert. Hierzu zählten beispielsweise die Angst, andernfalls den Arbeitsplatz zu gefährden, aber auch unzureichende Kenntnisse über die eigenen Rechte sowie ein regional schwacher Arbeitsmarkt. Es entstehe bei Betrieben, Beschäftigten sowie bei Betriebsräten der Eindruck, dass ausländische Beschäftigte besonders häufig Angst- und Drucksituationen ausgesetzt seien. Mitunter werde auch die Loyalität gegenüber dem Betrieb als Grund genannt, Umgehungspraktiken zu akzeptieren. Schließlich könne es finanzielle Eigeninteressen der Beschäftigten geben, in deren Folge kooperativ versucht werde, die Bestimmungen des Mindestlohngesetzes, meist durch das Ausweichen in die Schwarzarbeit, zu umgehen. Dabei würden häufig bestimmte Verdienstgrenzen, beispielsweise bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen oder dem Bezug staatlicher Transferleistungen, eine Rolle spielen (siehe hierzu nächster Abschnitt 2.2.3). Verstöße gegen das Mindestlohngesetz würden laut Koch et al. (2020: 119ff.) seitens der überwiegenden Mehrheit der Befragten deutlich negativ konnotiert und abgelehnt. Allerdings gebe es Konstellationen, in denen die Befragten eine gewisse Akzeptanz für Umgehungen des Mindestlohngesetzes andeuteten. Dies beziehe sich vorrangig auf bestimmte betriebliche Lagen wie etwa Druck durch Auftraggeberinnen und Auftraggeber oder Personalengpässe, die teilweise nur beschränkte Zeiträume betreffen würden. Die Akzeptanz solcher Umgehungen sei tendenziell höher, wenn sie zwischen Betrieb und Beschäftigtem vereinbart würden (ebd.).
- 135** Eine von der Mindestlohnkommission beauftragte Befragung gibt Einschätzungen von betriebsverantwortlichen Personen zu Ausweichreaktionen von Betrieben infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro wieder (Ipsos 2023a). Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei die Nichteinhaltung des Mindestlohns, d. h. die Vergütung von Beschäftigten mit weniger als 12 Euro pro Stunde. Da es sich dabei um einen Verstoß gegen das Mindestlohngesetz handelt, ist generell zu erwarten, dass Befragte ein sozial erwünschtes Antwortverhalten aufweisen. Um das Problem eines sozial erwünschten Antwortverhaltens zu verringern bzw. zu vermeiden, wurden spezielle Erhebungsverfahren entwickelt (Krumpal 2013). In der von der Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung wurde die Item-Count-Technik (ICT) eingesetzt. Dabei wurden die befragten Personen zufällig in zwei Gruppen eingeteilt. Der Kontrollgruppe wurden drei harmlose Aussagen vorgelegt. Die Experimentalgruppe erhielt zusätzlich eine heikle Aussage zur Nichteinhaltung des Mindestlohns. Diese lautete: „Nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro hat der Betrieb weiterhin einzelnen Beschäftigten einen Lohn von weniger als 12 Euro gezahlt.“ Die befragten Personen sollten lediglich angeben, wie viele der unproblematischen und heiklen Aussagen auf sie zutrafen, aber nicht, welche. Mit diesem Vorgehen wurde die Anonymität der Befragten sichergestellt. Eigene Auswertungen der Mindestlohnkommission zu den Item-Count-Fragen weisen zwar einen positiven Schätzkoeffizienten auf, demzufolge ein geringer Anteil der Betriebe nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro weiterhin Löhne von weniger als 12 Euro zahlten. Allerdings ist dieser Befund statistisch nicht signifikant. Er lässt sich deshalb nicht inhaltlich interpretieren.

2.2.3 Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit

- 136** Die Umsetzung des Mindestlohns stellt insbesondere mit Blick auf Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit eine Herausforderung dar. Diesen Tätigkeitsformen ist gemeinsam, dass Beschäftigte sowie Arbeitgeberinnen 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 an Steuern und Abgaben. Illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit schaden somit dem einzelnen Beschäftigten, gesetzestreuen Unternehmen und der Solidargemeinschaft.
- 137** Obwohl viele Bereiche der Wirtschaft von Schwarzarbeit betroffen sind, lassen sich Umfang und Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung – unabhängig vom Mindestlohn – nur schwer 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 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 (Zoll 2020: 46f.; Bundesregierung 2017).
- 138** Die Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit steht vor besonderen Herausforderungen. In einer umfassenden Bestandsaufnahme kommen Verbeek et al. (2020b) zu dem Ergebnis, dass auf Basis der bisher verfügbaren Datensätze und Methoden keine valide Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf das Ausmaß der Schwarzarbeit vorgenommen werden könne. Deshalb hat die Mindestlohnkommission den Empfehlungen von Veerbeek et al. (2020b) folgend eine Primärerhebung zur Untersuchung von Schwarzarbeit beauftragt. Diese Studie (Ipsos 2023a) untersucht die Entwicklung der Schwarzarbeit in der Wahrnehmung von Beschäftigten vor und nach der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro mittels zweier Verfahren, die sozial erwünschtes Antwortverhalten verringern bzw. vermeiden sollen (Burgstaller et al. 2022; Krumpal 2013). Beim ersten Verfahren, auch Item-Count-Technik (ICT) genannt, wurden Beschäftigte zufällig in zwei Gruppen eingeteilt. Der ersten Gruppe (Kontrollgruppe) wurden lediglich drei harmlose Aussagen zur Auswahl gestellt. Der zweiten Gruppe (Experimentalgruppe) wurde zusätzlich jeweils eine heikle Aussage für das eigene Angebot an und die eigene Nachfrage nach Schwarzarbeit genannt. Mit Blick auf das eigene Angebot an Schwarzarbeit lautete diese: „Ich habe in den vergangenen 4 Wochen mindestens einmal Arbeiten schwarz ausgeführt oder Leistungen ohne Rechnungen erbracht.“ Bezüglich der eigenen Nachfrage nach Schwarzarbeit wurde die Aussage genannt: „Ich habe in den vergangenen 4 Wochen mindestens einmal Arbeiten schwarz ausführen lassen oder Leistungen ohne Rechnung nachgefragt.“ Da die befragte Person lediglich angeben sollte, wie viele Aussagen auf sie zutrafen, aber nicht, welche der Aussagen, wird die Anonymität der Befragten sichergestellt. Beim zweiten Verfahren, auch Nominative-Technik genannt, wird eine indirekte, d. h. nicht die befragte Person selbst betreffende Frage zur Schwarzarbeit gestellt. Dazu wurde nach dem einleitenden Satz „Unter Schwarzarbeit verstehen Experten, dass jemand für einen anderen arbeitet, und beide sind sich einig, dass das Entgelt nur teilweise oder gar nicht versteuert wird, obwohl man das eigentlich müsste.“ folgende Anschlussfrage gestellt: „Wissen Sie, ob jemand in Ihrem persönlichen Umfeld in den letzten 12 Monaten Schwarzarbeit geleistet hat? Welche der folgenden Antworten trifft auf Sie zu?“ Die Befragten konnten daraufhin angeben, ob sie eher viele oder eher wenige Personen oder niemanden kennen würden.

- 139** Mögliche Veränderungen des Angebots an und der Nachfrage nach Schwarzarbeit durch die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro wurden in der Erhebung von Ipsos (2023) anhand der Item-Count-Fragen untersucht. Hierzu wurden jeweils repräsentative Samples von Beschäftigten im August und September 2022 vor der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro sowie im November und Dezember 2022 nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro befragt. Eigene Auswertungen der Item-Count-Fragen durch die Mindestlohnkommission ergaben, dass es weder beim Angebot noch bei der Nachfrage nach Schwarzarbeit zu statistisch signifikanten Veränderungen zwischen den Befragungszeitpunkten vor und nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro gekommen ist. Befunde zur mittelfristigen Veränderung des Angebots von und der Nachfrage nach Schwarzarbeit werden auf Basis einer dritten Befragungswelle eines repräsentativen Samples von Beschäftigten ermittelt, die im August und September 2023 im Abstand eines Jahres zur ersten Befragungswelle stattfinden wird. Die Ergebnisse daraus werden im Fünften Bericht der Mindestlohnkommission im Jahr 2025 dargelegt. Neben den Daten aus einer erneuten Befragung nach der Item-Count-Technik werden dann auch Daten aus der Befragung gemäß der Nominative-Technik vorliegen.
- 140** Schneider und Boockmann (2022, 2020, 2015) schätzen die Entwicklung der Schattenwirtschaft auf Basis eines Simulationsmodells. Die Autoren kommen für den Zeitraum der Jahre von 1998 bis 2022 auf Basis aktueller Daten und Prognosen zu dem Ergebnis, dass der Umfang der Schattenwirtschaft, gemessen als Verhältnis der Schattenwirtschaft zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland, seit Beginn der 2000er Jahre rückläufig sei (Schneider und Boockmann 2022: 22). Ausgenommen von dieser Entwicklung seien die beiden Krisenjahre 2009 (Finanzkrise) und 2020 (Corona-Pandemie). Gemäß ihrer Schätzung für das Jahr 2022 gehen die Autoren davon aus, dass wegen der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro Unternehmen versuchten, dem Mindestlohn durch mehr Schwarzarbeit zu entgehen. Zugleich würde die Anhebung der Verdienstgrenze für Minijobs von 450 Euro auf 520 Euro dazu führen, dass für mehr Beschäftigungsverhältnisse nur geringe Steuern und Sozialversicherungsabgaben geleistet werden müssten. Beide Vorhaben zusammengenommen würden sich in der Wirkung auf die Schattenwirtschaft nahezu neutralisieren. Der von Schneider und Boockmann (2022, 2020, 2015) verwendete Ansatz wird unter anderem dafür kritisiert, dass die Ergebnisse stark von den Modellannahmen abhingen und nicht sämtliche Annahmen dokumentiert und Rechenschritte nicht ausführlich dargelegt würden (Verbeek et al. 2020b: 57ff.).
- 141** Neben quantitativen Analyseverfahren bestehe ein alternativer Zugangsweg in der Nutzung qualitativer Methoden wie leitfadengestützter Interviews mit Betrieben oder Beschäftigten oder Experteninterviews bei Verbänden und Gewerkschaften (Verbeek et al. 2020b: iv). Diese würden zwar keine repräsentativen Aussagen dazu zulassen, es aber erlauben, mögliche Zusammenhänge zwischen dem Mindestlohn und der Schwarzarbeit etwas besser auszuleuchten. Für die Branchenmindestlöhne kamen solche qualitativen Ansätze zu dem Ergebnis, dass die Befragten mehrheitlich keinen Einfluss des jeweiligen Branchenmindestlohns auf den Umfang der Schwarzarbeit gesehen hätten (vgl. z. B. IAB/RWI/ISG 2011: 139ff. für das Bauhauptgewerbe; IAW 2011a: 228ff. und 246f. für das Elektrohandwerk).³⁵
- 142** Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und Schwarzarbeit hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen der Evaluation des Mindestlohngesetzes nach § 23 MiLoG einen solchen qualitativen Forschungsansatz beauftragt. Im Mittelpunkt der Studie von Fuchs et al. (2020) standen vier branchenbezogenen Fallstudien für den Kurier-, Express- und Paketdienst, die Fleischwirtschaft, das Wach- und Sicherheits- sowie das Gastgewerbe. In Bezug auf systematische Zusammenhänge zwischen

³⁵ Gleichzeitig wurde auf Basis von Schätzungen über die Anzahl illegal Beschäftigter und den Umfang der illegalen Beschäftigung in der Baubranche konstatiert, 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 in den Bereichen Bau-, Renovierungs- und Reparaturarbeiten (IAB/RWI/ISG 2011: 139ff.).

der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dem Ausmaß an sowie der Ausgestaltung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung falle nach Ansicht der Autoren die empirische Evidenz sehr gering aus, weshalb dem gesetzlichen Mindestlohn keine eigenständige Erklärungskraft zukomme. Mögliche indirekte Effekte könnten jedoch nicht ausgeschlossen werden. Im Rahmen der beobachteten Schwarzarbeit seien bestimmte Gruppen, wie geringfügig Beschäftigte, SGB-II-Leistungsbeziehungen und –bezieher, Studierende sowie Personen in finanziellen Notlagen, gehäuft anzutreffen gewesen. Aufgrund ihrer aus Sicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber schnellen Verfüg- und Abrufbarkeit und der geltenden Verdienstgrenzen hätten sich kooperativ angelegte Konstellationen von Schwarzarbeit ergeben, die zu nicht gemeldeten Lohnzahlungen unter der Hand als gängigste Umsetzungsvariante geführt hätten.

143 In einer von der Mindestlohnkommission beauftragten qualitativen Studie standen die Arbeits- und Lebensbedingungen von Beschäftigten in der Saisonarbeit in Landwirtschaft und Gastgewerbe im Fokus. Saisonarbeit sei in beiden Sektoren traditionell von großer Bedeutung, zudem seien beide in besonderem Maß vom Mindestlohn betroffen (Huschik et al. 2022). Das Mindestlohngesetz habe demnach sowohl aus Sicht der Betriebsleiterinnen und -leiter als auch aus derjenigen der Saisonbeschäftigten deutliche Auswirkungen auf die Arbeitszeiten gehabt, da sich mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Dokumentationspflicht verschärft hätte. Zuvor sei ein volatiles Arbeitsaufkommen mit flexibler Arbeitszeitgestaltung kompensiert worden. Durch die Dokumentationspflicht seien gesetzliche Höchstarbeitszeiten stärker in den Fokus gerückt und die Compliance grundsätzlich gestiegen. Dies bereite in der Realität des Arbeitsalltags erhebliche Probleme. So könne beispielsweise pflückreifes Obst naturgemäß nur in sehr kurzen Zeitfenstern geerntet werden. Eine schlichte Aufstockung der Anzahl der Arbeitskräfte sei zudem für spontane witterungsbedingte Spitzenzeiten kaum möglich, da die Saisonkräfte in der Regel aus dem Ausland kämen. Die Saisonbeschäftigten ihrerseits beklagten die in den letzten Jahren faktisch geringeren Verdienstmöglichkeiten durch die Höchstarbeitszeiten, trotz gestiegener Bruttostundenlöhne. Vor diesem Hintergrund sei von den Betrieben von überwiegend bewussten Abweichungen und Verstößen gegen relevante Bestimmungen berichtet worden. In vielen Fällen betreffe dies die Überschreitung der im Arbeitszeitgesetz festgeschriebenen wöchentlichen Höchstarbeitszeiten und die im Mindestlohngesetz verankerte Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten. Mehrarbeit sei zum Mindestlohn oder darüber vergütet worden, aber nicht formell dokumentiert. Die betreffenden Betriebsleiterinnen und -leiter verspürten diesbezüglich großes Unbehagen, sähen jedoch keine Alternative zu ihrem Handeln. Die spezifische Situation von Saisonbetrieben erschwere eine gesetzekonforme Personalplanung. Vereinzelt seien Ausnahmeregelungen des Arbeitszeitgesetzes genutzt worden.

144 Als Teil ihrer qualitativen Studien zu den Verhaltensmustern von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns haben Koch et al. (2020: 109ff.) anhand leitfadengestützter Interviews mit Betrieben, Beschäftigten und Betriebsräten das Thema Schwarzarbeit thematisiert. Eine beschriebene Ausprägung von Schwarzarbeit sei die nicht angemeldete Vergütung von Arbeitszeit, die zum Teil im gegenseitigen Einverständnis von Betrieben und Beschäftigten stattfinden würde. Dazu zähle beispielsweise die Abweichung der tatsächlich geleisteten von der ordnungsgemäß dokumentierten und vergüteten Arbeitszeit, wobei die Differenz ungemeldet vergütet werde. Auch werde mitunter ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis begründet, obwohl von vornherein klar sei, dass die Geringfügigkeitsgrenze aufgrund des geplanten Beschäftigungsumfanges faktisch überschritten werde. Eine andere beobachtete Form von Schwarzarbeit seien ungemeldete Tätigkeiten von Beschäftigten, die neben ihrer abhängigen Beschäftigung in ihrem privaten Umfeld Dienstleistungen erbringen würden. Dies werde vorrangig als branchenspezifisches Phänomen beschrieben. Von einigen Befragten werde ein expliziter Zusammenhang zwischen dem Mindestlohngesetz und dem vermehrten Auftreten von Schwarzarbeit in diesen Branchen hergestellt. Die Befragten hätten zudem eine Reihe von Faktoren genannt, welche die ungemeldete Vergütung von Arbeitszeit und Dienstleistungen ihren Erfahrungen nach erschweren würde. Dazu würden die digitale im Gegensatz zur händischen

Erfassung der Arbeitszeit und bargeldlose Zahlungen im Gegensatz zu Bargeldtransaktionen gehören. Für den Zeitraum der Corona-Pandemie hätten die staatlich angeordneten Betriebsschließungen der Studie von Kirchmann et al. (2022: 116f.) zufolge insbesondere bei Frisör- und Kosmetiksalons zu einem Anstieg der Schwarzarbeit geführt, der zum Teil auch den Zeitraum der Betriebsschließungen überdauert habe.

2.2.4 Ergebnisse von Datenerhebungen bei Betrieben und Beschäftigten zur Nichteinhaltung des Mindestlohns

- 145** Eine weitere Perspektive auf den Grad der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns können Ergebnisse von repräsentativen Datenerhebungen bieten. Von Interesse sind hier vor allem die Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes, die sich auf Angaben von Betrieben stützt, und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), das auf Angaben von Beschäftigten beruht (für methodische Erläuterungen zu beiden Erhebungen vgl. Abschnitt 1.6.2). Beide Erhebungen sind weder hinsichtlich ihrer Zielsetzung noch der konkret abgefragten Informationen darauf ausgerichtet, den Grad der Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes zu ermitteln. Angesichts der differenzierten gesetzlichen Regelungen und weiterer Konkretisierungen durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist die exakte Ermittlung der gemäß des Mindestlohngesetzes relevanten Stundenlöhnen in VSE und SOEP nicht möglich.³⁶
- 146** Die vorangegangenen Abschnitte haben verdeutlicht, dass Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn in den seltensten Fällen im Rahmen von vertraglich vereinbarten Stundenlöhnen, die unterhalb des Mindestlohns liegen, stattfinden. Beide Datenerhebungen messen jedoch vorrangig Formen des vereinbarten Stundenlohns. Die VE des Statistischen Bundesamtes erfasst bezahlte Arbeitsstunden und den dafür erhaltenen Lohn. Unbezahlte Mehrarbeit wird per Definition nicht erfasst. Das SOEP ermöglicht die Verwendung verschiedener Stundenlohnkonzepte (vgl. Erläuterungen zur Berechnung von Stundenlöhnen in Abschnitt 1.6.2). Im Mittelpunkt steht dabei in der Regel der anhand der vereinbarten Arbeitszeit berechnete Stundenlohn (Fedorets et al. 2020; Fedorets et al. 2019; Burauel et al. 2017). Die Nichteinhaltung des Mindestlohns scheint aber überwiegend nicht durch vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns begründet, sondern durch andere Formen der Umgehung wie insbesondere unbezahlte Mehrarbeit (siehe Abschnitt 2.2.2). Auf diese ist das Konzept des vereinbarten Stundenlohns nicht ausgerichtet. Zudem gibt es eine Reihe von methodisch bedingten Unschärfen bei der Messung der Stundenlöhne. Daher sind aus Sicht der Mindestlohnkommission auf Basis der genannten Erhebungen nur begrenzt Aussagen über den Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns möglich.
- 147** Auf Basis der VE ermittelte das Statistische Bundesamt für April des Jahres 2022 rund 798 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse und somit einen Anteil von 2,1 Prozent mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns von 9,82 Euro (Tabelle 2.5). Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses lagen für das SOEP noch keine Daten für das Jahr 2022 vor. Für das Jahr 2021 weist das SOEP auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit für das Jahr 2021 rund 2,2 Mio. und somit 6,1 Prozent an Beschäftigten aus, die in ihrer Haupttätigkeit unterhalb des damals geltenden gesetzlichen Mindestlohns von 9,50 Euro lagen (Tabelle 2.6). Neben den

³⁶ 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; Urteile vom 22. September 2017 (10 AZR 171/16), 17. Januar 2018 (5 AZR 69/17), 25. April 2018 (5 AZR 25/17) und 27. März 2019 (5 AZR 591/17) zu Feiertagsvergütung und Nachtarbeitszuschlag sowie Urteile vom 11. Oktober 2017 (5 AZR 621/16), 8. November 2017 (5 AZR 692/16) und 6. Dezember 2017 (5 AZR 864/16) zur Anrechenbarkeit von Anwesenheits- und Leistungsprämien.

berechneten Bruttostundenlöhnen wurde im SOEP 2021 zudem bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die weniger als 10 Euro brutto pro Stunde verdienten, der Bruttostundenlohn direkt abgefragt. Die Befragten haben den direkt abgefragten Stundenlohn überwiegend auf volle Euro Beträge gerundet, oftmals auf 9 Euro. Hierdurch ergibt sich eine starke Konzentration der direkt abgefragten Stundenlöhne auf den Bereich von 9 bis unter 10 Euro, die statistische Unsicherheiten bei der Beantwortung der Frage zur Folge hat, ob die Stundenlöhne unterhalb oder oberhalb des Mindestlohns liegen. Insgesamt haben bei einem Mindestlohn in Höhe von 9,50 Euro rund 1,2 Mio. (3,3 Prozent) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geantwortet, weniger als 10 Euro pro Stunde zu verdienen. Rund 340 Tsd. Beschäftigte (unter 1 Prozent) gaben an, weniger als 9 Euro pro Stunde bezahlt zu bekommen. Diese deutlich voneinander abweichenden Zahlen verweisen auf die Schwierigkeiten, auf Basis dieser Erhebungen und verschiedener Methoden den Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns abzuschätzen.

148 Wenngleich sich die Anzahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns zwischen VE und SOEP sowie innerhalb des SOEP zwischen den Abfragearten unterscheidet, sind doch insbesondere bei den Beschäftigungsformen ähnliche Muster zu beobachten (Tabelle 2.5 und Tabelle 2.6). Löhne unterhalb des Mindestlohns sind bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, insbesondere in Vollzeit, deutlich seltener als bei (ausschließlich) geringfügig Beschäftigten. Die VE des Jahres 2022 weist für Vollzeitbeschäftigte einen Anteil von 0,8 Prozent, für Teilzeitbeschäftigte von 1,8 Prozent und für geringfügig Beschäftigte von 7,4 Prozent aus. Im SOEP des Jahres 2021 sind es für Vollzeitbeschäftigte auf Basis des berechneten vereinbarten Stundenlohns 3,7 Prozent, bei Teilzeitbeschäftigten 5,3 Prozent und bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten rund 40 Prozent. Unabhängig von der gewählten Datenquelle lässt sich somit eine vergleichsweise schlechtere Umsetzung des Mindestlohns für geringfügig Beschäftigte im Vergleich zu Voll- und Teilzeitbeschäftigten beobachten (vgl. Bosch et al. 2019). Diese korrespondiert mit dem Befund, dass bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen eine Reihe von arbeitsrechtlichen Vorschriften, wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder im Urlaub, deutlich seltener als bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen eingehalten werden (Bachmann et al. 2017; Stegmaier et al. 2015).

Tabelle 2.5: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2022 in der Verdiensterhebung

	VE 2022	
	Berechneter Stundenlohn auf Basis der bezahlten Stunden	
	In Tsd.	In Prozent
Insgesamt	798	2,1
Westdeutschland	667	2,1
Ostdeutschland	132	2,0
Frauen	426	2,3
Männer	372	1,8
Vollzeit	188	0,8
Teilzeit	184	1,8
Geringfügig Beschäftigte	426	7,4

Anmerkung: Den Zahlen der Verdiensterhebung liegt als rechnerische Grenze für das Jahr 2022 (April) ein Stundenlohn von weniger als 9,77 Euro zugrunde. In der VE liegt eine Vollzeitbeschäftigung vor, wenn die tarifvertragliche Arbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte gilt. Teilzeit ist somit jede Arbeitszeit, die weniger Arbeitsstunden als die Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten im gleichen Betrieb umfasst.

Quelle: Verdiensterhebung (VE) April 2022.

Tabelle 2.6: Beschäftigte mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2021 im sozio-oekonomischen Panel

	SOEP 2021	
	Berechneter Stundenlohn auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit	
	In Tsd.	In Prozent
Insgesamt	2.086	5,8
Westdeutschland	1.597	5,6
Ostdeutschland	489	6,9
Frauen	1.325	7,8
Männer	760	4,0
Vollzeit	1.048	3,7
Teilzeit	305	5,3
Geringfügig Beschäftigte	726	39,7

Anmerkung: Ausgewiesen sind Beschäftigte mit einem Bruttostundenlohn unter 9,50 Euro.

Im SOEP liegt eine Vollzeitbeschäftigung vor, wenn die vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit 30 Stunden und mehr beträgt. Im SOEP beziehen sich Zahlen für geringfügig Beschäftigte nur auf ausschließlich geringfügig Beschäftigte.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v38.

149 Bei der Interpretation der Zahlen auf Basis der VE sind zunächst die folgenden beiden Einschränkungen zu beachten: Zum einen ist nicht auszuschließen, dass Betriebe Unterschreitungen des Mindestlohns nicht berichten und somit der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns unterschätzt wird (vgl. Abschnitt 1.6.2). Zum anderen misst die VE nur bezahlte Arbeitsstunden. Insofern erfasst die VE per Definition keine unbezahlte Mehrarbeit und keine nicht deklarierten Lohnzahlungen für geleistete Arbeit. Für die Anzahl von rund 798 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen unterhalb des Mindestlohns sind zusätzlich vier konkrete Aspekte zu nennen, die bei den Zahlen der VE zu beachten sind: Erstens sind in den genannten 798 Tsd. rund 52 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse enthalten, die bei Hinzurechnung der gezahlten Zulagen für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- oder Nachtarbeit einen Stundenlohn in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns oder darüber aufweisen würden. Mit Ausnahme der Zulagen für Nachtarbeit sind alle anderen in der VE abgefragten Zulagen nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts anrechenbar (vgl. Fußnote in Rdnr. 145). Da in der VE allerdings nur die Summe dieser Zulagen abgefragt wird, bleibt unklar, welcher Anteil davon auf Zulagen für Nachtarbeit entfällt. Zweitens sind schätzungsweise rund 12 Tsd. unter 18-jährige Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung enthalten, für die der gesetzliche Mindestlohn nicht gilt.³⁷ Drittens werden in der VE 2022 rund 1,2 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse weniger ausgewiesen als in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.³⁸ Bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist allerdings die Nichteinhaltung überdurchschnittlich stark ausgeprägt. Viertens sind aufgrund des Untersuchungsdesigns in der VE in privaten Haushalten lediglich sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse enthalten, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse hingegen nicht. Laut Statistik der Minijob-Zentrale (2022)

³⁷ In der VE wird nicht der Geburtstag, sondern nur das Geburtsjahr erfasst. Die VE von April 2022 beinhaltet rund 16 Tsd. Personen des Jahrgangs 2002, die noch keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Da sich die Erhebung auf den April bezieht, ist davon auszugehen, dass unter der vereinfachenden Annahme einer Gleichverteilung der Geburtstage über das Jahr drei Viertel der Personen im April noch nicht 18 Jahre alt sein dürften und somit im Falle einer noch nicht abgeschlossenen Berufsausbildung nicht unter den Mindestlohn fallen. Daraus ergibt sich die Zahl von 12 Tsd. (16 Tsd. x $\frac{3}{4}$).

³⁸ Diese Differenz lässt sich insbesondere auf das Erhebungsdesign der VE zurückführen, da in der VE ausschließlich Beschäftigungsverhältnisse erfasst sind, die über den gesamten Monat April hinweg Bestand hatten (vgl. Bachmann und Felder 2018).

arbeiteten im Juni 2022 rund 280 Tsd. geringfügig entlohnte Beschäftigte in privaten Haushalten. Hiervon dürfte ein Teil ebenfalls unterhalb des Mindestlohns vergütet worden sein.³⁹

- 150** Gegenüber den Ergebnissen der VE des Jahres 2019 und der VSE des Jahres 2018 liegt die ausgewiesene Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse unter Mindestlohn im April des Jahres 2022 höher. In der VE des Jahres 2019 betrug die Anzahl 527 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse und der Anteil 1,3 Prozent. In der VSE des Jahres 2018 betrug die Anzahl 483 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse und der Anteil 1,3 Prozent. Der Anstieg erfolgte vorwiegend bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Gründe dafür könnten in der veränderten Erhebungsmethodik der neuen VE liegen (siehe Abschnitt 1.6.1). Während in früheren Jahren in größeren Betrieben nur Informationen über eine Stichprobe der Beschäftigungsverhältnisse erhoben wurden, werden in der VE seit dem Jahr 2021 alle Beschäftigungsverhältnisse je Betrieb erhoben. Dies könnte die Genauigkeit der gemessenen Anzahl von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Stundenlöhnen erhöht haben. Die Erhebung der neuen VE wird außerdem seit dem Jahr 2022 automatisiert monatlich, jeweils unmittelbar nach dem betreffenden Monat, vorgenommen. Nachmeldungen von Verdiensten oder Arbeitszeiten gehen daher nicht mehr in die erhobenen Daten ein, wodurch die Anzahl von gemeldeten Beschäftigungsverhältnissen unter Mindestlohn zugenommen haben könnte.
- 151** Auf Basis der VE liegen für das Jahr 2022 erstmals Ergebnisse zur monatlichen Entwicklung der Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns vor (Abbildung 2.10). Die Anzahl dieser Beschäftigungsverhältnisse fiel in den Monaten Januar, Juli und Oktober, in denen der Mindestlohn angepasst wurde, jeweils vergleichsweise hoch aus und verringerte sich in den folgenden Monaten deutlich. Der Verlauf deutet darauf hin, dass die Umsetzung des Mindestlohns in Betrieben unmittelbar nach einer Anpassung noch unvollständig ist und im Zeitablauf zunimmt. Ein Teil der Nichteinhaltung des Mindestlohns stellt also ein Übergangsphänomen bei Anpassungen des Mindestlohns dar und geht auf Zeitverzögerungen bei der Umsetzung in den Betrieben zurück. Die Zahlung des Mindestlohns ist nach § 2 Abs. 1 MiLoG spätestens im Monat fällig, der dem Monat folgt, in dem die Arbeitsleistung erbracht wurde. Dies gilt selbstverständlich auch für den Monat, in dem eine neue Mindestlohnhöhe in Kraft tritt. In der VE werden Verdienste und Arbeitszeiten unmittelbar gemäß der monatlichen Lohnabrechnung erfasst (vgl. Abschnitt 1.6.1). Dementsprechend ist der Zeitpunkt der Messung von potenzieller Nichteinhaltung des Mindestlohns bei der Interpretation der Zahlen zu berücksichtigen. In der VE sind Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns im ersten Monat seiner Geltung nicht zwangsläufig als Nichteinhaltung des Gesetzes zu interpretieren. Die Messungen aus den Jahren 2018 und 2019 erfolgten zu einem Zeitpunkt, zu dem die jeweiligen neuen Mindestlohnhöhen bereits 16 bzw. 4 Monate in Kraft waren und die Betriebe entsprechend Zeit für deren Umsetzung hatten. Es ist insofern davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Mindestlohns von 12 Euro im Lauf des Jahres 2023 weiter verringern wird. Auch gibt es offensichtlich einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Mindestlohnanpassung und dem absoluten Umfang von dessen Nichteinhaltung. Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 9,82 Euro pro Stunde hat weniger Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Mindestlohns nach sich gezogen als die Anhebung auf 12 Euro pro Stunde. Dies hängt damit zusammen, dass von der Mindestlohnanhebung auf 12 Euro insgesamt mehr Beschäftigte betroffen sind, als von den Anhebungen zuvor.
- 152** Auf Basis des SOEP ergibt sich für das Jahr 2021 eine Anzahl von rund 2,2 Mio. Beschäftigten, die Löhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns beziehen. Im Vergleich zu Auswertungen der SOEP-Welle des Jahres

³⁹ Pusch (2018: 5) 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. Schröder et al. (2020c: 39) weisen für das Jahr 2018 allerdings darauf hin, dass im SOEP lediglich für 20 Beschäftigte in privaten Haushalten ein vereinbarter Stundenlohn berechnet werden könne, und schätzen diese Fallzahlen als zu niedrig für eine belastbare Einschätzung der Non-Compliance in diesem Beschäftigungssegment ein.

Abbildung 2.10: Entwicklung der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im April der Jahre 2018 und 2019 sowie im Verlauf des Jahres 2022



Anmerkung: Es wurde jeweils eine Grenze von 5 Cent unterhalb des exakten Mindestlohnwertes verwendet. Die Werte für die Monate April, Juli und Oktober wurde exakt hochgerechnet. Die Werte für alle anderen Monate stellen eine näherungsweise Schätzung dar. Die Werte wurden zudem auf 10 Tsd. gerundet. Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, Verdiensterhebungen (VE) 2019 und Januar bis Dezember 2022

2019, die rund 2,1 Mio. Beschäftigte mit Löhnen unterhalb des geltenden Mindestlohns ausweisen, stellt dies eine etwas höhere absolute Anzahl dar. Auch der relative Anteil ist mit 6,1 Prozent im Jahr 2021 im Vergleich zum Jahr 2019 mit 5,8 Prozent etwas höher. Jedoch liegt die Anzahl im Vergleich zum Jahr 2018 mit etwa 2,4 Mio. Beschäftigten mit Löhnen unterhalb des Mindestlohns etwas niedriger (Mindestlohnkommission 2020: 71). Veränderungen zwischen den Jahren 2016 und 2018 sind im Dritten Bericht der Mindestlohnkommission dargestellt (Mindestlohnkommission 2020: 69ff.).

- 153** Bei der Interpretation der Zahlen auf Basis des SOEP sind ebenfalls eine Reihe von Einschränkungen zu beachten. Bei der Berechnung des Stundenlohns ist aufgrund von Ungenauigkeiten in der Angabe von Monatslöhnen oder Arbeitszeiten der Befragten oder der ungenauen Periodenabgrenzung von Lohn und Arbeitszeit nicht auszuschließen, dass dadurch der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns überschätzt wird. Ein von der Mindestlohnkommission beauftragter Abgleich der im SOEP erhobenen Monatsverdienste mit den der Gesetzlichen Rentenversicherung gemeldeten Entgelten verweist auf eine hohe Übereinstimmung, weshalb die von den Beschäftigten erfragten Arbeitszeiten weniger verlässlich als die Verdienste seien (Schröder et al. 2023). Im Ergebnis wirft die hohe Anzahl an Beschäftigten, die im SOEP gemäß des auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit berechneten Stundenlohns unterhalb des Mindestlohns verdienen, somit Fragen auf. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass bereits zitierte Erkenntnisse des Zolls und qualitativer Studien nahelegen, dass vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns eher selten sind (vgl. Abschnitt 2.2.2). Die Nichteinhaltung resultiert eher aus unbezahlter Mehrarbeit, die aber über das Konzept der vereinbarten Stundenlöhne konzeptionell nicht oder nur in Ausnahmefällen erfasst werden dürfte.

Dabei handelt es sich allerdings um ein spezifisches Problem von Beschäftigtenbefragungen insgesamt. Denn auch Berechnungen auf Basis anderer Erhebungen, wie beispielsweise dem Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) oder der vom Statistischen Bundesamt erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), kommen angesichts nahezu identischer Fragen auf Basis von berechneten vereinbarten Stundenlöhnen auf ähnliche Größenordnungen bei der Abschätzung von Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich (Pusch und Emmler 2021).

- 154** In Tabelle 2.6 sind für das SOEP keine Beschäftigungsverhältnisse im Nebenjob enthalten. Für diese werden im SOEP seit dem Jahr 2017 ebenfalls der Monatslohn und die wöchentliche tatsächliche Arbeitszeit erhoben. Laut Bachmann et al. (2022: 44) habe der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Mindestlohns bei Berücksichtigung der Beschäftigung inklusive der Nebentätigkeiten im Jahr 2019 rund 8 Prozent betragen und sei somit höher als ohne die Berücksichtigung der Nebentätigkeiten. In Nebentätigkeiten werden für das Jahr 2018 665 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse berichtet, die einen auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit berechneten Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns aufgewiesen hätten. Dies würde 32,7 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse bei Nebentätigkeiten entsprechen (Fedorets et al. 2020: 97; Schröder et al. 2020c: 39). Die tatsächliche Arbeitszeit kann allerdings stärker noch als die vertragliche Arbeitszeit mit Messfehlern behaftet sein. Zudem seien die Stundenumfänge bei Nebentätigkeiten oft gering, wodurch schon kleine Ungenauigkeiten bei der Arbeitszeitangabe zu einer Fehlgruppierung führen könnten (Schröder et al. 2020c: 39). Diese Ungenauigkeit bei der Arbeitszeitangabe und die damit verbundenen Folgen für den Umfang von Mindestlohnunterschreitungen sind grundsätzlich auch bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in Haupttätigkeit denkbar. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.
- 155** Bachmann et al. (2020: 76ff.) haben auf Basis eines strukturellen Abweichungsmodells untersucht, inwiefern die beobachteten markanten Unterschiede zwischen der VSE/VE sowie dem SOEP auf systematische Differenzen zwischen den beiden Datensätzen zurückgehen könnten, die bereits vor Einführung des Mindestlohns vorhanden waren. Dazu prüften sie eine Kombination aus drei möglichen Erklärungsfaktoren: Erstens wurden die auf die jeweiligen Erhebungsdesigns zurückführbaren systematischen Unterschiede in der Lohnverteilung von VSE/VE und SOEP in den Blick genommen, beispielsweise die abgebildete Grundgesamtheit. Zweitens wurde der klassische Messfehler, der beispielsweise das Ergebnis von Rundungsverhalten von Befragten ist, untersucht. Drittens wurde die sogenannte Mittelwertrückkehr betrachtet, die sich daraus ergeben kann, dass Befragte niedrige Löhne systematisch zu hoch und hohe Löhne systematisch zu niedrig angeben. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die in den SOEP 2015 bis 2017 in Relation zu den VE 2015 bis 2017 höheren Anteile an Beschäftigungsverhältnissen mit Löhnen unterhalb der Mindestlohnschwelle unter bestimmten Voraussetzungen zum überwiegenden Teil oder sogar vollständig durch eine Kombination aus den genannten drei Erklärungsfaktoren zustande gekommen und damit Folge verschiedener Messkonzepte seien. Die voneinander abweichenden Zahlen hinsichtlich der Nichteinhaltung des Mindestlohns in VE und SOEP würden sich auf Unterschiede in der Stundenlohnverteilung zurückführen lassen, die bereits vor der Einführung des Mindestlohns in der VSE und dem SOEP bestanden hätten.

2.3 Mindestlohn und soziale Sicherung

- 156** Der Mindestlohn kann auf verschiedene Arten Auswirkungen auf die soziale Sicherung haben. Zum einen ist denkbar, dass sich die Anzahl der Personen, die auf staatliche Transferzahlungen angewiesen sind, ändert. Zum anderen kann es über den Kreis derjenigen hinaus, die staatliche Transferzahlungen erhalten,

aufgrund mindestlohnbedingter Einkommenssteigerungen zu einer Reduzierung der Höhe der Transferzahlungen oder der Armutsgefährdung kommen. Schließlich können mindestlohninduzierte Lohnsteigerungen indirekt Einfluss auf die sozialen Sicherungssysteme haben, beispielsweise bei der Rentenanpassung.

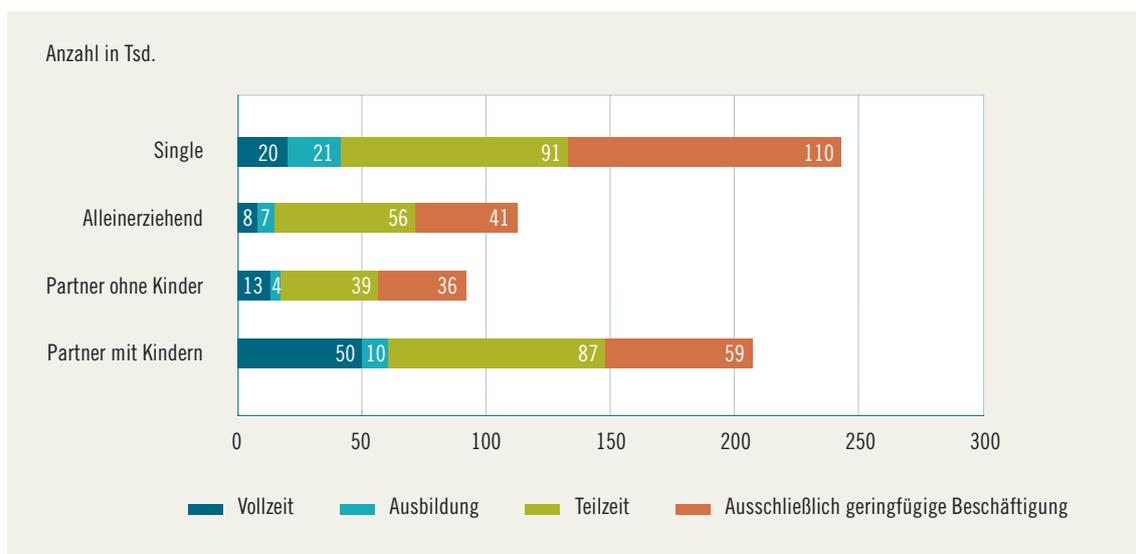
2.3.1 Bedürftigkeit nach dem SGB II

- 157** 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 bzw. Bürgergeld, führen könnte. Von Interesse ist dabei insbesondere der Kreis der erwerbstätigen SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher (sogenannte Aufstockerinnen und Aufstocker), deren Anzahl sich im Jahr 2022 auf rund 813 Tsd. belief. In der Begründung des Mindestlohngesetzes im Jahr 2014 wurde darauf abgestellt, dass alleinstehende Vollzeitbeschäftigte zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns in der Lage sein sollen, mit einem Stundenlohn von 8,50 Euro ein Monatseinkommen oberhalb der (existenzsichernden) Pfändungsfreigrenze nach § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO (Zivilprozessordnung) zu erzielen (Deutscher Bundestag 2014: 28). Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Mindestlohnerhöhungsgesetz im Jahr 2022 wurde in der entsprechenden Begründung auf die Angemessenheit des Mindestlohns zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Bezug genommen, indem auf den international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Medianlohns verwiesen wurde (Deutscher Bundestag 2022c: 16).
- 158** Simulationsstudien und Modellrechnungen haben darauf hingewiesen, dass ein nachhaltiger Effekt auf SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher kaum in größerem Umfang zu erwarten sei (Bruckmeier und Becker 2018: 23ff.; Bruckmeier und Wiemers 2014). Demnach könne 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 von teils deutlich über der üblichen Wochenarbeitszeit von 38 Stunden vermieden werden.⁴⁰ Folglich sind zumeist weniger die Höhe des Stundenlohns als vielmehr der Umfang der gearbeiteten Stunden und das Vorhandensein von Kindern im Haushalt ausschlaggebend dafür, ob ein Haushalt trotz Erwerbstätigkeit Leistungen nach dem SGB II bezieht. Im April 2022 arbeiteten nur 12 Prozent der abhängig beschäftigten Leistungsberechtigten nach dem SGB II in Vollzeit. 70 Prozent arbeiteten dagegen weniger Stunden: 37 Prozent gingen einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung nach und 33 Prozent einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung. 7 Prozent befanden sich in einem Ausbildungsverhältnis, während bei den restlichen 11 Prozent die Art der Beschäftigung nicht bekannt war. Schlüsselte man die Art der Erwerbsformen differenziert nach dem Typ der Bedarfsgemeinschaft auf, zeigt sich, dass eine Vollzeitbeschäftigung in allen Typen von Bedarfsgemeinschaften eher die Ausnahme ist (Abbildung 2.11).
- 159** Nur 20 Tsd. Aufstockerinnen und Aufstocker waren im April 2022 alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, für die der Mindestlohn in seiner derzeitigen Höhe dazu geeignet ist, nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein. Dies entspricht rund 2,7 Prozent der insgesamt 748 Tsd. abhängig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher. In dieser Gruppe können sich jedoch aufgrund der regional unterschiedlichen Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Städten und Regionen mit hohen Wohnkosten Konstellationen ergeben, in denen der Mindestlohn selbst bei Vollzeitbeschäftigung nicht ausreicht, um aus dem

⁴⁰ Die Modellrechnungen berücksichtigen keine weiteren Einkommensquellen im Haushalt, z. B. wenn der Partner oder die Partnerin in einem Paarhaushalt ebenfalls einer Beschäftigung nachgeht.

Bezug von Arbeitslosengeld II auszuschneiden (Deutscher Bundestag 2020).⁴¹ Dies gilt grundsätzlich ebenfalls für andere Haushaltstypen. Je höher die Kosten der Unterkunft sind, desto höher muss das Erwerbseinkommen sein, um den SGB-II-Leistungsbezug beenden zu können (vgl. auch Bruckmeier und Becker 2018: 27). Bei Verlassen des SGB-II-Leistungsbezugs besteht unter Umständen weiterhin Anspruch auf Wohngeld und Kinderzuschlag.

Abbildung 2.11: Verteilung der abhängig beschäftigten Leistungsberechtigten nach dem SGB II nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft im April 2022



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 2022.

- 160** Seit dem Jahr 2019 ist die Anzahl der abhängig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher stärker als im Durchschnitt des Zeitraums von 2015 bis 2018 sowie der Jahre vor der Mindestlohneinführung zurückgegangen. Gemessen an der Gesamtanzahl der Aufstockerinnen und Aufstocker fällt der Rückgang jedoch gering aus (Tabelle 2.7). Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 sank die Anzahl der abhängig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher jährlich um rund 67 Tsd. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Verringerung um 8,1 Prozent. Dementsprechend sank die Anzahl der abhängig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher auch während der Corona-Pandemie zwischen den Jahren 2019 und 2021. Es dürfte sich dabei allerdings mehrheitlich um Abgänge in den Leistungsbezug wegen des Wegfalls der Erwerbstätigkeit infolge der Eindämmungsmaßnahmen im Rahmen der Pandemie handeln. Im Durchschnitt des Zeitraums von 2015 bis 2018 war ein geringerer jährlicher Rückgang von rund 4,3 Prozent und vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (2011 bis 2014) von rund 1,5 Prozent zu verzeichnen.
- 161** Die jahresdurchschnittlichen Veränderungen fallen in allen betrachteten Zeitpunkten dort besonders deutlich aus, wo überdurchschnittlich viele Beschäftigte vom Mindestlohn profitieren konnten oder wo der gesetzliche Mindestlohn aufgrund der Haushaltskonstellation oder der Beschäftigungsform eine Wirkung entfalten konnte (vgl. Tabelle 2.7). So zeigt sich insbesondere in Ostdeutschland, bei Single-Bedarfsgemeinschaften,

⁴¹ Seit dem 1. Januar 2023 heißt die Leistung Arbeitslosengeld-II des SGB II Bürgergeld.

Tabelle 2.7: Anzahl abhängig beschäftigter SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher

	Bestand (Jahresdurchschnitt)		Veränderung zum Vorjahr						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	In Tsd.	In Prozent							
Gesamt	1.184.186	-4,7	-3,4	-1,9	-4,4	-6,9	-9,2	-8,3	-5,3
Frauen	660.203	-4,5	-4,8	-4,6	-7,7	-8,5	-9,7	-10,2	-4,0
Männer	523.983	-5,0	-1,7	1,5	-0,5	-5,3	-8,8	-6,3	-5,9
Westdeutschland	794.388	-1,5	-1,7	0,1	-2,8	-5,5	-7,9	-7,0	-4,4
Ostdeutschland	389.798	-11,2	-7,3	-6,5	-8,4	-10,7	-13,1	-12,0	-6,6
Bedarfsgemeinschaften									
Single	407.818	-6,7	-1,7	1,9	-0,9	-6,9	-8,0	-8,4	-6,8
Alleinerziehende	224.889	-1,9	-3,5	-3,7	-9,1	-9,4	-14,9	-13,0	0,7
Partner ohne Kinder	195.394	-8,3	-7,6	-7,1	-8,8	-9,3	-7,6	-7,4	-8,4
Partner und Kinder	316.252	-1,7	-2,9	-2,0	-3,1	-3,3	-8,8	-5,7	-3,9
Beschäftigungsform									
Sozialversicherungs- pflichtig beschäftigt	578.868	0,4	-1,0	1,9	-3,2	-6,0	-7,2	-8,1	-7,7
Ausschließlich gering- fügig beschäftigt	479.126	-10,5	-6,0	-6,6	-6,3	-8,4	-14,8	-6,1	-0,7

Anmerkung: Die Jahresdurchschnittswerte im Jahr 2022 basieren auf jenem Teil der Jahresmonate, die zum Zeitpunkt der Endredaktion vorlagen. Für alle Kategorien außer den Beschäftigungsformen lagen alle 12 Monatswerte vor. Für die Beschäftigungsformen lagen 9 Monatswerte vor.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

in Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten eine überdurchschnittliche Abnahme. Dieses Muster verstärkte sich im Jahr 2019 und besonders im Corona-Jahr 2020, um sich ab dem Jahr 2021 wieder abzuschwächen. Der starke Rückgang der Aufstockerinnen und Aufstocker mit einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2020 spiegelt den generellen Trend einer Abnahme der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung während der Corona-Pandemie wider, der darauf zurückzuführen ist, dass in dieser Beschäftigungsform kein Anspruch auf Kurzarbeitergeld besteht (vgl. Abschnitt 3.1.2) und demzufolge bei Verlust der Erwerbstätigkeit ein Abgang in den Leistungsbezug erfolgte. Im Jahr 2021 entsprach der Rückgang der Aufstockerinnen und Aufstocker mit einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in etwa wieder demjenigen der Zeit vor der Corona-Pandemie. Kaum Veränderung im Bestand gab es dann im Jahr 2022.

- 162** Eine Abnahme der Anzahl von Aufstockerinnen und Aufstockern kann grundsätzlich entweder darauf zurückgeführt werden, dass sie den SGB-II-Leistungsbezug vollständig verlassen und ihre Existenz durch Erwerbseinkommen gesichert haben (gegebenenfalls unter Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag), oder dass sie in ausschließlichen SGB-II-Leistungsbezug ohne Erwerbstätigkeit übergegangen sind. Bruckmeier und Becker (2018: 106ff.) haben die Übergänge von Aufstockerinnen und Aufstockern in den Jahren 2015 und 2016 anhand der Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels untersucht. Ihre Differenz-von-Differenzen-Analysen weisen nicht darauf hin, dass erwerbstätige Leistungsbezieherinnen und -bezieher die Bedürftigkeit aufgrund des Mindestlohns häufiger verlassen hätten. Allerdings würden sich vor allem in Westdeutschland am Jahresanfang 2015 vermehrte mindestlohnbedingte Wechsel von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Leistungsbeziehenden zeigen. Schmitz (2019) untersucht die Auswirkungen des

Mindestlohns auf die Anzahl der Aufstockerinnen und Aufstocker im Jahr 2015 auf Basis der Beschäftigten- sowie der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit. Seine Differenz-von-Differenzen-Analysen verdeutlichen einen Rückgang der Aufstockerinnen und Aufstocker im Umfang von rund 38 Tsd. Personen infolge der Einführung des Mindestlohns. Dieser Befund sei insbesondere auf einen Rückgang in Ostdeutschland zurückzuführen. Schmitz (2019) vermutet angesichts weiterer Befunde, dass ungefähr die Hälfte des Rückgangs auf Einkommenssteigerungen zurückzuführen sei, die zum Ausscheiden aus dem ergänzenden Arbeitslosengeld-II-Bezug geführt hätten. Die andere Hälfte des Rückgangs könne demgegenüber durch Beschäftigungsverluste begründet sein (ebd.). Gemäß den Differenz-von-Differenzen-Analysen von Pusch et al. (2021) auf Basis des PASS sei aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Wahrscheinlichkeit gesunken, dass zusätzlich zum Erwerbseinkommen Transferzahlungen bezogen werden mussten. Dieser Effekt sei bei Frauen etwas stärker ausgeprägt gewesen als bei Männern.

- 163** Die Studie von Bruckmeier und Schwarz (2022) evaluiert die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Höhe von Transferleistungen von Grundsicherungsbeziehenden anhand des administrativen Datensatzes „Stichprobe Integrierte Grundsicherungsbiografien“ (SIG) des IAB. Ihren Ergebnissen zufolge würden sich im Gegensatz zu Studien, welche die Anzahl der Leistungsbeziehenden betrachten, durchaus Mindestlohneffekte auf die Höhe der Transferleistungen zeigen. Sie ermitteln zunächst deskriptiv, dass die Medianstundenlöhne der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leistungsbeziehenden im Jahr 2014 bei etwa 8,30 Euro lagen. Diese seien demnach mehrheitlich von der Einführung des Mindestlohns betroffen gewesen. Dies gelte noch deutlicher für geringfügig Beschäftigte, bei denen ein Medianstundenlohn von nur 6,90 Euro im Jahr 2014 berechnet wurde. Die Kausalanalysen verdeutlichen einen mindestlohnbedingten Anstieg des individuellen Bruttomonatseinkommens bei den auch im Jahr 2015 im Leistungsbezug verbliebenen aufstockenden Beschäftigten von etwa 5 bis 6 Prozent bei Vollzeitbeschäftigten, 6 bis 7 Prozent bei Teilzeitbeschäftigten und 5 bis 7 Prozent bei geringfügig Beschäftigten. Für das Jahr 2016 lägen höhere Lohneffekte zwischen knapp 6 und 9 Prozent bei Vollzeitbeschäftigten, 9 und 11 Prozent bei Teilzeitbeschäftigten sowie 8 und 14 Prozent bei geringfügig Beschäftigten vor. Der monatliche Anspruch auf Transferleistungen sei mindestlohnbedingt im Jahr 2015 um 7 bis 8 Prozent bei Vollzeitbeschäftigten, um 3 bis 5 Prozent bei Teilzeitbeschäftigten und um 2 Prozent bei geringfügig Beschäftigten zurückgegangen. Dieser leistungsreduzierende Effekt habe sich bei allen betrachteten Beschäftigungsformen im Jahr 2016 verstärkt. Die Ergebnisse würden zudem nahelegen, dass sich aufgrund des Mindestlohns bei Vollzeitbeschäftigten neben der Regelleistung zu einem großen Teil auch die Leistungen zu den Kosten der Unterkunft reduziert hätten. Bei geringfügig Beschäftigten habe dies nahezu ausschließlich die Regelleistung betroffen. In monetären Größen ausgedrückt entspräche die mindestlohnbedingte Erhöhung des Bruttomonatseinkommens eines vollzeitbeschäftigten Leistungsbeziehenden um 5 Prozent bei einem mittleren monatlichen Einkommen von ca. 1.200 Euro etwa 60 Euro brutto. Unter der Annahme, dass keine Einkommensteuer fällig wird, würden davon etwa 38 Euro auf den Leistungsanspruch je Monat angerechnet. Bei Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten würden sich noch kleinere absolute Effekte ergeben. Somit würden gemäß der Autorin und des Autors die Befunde darauf schließen lassen, dass die Mindestlohneinführung und die erste Mindestloohnerhöhung die Bedürftigkeit von Grundsicherungsbeziehenden reduzierten, wobei der Leistungsbezug häufig nicht gänzlich überwunden worden sei. In fiskalischer Sicht ermitteln Bruckmeier und Schwarz (2022: 105ff.) mindestlohnbedingte Einsparungen an Sozialleistungen im Jahr 2015 von etwa 170 Mio. Euro und im Jahr 2016 von etwa 280 Mio. Euro. Bossler und Schank (2022) untersuchen anhand der administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) mittels Quantilsregressionen die Auswirkungen des Mindestlohns auf das Einkommen von Grundsicherungsbeziehenden, das sich aus dem Bruttomonatslohn und dem SGB-II-Gesamtzahlungsanspruch ergibt. Ihren Analysen zufolge habe der Mindestlohn nicht zu einer Verringerung des Sozialleistungsbezugs geführt.

164 Gemäß den qualitativen Interviews von Koch et al. (2020: 70ff.) hätten Aufstockerinnen und Aufstocker die Zuverdienstgrenzen im SGB II häufig als Grund dafür genannt, dass es infolge von mindestlohnbedingten Lohnsteigerungen zu Arbeitszeitreduktionen gekommen sei. Damit sei eine erhöhte Anrechnung ihres Erwerbseinkommens auf den SGB-II-Leistungsbezug vermieden worden. Folglich seien die Betroffenen nicht vollständig aus dem Transferbezug ausgeschieden und der Transferleistungsbezug habe sich ebenfalls nicht verringert. Unabhängig von der Auswirkung auf die Anzahl der Transferleistungsbeziehenden und -bezieher und das Volumen der Transferleistungen könne es aber für die betroffenen Personen einen qualitativen Unterschied machen, ob sie ihr Einkommen über den Bezug von Sozialleistungen oder durch eigene Arbeit erzielen (Segbers 2016).

2.3.2 Armutsgefährdung

165 Vom Kreis der SGB-II-Beziehenden zu unterscheiden sind Personen in 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 private Haushalt die relevante Analyseeinheit. Ein Haushalt gilt als armutsgefährdet, wenn sein insgesamt zur Verfügung stehendes Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt. Das Haushaltsnettoeinkommen wird dabei entsprechend der Anzahl der Personen in einem Haushalt und deren Alter gewichtet. Das so errechnete Einkommen wird als Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen bezeichnet. Für das Jahr 2018 beziffern Bach et al. (2022) den Betrag der Armutsschwelle auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels auf rund 1.400 Euro pro Monat über alle privaten Haushalte. Die Einführung eines Mindestlohns oder seine Anpassung könne Haushalte über die Armutsschwelle heben, wenn erwerbstätige Haushaltsmitglieder infolge des Mindestlohns eine Lohnerhöhung erhielten und diese ausreiche, um den Abstand zwischen Haushaltseinkommen und Armutsschwelle zu überwinden. Dabei sei der Kontext des Steuer- und Transfersystems mit möglicherweise einsetzenden Steuerpflichten und wegfallenden Transferleistungen zu beachten (Bruckmeier und Becker 2018: 65).

166 Die Armutsrisikoquote habe gemäß Bach et al. (2022) im Zeitraum zwischen den Jahren 2010 bis 2018 im Bereich zwischen 16 und 17 Prozent gelegen und sich auch nach der Einführung und ersten Anpassung des Mindestlohns nicht wesentlich reduziert. Dies sei darauf zurückzuführen, dass gestiegene Löhne die Armutsrisikoschwelle habe ansteigen lassen. Laut einer Kausalanalyse auf Personenebene sei das Armutsrisiko von Personen, deren Stundenlöhne 2014 noch unter 10 Euro lagen, mindestlohnbedingt um bis zu 5 Prozentpunkte gesunken (ebd.). Die Einführung und Anpassung des Mindestlohns wirke besonders stark bei Paarkönnen Haushalten mit und ohne Kinder sowie bei höher Qualifizierten und jüngeren Erwerbstätigen sowie bei Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft. Insgesamt sei das Armutsrisiko jedoch höher unter den Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 10 Euro als in anderen Lohnsegmenten. Besonders hoch sei die Armutsgefährdung unter Ein-Personen-Haushalten und unter den Alleinerziehenden. Es zeige sich jedoch kein Mindestlohneffekt auf Personen, die in unterschiedlich stark vom Mindestlohn betroffenen Regionen wohnten. Zudem konnten Bach et al. (2022) auf Basis eines Mikrosimulationsmodells verdeutlichen, dass eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro brutto pro Arbeitsstunde die Haushaltseinkommen deutlich erhöhen und damit das Armutsrisiko um knapp 5 Prozent reduzieren könne. Gesunkene Armutsrisiken finden die Autorinnen und Autoren im Rahmen ihrer Simulation auch unter Berücksichtigung negativer Beschäftigungseffekte und bei verschiedenen Annahmen zur Nicht-Einhaltung des Mindestlohns. Zudem reduzierten sich staatliche Transfers, wie SGB-II-Leistungen und Wohngeld, vor allem bei Haushalten in den unteren Bereichen der Einkommensverteilung, während das Einkommenssteueraufkommen sowie abgeführte Sozialbeiträge steigen würden.

167 Insgesamt zeichnet sich hinsichtlich der Reduktion der Armutsgefährdung durch die Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen ein eher skeptisches Bild (Backhaus und Müller 2023, 2019; Bruckmeier und Becker 2018). Dies sei auf vier Gründe zurückzuführen (Bruckmeier und Becker 2018; OECD 2015: 49; Heumer et al. 2013): Erstens seien besonders armutsgefährdete Personengruppen häufig nicht erwerbstätig und können somit nicht vom Mindestlohn profitieren. Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten seien im Jahr 2018 rund 71 Prozent im erwerbsfähigen Alter, aber nur knapp 25 Prozent erwerbstätig (vom Berge et al. 2020). Zweitens lebe nur ein Teil der Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher in armutsgefährdeten Haushalten. Von den Beschäftigten, die im Jahr 2018 bis zu 8,84 Euro pro Stunde verdienten, lebten rund 28 Prozent in armutsgefährdeten Haushalten (vom Berge et al. 2020). Drittens resultiere eine Armutsgefährdung oder eine SGB-II-Bedürftigkeit von Erwerbstätigen nicht allein aus einem geringen Stundenverdienst, sondern zudem aus einer zu geringen Wochenarbeitszeit sowie viertens aus zahlreichen nicht erwerbstätigen Personen im Haushalt. Allerdings finden Pusch et al. (2021) auf Datenbasis des PASS, dass bei den 10 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit den geringsten Haushaltseinkommen, wegen der Einführung und Anpassung von Mindestlöhnen verringerte Armutsrisiken erkennbar seien.

2.3.3 Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung

168 Die Einführung des Mindestlohns wirkt sich auf die Entgeltentwicklung aus und kann damit Einfluss auf die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte sowie die finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung haben. Auf Basis eines komplexen Sozialversicherungsmodells, das die verschiedenen Wirkungskanäle des Mindestlohns auf die Rentenversicherung abbildet, vergleichen Ehrentraut et al. (2019) und Ehrentraut et al. (2021) die Entwicklung der verschiedenen Parameter der Rentenversicherung, wie beispielsweise den aktuellen Rentenwert oder Beitragssatz, mit zwei Szenarien: einem Szenario mit und einem ohne Mindestlohn. Bei letzterem werden die mindestlohninduzierten Effekte auf die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter und der beitragspflichtigen Entgelte herausgerechnet.

169 In ihrer Studie kommen Ehrentraut et al. (2019: 14ff.) zu dem Ergebnis, dass die Wirkung des Mindestlohns auf die Gesetzliche Rentenversicherung sehr gering ausfalle. Der Mindestlohn führe zu einer Steigerung des Rentenwerts im Jahr 2020 um rund 1 Prozent von 34 Euro ohne Mindestlohn auf 34,30 Euro mit Mindestlohn. Der Beitragssatz sinke um rund 0,1 Prozentpunkte. Im Jahr 2030 werde sich der Effekt in etwa der gleichen Größenordnung bewegen. Der geringe Gesamteffekt ergibt sich maßgeblich durch zwei Faktoren: Zum einen hat die Einführung des Mindestlohns laut Schätzungen des Statistischen Bundesamtes zu einem maximalen Anstieg der Lohnsumme um rund 5,2 Mrd. Euro geführt, was im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme von rund 1.200 Mrd. Euro lediglich 0,43 Prozent entspricht. Dementsprechend begrenzt sind die Auswirkungen auf die beitragsrelevanten Entgelte. Die nachfolgenden Erhöhungen wurden mit 900 Mio. Euro und 0,07 Prozent (zum 1. Januar 2017), 790 Mio. Euro und 0,06 Prozent (zum 1. Januar 2019) sowie 360 Mio. Euro bzw. 0,02 Prozent (zum 1. Januar 2020) berücksichtigt (vgl. auch Rdnr. 296). Zum anderen würden mögliche Effekte auf den aktuellen Rentenwert und den Beitragssatz durch den Mechanismus der Nachhaltigkeitsrücklage verringert. Tatsächlich dürfte der Effekt des Mindestlohns auf das Rentensystem noch geringer ausgefallen sein als von Ehrentraut et al. (2019) beziffert, da beispielsweise durch einen teilweisen Rückgang der Arbeitszeiten (vgl. Abschnitt 3.3) oder eine nicht vollständige Einhaltung des Mindestlohns (vgl. Abschnitt 2.2.4) nicht der gesamte vom Statistischen Bundesamt geschätzte Lohneffekt zum Tragen komme (Ehrentraut et al. 2019). In diesem Zusammenhang ermittelte eine Studie zu den fiskalischen Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Rahmen der Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngesetz, dass dieser in jedem Fall positive, wenngleich geringe Wirkungen auf die Bruttolohnsumme gehabt habe (Ehrentraut et al. 2020a).

170 Auf individueller Ebene zeige sich laut Ehentraut et al. (2019: 24ff.) ebenfalls ein lediglich begrenzter Einfluss des Mindestlohns. Zwar könnten sich die Rentenanwartschaften der Versicherten in Abhängigkeit von ihren Verdiensten vor Einführung und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns erhöhen. Allerdings würden auch bei langjähriger Vollzeitbeschäftigung ausschließlich zum Mindestlohn keine Renten oberhalb des Grundsicherungsniveaus erzielt werden (Weinkopf und Kalina 2020: 35ff.). Die individuellen Anwartschaften würden maßgeblich vom Verhältnis des eigenen Lohns zur Entwicklung der beitragsrelevanten Durchschnittsverdienste abhängen. Soweit die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns im Gleichschritt mit diesen steige, seien über den Einführungseffekt hinaus keine positiven Effekte auf die Anwartschaften zu erwarten. In einer anderen Studie wurde jedoch festgestellt, dass nach der Einführung des Mindestlohns insbesondere in der Gleitzone bei Midijobs überproportional hohe Lohnsteigerungen und damit gestiegene beitragspflichtige Arbeitsentgelte und somit auch Rentenanwartschaften zu verzeichnen seien (Himmelreicher 2020).

3 Mindestlohn und Beschäftigung

3 Mindestlohn und Beschäftigung

171 Im vorliegenden Kapitel wird die Entwicklung am Arbeitsmarkt seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns anhand verschiedener Kenngrößen dokumentiert. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt im Zeitraum zwischen den Jahren 2020 und 2022, in dem vor allem die wirtschaftlichen Einschränkungen infolge der Corona-Pandemie den Arbeitsmarkt geprägt haben. Zu den untersuchten Kenngrößen gehören unter anderem die Anzahl der Beschäftigten, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Arbeitszeit. Die Betrachtung erfolgt zunächst deskriptiv. Vom Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige werden getrennt voneinander dargestellt. Zeigen die Zeitreihen zum Zeitpunkt der Einführung oder nach den Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns auffällige Entwicklungen in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen, so kann dies als Hinweis auf mögliche Auswirkungen des Mindestlohns interpretiert werden. Zeitreihenanalysen können für sich genommen jedoch keinen Kausaleffekt identifizieren, da der Einfluss anderer Faktoren, wie z. B. der konjunkturellen Entwicklung, nicht getrennt von der Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns erfasst und bemessen werden kann. Ergänzt werden die deskriptiven Zeitreihenanalysen deshalb durch die Ergebnisse von ökonometrischen Evaluationsstudien. Zusätzlich stehen die Ergebnisse von qualitativen Studien zur Verfügung. Sie lassen keine Rückschlüsse auf Kausaleffekte zu, geben jedoch Aufschluss über Anpassungsstrategien von Betrieben und Beschäftigten, für die der gesetzliche Mindestlohn relevant ist. Mögliche Auswirkungen der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 können aufgrund der fehlenden Datenverfügbarkeit noch nicht systematisch untersucht werden. Diesbezüglich liegen lediglich punktuelle deskriptive Befunde aus einer Betriebsbefragung vor.

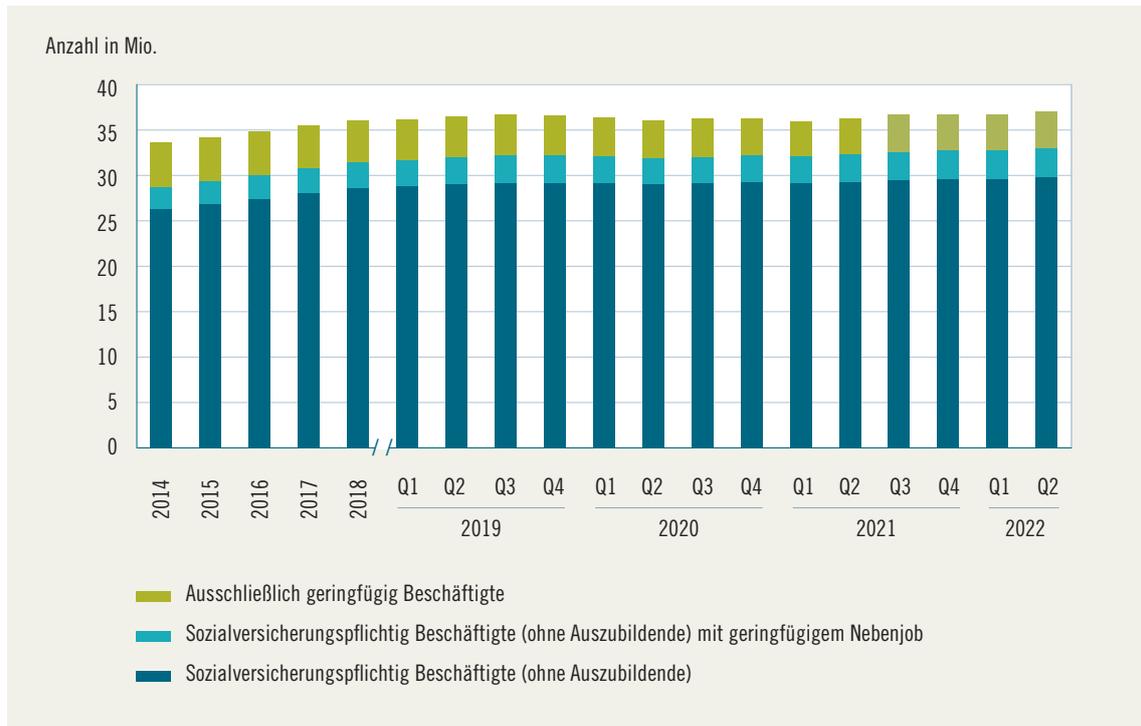
172 Im Folgenden wird zunächst auf die Beschäftigungsentwicklung eingegangen (Abschnitt 3.1). Diese wird für sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung sowie nach soziodemografischen Merkmalen getrennt dargestellt. Zudem wird die realisierte Kurzarbeit insbesondere im Hinblick auf die Corona-Pandemie betrachtet. Daran schließt sich die Betrachtung der Arbeitslosigkeit (Abschnitt 3.2), der Arbeitszeit (Abschnitt 3.3) sowie des Arbeitsangebots und der -nachfrage (Abschnitt 3.4) an. Die Aus- und Weiterbildung sowie Praktika bilden einen weiteren Abschnitt (3.5). Das Kapitel endet schließlich mit einer Betrachtung möglicher Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf den Umfang der Selbständigkeit (Abschnitt 3.6).

3.1 Beschäftigungsentwicklung

173 Der Zeitraum seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Jahresbeginn 2015 bis zum Beginn der Corona-Pandemie Anfang des Jahres 2020 war von einer kontinuierlichen Zunahme der Gesamtbeschäftigung, d. h. der Summe aus sozialversicherungspflichtiger und ausschließlich geringfügiger Beschäftigung, geprägt. Infolge der Maßnahmen zur Eindämmung des Pandemiegeschehens (vgl. Info-Box 2) schrumpfte die Gesamtbeschäftigung ab dem zweiten Quartal 2020 bis zum ersten Quartal 2021 zum ersten Mal im gesamten Beobachtungszeitraum deutlich (Abbildung 3.1). Dies war in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland ausgeprägt. Eine Erholung trat ab dem zweiten Quartal 2021 ein. Bereits im dritten Quartal 2021 erreichte die Gesamtbeschäftigung wieder das Niveau von vor der Pandemie. Im weiteren Verlauf wurde

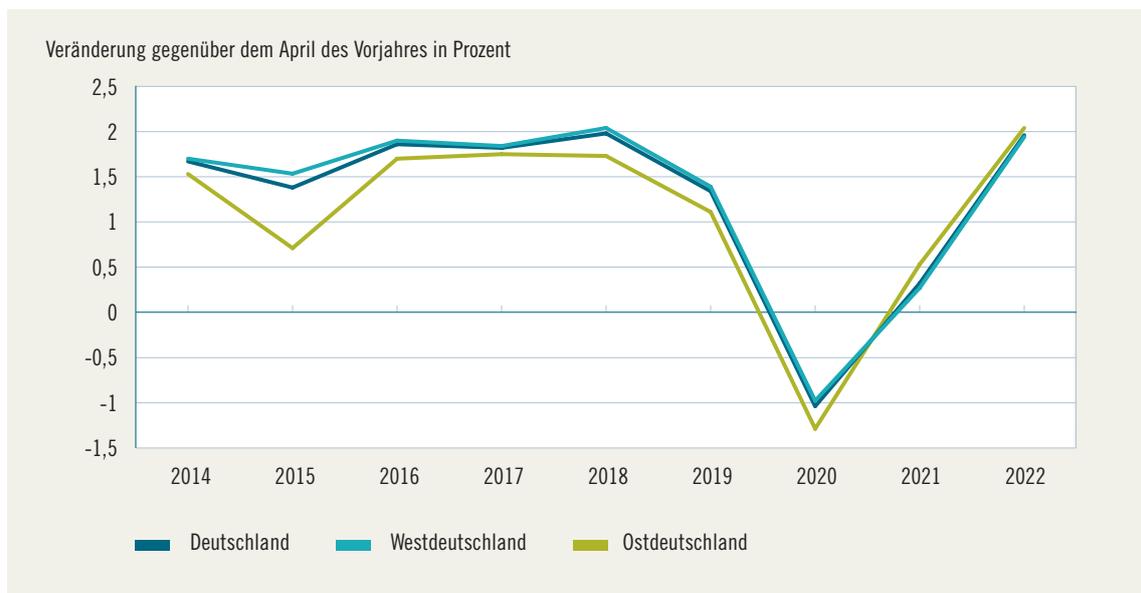
mit rund 37 Mio. Beschäftigten im zweiten Quartal 2022 ein neuer Höchststand der Gesamtbeschäftigung erreicht. Die Beschäftigungserholung fiel dabei in Ostdeutschland etwas stärker aus als in Westdeutschland (Abbildung 3.2).

Abbildung 3.1: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 3.2: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in West- und Ostdeutschland



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit und zur Wahl des Basismonats April vgl. Info-Box 9.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

174 Hinter der Gesamtentwicklung verbergen sich unterschiedliche Trends für einzelne Beschäftigungsformen und für hoch und wenig vom Mindestlohn betroffene Wirtschaftszweige. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung war bis zum Pandemiebeginn durch ein kontinuierliches Wachstum gekennzeichnet (Tabelle 3.1). Die Wachstumsrate verringerte sich im Jahr 2019 und stagnierte im Zeitraum während der Pandemie. Im April 2022 wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder um 2 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat und nahm damit eine Größenordnung wie vor der Pandemie ein. In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenenen Wirtschaftszweigen übertraf das Wachstum im Jahr 2022 mit 3 Prozent diesen Durchschnittswert. Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ging seit dem Jahr 2015 stetig zurück. Aufgrund des fehlenden Anspruchs auf Kurzarbeitergeld und der dadurch erhöhten Wahrscheinlichkeit einer Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses gab es im ersten Jahr der Pandemie einen starken Rückgang um 9 Prozent der geringfügigen Beschäftigung. In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenenen Wirtschaftszweigen – insbesondere in Ostdeutschland – war der Rückgang mit 12 Prozent besonders stark ausgeprägt (vgl. Anhangtabelle A.2). Wiederum bezogen auf die gesamte ausschließlich geringfügige Beschäftigung setzte sich der Abbau im zweiten Jahr der Pandemie mit einem Beschäftigungsverlust von rund 4 Prozent fort. Von der Erholung im Jahr 2022 profitierte die ausschließlich geringfügige Beschäftigung kaum. Die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob wuchs demgegenüber nach einem Rückgang um rund 5 Prozent im ersten Jahr der Pandemie in den Jahren 2021 und 2022 mit rund 4 Prozent bzw. rund 9 Prozent besonders stark. In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenenen Wirtschaftszweigen war das Wachstum der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob im Jahr 2022 mit mehr als 13 Prozent noch deutlich ausgeprägter.

Tabelle 3.1: Bestand und Veränderung der Beschäftigung

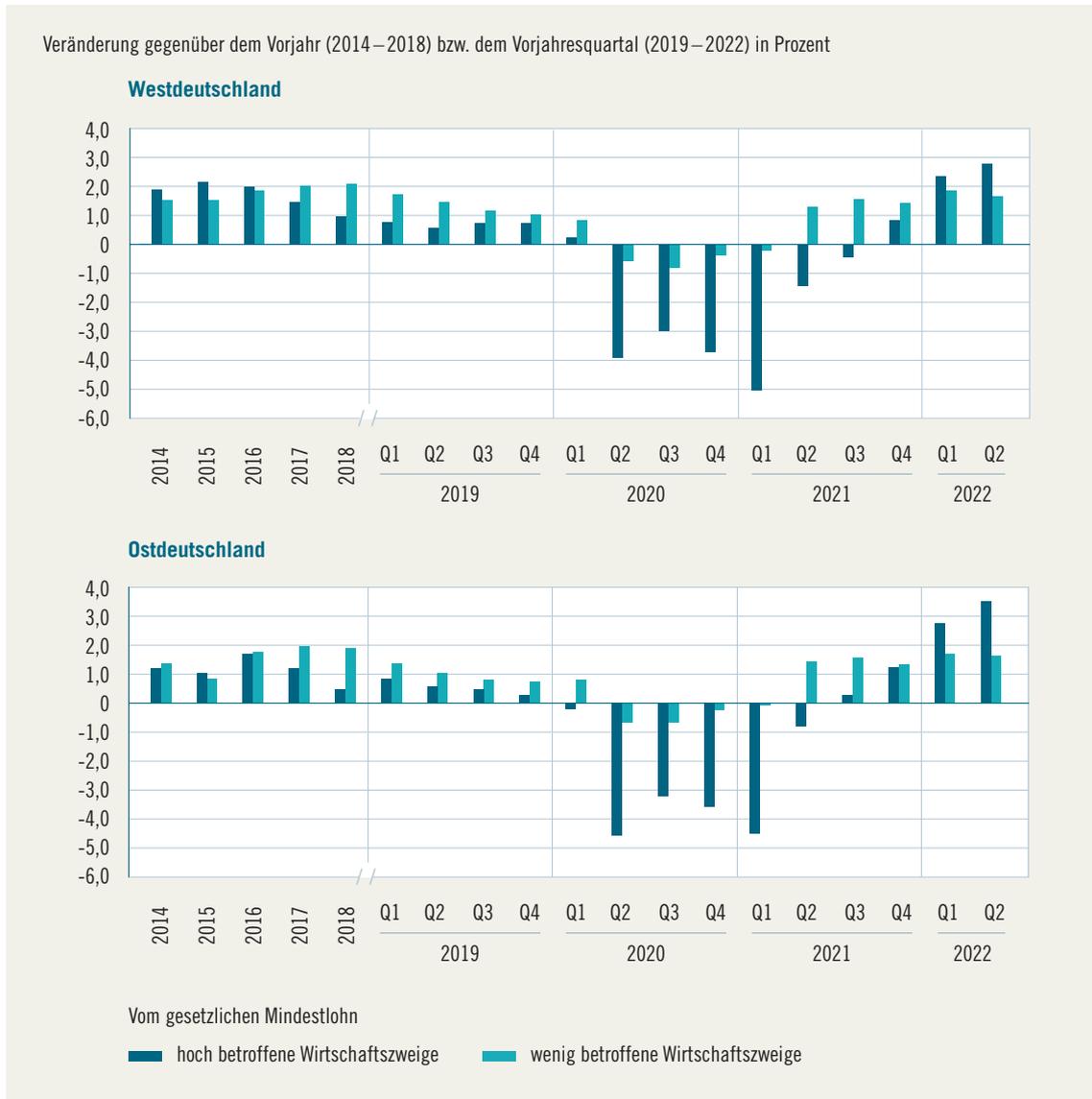
Deutschland	Bestand		Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)						
	April 2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	In Tsd.	In Prozent							
Alle Wirtschaftszweige									
Insgesamt	33.528	1,4	1,9	1,8	2,0	1,3	-1,0	0,3	2,0
SvB	28.581	2,2	2,3	2,3	2,5	1,8	0,1	0,8	2,2
AgB	4.947	-3,1	-0,9	-1,3	-1,2	-1,9	-9,0	-3,7	0,1
INgB	2.418	2,1	4,3	4,0	5,1	4,6	-4,8	4,2	8,7
Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	7.311	1,7	2,0	1,4	1,2	0,7	-4,0	-1,9	3,1
SvB	5.031	4,2	3,2	2,5	2,3	1,7	-1,0	-0,7	3,3
AgB	2.280	-3,8	-0,8	-1,2	-1,4	-1,8	-12,1	-5,6	2,4
INgB	974	3,5	6,1	5,1	5,9	5,6	-8,2	2,2	13,6
Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	26.217	1,3	1,8	1,9	2,2	1,5	-0,2	0,9	1,7
SvB	23.551	1,7	2,1	2,3	2,5	1,9	0,4	1,2	1,9
AgB	2.667	-2,5	-1,1	-1,3	-1,0	-2,0	-6,4	-2,2	-1,7
INgB	1.444	1,2	3,0	3,3	4,6	3,8	-2,3	5,6	5,4

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben. Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte sind nicht in der Kategorie „Insgesamt“ enthalten, da die Beschäftigten zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, die unter „Insgesamt“ bereits erfasst wird. SvB = Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; AgB = ausschließlich geringfügig Beschäftigte; INgB = im Nebenjob geringfügig Beschäftigte.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 175** Der Vergleich von wenig und hoch vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen zeigt einen Beschäftigungsrückgang für die hoch betroffenen Wirtschaftszweige während der Corona-Pandemie, der sowohl in West- als auch in Ostdeutschland viel stärker ausfällt als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen (Abbildung 3.3). In Westdeutschland erreichte der Beschäftigungsrückgang in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit einem Wert von 5 Prozent seinen Höhepunkt während der zweiten Corona-Welle im ersten Quartal 2021. Hingegen nahm die Beschäftigung im gleichem Quartal in den wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen nur um etwa 0,2 Prozent ab. In Ostdeutschland waren die Beschäftigungsrückgänge in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in der ersten Corona-Welle im zweiten Quartal 2020 und in der zweiten Corona-Welle im ersten Quartal 2021 mit jeweils rund 4,5 Prozent ähnlich hoch. In den gleichen Quartalen nahm die Beschäftigung in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen jeweils um weniger als 1 Prozent ab. Ab dem vierten Quartal 2021 wuchs die Beschäftigung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen wieder und entwickelte sich bis zum zweiten Quartal 2022 dynamischer als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Der Beschäftigungsabbau in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen während der Pandemie wurde vor allem vom Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung getrieben (vgl. ausführlich Abschnitt 3.1.2). Das anschließende starke Beschäftigungswachstum nach Abklingen der Pandemie ist hingegen vor allem auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückzuführen (vgl. ausführlich Abschnitt 3.1.1).
- 176** Mit Blick auf den Zeitraum vor der Pandemie zeigt sich direkt nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bis in das Jahr 2016 ein stärkeres Beschäftigungswachstum in den hoch betroffenen als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Im Laufe des Jahres 2016 gingen die Wachstumsraten in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zurück und verblieben auf einem geringeren Niveau als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Diese Entwicklungen verliefen in West- und Ostdeutschland ähnlich.
- 177** Hinsichtlich möglicher Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung sind im Beobachtungszeitraum insbesondere die Erhöhungen des Mindestlohns von Relevanz, die in den Zeitraum der Corona-Pandemie fielen, d. h. die Erhöhungen zu Beginn des Jahres 2020, im Januar und Juli 2021 sowie im Januar 2022. Die Trennung von Mindestlohn- und Pandemieeffekten ist jedoch nur begrenzt möglich, da bereits im März 2020 die ersten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie beschlossen wurden (vgl. Info-Box 2). Diese Maßnahmen zielten insbesondere auf das Gastgewerbe (Gastronomie und Hotellerie) sowie sonstige Dienstleistungen, Kunst, Unterhaltung und Erholung, Verkehr und Lagerei sowie Groß- und Einzelhandel ab, in denen Betriebe mit Beschäftigten mit einer Entlohnung am Mindestlohn überproportional häufig zu finden sind. Mindestlohnbetriebe waren dementsprechend stärker von der Corona-Pandemie betroffen als andere Betriebe (vgl. Info-Box 10). Für die ausschließlich geringfügige Beschäftigung liegen Hinweise vor, dass diese Beschäftigungsform während der Pandemie mindestlohnbedingt zurückging (vgl. ausführlich Abschnitt 3.1.2). Insgesamt sind für die Rückgänge der Gesamtbeschäftigung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen jedoch in erster Linie die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie während der Lockdowns im Frühjahr 2020 und im Winter und Frühjahr 2021 ursächlich.
- 178** Ökonometrische Kausalstudien bestätigen für die mittlere Frist die Untersuchungen zu den Einführungseffekten des gesetzlichen Mindestlohns (vgl. Abschnitt 3.1.6): Der Mindestlohn hatte einen Rückgang der Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten zur Folge. Dieser Effekt übersetzte sich in einen leichten Rückgang der Gesamtanzahl der Beschäftigten, die sich aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ausschließlich geringfügig Beschäftigten zusammensetzt. Auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

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



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

hatte der gesetzliche Mindestlohn der bisherigen Evidenz zufolge dagegen keinen statistisch signifikanten oder lediglich einen geringen Effekt. Die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns getroffenen Vorhersagen von substanziellen negativen Beschäftigungseffekten durch den Mindestlohn (Knabe et al. 2014; Arni et al. 2014a) sind somit bislang nicht festzustellen (Bruttel et al. 2019).

› Info-Box 9: Arbeitsmarktdaten: Abgrenzung und Vergleichszeitraum

Die in diesem Bericht verwendeten Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit umfassen grundsätzlich nur sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte. Dazu gehören keine Beamten, Selbständigen oder mithelfenden Familienangehörige. Sie enthalten zudem weder Personen, die jünger als 18 Jahre alt sind, noch Auszubildende. Nach § 22 Abs. 2 MiLoG sind Minderjährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung vom Mindestlohn ausgenommen. Da eine Unterscheidung nach Abschluss oder Nichtabschluss einer Berufsausbildung nicht möglich ist, werden hier alle Minderjährigen aus der Betrachtung ausgeschlossen. Auszubildende, die in einem betrieblichen Ausbildungsverhältnis stehen, sind aufgrund von § 22 Abs. 3 MiLoG vom Mindestlohn ausgenommen. Sie stellen mit rund 1,3 Mio. Beschäftigten quantitativ die mit Abstand größte Personengruppe am Arbeitsmarkt dar, für die der gesetzliche Mindestlohn nicht gilt.

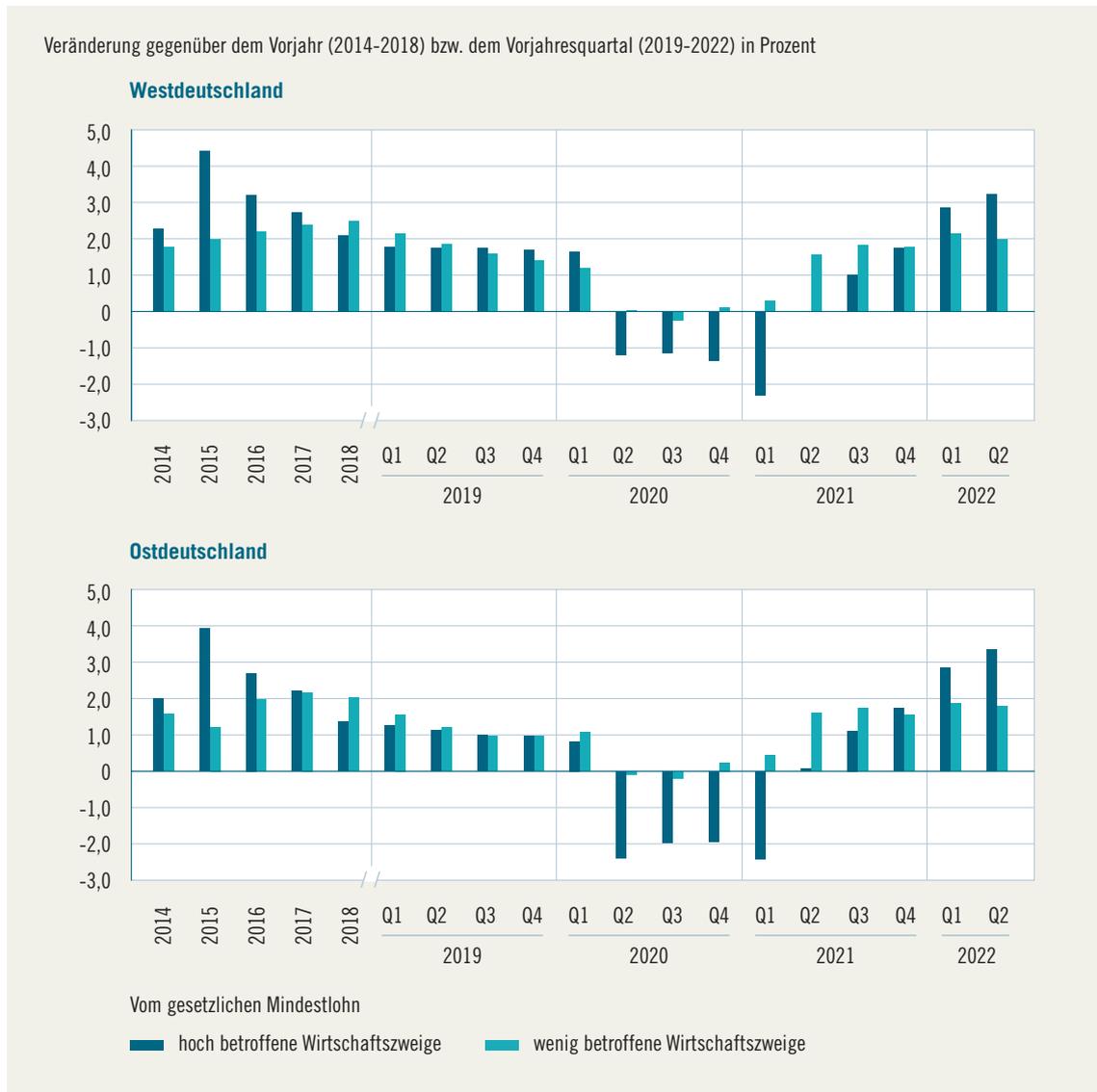
Mangels der Möglichkeit zur genauen Identifizierung sind in den Daten vormals Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung enthalten, obwohl sie vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen sind (§ 22 Abs. 4 MiLoG). Ihre Anzahl ist allerdings vernachlässigbar (vom Berge et al. 2016a, b). Bestimmte Praktika sind ebenfalls vom Mindestlohn ausgenommen. Dazu zählen im Wesentlichen Pflichtpraktika und freiwillige Praktika mit einer Dauer von bis zu drei Monaten vor oder während einer Ausbildung (§ 22 Abs. 1 MiLoG). Personen, die Pflichtpraktika ableisten, sind aus den Daten ausgeschlossen. Freiwillige Praktikantinnen und Praktikanten sind in den Daten enthalten, soweit es sich dabei um geringfügige, kurzfristige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelt (Bossler et al. 2018: 70f.). Deren Größenordnung dürfte, relativ zur Gesamtanzahl der Beschäftigten, aber sehr gering ausfallen (Konegen-Grenier und Winde 2017: 30).

Die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige entsprechen den 20 Wirtschaftszweigen mit den höchsten Anteilen an Beschäftigten, die im Jahr 2014 einen Stundenlohn von unter 8,50 Euro verdienten (vgl. Info-Box 6). Für Vergleiche im Zeitverlauf werden die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige im Rahmen von Zeitreihen den restlichen Wirtschaftszweigen gegenübergestellt, die als vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige gelten. Bis einschließlich dem Jahr 2018 sind in den Zeitreihen Jahreswerte abgebildet. Ab dem Jahr 2019 werden Quartalswerte dargestellt. Einzelne Jahresvergleiche werden auf Basis des Monats April vorgenommen. 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 unmittelbar nach Anhebungen des Mindestlohns resultieren könnten. Die Analysen enden mit dem zweiten Quartal 2022 und umfassen somit die Mindestlohnanpassungen bis einschließlich der Mindestlohnerhöhung auf 9,82 Euro pro Stunde, die im Januar 2022 in Kraft trat.

3.1.1 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

- 179** Seit dem ersten Quartal des Jahres 2020 hatte die Corona-Pandemie einen starken Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland. Infolge der ersten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie im März 2020 kam das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab dem zweiten Quartal 2020 zum ersten Mal seit dem Jahr 2010 zum Stillstand. Ausgehend von rund 31,9 Mio. Beschäftigten im April 2019 wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2020 lediglich um 0,1 Prozent, gefolgt von 0,8 Prozent auf dann 32,2 Mio. Beschäftigte im April 2021. Erst im Folgejahr setzte sich der Beschäftigungsaufwuchs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit einem Wachstum von 2,2 Prozent auf 32,9 Mio. Beschäftigte im April 2022 in ähnlichem Umfang wie vor der Pandemie fort. In Ostdeutschland ging die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2020 leicht um 0,2 Prozent zurück. Sie entwickelte sich in den Folgejahren 2021 und 2022 aber im Gleichklang mit derjenigen in Westdeutschland. Von den 32,9 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im April 2022 befanden sich 81 Prozent in Westdeutschland. Rund 47 Prozent waren weiblich. Rund 18 Prozent entfielen auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige.
- 180** Der Vergleich der wenig und hoch vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweige zeigt stark divergierende Entwicklungen vor, während und nach der Pandemie (Abbildung 3.4). Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ging in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zwischen dem zweiten Quartal 2020 und dem ersten Quartal 2021 um durchschnittlich rund 1,5 Prozent pro Quartal zurück. Hingegen stagnierte sie in den wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen im gleichen Zeitraum und nahm im Jahresdurchschnitt 2020 sogar leicht um 0,3 Prozent zu. Diese Entwicklung ist sowohl in West- als auch in Ostdeutschland zu beobachten. Ab dem dritten Quartal 2021 setzte ein erneutes Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ein, das mit jedem Quartal an Dynamik gewann und ab dem vierten Quartal 2021 bis zum aktuellen Datenrand im zweiten Quartal 2022 den Beschäftigungsaufwuchs in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen übertraf. Dies ist sowohl für West- als auch für Ostdeutschland zu beobachten.
- 181** Der Unterschied in der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zwischen den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen während der Pandemie kann nicht ursächlich auf die Wirkung des Mindestlohns zurückgeführt werden. Vielmehr ist die Entwicklung die Folge davon, dass die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie im Rahmen der Lockdowns während der ersten und der zweiten Corona-Welle in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu stärkeren wirtschaftlichen Einschränkungen geführt haben als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen (vgl. Abschnitt 1.3). Caliendo et al. (2022, 2023) untersuchen unter Verwendung eines regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatzes und mittels eines Lockdown-Index, der anzeigt, in welchem Umfang die Ausübung von beruflichen Tätigkeiten potenziell durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie eingeschränkt wurde, ob die Effekte des Mindestlohns in Regionen mit unterschiedlicher Corona-Betroffenheit variieren. Die Autoren kommen zum Ergebnis, dass dies weder für die sozialversicherungspflichtige noch für die geringfügige Beschäftigung der Fall sei (ebd.: 64f.). Der gesetzliche Mindestlohn habe demnach keine Erklärungskraft für die Entwicklung der Beschäftigung während der Pandemie. Auch Isphording et al. (2022) können in ihrer Untersuchung keinen Zusammenhang zwischen der Wirkung des Mindestlohns und der Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten während der Pandemie nachweisen. In Betrieben, die stark

Abbildung 3.4: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

vom Lockdown betroffen waren, habe der Mindestlohn keine Effekte auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gehabt (ebd.: 63).

182 Mit Blick auf den Zeitraum vor der Corona-Pandemie deutet das höhere Wachstum in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen während des Jahres 2015 auf einen positiven Beschäftigungseffekt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hin (Abbildung 3.4). Die Erhöhungen des Mindestlohns zu Beginn der Jahre 2017 und 2019 bewirkten keinen neuerlichen Wachstumsschub. Eine deskriptive Auswertung zu Betrieben auf Grundlage der Daten des Beschäftigungsdatenspeichers sowie der Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes bestätigt dieses Ergebnis. Frentzen et al. (2018: 48) stellen für Betriebe, die vom Mindestlohn hoch betroffen waren, im Vergleich zu vom Mindestlohn wenig betroffenen Betrieben ein

größeres Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für die Jahre 2015 und 2016 fest. Das höhere Beschäftigungswachstum in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ab dem vierten Quartal 2021 stellt möglicherweise eine Wiederholung dieses Musters dar.

- 183** Eine Erklärung für das höhere Wachstum in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen bieten Bossler et al. (2020). Sie beleuchten die Möglichkeit, dass der Beschäftigungseffekt des Mindestlohns mit der jeweiligen Monopsonmacht auf dem Arbeitsmarkt variiert (vgl. dazu auch Abschnitt 1.5). Der vorhandenen Literatur folgend identifizieren sie den Einzelhandel und das Hotel- und Gaststättengewerbe als Wirtschaftszweige mit hoher Monopsonmacht (Bachmann und Frings 2017). Diese Wirtschaftszweige hätten ihren Ergebnissen zufolge eine geringere negative Reaktion auf die Einführung des Mindestlohns gezeigt als wettbewerbliche Wirtschaftszweige (Bossler et al. 2020: 32). Dieser Befund stellt einen möglichen Erklärungsbeitrag dafür dar, warum in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ein höheres Beschäftigungswachstum infolge der Mindestlohneinführung zu beobachten war als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen.
- 184** Einen weiteren Erklärungsbeitrag für die höhere Wachstumsdynamik in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen stellen Umwandlungs- und Reallokationseffekte des Mindestlohns dar. Mehrere Studien belegen, dass infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine Umwandlung von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stattgefunden hat (vgl. dazu Abschnitt 3.1.2). Analysen zu individuellen Beschäftigungsbewegungen zeigen außerdem einen Anstieg der Übergangswahrscheinlichkeiten zwischen Beschäftigungsverhältnissen derselben Beschäftigungsform bei ausbleibenden größeren Effekten auf die Übergangswahrscheinlichkeiten in Arbeitslosigkeit, was für eine Reallokation von Beschäftigten zwischen Betrieben im Nachgang der Mindestlohneinführung spricht (Isphording et al. 2022: 81). Dustmann et al. (2022) weisen ebenfalls auf Reallokationseffekte zwischen Betrieben hin, die auf die Einführung des Mindestlohns zurückgeführt werden können. Demnach seien vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte in größere Betrieben gewechselt, die einen höheren Anteil an sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung aufwiesen (ebd.: 298). Sowohl die Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als auch der Wechsel von Beschäftigten zwischen Betrieben können demnach als mögliche Ursachen für den Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gelten.

3.1.2 Ausschließlich geringfügige Beschäftigung

- 185** Die geringfügige Beschäftigung (sogenannte Minijobs) setzt sich aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob zusammen. Beide Formen sind im gewerblichen Bereich sowie in Privathaushalten vorzufinden. Im Falle der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung üben die Beschäftigten kein weiteres sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aus. Bei geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob wird der Minijob neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeführt. In Abgrenzung zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung besteht für geringfügig Beschäftigte keine individuelle Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Kranken-, Arbeitslosen- und Sozialen Pflegeversicherung. Von der Rentenversicherungspflicht ist eine Befreiung möglich. Betriebe können für geringfügig Beschäftigte kein Kurzarbeitergeld beantragen. Die Geringfügigkeit bemisst sich entweder nach der Höhe des regelmäßigen Arbeitsentgelts (seit 1. Oktober 2022 sind dies bis zu 520 Euro im Monat; sogenannte geringfügig entlohnte Beschäftigung) oder nach der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses (derzeit nicht länger als

70 Arbeitstage im Kalenderjahr; sogenannte kurzfristige Beschäftigung).⁴² Die geringfügig entlohnte Beschäftigung macht ungefähr 95 Prozent aller ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse aus.

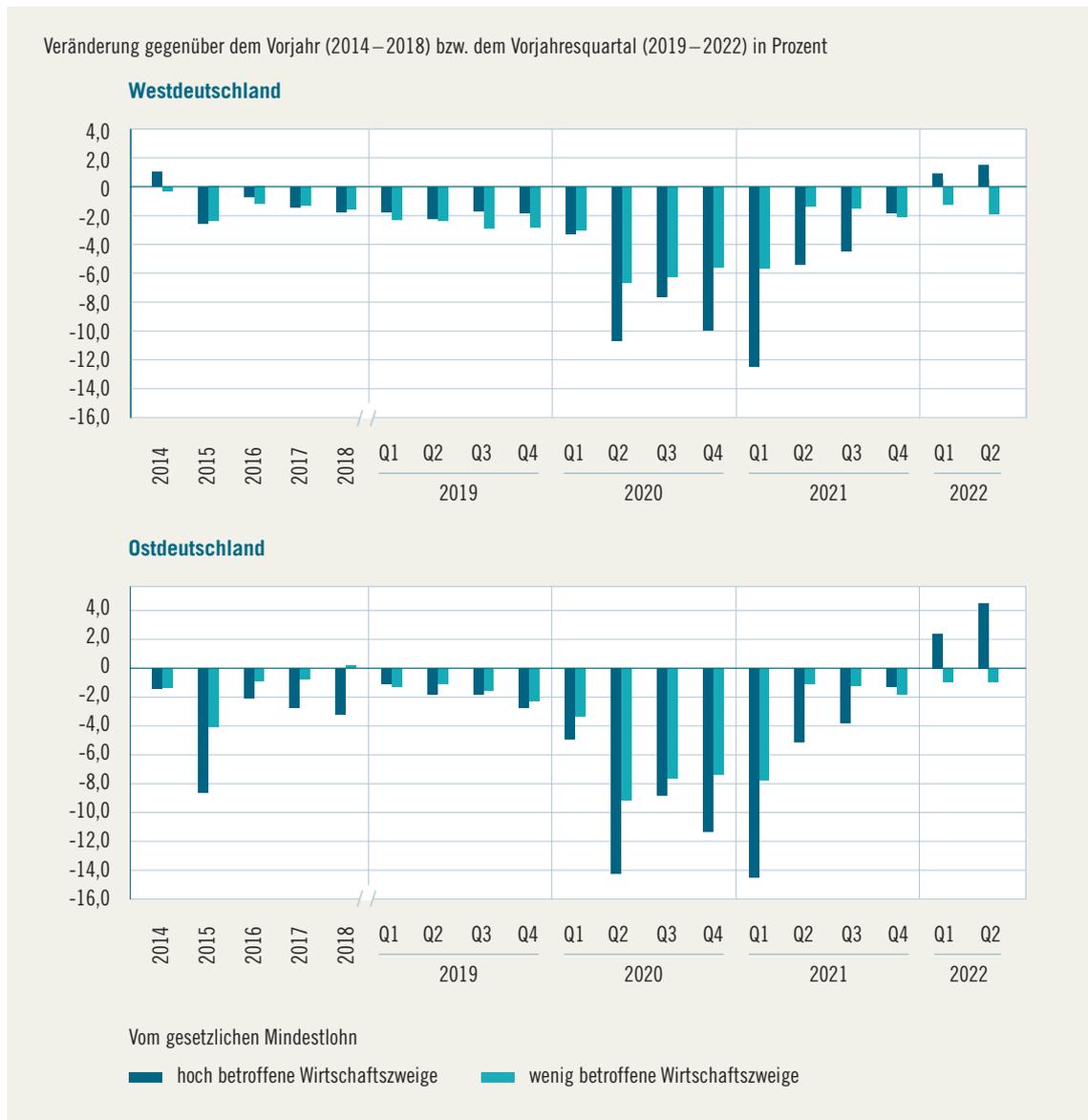
186 Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ist im Zeitraum seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kontinuierlich zurückgegangen. Während der Corona-Pandemie erfolgte ein weiterer starker Rückgang. Dieser spiegelt auch die fehlende Möglichkeit der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld für geringfügig Beschäftigte wider. Anders als bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung konnte der Bestand an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen während der Pandemie nicht durch Kurzarbeit stabilisiert werden. Vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im April 2014 gab es rund 4,9 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Dieser Bestand ist bis April 2019 auf zwischenzeitlich rund 4,5 Mio. Beschäftigte gesunken. Im Zuge der Corona-Pandemie nahm die Anzahl dieser Beschäftigten bis April 2021 weiter auf 4,0 Mio. ab und verblieb bis April 2022 auf diesem Niveau. In Ostdeutschland fiel der Rückgang während der Pandemie prozentual stärker aus als in Westdeutschland. Im April 2022 verzeichnete Ostdeutschland jedoch anders als Westdeutschland das erste Mal seit Einführung des Mindestlohns ein Wachstum der geringfügigen Beschäftigung im Vergleich zum Vorjahresmonat (vgl. Anhangtabelle A.2). Vom Bestand von rund 4 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigten im April 2022 entfielen rund 87 Prozent auf Westdeutschland, 60 Prozent waren weiblich und 44 Prozent waren in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen beschäftigt.

187 In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen fiel der Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung ab der Einführung der Eindämmungsmaßnahmen wegen der Corona-Pandemie am Ende des ersten Quartals 2020 insgesamt höher aus als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen (Abbildung 3.5). In Ostdeutschland war dies ausgeprägter der Fall als in Westdeutschland. In den wenig vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen war die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ebenfalls durchweg rückläufig. Anders als in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen, die in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2022 sowohl in West- als auch in Ostdeutschland das erste Mal seit Einführung des Mindestlohns einen Aufwuchs verzeichneten, waren die wenig betroffenen Wirtschaftszweige auch in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2022 von Beschäftigungsrückgängen gekennzeichnet. Insgesamt fiel die geringfügige Beschäftigung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen um rund 24 Prozent von 2,3 Mio. Beschäftigten im April 2014 auf rund 1,8 Mio. Beschäftigte im April 2022. In den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen fiel die ausschließlich geringfügige Beschäftigung um rund 17 Prozent von 2,7 Mio. im April 2014 auf 2,2 Mio. im April 2022.

188 Der Rückgang der geringfügigen Beschäftigung speiste sich mit Blick auf die Jahre 2015 bis 2020 zunächst in erster Linie aus einer sinkenden Zugangsquote in diese Beschäftigungsform. Während direkt nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2015 nach den Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels vor allem Abgänge von ausschließlich geringfügig Beschäftigten zu beobachten waren, gab es in der Folge weniger Zugänge in ausschließlich geringfügige Beschäftigung (vom Berge et al. 2018a). Dieser Befund wird auf Betriebsebene durch die Kausalstudien von Pestel et al. (2020: 67) und Ispording et al. (2022: 49f.) bestätigt. Vor allem mittelgroße (mit 5 bis 150 Beschäftigten) und große Betriebe (mit mehr als 150 Beschäftigten), die stärker vom Mindestlohn betroffen waren, hätten nach der Einführung des Mindestlohns weniger geringfügig Beschäftigte eingestellt. Demgegenüber seien für den Zeitraum ab der zweiten Jahreshälfte 2015 bis einschließlich des ersten Quartals 2020 keine vermehrten Abgänge aus der ausschließlich geringfügigen

⁴² Für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Oktober 2020 galt infolge des vom Gesetzgeber in Reaktion auf die Corona-Pandemie verabschiedeten Sozialschutz-Pakets eine erweiterte Dauer für die kurzfristige Beschäftigung von nicht länger als 115 Arbeitstagen im Kalenderjahr. Für den Zeitraum vom 1. März 2021 bis zum 31. Oktober 2021 galt eine erweiterte Dauer für die kurzfristige Beschäftigung von nicht länger als 102 Arbeitstagen im Kalenderjahr.

Abbildung 3.5: Veränderung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Beschäftigung in Abhängigkeit von der Mindestlohnbetreffenheit festzustellen (ebd.: 51). Erst mit der ersten Corona-Welle ab dem zweiten Quartal 2020 habe es einen substantiellen Anstieg der Abgänge aus dieser Beschäftigungsform gegeben, der bei Betrieben mit mehr Mindestlohnbeschäftigten höher ausfalle (ebd.).

- 189** Ob der Mindestlohn neben den Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie für den Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung während der Pandemie mitverantwortlich war, kann anhand der vorliegenden Befunde nicht abschließend bewertet werden. Anders als für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, für deren Entwicklung während der Pandemie der Mindestlohn keine Rolle spielte (vgl. Abschnitt 3.1.1), weisen die vorliegenden Kausalstudien für die ausschließlich geringfügige Beschäftigung

gung in unterschiedliche Richtungen. Isphording et al. (2022) identifizieren bei Betrieben mit einer hohen Lockdown-Betroffenheit einen statistisch signifikant stärkeren Rückgang der geringfügigen Beschäftigung in vom Mindestlohn höher betroffenen Betrieben als in weniger hoch vom Mindestlohn betroffenen Betrieben (ebd.: 64f.). Der Mindestlohn habe den Autoren zufolge während der Corona-Pandemie wesentlich zum Abbau der geringfügigen Beschäftigung beigetragen (ebd.: 49,65). Im Gegensatz dazu finden Caliendo et al. (2022, 2023) keinen Hinweis darauf, dass der Mindestlohn den Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung während der Pandemie verstärkt hätte. Ihren Analysen zufolge sei kein gesonderter Effekt des Mindestlohns auf die Abnahme der geringfügigen Beschäftigung in Regionen mit hoher Betroffenheit von den Lockdowns im Zeitraum bis Mitte des Jahres 2021 zu erkennen (ebd.: 64f.).

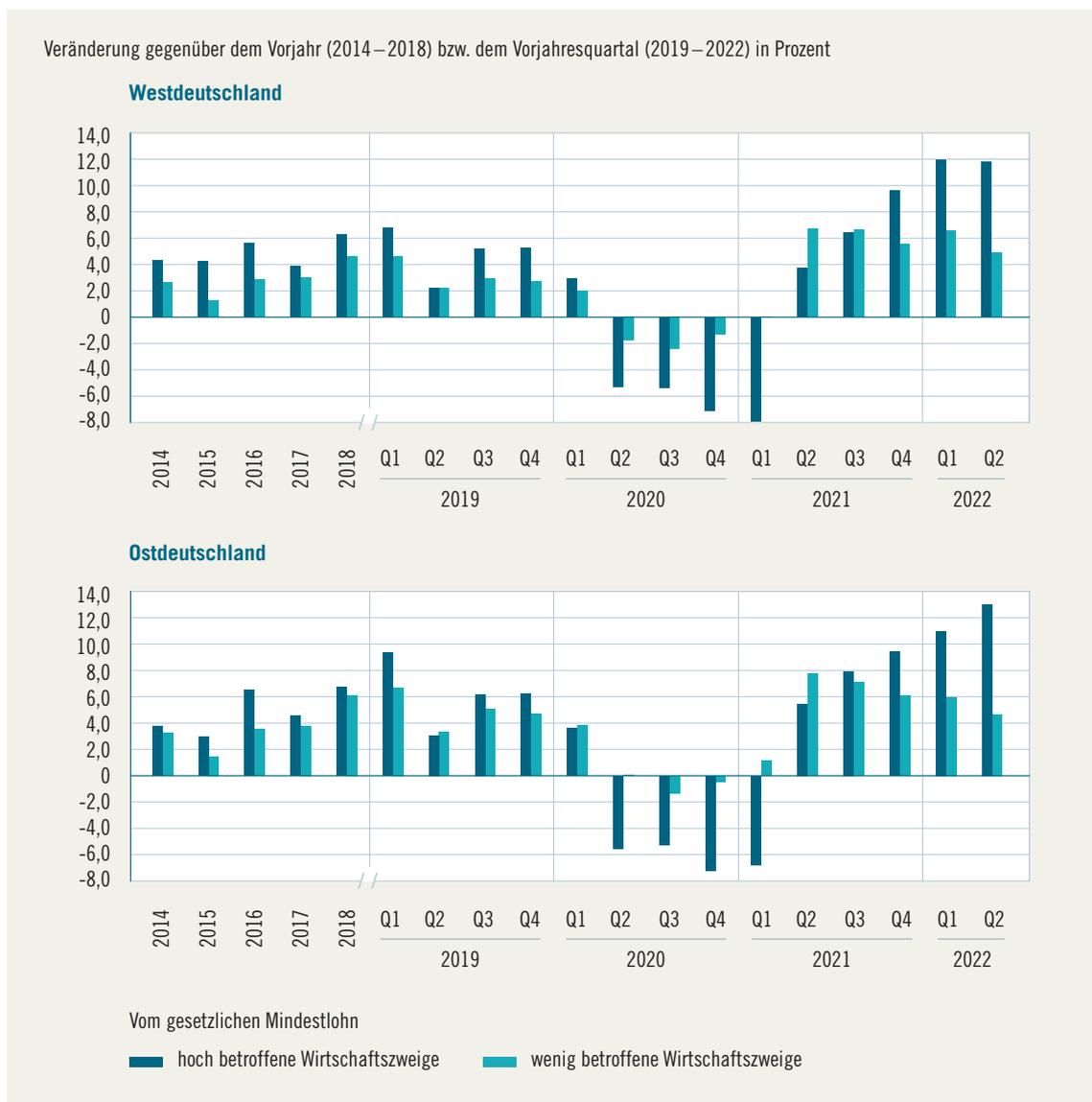
- 190** Die Abnahme der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war mit vermehrten Übergängen von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2015 verbunden. Die Gesamtanzahl der Übergänge in andere Erwerbsstatus hat sich im Januar 2015 im Vergleich zum Januar 2014 verdoppelt und lag damit deutlich höher als in den Vorjahren. Von den im Vergleich zum Vorjahr zusätzlichen Abgängen gingen rund 51 Prozent in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung über (Mindestlohnkommission 2016: 88f.). Nach dem Jahresbeginn 2015 haben sich die Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder auf das normale Maß reduziert. Den vorliegenden Untersuchungen zufolge erwiesen sich die aus der Umwandlung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Jahr 2015 resultierenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse als weitgehend stabil und erfolgten häufiger in Betrieben in Ostdeutschland sowie für Frauen und für Beschäftigte ab 45 Jahren (Mindestlohnkommission 2020: 93).

3.1.3 Geringfügige Beschäftigung im Nebenjob

- 191** Die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob ist seit dem Jahr 2014 bis zum Anfang des Jahres 2020 kontinuierlich angestiegen. Mit Beginn der Corona-Pandemie wies sie ab dem zweiten Quartal des Jahres 2020 bis Ende des Jahres 2020 sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland negative Wachstumsraten auf. Ab dem zweiten Quartal 2021 – und damit früher als die ausschließlich geringfügige und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – nahm sie wieder zu. Dabei verzeichnete sie im Zeitraum bis April 2022 ein Wachstum, das höher lag als vor der Pandemie (Abbildung 3.6). Von rund 2,4 Mio. Personen im April 2014 nahm die Anzahl der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob zunächst auf rund 2,9 Mio. Personen im April 2019 zu und erreichte nach einem Rückgang auf 2,8 Mio. geringfügig Beschäftigte im April 2020 einen neuen Höchststand von knapp 3,2 Mio. Personen im April 2022. Insgesamt fiel der Zuwachs in Ostdeutschland etwas stärker aus als in Westdeutschland. Zugleich war der zwischenzeitliche Rückgang während der Corona-Pandemie in Ostdeutschland ausgeprägter als in Westdeutschland (vgl. Anhangtabelle A.2). Mit rund 90 Prozent findet sich allerdings der größte Teil der geringfügigen Nebenjobs in Westdeutschland, sodass die Gesamtentwicklung maßgeblich durch die Dynamik in Westdeutschland geprägt war. Im April 2022 waren rund 54 Prozent der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob weiblich, rund 42 Prozent entfielen auf vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige.
- 192** Sowohl das Wachstum als auch der zwischenzeitliche Rückgang der Beschäftigten in geringfügigen Nebenjobs war in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen höher als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Das gilt für Westdeutschland wie für Ostdeutschland (Abbildung 3.6). Dabei ist zu beachten, dass nur knapp ein Viertel der Beschäftigten einen Nebenjob im gleichen Wirtschaftszweig wie die Hauptbeschäftigung ausübt (Klinger und Weber 2019). Die Beschäftigten, die im Nebenjob in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen tätig waren, arbeiteten in ihrer Hauptbeschäftigung folglich möglicherweise

in wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Mit Beginn der Pandemie sank in West- und Ostdeutschland die Anzahl der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob im zweiten Quartal 2020 um jeweils gut 5 Prozent in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Der Rückgang in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen fiel dagegen mit knapp 2 Prozent in Westdeutschland und einem Nullwachstum in Ostdeutschland schwächer aus. Der Rückgang im Zuge der zweiten Corona-Welle im ersten Quartal 2021 war mit knapp 8 Prozent in Westdeutschland und knapp 7 Prozent in Ostdeutschland in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen noch höher als im zweiten Quartal 2020. In den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen fand zu diesem Zeitpunkt bereits wieder ein geringes Wachstum der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob statt. In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen setzte das erneute Wachstum im zweiten Quartal 2021 ein und übertraf das Wachstum in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen ab dem dritten Quartal 2021.

Abbildung 3.6: Veränderung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetrefftheit ist in Info-Box 6 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 193** Der starke Rückgang der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen während der Corona-Pandemie ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass geringfügige Nebenjobs genauso wie die ausschließlich geringfügige Beschäftigung überdurchschnittlich häufig im Dienstleistungsbereich, etwa der Gastronomie, ausgeübt werden (Klinger und Weber 2019). Gleichzeitig waren diese Bereiche der Wirtschaft auch jene, die in besonderem Maße von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen waren (vgl. Abschnitt 3.1.2).
- 194** Die deskriptive Datenanalyse bietet keine Hinweise darauf, dass ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob und der Einführung oder den Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns besteht. Pestel et al. (2020: 30) bestätigen kausalanalytisch, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob gehabt habe. Auch eine mittelfristige Betrachtung bis in das Jahr 2022 verdeutlicht, dass der quantitativ kleine Effekt der Mindestlohneinführung auf die Beschäftigung vollständig auf die ausschließlich geringfügige Beschäftigung zurückzuführen sei. Für die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob hingegen könne kein Effekt des Mindestlohns ermittelt werden (Caliendo et al. 2023: 48; 2022: 40f.; Ipsphoring et al. 2022: 43f.).

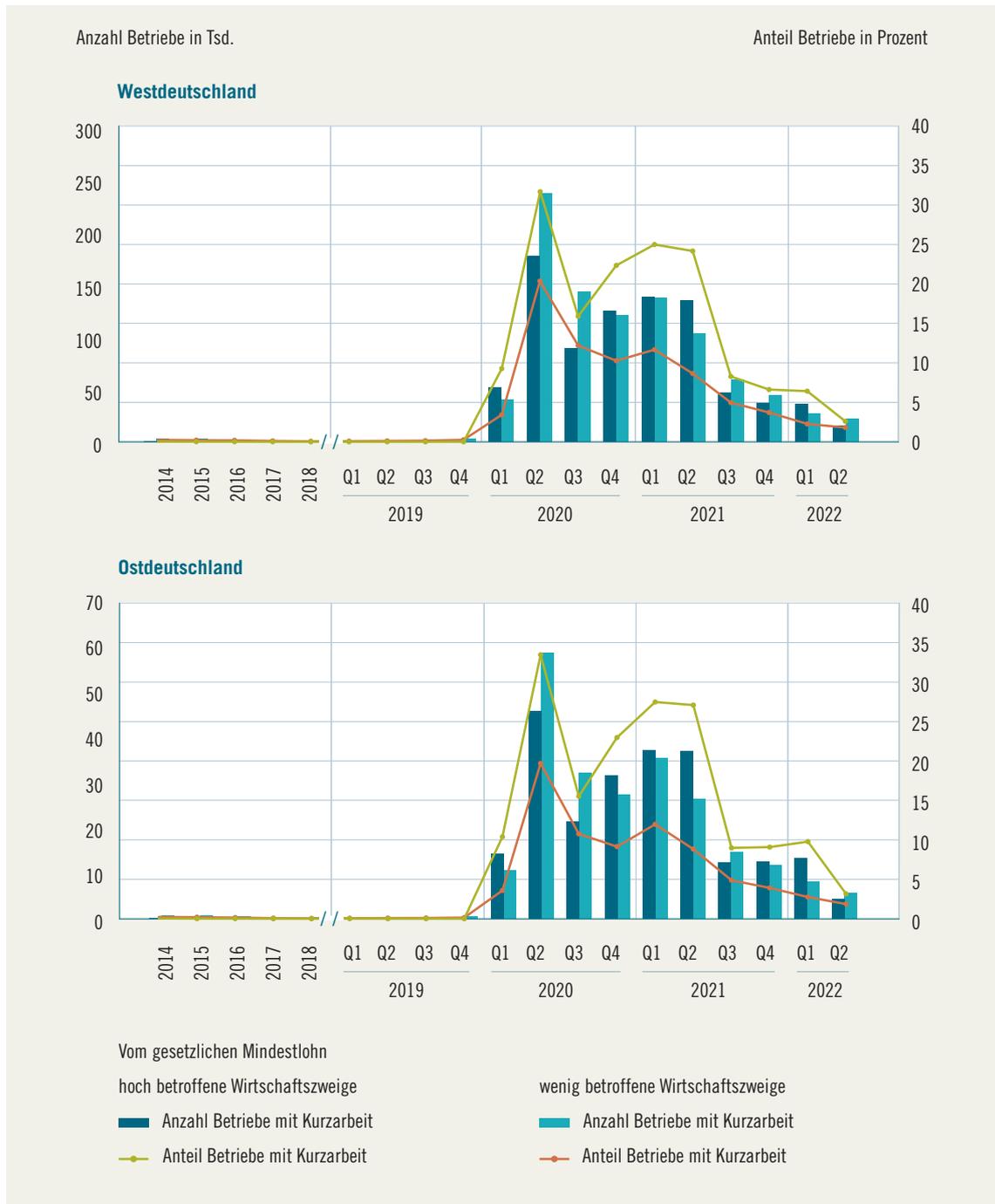
3.1.4 Kurzarbeit

- 195** Das Kurzarbeitergeld ist eine Lohnersatzleistung der Arbeitslosenversicherung, mit der Unterbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit bei vorübergehendem Arbeitsausfall vermieden werden soll. Anspruch auf das konjunkturelle Kurzarbeitergeld (Kug) besteht, wenn in Betrieben oder Betriebsabteilungen die regelmäßige betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit infolge wirtschaftlicher Ursachen oder eines unabwendbaren Ereignisses vorübergehend verkürzt wird. Der Antrag auf Kurzarbeitergeld kann von Betrieben mit mindestens einer versicherungspflichtigen Arbeitnehmerin oder einem versicherungspflichtigen Arbeitnehmer gestellt werden. Um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie abzumildern, beschloss die Bundesregierung im Jahr 2020 befristete Sonderregelungen, die wiederholt verlängert wurden. Der Zugang zum Kurzarbeitergeld wurde befristet und zuletzt bis Ende Juni 2023 erleichtert und auch dessen Bezugsdauer wurde befristet und zuletzt bis Juni 2022 von 12 auf bis zu 28 Monate verlängert. Die Höhe des Kurzarbeitergeldes wurde befristet und zuletzt bis Juni 2022 von 60 Prozent (67 Prozent mit mindestens einem Kind) des entfallenen Nettoentgelts auf 70 Prozent (77 Prozent) ab dem vierten Bezugsmonat und 80 Prozent (87 Prozent) ab dem siebten Bezugsmonat angehoben. Die während Kurzarbeit allein vom Betrieb zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge wurden bis Dezember 2021 zu 100 Prozent und von Januar bis März 2022 zu 50 Prozent erstattet. Zuschüsse von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zum Kurzarbeitergeld auf Basis von betrieblichen oder tariflichen Regelungen waren befristet bis Juni 2022 steuerfrei. Ab dem Jahr 2021 wurde Betrieben zudem befristet bis Juli 2023 ein Teil der Sozialversicherungsbeiträge für Beschäftigte in Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit erstattet.
- 196** Im Zuge der Corona-Pandemie nahmen Betriebe Kurzarbeit in erheblichem Umfang in Anspruch. Infolge des Lockdowns während der ersten Corona-Welle im Frühjahr 2020 stieg die Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeitergeldbezug auf einen historischen Höchststand an. Nach einem Rückgang im weiteren Jahresverlauf kam es aufgrund des nächsten Lockdowns während der zweiten Corona-Welle zu Beginn des Jahres 2021 erneut zu einem Anstieg von Kurzarbeit. Mit der schrittweisen Beendigung der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ging die Inanspruchnahme von Kurzarbeit bis zum zweiten Quartal 2022 sukzessive zurück. Sie verblieb jedoch auf einem im Vergleich zum Zeitraum vor Beginn der Corona-Pandemie höheren Niveau. Kurzarbeit während der Corona-Pandemie wurde häufiger in den vom gesetzlichen Mindestlohn

hoch betroffenen Wirtschaftszweigen genutzt, die besonders stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen waren.

- 197** Im ersten Quartal 2020 stieg die Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit sprunghaft an. Davor war für den Zeitraum der Jahre 2015 bis 2018 die Anzahl der Betriebe, die die Möglichkeit zur Kurzarbeit nutzten, sowie die Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeitergeldbezug stetig gesunken. Im zweiten Quartal 2020 gipfelte dieser Anstieg in insgesamt rund 520 Tsd. Betrieben, welche Kurzarbeit in Anspruch nahmen (Abbildung 3.7). Betriebe in vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen bildeten im ersten Lockdown in beiden Landesteilen zwar die Mehrheit der Betriebe mit Kurzarbeit. In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gab es jedoch mit rund 32 Prozent in Westdeutschland und rund 33 Prozent in Ostdeutschland einen höheren Anteil von Betrieben in Kurzarbeit als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen mit Anteilen von jeweils rund 20 Prozent. Im weiteren Verlauf der Pandemie ging die Anzahl der Betriebe mit Kurzarbeit zunächst wieder zurück. Während des zweiten Lockdowns im ersten und zweiten Quartal 2021 stieg der Umfang wieder auf rund 347 Tsd. Betriebe an. Erstmals nahmen mehr Betriebe aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen Kurzarbeit in Anspruch als Betriebe aus vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Mit einem Anteil von 25 Prozent in Westdeutschland und 27 Prozent in Ostdeutschland nutzten Betriebe in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen während der zweiten Corona-Welle Kurzarbeit deutlich häufiger als Betriebe in vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen (jeweils 12 Prozent). Dieser Unterschied lässt sich dadurch erklären, dass mit der Schließung von weiten Teilen des Einzelhandels, der Gastronomie und von Dienstleistungsbetrieben, wie z. B. Frisörsalons, Betriebe in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen auch vom zweiten Lockdown relativ stärker betroffen waren. Hingegen nutzten im ersten Lockdown im Frühjahr 2020 auch Betriebe der vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweige häufig Kurzarbeit. So stellte beispielsweise das Verarbeitende Gewerbe im Zuge des Versuchs, die Verbreitung des Virus durch ein Kontaktverbot zu verlangsamen, vielerorts die Produktion vorübergehend ein. Dies wiederholte sich im zweiten Lockdown nicht.
- 198** Insgesamt erreichte die Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeit mit knapp 6 Mio. Personen im April des Jahres 2020 ihren Höchststand. Von den Beschäftigten in Kurzarbeit waren 56 Prozent männlich und 44 Prozent weiblich. Die Beschäftigten in Kurzarbeitergeldbezug waren zu 29 Prozent in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen tätig. In rund 610 Tsd. Betrieben fand Kurzarbeit statt. Davon waren 61 Prozent Kleinbetriebe mit einem bis fünf Beschäftigten. 80 Prozent der Betriebe befanden sich in Westdeutschland und 45 Prozent waren in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen angesiedelt. Während des zweiten Lockdowns gab es im Februar 2021 mit knapp 3,4 Mio. Beschäftigten einen zweiten Höhepunkt des Kurzarbeitergeldbezugs. Der Anteil weiblicher Beschäftigter war dabei mit 50 Prozent im Vergleich zum ersten Lockdown höher. Mit einem Anteil von 44 Prozent arbeiteten auch mehr Beschäftigte in Kurzarbeitergeldbezug in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Von den rund 431 Tsd. Betrieben mit Kurzarbeit waren im Februar 2021 rund 64 Prozent Kleinbetriebe mit einem bis fünf Beschäftigten, 21 Prozent befanden sich in Ostdeutschland und 57 Prozent kamen aus vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen.
- 199** Der Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeitergeldbezug an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war über den gesamten Zeitraum der Pandemie in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen höher als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen (Abbildung 3.8). In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen erhielten in Westdeutschland im zweiten Quartal 2020 gut 24 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Kurzarbeitergeld. In Ostdeutschland waren es knapp 22 Prozent. In den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen war der Anteil in Westdeutschland mit gut 15 Prozent und in Ostdeutschland

Abbildung 3.7: Anzahl und Anteil der Betriebe mit Kurzarbeit an allen Betrieben in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen



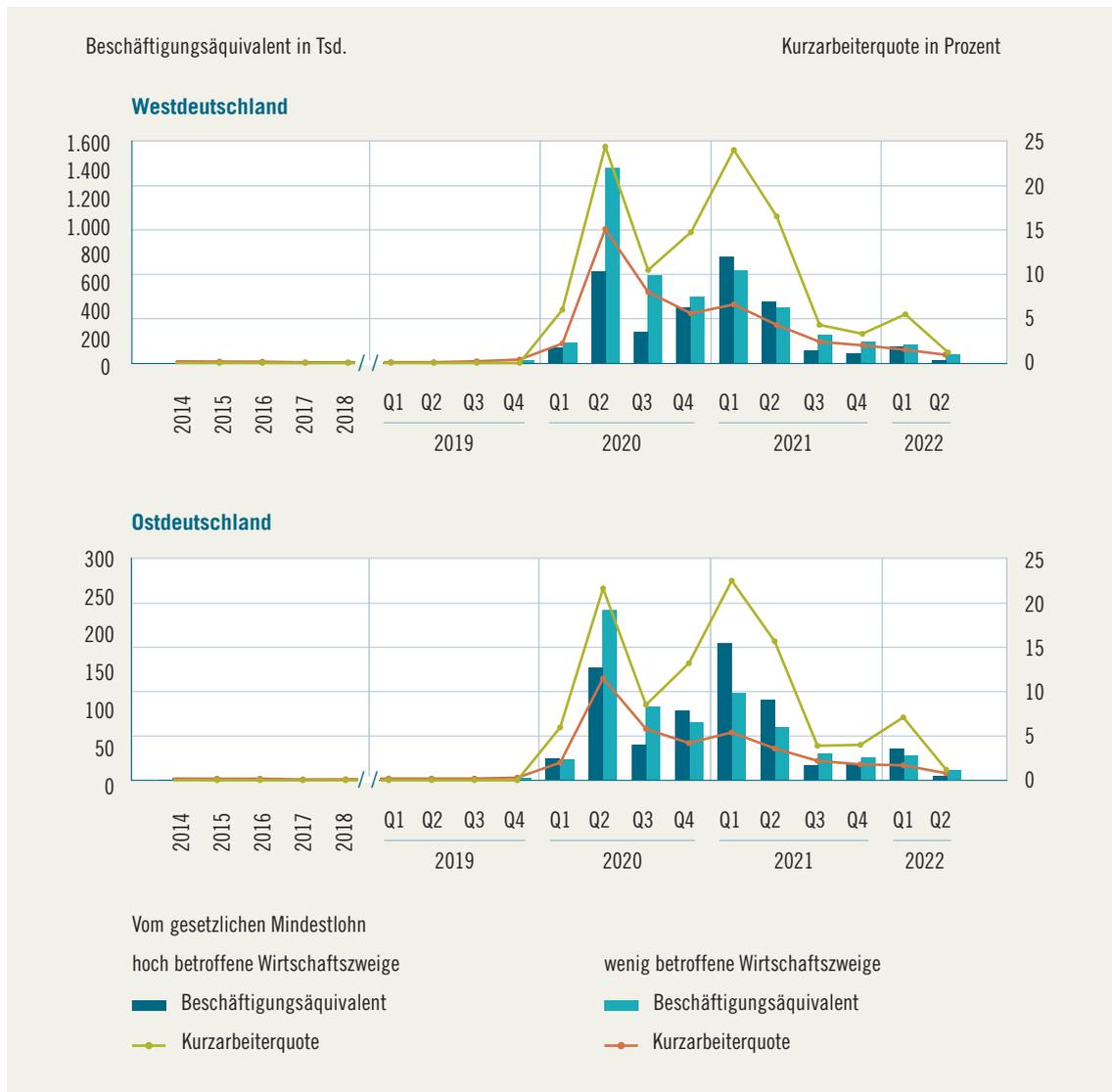
Anmerkung: Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben.
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

mit knapp 12 Prozent etwa halb so hoch. Während des zweiten Lockdowns erreichte die Kurzarbeiterquote in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit 24 Prozent in Westdeutschland und 23 Prozent in Ostdeutschland im ersten Quartal 2021 einen zweiten Höhepunkt.

- 200** Unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Arbeitsausfalls pro Betrieb mit Kurzarbeit⁴³ kann der Umfang der Kurzarbeit als Anzahl der Beschäftigten mit einem 100-prozentigen Arbeitsausfall beschrieben werden (Beschäftigungsäquivalente). Im ersten Quartal 2020 waren in Deutschland rund 5,4 Mio. Beschäftigte in Kurzarbeit. Der durchschnittliche Arbeitsausfall pro Betrieb mit Kurzarbeit betrug rund 44 Prozent. Dies ergibt eine Anzahl von rund 2,4 Mio. Beschäftigungsäquivalenten in Kurzarbeit. In West- und Ostdeutschland fand während des ersten Lockdowns im zweiten Quartal 2020 Kurzarbeit im Umfang von rund 2 Mio. bzw. rund 400 Tsd. Beschäftigungsäquivalenten statt, die mehrheitlich auf die vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweige entfielen (Abbildung 3.8). Während des zweiten Lockdowns im ersten Quartal 2021 fand Kurzarbeit im Umfang von rund 1,4 Mio. Beschäftigungsäquivalenten in West- und von rund 316 Tsd. Beschäftigungsäquivalenten in Ostdeutschland statt, von denen die Mehrheit auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige entfiel. Der Arbeitsausfall erreichte mit 67 Prozent und 68 Prozent pro Betrieb mit Kurzarbeit in West- bzw. in Ostdeutschland im ersten Quartal 2021 in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen seinen Höchststand. In den vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen lag der Arbeitsausfall mit 43 Prozent in Westdeutschland und 46 Prozent in Ostdeutschland im gleichen Zeitraum deutlich niedriger.
- 201** Auf Grundlage der monatlichen ifo-Konjunkturumfrage kommt das ifo-Institut für den Februar des Jahres 2021 ebenfalls zu dem Ergebnis, dass der durch Kurzarbeit bedingte Arbeitsausfall in verschiedenen Wirtschaftsbereichen sehr unterschiedlich ausgefallen sei. Die höchste Arbeitsreduktion sei im Gastgewerbe zu verzeichnen gewesen, wo der durchschnittliche Arbeitsausfall bei 47,5 Prozent gelegen habe. Hingegen habe der Arbeitsausfall im Produzierenden Gewerbe lediglich 2,4 Prozent betragen (Link und Sauer 2021).
- 202** Börschlein und Bossler (2021) untersuchen auf Grundlage der IAB-Stellenerhebung die Entwicklung der Nachfrage nach Arbeitskräften von Mindestlohnbetrieben im Vergleich zu anderen Betrieben. Auch nach der Berücksichtigung von betrieblichen Merkmalen wie der Branchenzugehörigkeit habe die Kurzarbeitsquote unter den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben deutlich höher als in übrigen Wirtschaftsteilen gelegen. Obwohl Mindestlohnbetriebe stärker von der Pandemie betroffen gewesen seien und häufiger Kurzarbeit in Anspruch genommen hätten, sei nicht davon auszugehen, dass der Mindestlohn für die Auswirkungen der Krise auf diese Betriebe ursächlich war (Börschlein und Bossler 2021).
- 203** Untersuchungen von Hohendanner (2022) auf Basis des IAB-Betriebspanels und von Kagerl und Ohlert (2021) auf Basis der Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid19-Krise“ (BeCovid) des IAB finden hinsichtlich der Anteile der Belegschaft, die in Kurzarbeit waren, für das Frühjahr des Jahres 2020 bzw. für den Beginn des Jahres 2021 einen höheren Anteil in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben als in Betrieben, die nicht vom Mindestlohn betroffen waren. Dass Mindestlohnbetriebe häufiger negativ von der Corona-Pandemie betroffen gewesen seien als die übrige Wirtschaft, sei laut der Autoren auf die Branchenzusammensetzung der Mindestlohnbetriebe und ihrer überdurchschnittlichen Betroffenheit von Eindämmungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und nicht auf direkte Effekte des Mindestlohns zurückzuführen.
- 204** Gemäß ihren Auswertungen anhand des „Hochfrequenten Online Personen Panel“ (HOPP) schließt Jaenichen (2021), dass die Häufigkeit von Kurzarbeit bei den Mindestlohnbeschäftigten in etwa dem Durchschnitt über alle Lohngruppen entsprochen habe. Dies gelte jedoch nicht in kleineren Betrieben. Hier sei der

⁴³ Der Arbeitsausfall bezeichnet den Anteil des Ist-Entgelts am Soll-Entgelt des einzelnen Beschäftigten in Prozent. Das Ist-Entgelt ist das Entgelt, das die kurzarbeitenden Beschäftigten eines Betriebes als tatsächlichen Arbeitslohn für ihre temporär verkürzte Arbeitsleistung erhalten. Das Soll-Entgelt ist das Entgelt, das den Beschäftigten in Kurzarbeit eines Betriebes als Bruttoarbeitslohn ohne Kurzarbeit zugestanden hätte (Bundesagentur für Arbeit 2021).

Abbildung 3.8: Kurzarbeiterquote und Beschäftigungsäquivalente in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben. Die Kurzarbeiterquote stellt den Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeitergeldbezug an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dar. Das Beschäftigungsäquivalent gibt an, für wie viele Beschäftigte pro Monat sich durch Kurzarbeit ein 100-prozentiger Arbeitsausfall ergeben hätte. Zur Ermittlung des Beschäftigungsäquivalents wird der durchschnittliche Arbeitsausfall in Prozent mit der Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeitergeldbezug multipliziert.
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Anteil Mindestlohnbeschäftigter weit überdurchschnittlich und nehme über die Lohngruppen kontinuierlich ab. Mindestlohnbeschäftigte seien im Durchschnitt mit einem größeren Anteil ihrer Arbeitszeit in Kurzarbeit als Beschäftigte mit höherem Arbeitsentgelt. Die Häufigkeit einer betrieblichen Zulage zum Kurzarbeitergeld nehme über die Lohngruppen hinweg kontinuierlich zu. Beschäftigte der obersten Lohngruppe hätten signifikant häufiger eine solche Zulage erhalten als Mindestlohnbeschäftigte.

205 Eine von der Mindestlohnkommission beauftragte Studie zu den Folgen der Corona-Pandemie auf Grundlage von leitfadengestützten Interviews mit Mindestlohnbeschäftigten und mit Verantwortlichen aus vom Mindest-

lohn betroffenen Betrieben ergab ein differenziertes Bild zur Nutzung von Kurzarbeit in diesen Betrieben (Kirchmann et al. 2022). In Branchen, die vollständig von den staatlich verordneten Schließungen betroffen waren (z. B. Sportdienstleistungen, Gastgewerbe, Frisör- und Kosmetiksalons), sei Kurzarbeit oftmals für die komplette Belegschaft (mit Ausnahme der geringfügig Beschäftigten) genutzt worden. In Branchen, die nur teilweise oder gar nicht von den Schließungen betroffen waren (z. B. bestimmte Segmente des Einzelhandels, die Herstellung von Back- und Teigwaren oder die Post-, Kurier- und Expressdienste) sei die Nutzung von Kurzarbeit hingegen zumeist nicht im gesamten Betrieb, sondern nur in einzelnen Abteilungen oder Funktionsbereichen erfolgt. Aus betrieblicher Sicht habe der Einsatz von Kurzarbeit geholfen, betriebsbedingte Kündigungen von Beschäftigten zu vermeiden und Fachkräfte für die Zeit nach der Kurzarbeit an den Betrieb zu binden (ebd.: 62f.). Für die Beschäftigten habe Kurzarbeit gleichwohl zu teils erheblichen Einkommensverlusten geführt. Dabei sei die Differenz nicht nur durch das im Vergleich zum regulären Verdienst geringere Kurzarbeitergeld, sondern auch durch den Wegfall von Trinkgeldern, insbesondere in der Gastronomie und in Frisör- und Kosmetiksalons, und den Wegfall von leistungsbezogenen Lohnbestandteilen, wie z. B. Provisionen, bedingt gewesen (ebd.: 64f.).

3.1.5 Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen

- 206** Die Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen weist insgesamt kaum Auffälligkeiten auf, die auf einen Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf bestimmte Personengruppen schließen lassen (vgl. Tabelle 3.2). Das Beschäftigungswachstum bei Frauen war im gesamten Beobachtungszeitraum geringer als dasjenige bei Männern. Der Rückgang der Gesamtbeschäftigung im April 2020 infolge der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie war bei Frauen etwas ausgeprägter als bei Männern. Die Beschäftigungserholung in den Jahren 2021 und 2022 fiel für Frauen etwas geringer aus. Ein Einfluss des Mindestlohns ist jedoch nicht offensichtlich. Die Kausalanalyse von Pestel et al. (2020) kommt für den Zeitraum vor Beginn der Corona-Pandemie zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten von Frauen und Männern nicht verändert habe. Für Männer habe es allenfalls einen kleinen negativen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit gegeben, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein. Der Anteil von Frauen an der betrieblichen Beschäftigung habe sich durch den Mindestlohn nicht verändert. Diese Ergebnisse werden in der weiterführenden Betrachtung bis in das Jahr 2022 von Caliendo et al. (2022, 2023) bestätigt. Demnach hätten für die Gesamtbeschäftigung keine heterogenen Effekte nach Geschlecht festgestellt werden können. Lediglich der Rückgang der geringfügigen Beschäftigung sei für Männer etwas stärker ausgeprägt gewesen als für Frauen.
- 207** Die Entwicklung der Beschäftigung nach Altersgruppen bis zum Jahr 2020 dürfte vornehmlich durch den demografischen Wandel und die Anhebung des Renteneintrittsalters verursacht sein. Die Anzahl von Beschäftigten ab 55 Jahren ist zwischen April 2014 und April 2019 stark angestiegen. Auch im ersten Jahr der Corona-Pandemie, in dem die Beschäftigung unter allen übrigen Altersgruppen zurückging, verzeichneten die beiden Altersgruppen der über 55-jährigen Beschäftigten einen Beschäftigungsanstieg, der in den Jahren 2021 und 2022 zusätzliche Dynamik gewann. Im Jahr der Einführung des Mindestlohns ging die Beschäftigung in der Gruppe der 15- bis 17-Jährigen zurück. Da Minderjährige ohne Berufsausbildung vom Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns ausgenommen sind, ist ein direkter Zusammenhang zwischen ihrem Beschäftigungsrückgang und dem Mindestlohn zunächst unwahrscheinlich. Die Beschäftigung von Jugendlichen wuchs im weiteren Verlauf bis April 2019 nur schwach und schrumpfte im April der Jahre 2020 und 2021 mit knapp 14 Prozent bzw. 8 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat stärker als in anderen Altersgruppen. Der deutliche Beschäftigungsrückgang während der Corona-Pandemie hängt damit zusammen, dass Jugendliche besonders häufig geringfügig beschäftigt sind und diese Beschäftigungsform wäh-

rend der Corona-Pandemie stark rückläufig war. Im Jahr 2022 wuchs die Beschäftigung der minderjährigen Erwerbstätigen dann mit rund 31 Prozent außerordentlich stark und übertraf das Wachstum in anderen Altersgruppen um ein Vielfaches. Da es sich jedoch mit rund 272 Tsd. Beschäftigten im April 2022 um eine zahlenmäßig sehr kleine Gruppe handelt, hat dies die Gesamtentwicklung nur unwesentlich beeinflusst.

208 Die vorliegenden Kausalanalysen zum Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung einzelner Altersgruppen weisen uneinheitliche Ergebnisse auf. Während sich bei Stechert (2018) in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen für die Gesamtbeschäftigung und für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beim Vergleich unterschiedlich vom Mindestlohn betroffener Regionen negative Effekte des gesetzlichen Mindestlohns zeigen, finden Bonin et al. (2018) keine statistisch signifikanten Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf einzelne Altersgruppen. Pestel et al. (2020: 42) kommen zu dem Ergebnis, dass mindestlohnbedingt die Anzahl der geringfügig beschäftigten 25- bis 54-Jährigen um 1,3 Prozent gesunken sei. Auf Betriebsebene und bezogen auf die Gesamtbeschäftigung identifizieren die Autoren jedoch eine Zunahme des Anteils der 25- bis 54-jährigen Beschäftigten. Der Anteil der Beschäftigten, die jünger als 25 Jahre waren, sei hingegen gesunken (Pestel et al. 2020: 66). Dieser Effekt sei in Kleinbetrieben mit einem bis neun Beschäftigten besonders ausgeprägt gewesen. Für den mittelfristigen Zeitraum seit Einführung des Mindestlohns bis Mitte des Jahres 2022 finden Caliendo et al. (2023) einen negativen Effekt für die Beschäftigten von 15 bis 24 Jahren in Höhe von 1,3 Prozent für die Gesamtbeschäftigung und von 4,6 Prozent für die geringfügige Beschäftigung. Bei dieser Altersgruppe sei allerdings zu berücksichtigen, dass die Altersabgrenzung nicht deckungsgleich mit dem Geltungsbereich des Mindestlohns sei. Die Aussagekraft der Koeffizienten sei deshalb beschränkt (ebd.: 54). Die Gruppe der Beschäftigten von 25 bis 54 Jahren weist keinen statistisch signifikanten Effekt auf. Auf Grundlage der vorliegenden Studienergebnisse ist folglich keine abschließende Aussage darüber möglich, wie sich der Mindestlohn auf die Beschäftigungsentwicklung einzelner Altersgruppen ausgewirkt hat.

209 Eine Differenzierung der Beschäftigung nach dem Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit⁴⁴ kann aufgrund von Umstellungen des Erhebungsverfahrens in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erst ab dem Jahr 2016 interpretiert werden. Die Datenreihe verdeutlicht, dass Expertentätigkeiten über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg das am stärksten wachsende Beschäftigungssegment waren, gefolgt von Spezialisten- und Helfertätigkeiten. Die Beschäftigung unter Expertinnen und Experten sowie Spezialistinnen und Spezialisten wuchs auch während der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 weiter, allerdings mit etwas geringerer Dynamik. Letztere wiesen dann im Jahr 2022 mit fast 7 Prozent ein besonders kräftiges Wachstum auf. Die Anzahl der beschäftigten Helferinnen und Helfer nahm bereits im Jahr 2019 schwächer im Vergleich zu den Vorjahren zu und ging im ersten Pandemiejahr um 3,7 Prozent zurück. Im April 2021 stieg die Beschäftigung von Helferinnen und Helfern wieder an und wuchs bis April 2022 kräftig um 5,7 Prozent. Das Wachstum von Fachkrafttätigkeiten war bis zum Jahr 2019 am schwächsten ausgeprägt und fiel zwischen den Jahren 2020 und 2022 leicht negativ aus. Ein Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsentwicklung nach Anforderungsniveaus und den Anpassungen des Mindestlohns lässt sich deskriptiv jedoch nicht feststellen.

⁴⁴ Nach der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) werden die Anforderungsniveaus von beruflichen Tätigkeiten entsprechend ihrer Komplexität nach Helfer-, Fachkraft-, Experten- und Spezialistentätigkeit unterschieden. Die Anforderungsniveaus sind für einen bestimmten Beruf typisch und unabhängig von der formalen Qualifikation der Person, die die Tätigkeit ausübt. Als formale Qualifikation für das Anforderungsniveau der Helfertätigkeit sind keine oder eine 1-jährige Berufsausbildungen typisch, für das Niveau der Fachkrafttätigkeit eine mindestens zweijährige Berufsausbildung, für das Niveau der Expertentätigkeit eine Ausbildung zum Meister oder Techniker und für das Niveau der Spezialistentätigkeit ein mindestens vierjähriges Studium (Bundesagentur für Arbeit 2023).

Tabelle 3.2: Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach soziodemografischen Merkmalen

Deutschland	Bestand		Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)						
	April 2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	In Tsd.	In Prozent							
Insgesamt	33.528	1,4	1,9	1,8	2,0	1,3	-1,0	0,3	2,0
Frauen	16.439	1,3	1,6	1,4	1,5	1,0	-1,2	0,1	1,9
Männer	17.089	1,5	2,1	2,2	2,5	1,6	-0,9	0,5	2,0
15–17 Jahre*	280	-9,0	-1,9	0,7	0,1	3,5	-13,7	-7,8	31,1
18–24 Jahre	2.711	-0,1	0,7	2,2	3,5	1,9	-4,7	1,0	2,4
25–54 Jahre	23.871	0,7	1,0	0,6	0,6	0,0	-1,9	-0,7	0,8
55–64 Jahre	5.874	4,3	4,9	5,2	5,2	5,0	2,9	2,8	3,6
65 Jahre und älter	1.072	4,6	7,0	7,2	7,1	6,2	-0,2	2,0	5,6
Helfer**	6.361	3,7	2,3	2,4	2,4	0,3	-3,7	0,7	5,7
Fachkraft**	18.825	1,1	1,3	1,2	1,5	1,1	-1,2	-0,5	-0,6
Spezialist**	3.929	1,7	2,5	2,4	2,3	1,9	1,1	1,5	6,7
Experte**	3.898	2,5	3,4	3,3	3,6	3,8	2,1	2,1	3,3
keine Angabe**	514	-26,7	-1,2	0,8	0,1	-1,3	-3,3	-1,5	-4,0
Deutsche	30.512	0,7	1,1	1,0	1,0	0,6	-1,3	-0,3	0,9
EU-Staatsangehörige	1.532	13,6	11,9	9,1	9,2	5,7	-0,3	3,4	4,4
Nicht-EU-Staats- angehörige	1.450	3,6	6,3	9,1	11,4	8,8	2,8	5,2	15,5

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9.

* Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt. Die Personen sind in anderen Kategorien als der Alterskategorie nicht enthalten.

** Vorjahresvergleiche bis einschließlich 2015 sind nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wegen der Umstellung des Erhebungsverfahrens im Jahr 2012 nicht sinnvoll.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

210 Die Kausalstudien von Pestel et al. (2020) und Caliendo et al. (2023, 2022) differenzieren den Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung nach den Anforderungsniveaus der Tätigkeiten. Pestel et al. (2020: 40) zufolge habe der gesetzliche Mindestlohn einen negativen Effekt auf Tätigkeiten auf Fachkraft-niveau gehabt, der insbesondere die geringfügige Beschäftigung auf diesem Anforderungsniveau betroffen habe. Diese Wirkung lasse sich auch bei der Betrachtung bis in das Jahr 2022 beobachten (Caliendo et al. 2023: 53; 2022). Während Pestel et al. (2020) keinen statistisch signifikanten Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung mit anderen Anforderungsniveaus feststellen konnten, finden Caliendo et al. (2023: 54f.) einen negativen Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung von Expertinnen und Experten sowie Spezialistinnen und Spezialisten. Zudem habe es einen positiven Mindestlohneffekt auf die sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung der Gruppe der Helferinnen und Helfer gegeben. Letzteres könne laut der Studie auf Umwandlungstendenzen von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen hindeuten. Pestel et al. (2020) ermitteln zudem, dass sich der Anteil von routineintensiven Tätigkeiten, die automatisiert werden könnten, in vom Mindestlohn hoch betroffenen Betrieben nicht verändert habe (Pestel et al. 2020: 70ff.). Die Befürchtung, dass sich die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns besonders negativ auf die Entwicklung der

Beschäftigung in Einfach Tätigkeiten auswirkt (Arni et al. 2014a), bestätigt sich auf Grundlage der bisher vorliegenden Daten und Studien damit nicht.

- 211** Die Entwicklung der Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit dürfte ebenfalls vorrangig durch andere Faktoren als den gesetzlichen Mindestlohn beeinflusst sein. Die Anzahl ausländischer Beschäftigter hat sich von 2,7 Mio. Personen im Jahr 2014 auf 5,3 Mio. Personen im Jahr 2022 fast verdoppelt. Das Beschäftigungswachstum ist auf die vermehrte Zuwanderung der vergangenen Jahre aus EU-Mitgliedstaaten sowie aus dem nicht europäischen Ausland, insbesondere im Kontext der Aufnahme von Geflüchteten, zurückzuführen. Das anfänglich starke Wachstum der beschäftigten EU-Staatsangehörigen ging bis zum Jahr 2019 kontinuierlich zurück, verblieb aber auf einem hohen Niveau. Im ersten Jahr der Pandemie schrumpfte die Beschäftigung von EU-Staatsangehörigen leicht, nahm aber in den Jahren 2021 und 2022 erneut zu. Das Beschäftigungswachstum von Nicht-EU-Staatsangehörigen blieb auch während der Pandemie positiv und erreichte im April 2022 im Vergleich zum Vorjahresmonat einen Wert von 15,5 Prozent.
- 212** Die Beschäftigungsentwicklung von Nicht-EU-Staatsangehörigen wird maßgeblich durch den Eintritt von Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt bestimmt. Dabei handelt es sich einerseits um die seit dem Jahr 2015 vermehrt nach Deutschland geflüchteten Personen aus Syrien, Afghanistan und anderen Asylzugangsländern. Andererseits traten vermehrt Ukrainerinnen und Ukrainer in den deutschen Arbeitsmarkt ein, die seit Februar 2022 infolge des Krieges Russlands gegen die Ukraine in Deutschland Schutz gesucht haben. Im Oktober 2022 stieg die Beschäftigung von Personen aus den acht herkunftsstärksten Asylzugangsländern um rund 13 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat auf rund 600 Tsd. Personen an (Brücker et al. 2023).⁴⁵ Die Beschäftigung von Ukrainerinnen und Ukrainern hat im gleichen Zeitraum um knapp 130 Prozent auf rund 148 Tsd. Beschäftigte zugenommen. Die Verdienste von erwerbstätigen Geflüchteten liegen häufig im Niedrig- und im Mindestlohnbereich (Bruttel und Ohlert 2020; Ohlert und Bruttel 2018). Rund zwei Drittel der Vollzeitbeschäftigten aus den acht Hauptherkunftsländern waren Ende des Jahres 2019 im unteren Entgeltbereich beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2020a). Von den Geflüchteten aus den Hauptherkunftsländern, die aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung übergegangen sind, fand mehr als ein Drittel eine Anstellung in der Arbeitnehmerüberlassung, gefolgt von Beschäftigungsverhältnissen in Unternehmen, die wirtschaftliche Dienstleistungen erbrachten (u. a. Reinigung, Hausmeisterdienste oder gärtnerische Dienstleistungen), und dem Gastgewerbe (Bundesagentur für Arbeit 2020b).
- 213** Die Möglichkeiten zur Untersuchung von kausalen Wirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf Geflüchtete sind aufgrund der Datenlage beschränkt (Mindestlohnkommission 2018: 103f.; vgl. ausführlich Ohlert und Bruttel 2018). Aus Unternehmensbefragungen geht hervor, dass fehlende Sprachkenntnisse und mangelnde Qualifikation als größte Hürden für eine Beschäftigung von Geflüchteten wahrgenommen werden. Der gesetzliche Mindestlohn wurde dagegen von den Befragten als nachrangig eingestuft (Hüther und Geis 2016; Garnitz und Wohlrabe 2016; Battisti et al. 2015).

⁴⁵ Um den Kreis der Geflüchteten abzugrenzen, wird in der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit zumeist die Nationalität von Asylsuchenden herangezogen. Dabei werden üblicherweise die acht nicht europäischen Hauptherkunftsländer von Asylsuchenden zur Gruppe der „Asylherkunftsländer“ zusammengefasst. Diese sind Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

3.1.6 Ergebnisse der Wirkungsforschung zu Beschäftigungseffekten

214 Über die Zeitreihenanalysen hinaus erlauben ökonometrische Wirkungsanalysen kausale Aussagen über die Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung. Sie identifizieren und messen auf Basis ökonometrischer Modelle den Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns isoliert von anderen Einflussfaktoren. Dabei wird in der Regel der Differenz-von-Differenzen-Ansatz gewählt, bei dem die Entwicklung der Beschäftigung einer Gruppe, die hoch vom Mindestlohn betroffen ist, mit der Beschäftigungsentwicklung einer Kontrollgruppe verglichen wird, die nicht oder wenig vom Mindestlohn betroffen ist (vgl. Abschnitt 1.6 und Info-Box 4). Es liegen eine Reihe solcher Untersuchungen vor, die auf unterschiedliche Datensätze zurückgreifen. Sie untersuchen den Effekt des gesetzlichen Mindestlohns entweder in der kurzen Frist nach seiner Einführung in den Jahren 2015 und 2016, in der mittleren Frist unter Einbeziehung der Mindestlohnerhöhungen der Jahre 2017 und 2019 oder bis längstens zum Jahr 2022 (Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3: Studien zur Beschäftigungswirkung des gesetzlichen Mindestlohns

	Kurze Frist (Jahre 2015 und 2016)			Mittlere Frist (bis längstens zum Jahr 2022)		
	Rückgang	Kein statistisch signifikanter Effekt	Anstieg	Rückgang	Kein statistisch signifikanter Effekt	Anstieg
Sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigte	Caliendo et al. (2018)	Bonin et al. (2018) Schmitz (2019)	Stechert (2018) Garloff (2019) Holtemöller und Pohle (2019)		Friedrich (2020) Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022) Caliendo et al. (2023)	
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte	Bonin et al. (2018) Caliendo et al. (2018) Stechert (2018) Garloff (2019) Holtemöller und Pohle (2019) Schmitz (2019)			Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022) Caliendo et al. (2023)	Friedrich (2020)	
Gesamtbeschäftigung (Sozialversicherungspflichtig und ausschließlich geringfügig Beschäftigte)	Bonin et al. (2018) Bossler et al. (2018) Caliendo et al. (2018) Bossler und Gerner (2019)	Garloff (2019) Link (2019) Dustmann et al. (2022)	Ahlfeldt et al. (2018) Stechert (2018)	Bossler et al. (2020) Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022) Caliendo et al. (2023)	Bossler et al. (2022) Bossler und Schank (2022)	

Anmerkung: Für die Studien von Bonin et al. (2018), Dustmann et al. (2022) und Pestel et al. (2020) werden jeweils die Ergebnisse aus deren regionalen Differenz-von-Differenzen-Schätzung verwendet.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der genannten Veröffentlichungen.

215 Annähernd alle Forschungsarbeiten zeigen einen mindestlohnbedingten Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung auf. Dies gilt für die kurze, mittlere sowie die lange Frist und stimmt mit den Ergebnissen der deskriptiven Zeitreihenanalyse in den vorherigen Abschnitten überein. Uneinheitliche Befunde

liegen bezüglich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vor. Hier identifizieren die verschiedenen Kausalstudien in der kurzen Frist positive und negative, aber oftmals keine statistisch signifikanten Effekte des gesetzlichen Mindestlohns. Die Größenordnungen der positiven oder negativen Effekte fallen dabei im Verhältnis zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gering aus. Die Studien, die den Effekt des Mindestlohns auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der mittleren Frist untersuchen, kommen zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn keine statistisch signifikanten oder leicht positive Effekte gehabt habe. Der Effekt auf die Gesamtbeschäftigung, d. h. auf die Summe aus ausschließlich geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, spiegelt die Heterogenität der Ergebnisse für die einzelnen Beschäftigungsformen wider. Ein Rückgang der Gesamtbeschäftigung ist dabei in der Regel durch den negativen Effekt des Mindestlohns auf die ausschließlich geringfügige Beschäftigung getrieben.

- 216** Bereits im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission wurden Studien, welche die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns in der kurzen Frist untersucht haben und deren Untersuchungsgegenstand ausnahmslos die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war, hinsichtlich ihrer Ergebnisse, der Datenbasis und der Identifikationsstrategie zum größten Teil vorgestellt (Mindestlohnkommission 2018: 99ff.). Dies umfasste die Studien von Bonin (2018), Bossler et al. (2018), Caliendo et al. (2018), Stechert (2018), Garloff (2019), Schmitz (2019) sowie Bossler und Gerner (2020). Nach Berechnungen von Börschlein und Bossler (2019) ergeben sich aus diesen Forschungsarbeiten absolute Beschäftigungseffekte des Mindestlohns auf die Gesamtbeschäftigung, die zwischen einem Zugewinn von rund 11 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen und einem Verlust von rund 200 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen variieren.
- 217** Im Dritten Bericht der Mindestlohnkommission wurden weitere Forschungsarbeiten, die die Literatur um zusätzliche Analysen zu den kurzfristigen und den mittelfristigen Auswirkungen des Mindestlohns ergänzen, ausführlich beleuchtet. Dies schloss die Forschungsarbeit von Dustmann et al. (2022) zu kurzfristigen Beschäftigungseffekten und Reallokationseffekten zwischen Betrieben, eine Studie von Holtemöller und Pohle (2019) auf Grundlage eines Vergleichs des Ist-Zustands mit einem hochgerechneten Trend, der ein hypothetisches Szenario ohne Einführung des Mindestlohns beschreibt, sowie von Ahlfeldt et al. (2018) und Link (2019) auf Kreisebene ein. Ergänzt wurden diese Forschungsarbeiten durch Studien zu mittelfristigen Betrachtungen von Bossler et al. (2020), Friedrich (2020) und Pestel et al. (2020). Zudem wurden die Befunde einer qualitativen Studie von Koch et al. (2020) zu den Reaktionen von Betrieben und Beschäftigten auf die Einführung sowie die Erhöhungen des Mindestlohns vorgestellt.
- 218** Nach dem Erscheinen des Dritten Berichts der Mindestlohnkommission veröffentlichte Untersuchungen zur Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns in der mittleren Frist beleuchten einerseits die Effekte der Einführung des Mindestlohns über das Jahr 2016 hinaus und andererseits die Effekte der Erhöhungen des Mindestlohns in den Jahren 2017 bis 2022. Dazu liegen derzeit neun Forschungsarbeiten vor. Bossler und Schank (2022) analysieren auf Basis der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) und der Angaben zur Arbeitszeit für das Jahr 2013 aus der Unfallversicherung Effekte der Mindestlohneinführung bis zum Jahr 2017. Ihre regionalen Differenz-von-Differenzen-Analysen zeigen keine signifikanten Beschäftigungswirkungen.
- 219** Caliendo et al. (2022) und Caliendo et al. (2023) schließen hinsichtlich des Untersuchungsdesigns und der Datenbasis an Bonin et al. (2018) sowie Pestel et al. (2020) an und erweitern den Beobachtungszeitraum bis zum ersten Quartal des Jahres 2022. Die Autorinnen und Autoren nutzen Daten der Verdienststrukturerhebungen (VSE) 2014 und 2018 zur Messung der Betroffenheit von der Einführung des Mindestlohns und zur Messung der Betroffenheit von den Erhöhungen des Mindestlohns in den Jahren 2019 bis 2022. Dazu berechnen sie die Lohnlücke, die sich als durchschnittliche Differenz zwischen den Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns in einer Region und dem gesetzlichen Mindestlohn im Jahr 2014 bzw. im Jahr 2018

errechnen lässt. Sie teilen Arbeitsmarktregionen in eine Gruppe mit hoher und eine Gruppe mit niedriger Mindestlohn Betroffenheit ein und vergleichen diese. In Bezug auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bestätigen ihre Ergebnisse bisherige Befunde für die kurze und mittlere Frist von Bonin et al. (2018) und Pestel et al. (2020). Die Einführung habe im Zeitraum bis zum Jahr 2022 keinen statistisch signifikanten Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gehabt, während die ausschließlich geringfügige Beschäftigung zurückgegangen sei. Demnach sei nach der Einführung des Mindestlohns bis zum ersten Quartal 2022 die geringfügige Beschäftigung in Regionen mit relativ hoher Mindestlohn Betroffenheit im Durchschnitt um 2,3 Prozent niedriger gewesen als in Regionen mit relativ geringer Betroffenheit (Caliendo et al. 2023: 46). Auf die Gesamtbeschäftigung habe der Mindestlohn im Zeitraum bis zum ersten Quartal 2022 einen negativen Effekt gehabt. Dieser sei jedoch hinsichtlich der Größenordnung relativ klein ausgefallen: Regionen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit hätten infolge der Einführung des Mindestlohns eine um 0,7 Prozent geringere Gesamtbeschäftigung als Regionen mit niedriger Betroffenheit (ebd.). Im Vergleich zur Vorstudie, deren Analysezeitraum im ersten Quartal 2021 endete, habe sich der Effekt zwar leicht um 0,1 Prozentpunkte erhöht (Caliendo et al. 2022: 39ff.). Verglichen mit früheren Studien mit einem Untersuchungszeitraum bis zum ersten Quartal 2019 (z. B. Pestel et al. 2020) habe sich der Effekt jedoch leicht abgeschwächt. Diese mindestlohnbedingte Auswirkung auf die Gesamtbeschäftigung sei vollständig auf die ausschließlich geringfügige Beschäftigung zurückzuführen, deren Rückgang sich verstärkt habe (Caliendo et al. 2023: 47).

- 220** Eine gesonderte Untersuchung im Rahmen desselben Forschungsprojekts, welche die Dynamik des regionalen BIP-Wachstums vor der Einführung des Mindestlohns berücksichtigt, kommt zu dem Ergebnis, dass die negativen Beschäftigungseffekte von Regionen mit relativ geringem BIP-Wachstum vor der Einführung des Mindestlohns getrieben wurden (ebd.: 61f.). Auf die geringfügige Beschäftigung habe es neben dem Gastgewerbe (1,8 Prozent) und dem Bereich „Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen“ (4,0 Prozent) die stärksten negativen Effekte in den Wirtschaftszweigen „Land- und Forstwirtschaft“ (6,2 Prozent), „Verkehr und Lagerei“ (6,5 Prozent) sowie im Baugewerbe (5,2 Prozent) gegeben (ebd.: 57).
- 221** Hinsichtlich der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2017 finden die Autorinnen und Autoren, wie auch schon frühere Studien (z. B. Caliendo et al. 2022; Pestel et al. 2020), keine statistisch signifikanten zusätzlichen Effekte auf die Beschäftigung. Dementgegen habe die zweite Mindestloohnerhöhung im Jahr 2019 durchaus zusätzliche negative Effekte entfaltet. Auch hier seien die Effekte hauptsächlich von der geringfügigen Beschäftigung getrieben worden. Demnach liege der zusätzliche negative Effekt der Mindestloohnerhöhung im Jahr 2019 auf die geringfügige Beschäftigung bei 2,4 Prozent und übersteige damit den negativen Effekt der ersten Erhöhung im Jahr 2017, der eine Größenordnung von 1,9 Prozent aufwies (Caliendo et al. 2023: 64). Für die dritte Erhöhung im Jahr 2020 ergebe sich ein vergleichsweise geringerer zusätzlicher negativer Effekt von 0,6 Prozent. Weitere eigenständige Effekte auf die geringfügige Beschäftigung seien für die Anhebungen der Jahre 2021 und 2022 nicht mehr vorzufinden. Allerdings sei gemäß den Autorinnen und Autoren interessant, dass sich bei einer alternativen methodischen Herangehensweise der negative Effekt der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 auf die geringfügige Beschäftigung auch in den nachfolgenden Erhöhungen zeige. Dabei nehme die Effektstärke zwar ab, jedoch würde dieser Befund darauf hindeuten, dass die jeweiligen Erhöhungen durchaus relevant seien (ebd.: 68f.). Auf die Arbeitslosigkeit hätten die Mindestlohneinführung und -anhebungen auch mittelfristig keine Auswirkungen gehabt.
- 222** Isphording et al. (2022) untersuchen die kausalen Effekte der Mindestlohneinführung sowie der ersten und zweiten Erhöhung des Mindestlohns auf individuelle Beschäftigungsbewegungen. Als Datenbasis diene ein projektspezifischer Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Datensatz (PAAD), der auf einer eigens hierfür gezogenen Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

der Bundesagentur für Arbeit (BA) beruht und mit Indikatoren zur Mindestlohnbetreffenheit verknüpft wurde. Die empirischen Befunde verdeutlichen, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns längerfristig zu einem leichten Rückgang der Gesamtzahl der Beschäftigten geführt habe. Dieser Effekt sei insbesondere auf Betriebe mit 5 bis 150 Beschäftigten zurückzuführen. Der Rückgang der Gesamtbeschäftigung sei im Wesentlichen von der Abnahme der geringfügigen Beschäftigung getrieben, vor allem in Betrieben mit bis zu 5 Beschäftigten und Betrieben mit 5 bis 150 Beschäftigten. Für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hätten sich keine statistisch signifikanten Effekte durch die Einführung des Mindestlohns ergeben. Die Ergebnisse für die geringfügige Beschäftigung würden sich dabei in erster Linie aus einem deutlichen Rückgang der Einstellungsquote in diese Beschäftigungsform bis zum Ende des Jahres 2019 speisen. Sie sei jedoch nicht auf eine erhöhte Abgangsquote, d. h. Entlassungen oder Kündigungen, zurückzuführen gewesen. Die spezifische Analyse der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2019 verdeutlicht zusätzliche negative Effekte dieser Erhöhung auf die geringfügige Beschäftigung, welche über den Einführungseffekt hinausgegangen seien. Mit Beginn der Corona-Pandemie hätten allerdings Betriebe in Wirtschaftszweigen, die aufgrund von sektorspezifischen Einbrüchen der Nachfrage sowie angebotsseitigen Regelungen zur Kontaktbeschränkung betroffen waren, für das Jahr 2020 eine besonders stark ausgeprägte Abgangsquote aus geringfügiger Beschäftigung aufgewiesen.

223 Bossler et al. (2022) schließt hinsichtlich des Untersuchungsdesigns und der Datenbasis an den Vorgängerprojekten (Bossler et al. 2020; Bossler et al. 2018) an. Auf Grundlage des IAB-Betriebspanels sowie des Linked Personnel Panels und des Betriebshistorikpanels verwenden sie zur Analyse der Auswirkungen der Einführung und der ersten drei Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns den Differenz-von-Differenzen-Ansatz auf der Betriebsebene. Der Studie zufolge seien für die Mindestlohneinführung in den zwei Folgejahren nur sehr geringe negative Beschäftigungseffekte in der Größenordnung unter 2 Prozent zu erkennen. Im Zuge der Mindestlohnerhöhungen würden sich hingegen Beschäftigungseffekte nahe Null zeigen, die teilweise leicht positiv ausfallen. Es ließen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen Betrieben in Ost- und Westdeutschland sowie zwischen Betrieben mit hohem und niedrigem Wettbewerbsdruck nachweisen. Negative Effekte auf die Beschäftigung betroffener Betriebe seien hauptsächlich in Betrieben in Ostdeutschland und in Betrieben, die einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt seien, zu beobachten gewesen. Schließlich habe die Corona-Pandemie zu deutlichen Beschäftigungsrückgängen geführt, welche in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben tendenziell stärker ausfielen. Den Autorinnen und Autoren zufolge bliebe jedoch unklar, ob der verstärkte Abbau durch den Mindestlohn oder durch stärkere Auswirkungen der Pandemie in diesen Betrieben hervorgerufen worden sei (Bossler et al. 2022: 52).

224 Die Folgen der Corona-Pandemie für Beschäftigte im Mindestlohnbereich untersucht Jaenichen (2021) anhand empirischer Analysen auf Basis der HOPP-Befragung. Die Auswertungen zur Zusammensetzung der HOPP-Stichprobe bestätigen bisherige Befunde, dass Mindestlohnbeschäftigte häufig weiblich, in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt seien. Mehr als die Hälfte der geringfügig Beschäftigten der Stichprobe hätten Arbeitsentgelte im Mindestlohnbereich erzielt. Überproportional häufig sei Mindestlohnbeschäftigung in „Einfachen Dienstleistungen“, wozu u. a. der Handel und das Hotel- und Gaststättengewerbe zählen, sowie in kleineren Betrieben vorzufinden gewesen. Die Häufigkeit von Kurzarbeit habe bei den Mindestlohnbeschäftigten in etwa dem Durchschnitt über alle Lohngruppen entsprochen. Dies habe jedoch nicht für kleinere Betriebe gegolten: Hier sei der Anteil Mindestlohnbeschäftigter weit überdurchschnittlich gewesen und habe über die Lohngruppen hinweg kontinuierlich abgenommen. Mindestlohnbeschäftigte seien im Durchschnitt mit einem längeren Anteil ihrer Arbeitszeit in Kurzarbeit gewesen als Beschäftigte mit höherem Arbeitsentgelt. Die Häufigkeit einer betrieblichen Zulage zum Kurzarbeitergeld habe über die Lohngruppen kontinuierlich zugenommen, sodass Beschäftigte der obersten Lohngruppe signifikant öfter eine solche Zulage als Mindestlohnbeschäftigte erhalten hätten. Dieser Befund wird von Jaenichen (2021: 33) zumindest teilweise darauf zurückgeführt, dass betriebliche Zula-

gen zum Kurzarbeitergeld häufig tarifvertraglich oder in Betriebsvereinbarungen festgelegt seien. In solchen Betrieben gebe es in der Regel wenige oder keine Mindestlohnbeschäftigte geben.

- 225** Eine qualitative Studie von Kirchmann et al. (2022) hat die Herausforderungen, Folgewirkungen und Reaktionen von vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten und Betrieben im Umgang mit der Corona-Pandemie untersucht. Dabei standen mögliche Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn und der Pandemie im Fokus. Aus betrieblicher Sicht sei in den Interviews allgemein von einer Verschärfung des Arbeitskräftemangels berichtet worden, da Beschäftigte infolge der Corona-Pandemie teils in andere Branchen abgewandert seien. Den Befunden zufolge seien häufig Branchenwechsel aus dem Gastgewerbe in den Einzelhandel aufgetreten, da dieser als krisensicherer und insgesamt attraktiver eingestuft worden sei. Während der Phasen staatlich verfügbarer Betriebsschließungen seien Rückgänge der Beschäftigtenzahl insbesondere in der Gastronomie und in den von Schließungen betroffenen Teilen des Einzelhandels beobachtet worden. Dabei habe die Beschäftigtenanzahl über Entlassungen und auslaufende Arbeitsverträge durch die Betriebe reduziert werden können. Vom Stellenabbau betroffen seien vor allem geringfügig Beschäftigte gewesen, welche in diesen Betrieben oft auf Mindestlohnbasis angestellt waren. Teilweise hätten diese Betriebe die Beschäftigten nach den Öffnungen jedoch wiederingestellt. In Branchen, die aufgrund oder trotz der Corona-Pandemie eine gute Auftragslage aufwiesen, wie etwa die Post-, Kurier- und Expressdienste, sei die Belegschaft während der Corona-Pandemie hingegen ausgebaut worden. Nach Einschätzung sowohl der befragten Betriebe als auch der Beschäftigten habe die Kurzarbeit ihr Ziel, Arbeitsplätze zu sichern, erreicht. Für geringfügig beschäftigte Aushilfskräfte hätten sich jedoch teilweise komplette Einkommensverluste ergeben, weil deren Stundenumfang entweder reduziert oder die Beschäftigung gänzlich ausgesetzt wurde und sie keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld hatten.
- 226** Eine weitere qualitative Forschungsarbeit von Huschik et al. (2022) identifiziert und beschreibt die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Saisonbeschäftigte sowie deren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Landwirtschaft und im Gastgewerbe. Dafür wurden Mitte des Jahres 2021 Fallstudien in insgesamt 20 Betrieben aus fünf verschiedenen Regionen Deutschlands durchgeführt. In diesem Rahmen haben Interviews mit 27 Personen aus der Betriebsleitungsebene und mit 39 Saisonbeschäftigten in diesen Betrieben stattgefunden. Zudem wurden zwölf überbetriebliche Branchenvertreterinnen und -vertreter interviewt. Die Höhe der Stundenlöhne sei mit der Einführung des Mindestlohns in der Landwirtschaft deutlich, im Gastgewerbe moderat gestiegen. Hinsichtlich der Lohnkosten hätten die Betriebsleiterinnen und -leiter in der Landwirtschaft einen Anstieg zwischen rund 20 und 40 Prozent im Vergleich zum Zeitraum vor der Einführung des Mindestlohns berichtet. Dies habe sich in der Regel in verminderten Gewinnmargen der Betriebe niedergeschlagen. Im Gastgewerbe hätte sich der Mindestlohn deutlich auf das gesamte innerbetriebliche Lohngefüge ausgewirkt. Der Mindestlohn habe zu starken Lohnsteigerungen auch bei nicht vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten geführt, um den Lohnabstand zu höher qualifizierten Beschäftigten zu wahren. Auf die Anzahl der in den Betrieben beschäftigten Saisonkräfte habe die Einführung des Mindestlohns in beiden Branchen einen eher geringen Einfluss gehabt. Allerdings hätten einige mittlere und größere Betriebe in der Landwirtschaft eigenen Angaben zufolge technische Verbesserungen zur Erleichterung und Beschleunigung von Erntetätigkeiten eingeführt, die einen Trend zur Reduzierung von Saisonkräften zur Folge hatte. Dieser Trend sei vermutlich durch den Mindestlohn beschleunigt worden. Zum Teil seien kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse überführt worden. Die weitere Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro sei vor allem im Sonderkulturbereich von den Betrieben sehr kritisch eingeschätzt worden. Mittelfristig werde sich nach Einschätzung der Betriebsleitungen ein Abbau von Arbeitsplätzen abzeichnen, unter anderem durch Produktionsverlagerungen ins Ausland und durch eine verstärkte Technisierung. Im Gastgewerbe seien weitere Anhebungen des Mindestlohns von den befragten Betriebsleitungen als weniger relevant eingestuft worden. Hier würde der sich verschärfende Arbeits- und Fachkräftemangel als zentrale Herausforderung gesehen.

3.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit

227 Die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Personen in Deutschland war im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2019 anhaltend rückläufig. Sie wies im April 2019 einen Umfang von 2,2 Mio. Personen auf. Erst infolge der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie stieg sie im April 2020 zunächst stark und im April 2021 weiter auf dann rund 2,8 Mio. Personen (Tabelle 3.4). Im April 2022 sank die Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Vorjahresmonat wieder deutlich und erreichte mit 2,3 Mio. Personen annähernd das Niveau von vor der Pandemie. Die Entwicklung in West- und Ostdeutschland unterschied sich dabei kaum. Die Anzahl arbeitslos gemeldeter Männer stieg zu Beginn der Pandemie etwas stärker als diejenige der arbeitslos gemeldeten Frauen. Dieses Verhältnis kehrte sich im zweiten Corona-Jahr um. Im April 2022 sank in beiden Personengruppen die Arbeitslosigkeit deutlich. Mit Blick auf die Altersgruppen verzeichneten die über 65-Jährigen Personen die größten Arbeitslosigkeitszuwächse vor und während der Pandemie. Entgegen des allgemeinen Trends setzte sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe im April 2022 fort. Gründe dafür liegen in der demografischen Entwicklung und in der Erhöhung des Renteneintrittsalters, die zu einer Vergrößerung dieser Altersgruppe geführt haben. Die Arbeitslosigkeit unter den 18 bis 24-Jährigen stieg im ersten Pandemiejahr mit knapp 30 Prozent weit überdurchschnittlich an, fiel jedoch in den Jahren 2021 und 2022. Sie erreichte im April 2022 mit rund 178 Tsd. Personen ein Niveau, das unter demjenigen von vor der Pandemie lag.

Tabelle 3.4: Bestand der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen sowie Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresmonat

Deutschland	Bestand		Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)						
	April 2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	In Tsd.	In Prozent							
Insgesamt	2.938	-3,4	-3,5	-6,4	-7,2	-6,5	18,6	4,8	-16,7
Westdeutschland	2.090	-2,4	-2,0	-4,4	-6,8	-5,5	20,2	4,7	-17,0
Ostdeutschland	848	-6,0	-7,5	-11,9	-8,3	-9,5	13,7	5,4	-15,6
Frauen	1.340	-3,8	-5,1	-6,7	-7,1	-7,5	16,6	6,6	-16,3
Männer	1.597	-3,1	-2,2	-6,2	-7,2	-5,7	20,2	3,5	-17,0
15–17 Jahre*	6	-2,9	16,8	-1,8	-9,5	-9,6	14,5	-2,3	-6,0
18–24 Jahre	251	-9,0	-0,1	-4,0	-9,4	-4,7	29,3	-4,0	-24,2
25–54 Jahre	2.095	-3,4	-4,2	-6,8	-7,9	-7,4	18,5	3,9	-18,2
55–64 Jahre	588	-1,4	-2,7	-6,3	-4,3	-4,5	14,5	11,3	-10,0
65 Jahre und älter	4	35,2	8,4	32,5	20,9	21,8	39,6	28,3	12,0
Deutsche	2.405	-5,6	-7,1	-10,1	-8,3	-8,0	16,0	3,6	-16,8
EU-Staatsangehörige	163	10,0	6,9	-1,8	-5,7	-2,8	31,5	8,1	-20,4
Nicht-EU-Staatsangehörige	365	4,8	12,6	9,2	-3,5	-2,2	22,9	7,5	-13,7
Keine Angabe	4	20,3	8,7	19,1	2,8	2,7	27,8	10,1	-83,7

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9.

* Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt. Diese Personen sind in anderen als der Alterskategorie nicht enthalten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

228 Die Arbeitslosigkeit von ausländischen Beschäftigten nahm während der Pandemie ebenfalls überdurchschnittlich stark zu. Trotz eines deutlichen Rückgangs im April 2022 blieb das Niveau der Arbeitslosigkeit

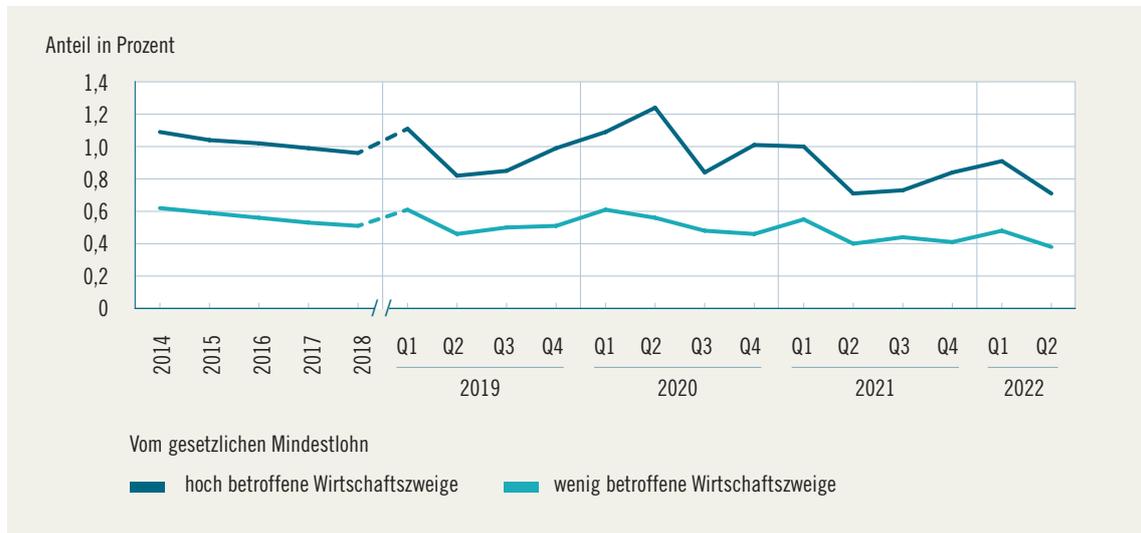
von EU-Staatsangehörigen und von Nicht-EU-Staatsangehörigen bis zu diesem Zeitpunkt über demjenigen von vor der Pandemie. Für Personen aus den Asylherkunftsländern stieg die Anzahl der Arbeitslosen im Oktober 2022 um 8 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat auf rund 240 Tsd. Personen an (Brücker et al. 2023). Bei ukrainischen Staatsangehörigen wuchs die Anzahl der Arbeitslosen im Oktober 2022 im Vergleich zum Vorjahresmonat um rund 177 Tsd. auf 185 Tsd. Personen an. Der Grund dafür dürfte der Wechsel ukrainischer Geflüchteter vom Asylbewerberleistungsgesetz in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) am 1. Juni 2022 und die damit verbundene statistische Erfassung in der Grundsicherung sein (ebd.).

229 Die Betrachtung der Zugänge in Arbeitslosigkeit gibt Aufschluss über die jeweils im Quartalsdurchschnitt neu arbeitslos gemeldeten Personen und bietet ergänzend zu den diskutierten Bestandsveränderungen Hinweise darauf, ob bestimmte Branchen oder Personengruppen ein erhöhtes Arbeitsloskeitsrisiko aufweisen. Ein Einfluss des Mindestlohns ist gemäß dieser deskriptiven Evidenz nicht festzustellen. Die absolute Anzahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit lag in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im Jahr 2014 bei rund 55 Tsd. und in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen bei rund 157 Tsd. Menschen. Dieser Niveauunterschied erklärt sich durch die geringere Gesamtzahl an Beschäftigten in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Um die Zugänge trotz der unterschiedlich hohen absoluten Zahlen vergleichen zu können, werden die Anteile der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dargestellt (Abbildung 3.9). Der Anteil von Zugängen in Arbeitslosigkeit lag für vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige knapp doppelt so hoch wie für wenig betroffene Wirtschaftszweige. Gemessen an der Gesamtzahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gab es in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen folglich mehr Zugänge in Arbeitslosigkeit als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. An diesem Verhältnis veränderte sich im Zeitverlauf kaum etwas. Allerdings fielen die saisonalen Schwankungen in der Quartalsbetrachtung, die jeweils im ersten Quartal eines Jahres ihren Höhepunkt haben, in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen etwas stärker aus. Außerdem nahm zum Zeitpunkt des ersten pandemiebedingten Lockdowns im zweiten Quartal 2020 der Anteil der Zugänge in Arbeitslosigkeit in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen deutlich stärker zu als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Über den gesamten Zeitraum sanken die Anteile der Zugänge in Arbeitslosigkeit jedoch sowohl in den wenig als auch in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Weder mit der Einführung des Mindestlohns noch mit seinen Anpassungen änderte sich in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen das Muster oder das Niveau der Anteile erkennbar.

230 Die Entwicklung der Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau ergeben ebenfalls keine konkreten Anhaltspunkte für vermehrte Eintritte in Arbeitslosigkeit aus bestimmten Tätigkeiten infolge der Einführung oder der Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns (Abbildung 3.10). Zugänge von Helferinnen und Helfern sowie Fachkräften kommen deutlich häufiger vor als von Spezialistinnen und Spezialisten sowie von Expertinnen und Experten. Dies liegt daran, dass die Gruppen der Helferinnen und Helfer sowie der Fachkräfte zahlenmäßig stärker am Arbeitsmarkt vertreten sind als diejenigen der Spezialistinnen und Spezialisten sowie der Expertinnen und Experten. Die Zugänge von Helferinnen und Helfern nahmen im Zeitverlauf bis zum Beginn des Jahres 2020 etwas zu. Sie stiegen von rund 230 Tsd. Personen im Jahr 2014 auf rund 250 Tsd. Personen im Jahr 2019. Dieser Zuwachs korreliert jedoch mit dem Rückgang in der Kategorie „Keine Angabe“ und wird mutmaßlich zu einem großen Teil von diesem gespeist.⁴⁶ Mit Beginn der Pandemie gab es zunächst einen Anstieg im Zugang in Arbeitslosigkeit von Helferinnen und Helfern im ersten Quartal

⁴⁶ Es handelt sich beim Anstieg der Zugänge der Helferinnen und Helfer mit großer Wahrscheinlichkeit um einen Bereinigungseffekt in der Kategorie „Keine Angabe“ im Zuge der Umstellung des Erhebungsverfahrens im Jahr 2012, die die Helferinnen und Helfer im Vergleich zu den anderen Anforderungsniveaus überproportional betrifft. Die Kategorie „Keine Angabe“ verzeichnet zwischen dem ersten Quartal 2014 und dem ersten Quartal 2016 einen Rückgang um rund 5 Tsd. Zugänge und zwischen dem ersten Quartal 2016 und dem ersten Quartal 2019 einen Rückgang um rund 36 Tsd. Zugänge.

Abbildung 3.9: Anteil der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

2020. Im zweiten Quartal 2022 nahmen die Zugänge von Helferinnen und Helfern sowie auch diejenigen der Fachkräfte stark ab. Im weiteren Zeitverlauf wuchs die Anzahl der Zugänge aus dem Bereich der Helferinnen und Helfer wieder leicht auf zuletzt rund 225 Tsd. Personen im vierten Quartal 2022 an, diejenige der Fachkräfte ging weiter auf rund 150 Tsd. Personen zurück. Der Anstieg bei Personen ohne Angabe zum Anforderungsniveau im zweiten und dritten Quartal 2022 dürfte dem Wechsel ukrainischer Geflüchteter vom Asylbewerberleistungsgesetz in die Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Juni 2022 geschuldet sein.

Abbildung 3.10: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 231** Buch et al. (2021) haben auf Grundlage der Daten zur Arbeitslosigkeit der Bundesagentur für Arbeit untersucht, in welchen Berufen die Zugänge in Arbeitslosigkeit coronabedingt besonders gestiegen sind. Ihren Berechnungen zufolge seien die Zugangsraten in Arbeitslosigkeit über alle Berufe hinweg gegenüber dem Jahr 2019 um 3,5 Personen je 1.000 Beschäftigte angewachsen. In Gastronomie- und Hotellerieberufen sei der Kriseneffekt dagegen mit 31,1 Personen je 1.000 Beschäftigten neunmal so stark ausgefallen. Besonders stark betroffen seien außerdem insbesondere Berufsgruppen, die den Bereichen der Freizeitgestaltung zuzuordnen sind, sowie Verkehrsberufe gewesen. Diese Berufsgruppen waren von einem hohen Anteil an Mindestlohnbeschäftigten geprägt.
- 232** Über die deskriptiven Datenanalysen hinaus liegen Forschungsarbeiten vor, die den kausalen Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit untersuchen. Bonin et al. (2018) finden keine statistisch signifikanten Auswirkungen des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit in den Jahren 2015 und 2016. Mittelfristig habe es gemäß Pestel et al. (2020) bis zum Jahr 2019 ebenfalls keine statistisch signifikanten Effekte des Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit gegeben. Dies gelte ebenfalls für die längerfristige Perspektive bis zum Jahr 2022 (Caliendo et al. 2023, 2022). Ihren Ergebnissen zufolge würde dies sowohl auf die Anzahl der Arbeitslosen insgesamt als auch bei einer separaten Betrachtung der Arbeitslosigkeit in den Rechtskreisen des SGB II und des SGB III zutreffen. Für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ab dem zweiten Quartal 2020 würden die Analysen keine Hinweise darauf geben, dass es in Regionen mit einer hohen Mindestlohn- und Corona-Betroffenheit zu einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen sei als in Regionen mit einer niedrigeren Betroffenheit. Grundsätzlich habe der Mindestlohn selbst längerfristig keine Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit gehabt.
- 233** Isphording et al. (2022) untersuchen längerfristige Effekte der Mindestlohneinführung sowie der ersten und zweiten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf individuelle Beschäftigungsbewegungen bis zum ersten Quartal 2021. Demnach habe der Mindestlohn seit seiner Einführung einen positiven Effekt auf die Eingangsquote aus der Arbeitslosigkeit in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gehabt. Eine um 10 Prozentpunkte höhere betriebliche Mindestlohn Betroffenheit habe die Übergangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um 0,18 Prozentpunkte erhöht. Hingegen lasse sich kein Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und der Abgangsquote aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit feststellen. Die Wahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit in eine geringfügige Beschäftigung überzugehen, sei jedoch mindestlohnbedingt gesunken (ebd.: 55).
- 234** Das Mindestlohngesetz sieht in § 22 Abs. 4 MiLoG 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. 2016a, b; Umkehrer und vom Berge 2020). Die Evaluation des IAB kommt zu dem Ergebnis, dass die Ausnahmeregelung in nur sehr geringem Umfang genutzt worden sei. Lediglich etwa 1,4 Prozent der Langzeitarbeitslosen hätten nach Angaben des IAB vor der Beschäftigungsaufnahme eine Bescheinigung ihrer Langzeitarbeitslosigkeit angefragt. Dies entspreche deutschlandweit monatlich rund 350 Anfragen. Die Anzahl der tatsächlich genutzten Bescheinigungen liege nach Einschätzung des IAB nochmals darunter. In der Arbeit der Jobcenter habe 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, würden als effektiver angesehen. Die Wirkungsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Ausnahmeregelung keine statistisch signifikanten Effekte auf das Lohnniveau von Langzeitarbeitslosen gehabt hätte und Langzeitarbeitslose bei ihrer Einstellung nicht systematisch

häufiger mit weniger als dem Mindestlohn bezahlt worden seien als Beschäftigte in den herangezogenen Vergleichsgruppen. Die Einstellungswahrscheinlichkeit für Langzeitarbeitslose sei nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unverändert geblieben. Zudem würden sich keine Hinweise auf Drehtüreffekte, d. h. eine Häufung von Entlassungen nach dem Auslaufen der Ausnahmeregelung nach sechs Monaten, oder Substitutionseffekte beobachten lassen.

3.3 Arbeitszeit

235 Neben den Auswirkungen auf den Umfang von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (vgl. vorherige Abschnitte 3.1 und 3.2) kann der Mindestlohn Einfluss auf die Anzahl der Arbeitsstunden haben. Längerfristig ist die durchschnittliche Arbeitszeit in Deutschland zwischen den Jahren 1995 und 2019 um 0,4 Prozent zurückgegangen. Dies ist auf einen Anstieg der Teilzeitquote und die damit verbundene sinkende durchschnittliche Arbeitszeit je Beschäftigtem zurückzuführen (Sachverständigenrat 2020: 72). Ab dem Jahr 2020 hat die Corona-Pandemie die Arbeitszeiten sehr stark beeinflusst. Von Betrieben wurde eine Vielzahl an Arbeitszeitmaßnahmen umgesetzt, wie das Abschmelzen von Überstunden und Arbeitszeitkonten, die Verkürzung der Arbeitszeit oder die Einführung von Kurzarbeit (Kagerl und Bruttel 2021; Kagerl und Ohlert 2021; Struck et al. 2021). Infolgedessen sind die geleisteten Wochenarbeitsstunden in den Monaten April und Mai des Jahres 2020 aufgrund der Corona-Pandemie im Vergleich zum Vorjahr im Durchschnitt zwischen 13 und 15 Prozent gesunken (Frodermann et al. 2020; Schröder et al. 2020a). Die Arbeitszeitmaßnahmen fielen jedoch über Branchen und Berufe hinweg unterschiedlich aus, wobei teilweise gegenteilige Entwicklungen in Form von längeren Arbeitszeiten und Arbeitsverdichtung in systemrelevanten Bereichen eintraten (Struck et al. 2021; Bünning et al. 2020). Zugleich veränderte sich neben der Dauer auch die Lage der Arbeitszeit. Im April 2020 arbeitete gut ein Viertel der Beschäftigten ganz oder teilweise zu anderen Zeiten als vor der Pandemie, etwa am Wochenende oder abends (Frodermann et al. 2021). Aufgrund der Corona-Pandemie hat sich letztlich die jahresdurchschnittliche Abnahme der Arbeitszeit je Beschäftigtem zwischen den Jahren 1995 und 2021 auf einen Wert von 0,5 Prozent verstärkt (Sachverständigenrat 2022: 68).

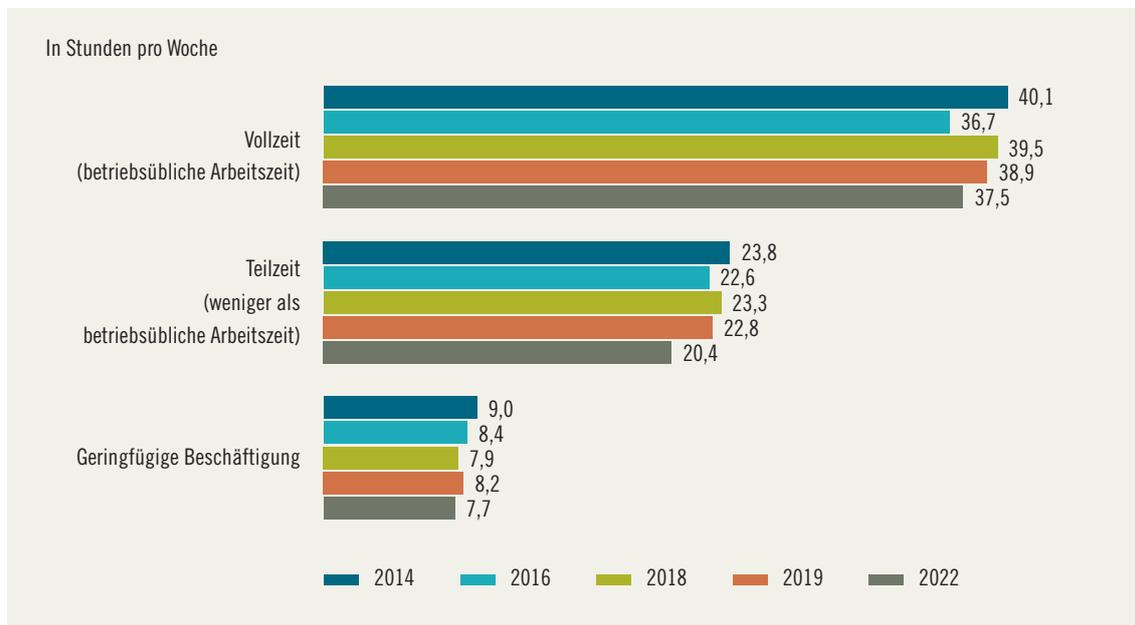
236 Mit Blick auf die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit vor Beginn der Corona-Pandemie ergeben die bislang vorliegenden Erkenntnisse kein einheitliches Bild. Bei repräsentativen Befragungen von Unternehmen zu deren Anpassungsmaßnahmen infolge der Mindestlohneinführung zählt die Reduzierung der Arbeitszeit zu den am häufigsten genannten Maßnahmen (Statistisches Bundesamt 2020b, 2018a, 2017a, b; Bellmann et al. 2016; vgl. auch Info-Box 10). Dies spiegelt sich nicht zuletzt in qualitativen Studien wider (Koch et al. 2020; Koch et al. 2018). Deskriptive Auswertungen der Daten der Verdienststrukturerhebungen (VSE) sowie der Verdiensterhebungen (VE) zeigen nach der Mindestlohneinführung einen deutlichen Rückgang der bezahlten Arbeitsstunden in der kurzen Frist im Jahr 2016, der im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) geringer ausfällt. In den Folgejahren nahm gemäß den beiden Datensätzen die Arbeitszeit bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen durchgehend bis zum Jahr 2019 weiter ab. In der VSE und VE traf dies auch auf Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung zu, während im SOEP die Arbeitsstunden von Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2019 in etwa das Niveau des Jahres 2014 erreichten und bei Vollzeitbeschäftigten sogar höher ausfielen. Hinsichtlich der Corona-Pandemie verdeutlicht eine Sonderauswertung der HOPP-Befragung, dass im Mai 2020 im Vergleich zu der Zeit vor der Pandemie die prozentuale Verringerung der geleisteten Wochenstunden bei Beschäftigten der Mindestlohngruppe deutlich stärker als bei höher entlohnten Beschäftigten ausgefallen sei (Jaenichen 2021). Für das Jahr 2022 zeigen sich in der VE niedrigere Werte in den bezahlten Arbeitsstunden im Mindestlohnbereich als in den Vorjahren. Kausalstudien zu Mindestlohneffekten für die Jahre 2015 bis 2019 identifizieren je nach gewählter Methodik teils einen

Rückgang, teils keine statistisch signifikanten Auswirkungen auf die Arbeitszeit. Übereinstimmend konnte bislang lediglich eine Reduktion der vereinbarten Arbeitszeit direkt nach der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 festgestellt werden. Die längerfristigen Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit können jedoch nicht abschließend eingeschätzt werden (Pusch 2023; Krebs und Drechsel-Grau 2021).

- 237** In den Betriebsbefragungen der VE und des ifo-Instituts war die Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsverdichtung – knapp vor der Anpassung der Absatzpreise – die am häufigsten genannte Maßnahme der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe. Bei der Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2019 berichteten 39 Prozent der betroffenen Betriebe, dass sie die Arbeitszeiten verkürzt hätten (Statistisches Bundesamt 2020b). Mit Blick auf die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro nannten dies in der ifo-Unternehmensbefragung 18,3 Prozent der Unternehmen (Blömer et al. 2022) und in einer durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung 12,1 Prozent der Betriebe (Ipsos 2023a). Eine mindestlohnbedingte Anpassung der Arbeitszeit als zum Teil praktizierte betriebliche Maßnahme, um die gestiegenen Lohnkosten aufzufangen, bestätigen die qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 67ff.), Koch et al. (2018: 70ff.) sowie von der Heiden und Himmelreicher (2018). Mitunter würden Betriebe auf eine strengere Einhaltung von Arbeits- und Pausenzeiten sowie von Vor- und Nachbereitungszeiten achten, was aus der Perspektive der Betriebe zu einer erhöhten Produktivität geführt habe, während in diesen Fällen Beschäftigte von Arbeitsverdichtung und Mehrbelastung berichtet hätten. In der Saisonarbeit habe gemäß der Betriebsfallstudie von Huschik et al. (2022: 103f.) das Personal das Arbeitspensum nun mit höherer Leistung im Rahmen verringerter Arbeitszeit absolvieren müssen. Zudem hätten nach der Einführung des Mindestlohns und der damit einhergehenden stärkeren Beachtung des Arbeitszeitgesetzes vor allem kleinere und mittlere landwirtschaftliche Betriebe die Arbeitsorganisation professionalisiert (ebd.: 145f.). Während vor der Einführung des Mindestlohns eher selten eine genaue Planung der täglichen Arbeitszeit vorgenommen worden sei, sei dies inzwischen auch in kleineren Betrieben ein Standard geworden, der die Planbarkeit des täglichen Betriebsablaufs erhöht habe.
- 238** Ein kontinuierlicher Rückgang der Arbeitszeit lässt sich in deskriptiven Auswertungen der VSE/VE nach der Mindestlohneinführung bis zum Jahr 2022 beobachten (Abbildung 3.11).⁴⁷ Im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns reduzierte sich die bezahlte Wochenarbeitszeit bei Vollzeit-Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich zwischen den Jahren 2014 und 2016 im Durchschnitt um 8,5 Prozent, bei Teilzeit-Beschäftigungsverhältnissen um 5 Prozent und bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen um 6,7 Prozent. Nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns nahmen bis zum Jahr 2018 im Vergleich zum Jahr 2016 die Arbeitszeiten im Mindestlohnbereich bei Vollzeit- und Teilzeit-Beschäftigungsverhältnissen wieder um 7,6 bzw. 3,1 Prozent zu und blieben leicht unter dem Niveau von vor der Mindestlohneinführung. Bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen hingegen sank die Arbeitszeit in diesem Zeitraum um weitere 6 Prozent. Nach der zweiten Erhöhung des Mindestlohns verringerten sich die Arbeitszeiten bei Beschäftigungsverhältnissen in Vollzeit und Teilzeit um 1,5 Prozent und 2,1 Prozent, während die Arbeitszeit bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen um 3,8 Prozent stieg. Trotz dieser Auf- und Abwärtsentwicklungen in der Arbeitszeit lagen über alle drei Beschäftigungsarten hinweg die Werte des Jahres 2019 niedriger als vor der Mindestlohneinführung im Jahr 2014. Nach der Corona-Pandemie wies die neue Verdiensterhebung des Aprils 2022, die aufgrund des veränderten Erhebungsdesigns nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar ist (siehe Abschnitt 1.6.2 in diesem Bericht), die durchschnittliche bezahlte Arbeitszeit bei Beschäftigungsverhältnissen in Vollzeit mit 37,5 Stunden, in Teilzeit mit 20,4 Stunden und bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen mit 7,7 Stunden aus.

⁴⁷ Die Angaben zur durchschnittlichen Arbeitszeit im Mindestlohnbereich auf Basis der VSE/VE unterscheiden sich von den Zahlen in den Abschlussberichten zu VSE 2014, VE 2016, VSE 2018 und VE 2019 des Statistischen Bundesamtes sowie zu den ersten drei Berichten der Mindestlohnkommission. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in diesen Berichten der Mindestlohnbereich als 10-Cent-Intervall um den jeweiligen Mindestlohn definiert wurde.

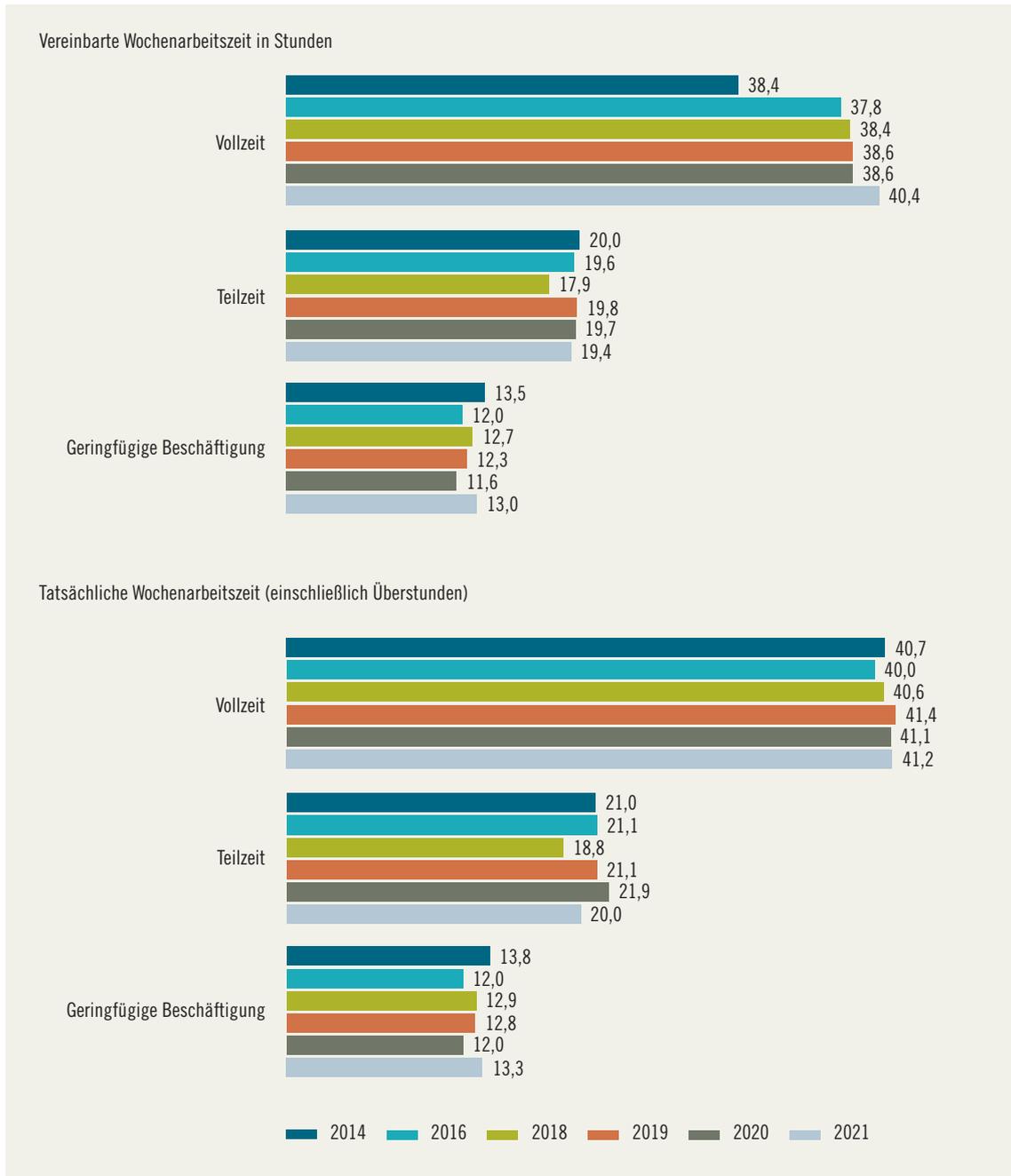
Abbildung 3.11: Durchschnittlich bezahlte Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April der Jahre 2014 bis 2022 auf Basis von VSE/VE



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Im Jahr 2016 sind es Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 8,55 Euro pro Stunde, im Jahr 2018 mit weniger als 8,89 Euro pro Stunde, im Jahr 2019 mit weniger als 9,24 Euro pro Stunde und im Jahr 2022 mit weniger als 9,87 Euro pro Stunde. Auf diese Weise können die mindestlohnbedingten Lohnsteigerungen berücksichtigt werden. Stundenlöhne sind berechnet auf Basis der bezahlten Stunden (ohne bezahlte Überstunden). Eine Vollzeitbeschäftigung liegt vor, wenn die tarifvertragliche Arbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte gilt. Teilzeit ist jede Arbeitszeit, die weniger Arbeitsstunden als die Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten im gleichen Betrieb umfasst. Die Abgrenzung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse erfolgt entsprechend der sozialrechtlichen Definition. Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2016, Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, Verdiensterhebung (VE) 2019, Verdiensterhebung (VE) April 2022.

239 Auf Basis des SOEP ist für geringfügig Beschäftigte ein größtenteils ähnliches Muster wie in der VSE/VE zu erkennen. Für Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte weichen die Ergebnisse hingegen ab. Der in der VSE/VE bis zum Jahr 2016 beobachtbare deutliche Rückgang der Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigten ist auf Basis des SOEP weniger stark ausgeprägt. Zudem zeigt sich im SOEP im Gegensatz zur VSE/VE, dass die Anzahl der vereinbarten Arbeitsstunden von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2021 auf das Ausgangsniveau des Jahres 2014 zurückgekehrt ist oder das Ausgangsniveau zum Teil sogar übertroffen hat (Abbildung 3.12). Es ist zu beachten, dass in den Jahren 2020 und 2021 Personen aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen wurden, die zum Zeitpunkt der Befragung Kurzarbeitergeld bezogen haben. Gemäß den SOEP-Daten gingen nach der Mindestlohneinführung zwischen den Jahren 2014 und 2016 bei Vollzeitbeschäftigten im Mindestlohnbereich sowohl die vereinbarten (um 1,7 Prozent) als auch die tatsächlichen Arbeitszeiten (um 1,9 Prozent) lediglich geringfügig zurück. In den Folgejahren war dann wieder ein Anstieg zu verzeichnen, sodass im Jahr 2019 im Vergleich zum Jahr 2014 die vereinbarten und tatsächlichen Arbeitsstunden um 0,4 Prozent bzw. 1,6 Prozent höher lagen. Bei den Teilzeitbeschäftigten gab es vor allem zwischen den Jahren 2016 und 2018 einen merklichen Rückgang der vereinbarten und tatsächlichen Arbeitszeiten um 8,7 Prozent bzw. 10,9 Prozent. Mit Blick auf Mindestlohnbeschäftigte in Teilzeitarbeit erreichte im Jahr 2019 die vereinbarte Arbeitszeit mit 19,8 Stunden sowie die tatsächliche Arbeitszeit mit 21,1 Stunden in etwa das Niveau des Jahres 2014. Bei geringfügig Beschäftigten gingen nach der Einführung des Mindestlohns die vereinbarten und die tatsächlichen Arbeitsstunden zwischen den Jahren 2014 und 2016 mit jeweils 11,1 Prozent und 12,5 Prozent stark zurück. In den Folgejahren nahmen die Arbeitszeiten wieder zu. Allerdings blieben die vereinbarten und die tatsächlichen Arbeitsstunden nach der Einführung und den beiden Erhöhungen des Mindestlohns im Jahr 2019 um etwa 8,4 Prozent bzw. 7 Prozent unter dem Niveau des Jahres 2014.

Abbildung 3.12: Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich in den Jahren 2014 bis 2019 auf Basis des SOEP



Anmerkung: Beschäftigte im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche Personen, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen. Im Jahr 2016 sind es Beschäftigte mit einem geringeren Verdienst als 8,55 Euro pro Stunde, im Jahr 2018 mit weniger als 8,89 Euro pro Stunde, im Jahr 2019 mit weniger als 9,24 Euro pro Stunde, im Jahr 2020 mit weniger als 9,40 Euro pro Stunde sowie im Jahr 2021 mit weniger als 9,55 Euro pro Stunde. Stundenlöhne sind berechnet auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit. Eine Vollzeitbeschäftigung liegt vor, wenn die vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit 30 Stunden und mehr pro Woche beträgt. Geringfügige Beschäftigung enthält ausschließlich geringfügig Beschäftigte mit einem Monatslohn von weniger als 450 Euro. In den Jahren 2020 und 2021 wurden aus der Grundgesamtheit Personen ausgeschlossen, die zum Zeitpunkt der Befragung Kurzarbeitergeld bezogen haben.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v37.

- 240** Rückgänge der Arbeitszeit direkt nach der Einführung des Mindestlohns zeigen sich auch in der deskriptiven Studie von Pusch und Rehm (2017b) auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS). Die Befunde von Wanger und Weber (2016) auf Grundlage des Mikrozensus zu ausschließlich geringfügig Beschäftigten deuten darauf hin, dass die Vermeidung der Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze der wichtigste Grund für die Reduktion der Arbeitszeit gewesen sei. Hinweise auf die Relevanz der Sozialversicherungsschwelle für die mindestlohnbedingte Reduzierung der Arbeitszeit bei geringfügig Beschäftigten finden auch Koch et al. (2020: 68f.) anhand qualitativer Interviews.
- 241** Aufgrund des Bezugs von Kurzarbeitergeld während der Corona-Pandemie gab es im SOEP 2020 sowie in der VE 2021 Probleme bei der Erfassung der Arbeitszeiten (vgl. Abschnitt 1.6.2). Aus diesem Grund wurden in den Jahren 2020 und 2021 aus der Grundgesamtheit des SOEP Personen ausgeschlossen, die zum Zeitpunkt der Befragung Kurzarbeitergeld bezogen haben. Demnach zeigen sich im SOEP für das Jahr 2020 bei Personen ohne Kurzarbeitergeldbezug in Vollzeit- als auch in Teilzeitbeschäftigung lediglich geringe Veränderungen bei der vereinbarten und tatsächlichen Arbeitszeit. Im Falle von geringfügigen Beschäftigten werden hingegen Rückgänge um 5,6 Prozent bei der vereinbarten und um 6,4 Prozent bei der tatsächlichen Arbeitszeit deutlich. Aufgrund der zusätzlichen Veränderungen des Erhebungsdesigns können in beiden Datensätzen die Angaben für die Jahre 2021 und 2022 nicht mit den Vorjahren verglichen werden. Deshalb wird die Entwicklung der Arbeitsstunden auf Grundlage der HOPP-Daten des IAB anhand der Studie von Jaenichen (2021) nachgezeichnet. Dazu werden Beschäftigte in fünf Lohngruppen eingeteilt, wobei die unterste Gruppe mit Stundenlöhnen von weniger als 10 Euro als Mindestlohngruppe bezeichnet wird. Die Stundenlöhne wurden für den Zeitpunkt vor der Pandemie anhand der in HOPP erfragten üblichen wöchentlichen Arbeitszeit vor der Pandemie und den Lohnangaben aus den administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) bzw. der Integrierten Corona-Biografien (ICB) berechnet. Den Befunden zufolge hätten sich in der Mindestlohngruppe die ohnehin schon niedrigen Beschäftigtenanteile mit Wochenarbeitszeiten von 20 bis 40 Stunden oder mehr als 40 Stunden im Mai 2020 im Vergleich zu vor der Pandemie weiter verringert (ebd.: 25ff.). Ein solcher Rückgang zeige sich jedoch auch bei den höheren Lohngruppen, sodass es keine signifikanten Unterschiede gebe. Durchschnittlich seien die Arbeitszeiten im Mai 2020 im Vergleich zur Zeit vor der Pandemie im Durchschnitt um 8 Prozent gesunken. In der Mindestlohngruppe hätten sie mit 13 Prozent signifikant stärker abgenommen als in den Lohngruppen mit höherem Arbeitsentgelt. Dies dürfte laut der Autorin nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass mit rund 70 Prozent ein großer und signifikant höherer Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeitergeldbezug in der Mindestlohngruppe angegeben habe, sich mit mehr als der Hälfte der Arbeitszeit in Kurzarbeit zu befinden (ebd.: 33). Schließlich hätten im Stichprobendurchschnitt rund 35 Prozent der Befragten berichtet, im Homeoffice arbeiten zu können. Dabei bestand die Möglichkeit zum Homeoffice in der Gruppe der Mindestlohnbeschäftigten signifikant seltener (rund 16 Prozent) als bei den höher entlohnnten Beschäftigten (ebd.: 35ff.). Indes habe jedoch die im Homeoffice verbrachte Arbeitszeit bei den Beschäftigten im Mindestlohnbereich infolge der Pandemie deutlich zugenommen. Auch in Betriebsbefragungen werden Unterschiede im Umgang mit den Auswirkungen der Pandemie zwischen vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betrieben deutlich. So hätten Mindestlohnbetriebe gemäß der IAB-Stellenerhebung im dritten Quartal 2020 eine signifikant höhere Nutzung von Kurzarbeit angegeben (Börschlein und Bossler 2021). Im Januar 2021 hätten in der BeCovid-Betriebsbefragung vom Mindestlohn betroffenen Betriebe zwar eine um 7 Prozentpunkte höhere, jedoch statistisch nicht signifikant unterschiedliche Nutzung von Kurzarbeit als die übrigen Betrieben berichtet (Kagerl und Ohlert 2021).
- 242** Der auf Basis von quantitativen Datenerhebungen bei Unternehmen und Beschäftigten sowie qualitativen Studien konstatierte Rückgang der Arbeitszeit direkt nach der Mindestlohneinführung lässt sich in kausalen Wirkungsstudien nur teilweise bestätigen. Bisherige Kausalanalysen ermittelten neben negativen auch aus-

bleibende Effekte des Mindestlohns auf die Arbeitszeit. Bachmann et al. (2020: 118f.) bestätigen frühere Befunde von Bonin et al. (2018: 92ff.), wonach es bei sozialversicherungspflichtig Voll- und Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2015 einen mindestlohnbedingten Rückgang der vereinbarten Arbeitszeit gegeben habe, der allerdings im Zweijahresvergleich von 2014 und 2016 nicht mehr zu beobachten sei. Zudem untersuchen sie den Effekt der ersten Anpassung des Mindestlohns im Jahr 2017, wobei sie keinen statistisch signifikanten Effekt des Mindestlohns auf die vereinbarte Arbeitszeit feststellen können (Bachmann et al. 2020: 119f.). Anhand des PASS betrachten Pusch et al. (2020) Personen, die im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, im Zeitraum bis zum Jahr 2018. Demnach sei die Arbeitszeit nach der Einführung um 9 Prozent und nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2018 um 17 Prozent bis 18 Prozent gesunken. Noch deutlichere Arbeitszeitverkürzungen hätten sich mit 26 Prozent im Jahr 2015 und bis zu 46 Prozent im Jahr 2018 bei den Beschäftigten mit Sozialtransfers gezeigt. Die Studie von Bachmann et al. (2022: 132ff.) ermittelt in der Gruppe der Beschäftigten, die zwischen 8,50 Euro und 8,84 Euro verdienten, ebenfalls deutliche Anpassungen der Arbeitszeit nach der ersten Mindestlohnerhöhung in den Jahren 2017 und 2018. Demnach sei die vertragliche Arbeitszeit um etwa 14,4 Prozent bzw. 17,8 Prozent gegenüber der Kontrollgruppe und dem Referenzjahr 2013 gesunken. Arbeitszeiteffekte im Nachgang zur zweiten Mindestlohnerhöhung im Jahr 2019 habe es hingegen nicht gegeben. Bei der Betrachtung von Personen mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns legen die bislang vorliegenden Studien somit einen Rückgang der vereinbarten Arbeitszeit infolge der Einführung sowie nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns nahe.

243 Alternativ zum Vergleich von Beschäftigten, die vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, und Personen mit höheren Verdiensten untersuchen einige Studien die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Arbeitszeiten aller Beschäftigten einer Region oder eines Betriebes. Sie nutzen dabei die unterschiedliche regionale oder betriebliche Betroffenheit vom Mindestlohn. Bossler und Gerner (2020) kommen auf Basis des IAB-Betriebspanels zu dem Ergebnis, dass die vereinbarte durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten in Mindestlohnbetrieben im Jahr 2015 um 0,4 Prozent gesunken sei. Für das Jahr 2016 finden die Autoren keine statistisch signifikante Veränderung in der Arbeitszeit. Bachmann et al. (2022: 130) bestätigen mit einer leicht veränderten Spezifikation ihre früheren Befunde zu Mindestlohneffekten auf die Arbeitszeit (Bachmann et al. 2020: 115). Die Autorinnen und Autoren ermitteln einen Arbeitszeitrückgang von rund 0,71 Prozent bei Beschäftigten in Arbeitsmarktregionen bei einer um eine Standardabweichung (8,9 Prozentpunkte) erhöhten Eingriffsintensität des Kaitz-Index im Zuge der Einführung des Mindestlohns. Mit Ausnahme des Jahres 2017 sei dieser Effekt durchgehend auch in den Jahren 2016, 2018 und 2019 signifikant, wobei die Erhöhungen des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2019 keine zusätzlich verstärkende Wirkung gehabt hätten. Die Arbeitszeiteffekte seien vor allem durch Veränderungen bei Teilzeitbeschäftigten, Midi-Jobbern und geringfügig Beschäftigten zu erklären. Eine spezifische Beschränkung der Analysen auf Beschäftigte, die vor der Einführung oder den Erhöhungen unterhalb des zukünftigen Mindestlohns verdienten und infolge der Einführung oder den Erhöhungen eine Lohnerhöhung mindestens auf den Mindestlohn erfuhren, würde um das Vier- bis Fünffache stärkere Rückgänge der vertraglichen Arbeitszeit verdeutlichen, die im Zeitverlauf zunehmen würden. Somit kommen regionale Analysen ebenso wie Untersuchungen von Beschäftigten im Mindestlohnbereich oder zur betrieblichen Betroffenheit zu dem Ergebnis, dass es zu dauerhaften Anpassungen der vereinbarten Arbeitszeit auf Beschäftigte in höher vom Mindestlohn betroffenen Arbeitsmarktregionen gekommen sei.

244 Bei der tatsächlichen Arbeitszeit ergeben die Kausalanalysen ein uneinheitliches Bild. Im Vergleich von weniger und mehr als 8,50 Euro pro Stunde verdienenden Beschäftigten ermitteln Bonin et al. (2018: 92ff.) keinen statistisch signifikanten Rückgang der tatsächlichen Arbeitszeit. Dementsprechend schließen Bonin et al. (2018: 107) darauf, dass es mit der Mindestlohneinführung zu einer Substitution von vereinbarter

Arbeitszeit durch Überstunden gekommen sein könnte. Anhand des regionalen Ansatzes finden Bachmann et al. (2020: 116ff.) sowie die Folgestudie von Bachmann et al. (2022: 131) hingegen stärkere Rückgänge in der tatsächlichen im Vergleich zur vereinbarten Arbeitszeit. Stärkere Arbeitszeitreduktionen würden im Bereich der Teilzeitbeschäftigten, bei Frauen und in den unteren 40 Prozent der Verteilung der Monatsverdienste vorliegen (ebd.: 137f.). Für die Auswirkungen des Mindestlohns auf die geleistete Anzahl an Überstunden liegen schließlich zwei Studien auf Basis des SOEP vor. Diese ermitteln keine mindestlohnbedingten Effekte oder deuten auf lediglich geringe Veränderungen hin (Bachmann et al. 2020: 117f.; Bonin et al. 2018: 109f.). Die Kausalanalyse von Bachmann et al. (2022: 152) zum Effekt der Einführung und der Erhöhungen des Mindestlohns auf die Differenz zwischen der tatsächlichen und vereinbarten Arbeitszeit lasse lediglich für die Jahre 2017 und 2018 auf einen signifikanten Rückgang der Mehrarbeit schließen.

245 Neben der Entwicklung der Überstunden im Zeitverlauf ist mit Blick auf die Diskussion zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns von Interesse, in welchem Umfang Überstunden anfallen und inwiefern diese ausgeglichen werden. Gemäß Bachmann et al. (2022: 152) habe die Differenz zwischen der vereinbarten und der tatsächlichen wöchentlichen Arbeitszeit bei Beschäftigten mit einem Verdienst unterhalb des Mindestlohns bei etwa 1,3 Stunden im Jahr 2014 gelegen und sich bis zum Jahr 2016 kaum verändert. Mit der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 sei sie auf 1,6 Stunden gestiegen, um im Jahr 2018 auf 1,3 Stunden zu fallen. Nach der zweiten Erhöhung im Jahr 2019 lasse sich dann ein deutlicher Anstieg auf zwei Stunden verzeichnen. Über alle Jahre hinweg würden knapp über 60 Prozent der Personen, die weniger als den Mindestlohn verdienen, und knapp über 70 Prozent der mehr verdienenden Beschäftigten angeben, Überstunden in einem Arbeitszeitkonto erfassen zu können. Generell können die gearbeiteten Überstunden durch Freizeit abgegolten oder ausbezahlt werden oder sie bleiben unbezahlt. Gemäß der BeCovid-Betriebsbefragung diene das Abschmelzen von Überstunden und Arbeitszeitkonten als wichtiges Instrument, mit dem Betriebe versucht hätten, die gesunkene Auslastung infolge der Corona-Pandemie zu kompensieren. Dementsprechend seien in 49 Prozent der Mindestlohnbetriebe und 37 Prozent der Nicht-Mindestlohnbetriebe aufgrund der Corona-Pandemie Überstunden bzw. Arbeitszeitkonten abgebaut worden. Diese Praxis sei damit in Mindestlohnbetrieben signifikant häufiger verbreitet gewesen (Kagerl und Ohlert 2021).

246 Nach Einschätzungen des Zolls sowie zahlreicher Studien und Veröffentlichungen zur Nichteinhaltung des Mindestlohns (vgl. Abschnitt 2.2.2) spielt unbezahlte Mehrarbeit bei den beobachteten Umgehungspraktiken eine wesentliche Rolle. Eine Reihe von Erkenntnissen aus repräsentativen Befragungen sprechen dafür, dass unbezahlte Mehrarbeit bei Beschäftigten im Mindest- und Niedriglohnbereich zwar nicht in einem massiven Umfang anzutreffen ist, jedoch durchaus eine relevante Größenordnung aufweisen kann. Mehrarbeit wird nach Daten des SOEP sowie der Arbeitszeitbefragung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) bei der überwiegenden Anzahl der Beschäftigten in Form von Entgelt oder Freizeit abgegolten. Gemäß Schröder et al. (2020c: 25f.), die Daten des SOEP für die Jahre 2014 und 2018 heranziehen, hätten unter den Personen, deren Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns lag, im Jahr 2014 21 Prozent und im Jahr 2018 25 Prozent angegeben, Überstunden bezahlt zu bekommen. Unter Personen, deren Stundenlohn dem Mindestlohn entspricht oder höher liegt, hätten dies im Beobachtungszeitraum lediglich 10 Prozent geäußert. Dass Überstunden in der Regel nicht bezahlt werden, hätten hingegen in beiden Lohngruppen im Jahr 2014 etwa 15 Prozent der Befragten berichtet. In der unteren Lohngruppe sei der Wert im Jahr 2018 auf 8 Prozent, in der oberen auf 12 Prozent gesunken. Gemäß einer eigenen Auswertung der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2021, die auf einer repräsentativen Befragung von rund 20 Tsd. Personen beruht, welche einer bezahlten Erwerbstätigkeit von mindestens zehn Stunden pro Woche nachgehen, leisten rund 10 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnbereich und 19 Prozent der besser Verdienenden Überstunden, die weder vergütet noch durch Freizeit ausgeglichen werden. Die Anzahl der verfallenden Überstunden liegt

im Mittel bei rund 1,1 Stunden pro Woche bei Niedriglohnbeziehenden und bei rund 1,7 Stunden pro Woche bei Beschäftigten mit höheren Stundenlöhnen.⁴⁸

247 Qualitative Befunde zur Saisonbeschäftigung deuten auf einen Zusammenhang zwischen der seit Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes geltenden Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten und einer stärkeren Limitierung und Überwachung der Höchstarbeitszeiten pro Tag hin (Huschik et al. 2022: 72). So hätten Betriebe nach der Mindestlohneinführung ein größeres Augenmerk auf die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeit gelegt. Obwohl das Arbeitszeitgesetz bereits vor Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes rechtskräftig war, habe sich erst ab dem Jahr 2015 mit der Erweiterung der Dokumentationspflicht auf Seiten der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter ein klareres Bewusstsein zur Beachtung des Gesetzes ergeben. Saisonbeschäftigte wie Betriebe aus der Landwirtschaft und dem Gastgewerbe hätten berichtet, dass die gesetzlichen Vorschriften zu den Arbeitszeiten (werktägliche und wöchentliche Arbeitsstunden) überwiegend eingehalten würden (Huschik et al. 2022: 74ff.). Eine exakte Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeiten sei allerdings nicht immer möglich. Alle befragten Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter hätten berichtet, dass aufgrund der stark witterungsbedingten betrieblichen Arbeitsabläufe in der saisonalen Arbeit die realen Arbeitszeiten oftmals nicht mit den gesetzlichen Vorschriften kompatibel seien. Dies betreffe sowohl die werktägliche Arbeitszeit als auch die Einhaltung des arbeitsfreien Tags pro Woche. So würden Arbeitsstunden, die über die gesetzlich vorgegebenen acht Stunden pro Arbeitstag hinausgehen, innerhalb der Aufenthaltszeit der Beschäftigten an regenreichen Tagen mit weniger Arbeitsanfall ausgeglichen. Um den Auflagen zur Arbeitszeitbegrenzung offiziell zu entsprechen und die amtlichen Kontrollen ohne Beanstandungen zu passieren, würden sich die Betriebe vielfach mit einer „doppelten Buchführung“ und Manipulation der Arbeitszeitaufzeichnung behelfen. Die Ausnahmeregelungen des Arbeitszeitgesetzes würden vereinzelt genutzt.

248 Neben den Effekten auf die individuelle Arbeitszeit kann ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen haben, d. h. auf die Anzahl der Beschäftigten multipliziert mit ihrer tatsächlichen Arbeitszeit. Im Ergebnis ist aufgrund der allenfalls geringen Beschäftigungs- und Arbeitszeiteffekte lediglich von einer schwachen negativen Wirkung des Mindestlohns auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen auszugehen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen wuchs in den Jahren 2018 und 2019 jeweils im Vorjahresvergleich um 0,8 Prozent bzw. 0,3 Prozent, um im Jahr 2020 um 4,6 Prozent zu sinken. Im Jahr 2021 nahm es wieder um 1,7 Prozent zu.⁴⁹ Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen lag im Jahr 2019 bei 62,1 Mrd. Stunden. Aufgrund der Pandemie sank das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen im Jahr 2020 stark auf einen Wert von 59,3 Mrd. Stunden (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2022a, 2021). Im Jahr 2021 stieg das Arbeitsvolumen dann wieder auf einen Wert von 60,3 Mrd. Stunden. Analysen zu möglichen mindestlohnbedingten Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens liegen bislang nicht vor. Allerdings lassen sich aus den Erkenntnissen zu den Wirkungen des Mindestlohns auf die individuelle Arbeitszeit Schlussfolgerungen für das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen bis zum Jahr vor Beginn der Corona-Pandemie ziehen. Diese fallen in Abhängigkeit von den ermittelten Arbeitszeiteffekten unterschiedlich aus. So ermitteln Bonin et al. (2018: 117) und Bach-

⁴⁸ Im Gegensatz zu den genannten Auswertungen kommen gesamtwirtschaftliche Berechnungen zu höheren Anteilen an unbezahlten Überstunden. Laut IAB-Arbeitszeitrechnung leisteten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2021 insgesamt 1,31 Mrd. Überstunden. Dies entspricht 2,5 Prozent aller geleisteten Arbeitsstunden, wovon 45 Prozent bezahlt und 55 Prozent unbezahlt waren. Der Mikrozensus weist für das Jahr 2021 für abhängig Beschäftigte ab 15 Jahren rund 757 Mio. Überstunden aus. Dies entspricht 1,3 Prozent aller geleisteten Arbeitsstunden, wovon 0,8 Prozent unbezahlt und 0,5 Prozent bezahlt waren (Deutscher Bundestag 2022a). Im Mikrozensus wird jedoch nicht die Anzahl der durch Freizeit ausgeglichenen Überstunden erfasst, wobei gemäß der BAuA-Arbeitszeitbefragung ebendiese Überstunden mit einem Anteil von rund 75 Prozent den größten Teil darstellen. Weder mit der IAB-Arbeitszeitrechnung noch mit dem Mikrozensus können jedoch Aussagen zum Niedriglohnbereich gemacht werden.

⁴⁹ Die leicht abweichenden Werte im Vergleich zum Dritten Bericht der Mindestlohnkommission sind auf eine Revision der IAB-Arbeitszeitrechnung im Jahr 2019 zurückzuführen (Wanger et al. 2019). Zudem gab es eine Überarbeitung der IAB-Arbeitszeitrechnung im Rahmen der VGR-Sommerrechnung (Wanger et al. 2022).

mann et al. (2020: 115f.) für die kurze Frist bis zum Jahr 2016 eine Verringerung des Arbeitsvolumens von etwa 79 Tsd. oder 13.500 Vollzeitstellen. In gesamtwirtschaftlicher Hinsicht bedeutet dies einen Rückgang von zwischen 0,07 und 0,38 Prozent bezogen auf alle Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse im Jahr 2014. Gemäß Bachmann et al. (2020: 118ff.) habe es infolge der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 eine weitere Reduktion des Arbeitsvolumens in Höhe von etwa 5.400 Vollzeitstellen gegeben. In der Folgestudie nehmen Bachmann et al. (2022: 142ff.) eine alternative Berechnung vor, da die Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2019 als Treatment zu schwach gewesen sei, um daraus zuverlässige Aussagen über die mit der Eingriffsintensität des Mindestlohns zusammenhängenden Arbeitszeitwirkungen ableiten zu können. Begründet wird dies dadurch, dass ihren Auswertungen zufolge der Mindestlohn zwar absolut, nicht aber relativ gestiegen sei, weil die Medianlöhne in einem ähnlichen Umfang stiegen wie der Mindestlohn. Deshalb wird die Elastizität der vertraglichen Arbeitszeit in Bezug auf die Mindestlohnerhöhung genutzt. Bei der berechneten Elastizität von $-0,011$, einer Anzahl von 30,6 Mio. Beschäftigten im Jahr 2019 und einer mittleren Arbeitszeit von 33,91 Wochenstunden entspreche dies einer Arbeitszeitreduzierung von insgesamt 13.158 Arbeitsplatzäquivalenten im Jahr 2019 oder 3.290 Arbeitsplatzäquivalenten je einem Prozent Mindestlohnerhöhung. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sowohl Bonin et al. (2018) als auch Bachmann et al. (2020) und Bachmann et al. (2022) bei der Berechnung des Arbeitsvolumens keine Beschäftigungseffekte berücksichtigen. Diese würden zusätzliche Auswirkungen auf das Arbeitszeitvolumen mit sich bringen, die allerdings angesichts der bislang identifizierten geringen negativen Effekte auf die Gesamtbeschäftigung bei einer gleichzeitigen Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung klein ausfallen dürften. Gleichzeitig würden die ermittelten Effekte des Mindestlohns auf das Arbeitsvolumen auf realen Mindestlohnsteigerungen beruhen, obwohl die tatsächlich beobachtbaren Erhöhungen aufgrund des allgemeinen Lohnwachstums deutlich geringer ausfielen.

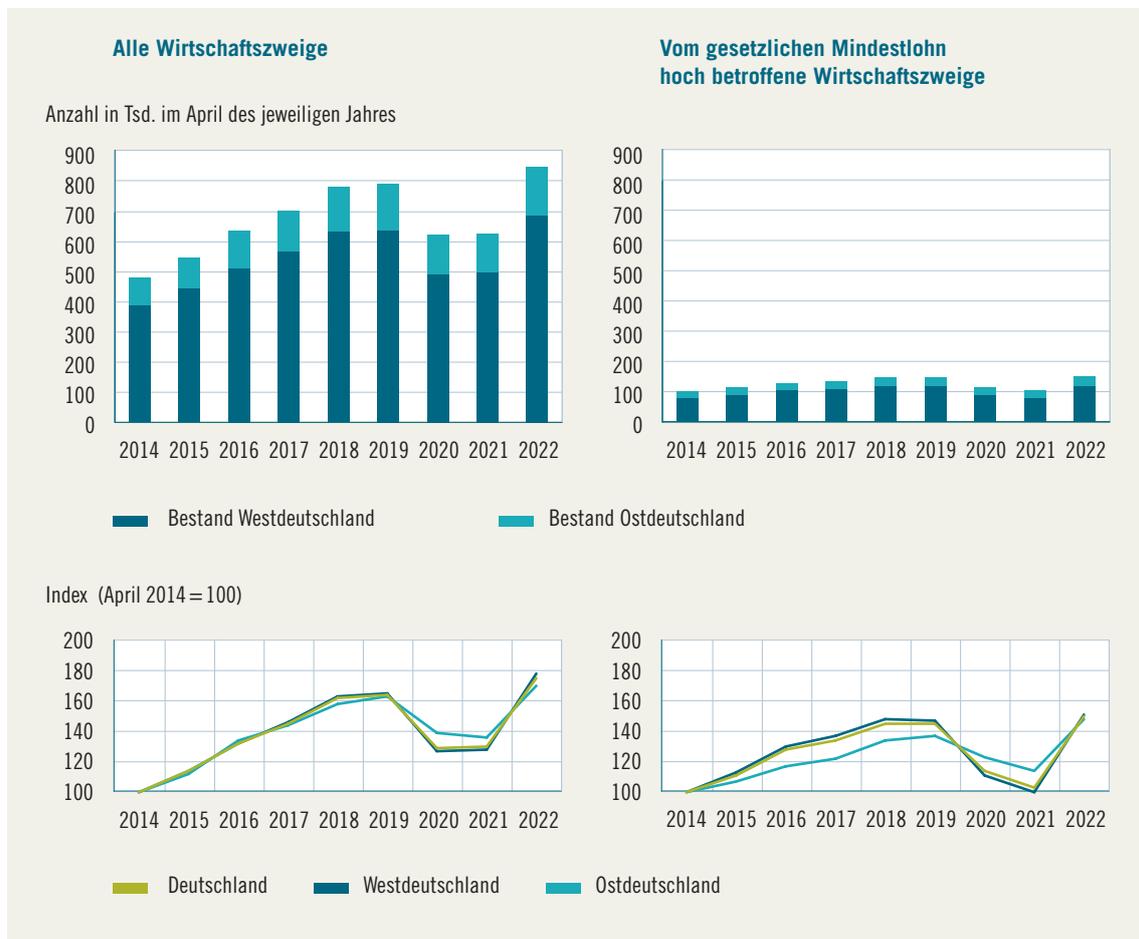
3.4 Arbeitsangebot und -nachfrage

249 Neben dem Ausmaß der realisierten Beschäftigung sowie dem Umfang der Arbeitszeit stellen die Anzahl der offenen Stellen und die diesbezüglich geforderten Qualifikationsniveaus Indikatoren für eine Veränderung in der Nachfrage nach Arbeitskräften dar, auf die der Mindestlohn Auswirkungen haben kann. Die Nachfrage nach Arbeitskräften wird des Weiteren von anderen Faktoren wie der konjunkturellen Entwicklung, Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur, der zunehmenden Globalisierung und dem technologischen Wandel beeinflusst (Bellmann et al. 2002). In jüngster Vergangenheit hatte die Corona-Pandemie deutliche Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage. Ab dem Jahr 2020 ging der Umfang von vakanten Stellen – insbesondere bei Mindestlohnbetrieben – zurück (Börschlein und Bossler 2021). Im Jahr 2022 nahm die gesamtwirtschaftliche Anzahl an offenen Stellen jedoch wieder stark auf das vorpandemische Niveau zu (Kubis 2022). Neben Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage kann der Mindestlohn auch das Arbeitsangebot von Arbeitslosen oder Personen in der sogenannten stillen Reserve beeinflussen (Fedorets und Shupe 2021).

250 Offene Stellen haben im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2018 weniger als 4 Prozent an der gesamten Arbeitsnachfrage – bestehend aus offenen und besetzten Stellen – ausgemacht (Bossler et al. 2022: 183f.). Mit Blick auf die Entwicklung der offenen Stellen verzeichnete die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zwischen den Jahren 2014 und 2019 einen stetigen Anstieg der gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt (Abbildung 3.13). Während es im April des Jahres 2014 rund 485 Tsd. offene Stellen gab, beliefen sich die Meldungen im April 2018 auf rund 784 Tsd. Zwischen den Jahren 2018 und 2019 nahm die Anzahl der offenen Stellen weniger stark als in den Vorjahren zu und erreichte im April 2019 ein Ausmaß von rund 796 Tsd. Vakanzen. Mit dem Einsetzen der Corona-Pandemie sank die Anzahl der offe-

nen Stellen auf einen Wert von rund 626 Tsd. und blieb mit rund 629 Tsd. Vakanzen im Jahr 2021 auf einem vergleichbaren Niveau. Im Jahr 2022 stieg die Anzahl der offenen Stellen wieder deutlich an und hatte mit rund 791 Tsd. Vakanzen einen ähnlichen Umfang wie vor der Corona-Pandemie. Mit Blick auf regionale Unterschiede nahm im Zeitverlauf bis zum Jahr 2019 die Anzahl der gemeldeten Stellen in West- und Ostdeutschland etwa gleich stark zu. Allerdings war der zwischenzeitliche Rückgang der offenen Stellen in den Jahren 2020 und 2021 in Ostdeutschland etwas schwächer ausgeprägt. Auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige entfielen in den Jahren 2014 bis 2022 zwischen 17 und 21 Prozent der gemeldeten Stellen.

Abbildung 3.13: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen



Anmerkung: Bestand an gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

251 In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zeigt sich eine insgesamt geringere Dynamik bei den offenen Stellen. Auf Bundesebene stieg der Bestand an gemeldeten Stellen zwischen den Jahren 2014 und 2019 in der Gesamtwirtschaft um 64 Prozent, in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen hingegen nur um 45 Prozent (Abbildung 3.14). In Ostdeutschland fiel der Zuwachs an offenen Stellen in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit 37 Prozent nochmals niedriger aus im Vergleich zur Gesamtwirtschaft (63 Prozent). In Westdeutschland belief sich die Zunahme der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft auf 65 Prozent und in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen auf 47 Prozent.

- 252** Sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen war im Jahr 2020 ein Rückgang der offenen Stellen um jeweils etwa 21 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen. In Westdeutschland beliefen sich die Abnahmen mit jeweils 22 Prozent und 24 Prozent auf eine vergleichbare Größenordnung. In Ostdeutschland kam es in der Gesamtwirtschaft mit 14 Prozent hingegen zu einem stärkeren Rückgang als in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit 10 Prozent. Während im Jahr 2021 eine Stagnation der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft festzustellen war, nahmen die Vakanzen in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen um weitere 10 Prozent ab. In Westdeutschland stand einer einprozentigen Zunahme der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft ein Rückgang von 10 Prozent in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gegenüber. In Ostdeutschland nahmen zwischen den Jahren 2020 und 2021 die offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft um 3 Prozent und in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen um 8 Prozent ab. Dieses stärker rückläufige Stellenangebot in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen dürfte darauf zurückzuführen sein, dass diese von der Corona-Pandemie stärker und nachhaltiger negativ betroffen waren (Börschlein und Bossler 2021). Im Jahr 2022 erreichte dann jedoch die Anzahl der offenen Stellen sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen sowie in Ost- und Westdeutschland wieder das Ausmaß von vor der Corona-Pandemie.
- 253** Neben der quantitativen könnte der Mindestlohn die qualifikatorische Dimension der Nachfrage beeinflusst haben. Von den als offen gemeldeten Stellen entfielen im April 2019 rund 18 Prozent auf Helferinnen und Helfer, rund 65 Prozent auf Fachkräfte, rund 9 Prozent auf Spezialistinnen und Spezialisten und rund 8 Prozent auf Expertinnen und Experten. Die Entwicklung der gemeldeten offenen Stellen nach dem Anforderungsniveau zwischen den Jahren 2014 bis 2019 zeigt, dass in Ostdeutschland die Anzahl der gemeldeten offenen Stellen über alle Anforderungsniveaus hinweg angestiegen ist (Abbildung 3.14). In Westdeutschland war zwischen den Jahren 2018 und 2019 ein leichter Rückgang bei Helferinnen und Helfern sowie Expertinnen und Experten zu verzeichnen. Grundsätzlich waren sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland die Zuwächse bei Helferinnen und Helfern zwischen den Jahren 2014 bis 2019 durchweg höher als bei den anderen Qualifikationsgruppen. In Ostdeutschland lag der Anstieg des Bestands an offenen Stellen im Helferbereich bei rund 115 Prozent, in Westdeutschland bei rund 91 Prozent. Die offenen Stellen für Fachkräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie Expertinnen und Experten nahm in Ostdeutschland im gleichen Zeitraum um 51, 49 und 101 Prozent zu. In Westdeutschland waren es 62, 52 und 52 Prozent. Der Rückgang der offenen Stellen während der Corona-Pandemie im Jahr 2020 betrug bei Helferinnen und Helfern in Westdeutschland 18 Prozent und in Ostdeutschland 11 Prozent. Bereits im Jahr 2021 gab es dann wieder Zuwächse um 9 Prozent bzw. 5 Prozent, die sich im Jahr 2022 mit Zunahmen um 46 Prozent bzw. 25 Prozent vervielfachten. Im Bereich der Fachkräfte zeigten sich in beiden Jahren Rückgänge, die sich in Westdeutschland auf 25 Prozent bzw. 7 Prozent und in Ostdeutschland auf 15 Prozent bzw. 10 Prozent beliefen. Im Jahr 2021 fand hier wieder ein Wachstum von 34 Prozent in Westdeutschland und 26 Prozent in Ostdeutschland statt. Offene Stellen für Spezialistinnen und Spezialisten nahmen in West- und Ostdeutschland im Jahr 2020 zunächst ab, um im Folgejahr 2021 sehr stark zu steigen und den Bestand des Vorkrisenjahres 2019 zu übertreffen. Im Jahr 2021 verlangsamte sich dieses Wachstum im Vorjahresvergleich auf 23 Prozent bzw. 17 Prozent. Bei Expertinnen und Experten gingen im Jahr 2020 die offenen Stellen zunächst in West- und Ostdeutschland zurück und verblieben im Jahr 2021 in etwa auf demselben Niveau. Hier gab es dann im Jahr 2022 mit 39 Prozent in Westdeutschland und 31 Prozent in Ostdeutschland wieder starke Zuwächse. Dies deutet darauf hin, dass die Arbeitsnachfrage insbesondere im zweiten Jahr der Corona-Pandemie 2021 zunächst je nach Anforderungsniveau variierte, um dann mit der Lockerung der Pandemiebeschränkungen im Jahr 2022 generell wieder stark zuzunehmen. Ein mindestlohnbedingter Rückgang des Stellenangebots im Bereich von Helferinnen und Helfern wird in den Deskriptionen nicht deutlich.

Abbildung 3.14: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen nach Anforderungsniveau



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

254 Kausalanalysen zum Einfluss des Mindestlohns auf offene Stellen werden von Bossler et al. (2022: 183ff.) mittels eines regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatzes auf Basis der IAB-Stellenerhebung⁵⁰ für die Jahre 2011 bis 2018 durchgeführt. Die Eingriffstiefe („Bite“) des Mindestlohns berechnen die Autorinnen und Autoren anhand der Lohndaten aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sowie der Arbeitsstunden aus Arbeitgebermeldungen an die Unfallversicherung. Ihren Ergebnissen zufolge unterscheidet sich die Entwicklung der Anzahl der Vakanzen auf regionaler Ebene nicht erheblich zwischen den vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Regionen, sodass kein statistisch signifikanter Effekt des Mindestlohns feststellbar sei. Auch hinsichtlich der Quote besetzter Stellen, die als Verhältnis von besetzten und offenen Stellen definiert ist und in der sich Veränderungen des Verhältnisses von Beschäftigung und offenen Stellen widerspiegeln, hätten sich keine statistisch signifikanten Auswirkungen des Mindestlohns gezeigt.

⁵⁰ Die IAB-Stellenerhebung ist eine repräsentative Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung unter Betrieben mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Befragung wird seit dem Jahr 1989 durchgeführt und stellt Daten zum Arbeitskräftebedarf sowie zu betrieblichen Rekrutierungsprozessen bereit (Bossler et al. 2019).

- 255** Die Entwicklung der offenen Stellen während der Corona-Pandemie in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben und nicht betroffenen Betrieben untersuchen Börschlein und Bossler (2021) in den ersten drei Quartalen des Jahres 2020 anhand der IAB-Stellenerhebung. Als Mindestlohnbetriebe werden Betriebe definiert, die angeben, mindestens eine Person zum Mindestlohn zu beschäftigen oder Löhne unter das Mindestlohniveau senken zu wollen. Die Autoren ermitteln im ersten Quartal des Jahres 2020 keine statistisch signifikante Veränderung in der Anzahl der offenen Stellen im Vergleich zum vierten Quartal 2019. Im zweiten Quartal 2020 sei die Anzahl an offenen Stellen stark eingebrochen. Dies gelte sowohl für nicht vom Mindestlohn betroffene Betriebe mit einem Rückgang von durchschnittlich 0,12 Stellen und noch deutlicher für Mindestlohnbetriebe, bei denen die Anzahl der offenen Stellen im Durchschnitt um 0,32 Stellen pro Betrieb im Vergleich zum vierten Quartal 2019 sank. Im dritten Quartal 2020 habe die Anzahl der Vakanzen bei Mindestlohnbetrieben um 0,21 Stellen, bei den anderen Betrieben um 0,14 Stellen abgenommen. Signifikante Unterschiede zwischen vom Mindestlohn betroffenen Betrieben und nicht betroffenen Betrieben ließen sich nicht nachweisen.
- 256** Insgesamt gab es im Zuge des Mindestlohns und dessen Erhöhungen wenig betriebliche Anpassungsmaßnahmen, die auf Veränderungen im Einstellungsverhalten der Betriebe hinweisen. Gemäß einer von der Mindestlohnkommission beauftragten Befragung zu den betrieblichen Reaktionen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Ipsos 2023a) gaben 8 Prozent der betroffenen Betriebe an, sich bei der Einstellung von Beschäftigten oder bei der Wiederbesetzung vakant gewordener Stellen zurückzuhalten. Zudem nannten 6 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe, dass ihre Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber auf Mindestlohniveau gestiegen seien. Ein ähnliches Bild zeigte sich bereits bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Laut Ergebnissen aus der IAB-Stellenerhebung 2015 hätten die Betriebe höhere Anforderungen an die Bewerberinnen und Bewerber hinsichtlich der beruflichen Qualifikationen gestellt (Gürtzgen et al. 2016).
- 257** Zu Veränderungen im Arbeitsangebot gibt es bislang nur wenige Befunde. Eigene Auswertungen der Mindestlohnkommission anhand der Betriebsbefragung (Ipsos 2023a) deuten darauf hin, dass sich aufgrund der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro für 65 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe die Anwerbung von Arbeitskräften kaum verändert hat, während dies für 31 Prozent der Betriebe schwieriger und für 4 Prozent einfacher geworden ist. Von mindestlohnbedingt größeren Schwierigkeiten berichteten 29 Prozent der westdeutschen und 37 Prozent der ostdeutschen Betriebe. Die Kausalstudie von Fedorets und Shupe (2021) untersucht auf Basis des sozio-ökonomischen Panels mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes die Höhe der Reservationslöhne von arbeitslosen Personen. In Reservationslöhnen drückt sich die Höhe des Verdienstes aus, zu dem eine arbeitslose Person bereit ist, eine Beschäftigung aufzunehmen. Für ihre Analyse betrachten die Autorinnen das untere Ende der Reservationslohnverteilung von Arbeitslosen. Ihren Befunden zufolge seien die Reservationslöhne in den ersten beiden Jahren nach der Einführung des Mindestlohns am 10. Perzentil um etwa 16 Prozent und am 20. Perzentil um etwa 9 bis 15 Prozent gestiegen. Allerdings sei dann im Jahr 2017 wieder ein Absinken der Reservationslöhne zu beobachten. Dies deute darauf hin, dass die in den Jahren 2015 und 2016 gestiegenen Reservationslöhne dazu führten, dass sich die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, für diese Arbeitssuchenden verringert habe. In Reaktion darauf hätten arbeitslose Personen dann ihre Erwartungen hinsichtlich des Lohns wieder nach unten korrigiert. In höheren Perzentilen der Reservationslohnverteilung habe es hingegen keine Veränderungen hinsichtlich der Erwartungshaltung gegeben.

3.5 Aus- und Weiterbildung sowie Praktika

258 Die Vergütung von Auszubildenden in betrieblicher Ausbildung ist vom Mindestlohn ausgenommen.⁵¹ Zudem unterliegt die Vergütung von unter 18-Jährigen, die keine Berufsausbildung abgeschlossen haben, nicht dem Mindestlohn. Auch Praktika, die durch Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnungen verpflichtend vorgeschrieben sind, und solche, die vor oder während der Ausbildung geleistet werden und die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten, müssen nicht mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet werden. Für alle anderen Praktika, insbesondere für solche, die nach Beendigung einer Ausbildung absolviert werden, gilt dagegen der Mindestlohn. In Reaktion auf diese Bestimmungen kann es zu Veränderungen im Ausbildungsgeschehen und in der Anzahl, der Dauer und der Vergütung von Praktika kommen.

3.5.1 Ausbildungsgeschehen

259 Daten zur Entwicklung des Ausbildungsgeschehens stellen die jährlichen Berufsbildungsberichte zur Verfügung (zuletzt Bundesministerium für Bildung und Forschung 2023). Diese dokumentieren die von den Betrieben angebotenen Ausbildungsplätze, die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber um einen Ausbildungsplatz sowie die neu abgeschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträge zum Stichtag 30. September eines jeden Jahres (Abbildung 3.15). In den Daten sind seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 bis zum Jahr 2019 keine offensichtlichen Veränderungen im Ausbildungsgeschehen zu erkennen. Dies trifft sowohl auf West- als auch auf Ostdeutschland zu. Im Jahr 2019 kam es dagegen in beiden Landesteilen zu einem Rückgang der abgeschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträge, der in Westdeutschland mit 1,1 Prozent und in Ostdeutschland mit 1,2 Prozent in etwa gleich hoch ausfiel.

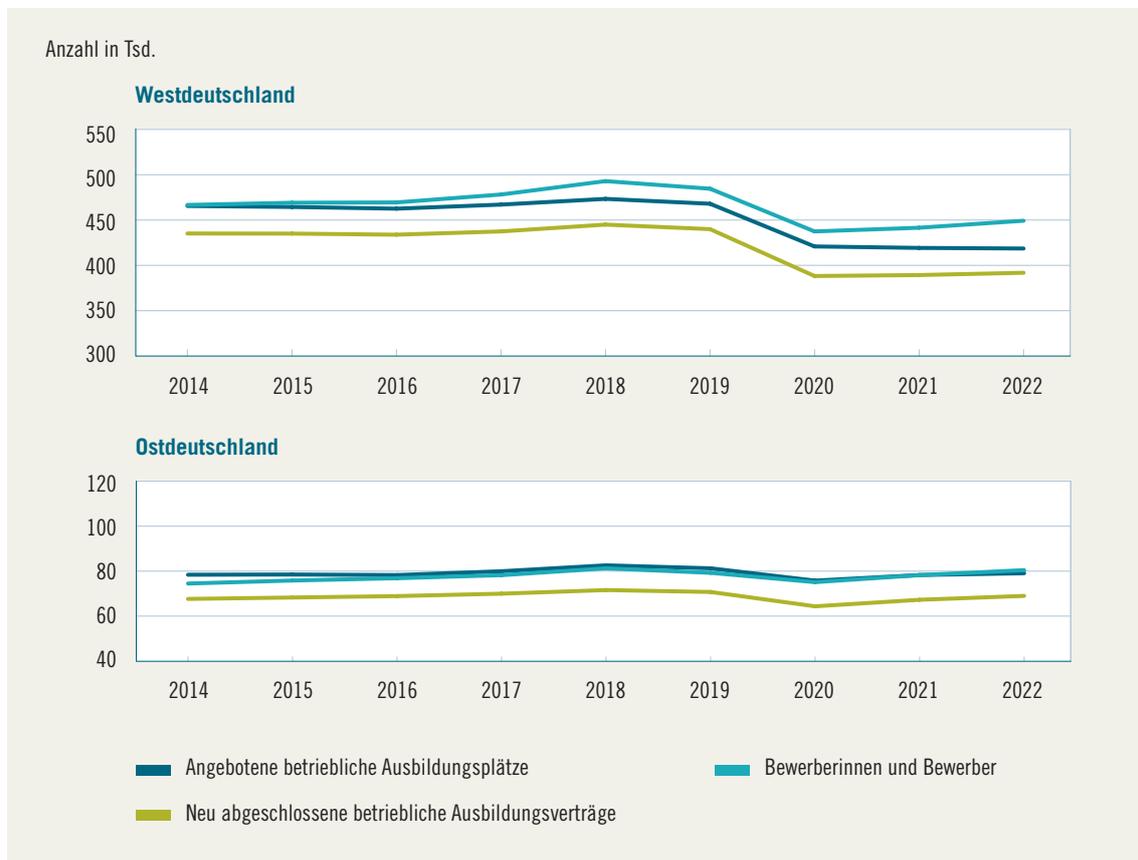
260 Im Jahr 2020 ging die Anzahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge pandemiebedingt um 11 Prozent auf einen Tiefstand von rund 453 Tsd. zurück. Sie erholte sich mit rund 457 Tsd. abgeschlossenen Verträgen im Jahr 2021 und 461 Tsd. abgeschlossenen Verträgen im Jahr 2022 nur leicht. Seit Beginn der Statistik im Jahr 1977 wurden in keinem anderen Jahr weniger als 500 Tsd. Ausbildungsverträge in Deutschland abgeschlossen. Die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber nahm im Jahr 2020 sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland etwas stärker ab als diejenige der angebotenen betrieblichen Ausbildungsplätze. Das Ausbildungsangebot ging im Vergleich zum Vorjahr um 9,1 Prozent zurück, die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen um 9,6 Prozent. In den Jahren 2021 und 2022 stiegen dann die abgeschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträge im Vorjahresvergleich um jeweils 0,9 Prozent. Dabei fielen die Zunahmen des Ausbildungsplatzangebots mit 1,4 Prozent und 1,9 Prozent stärker aus als diejenigen der Bewerberinnen und Bewerber (0,2 Prozent und 0 Prozent). Für alle drei Kenngrößen – die abgeschlossenen Ausbildungsverträge, das Angebot und die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber – ist im Jahr 2020 ein deutlich stärkerer Rückgang in Westdeutschland im Vergleich zu Ostdeutschland zu verzeichnen. Die Anstiege in den Jahren 2021 und 2022 waren dann in Ostdeutschland deutlicher ausgeprägt.

261 Neben dem langfristigen Trend der Abnahme ist der Rückgang des Ausbildungsgeschehens in den Jahren 2020 und 2021 auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Wirtschaftszweige, die besonders stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen waren, verzeichneten die deutlichsten Rückgänge. Insbesondere im größten Ausbildungsbereich Industrie und Handel mit über 56 Prozent aller neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist die Anzahl der Neuabschlüsse im Jahr 2020 in starkem Maße zurückgegangen

⁵¹ Seit Januar 2020 haben Auszubildende Anspruch auf eine Mindestausbildungsvergütung nach § 17 BBiG (Berufsbildungsgesetz). Die Regelungen zur Mindestausbildungsvergütung werden vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Novelle des BBiG, also im Jahr 2025, wissenschaftlich evaluiert (§ 105 BBiG).

(um 13,9 Prozent). Hierzu gehören etwa die Berufe Hotelfachmann/-frau mit einem Rückgang von 31 Prozent im Vergleich zum Vorjahr, Koch/Köchin (19,8 Prozent) und Tourismuskaufmann/-frau (61,1 Prozent). Das Handwerk als zweitgrößter Ausbildungsbereich und die freien Berufe verzeichneten mit jeweils 7,5 Prozent und 8,4 Prozent starke Rückgänge bei den abgeschlossenen Ausbildungsverträgen (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2021: 45f.). Im Jahr 2021 ging im Bereich Industrie und Handel die Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge um weitere 1,1 Prozent auf 136 Tsd. zurück. Im Handwerk und den freien Berufen nahmen die Neuabschlüsse hingegen um 3 bzw. 10 Prozent wieder zu (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2022: 47ff.). Dieses Bild veränderte sich im Jahr 2022 wieder leicht, da im Bereich Industrie und Handel ein Anstieg bei den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen um 2,7 Prozent beobachtbar war. In allen anderen Bereichen waren hingegen Rückgänge zu verzeichnen.

Abbildung 3.15: Betriebliches Ausbildungsplatzangebot, Bewerberinnen und Bewerber sowie neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019: 51ff., 63; 2020: 36, 42; 2022: 44, 50, 53; 2023: 47, 54), eigene Berechnungen.

262 Hinsichtlich kurzfristiger kausaler Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf das betriebliche Ausbildungsverhalten im Jahr 2015 fanden Bossler et al. (2018: 122ff.) auf Basis des IAB-Betriebspanels keine statistisch signifikanten Effekte auf den Anteil an Auszubildenden und die Besetzung von Ausbildungsstellen in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben. Die Nachfolgestudie von Bossler et al. (2020: 90ff.) zeigte ebenfalls keine statistisch signifikanten Effekte der Einführung sowie der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf das betriebliche Ausbildungsgeschehen bis zum Jahr 2017 auf. In der Betrachtung bis in das Jahr 2020 kommen Bossler et al. (2022) ebenfalls zu dem Schluss, dass der Mindestlohn bei seiner Einführung und den Erhöhungen in den Jahren 2017 und 2019 zu keiner deutlichen Anpassung des Ausbildungsverhaltens in betroffenen Betrieben geführt habe. Mit Blick auf das Ausbildungsgeschehen seit

dem Jahr 2011 werde deutlich, dass der Anteil von Auszubildenden bereits vor der Einführung des Mindestlohns in betroffenen Betrieben leicht unterhalb des Wertes von nicht betroffenen Betrieben gelegen habe. In betroffenen Betrieben habe die Mindestlohneinführung über den Zeitraum der Jahre 2015 bis 2020 zu einer leichten Steigerung des Anteils an Auszubildenden von etwa 0,6 Prozentpunkten im Vergleich zu nicht betroffenen Betrieben geführt. Eine mindestlohnbedingte Anpassung des Angebots an Ausbildungsstellen sei den Analysen zufolge weder bei der Einführung noch im Zuge der Erhöhungen in den Jahren 2017 und 2019 in betroffenen Betrieben zu beobachten gewesen. Auch im Hinblick auf die Besetzung von Ausbildungsstellen zeige sich kein Einfluss des Mindestlohns (ebd.: 114ff.).

- 263** In einer qualitativen Studie zu Reaktionsweisen von Betrieben und Beschäftigten auf den Mindestlohn haben einzelne Betriebe Auskunft zum Angebot von betrieblichen Ausbildungsplätzen gegeben (Koch et al. 2020: 64). Ein kohärentes Verhaltensmuster lasse sich den Autorinnen und Autoren zufolge dabei nicht erkennen. Während vereinzelt davon berichtet werde, dass die Anzahl der betrieblichen Ausbildungsstellen reduziert worden sei oder keine mehr angeboten würden, würden andere Betriebe darauf hinweisen, dass kein Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und dem Ausbildungsgeschehen in ihrem Betrieb bestehe.

3.5.2 Berufliche Weiterbildung

- 264** Mit Blick auf die Auswirkungen des Mindestlohns auf die berufliche Weiterbildung verdeutlichen bislang vorliegende Kausalanalysen entweder keine oder lediglich sehr geringe Effekte. Dies betrifft sowohl den kurzen (im Jahr 2015) als auch den mittleren (bis zum Jahr 2018) oder längerfristigen (bis zum Jahr 2020) Beobachtungszeitraum seit der Einführung des Mindestlohns. Für die kurze Frist bis zum Jahr 2016 können Bossler et al. (2018: 112ff.) auf Basis des IAB-Betriebspanels keine eindeutigen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe feststellen. Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels von Bellmann et al. (2017) weisen in Bezug auf die betriebliche Weiterbildung im Jahr 2015 auf einen mindestlohnbedingten Rückgang bei Betrieben mit einem hohen Konkurrenzdruck hin. Zudem verdeutlichen sie unterschiedliche Auswirkungen des Mindestlohns auf die Weiterbildungsteilnahme je nach Qualifikation der Beschäftigten in den Betrieben. Die Ergebnisse würden darauf hindeuten, dass etwaige Rückgänge beim Anteil weitergebildeter Beschäftigter weniger bei den Geringqualifizierten, sondern vielmehr bei den Beschäftigten mit Berufsausbildung und mit Hochschulabschluss zu beobachten seien.
- 265** Die Studie von Bossler et al. (2020: 79ff.) untersucht die Effekte der Einführung und der ersten Erhöhung des Mindestlohns in der mittleren Frist bis zum Jahr 2018. Demnach habe es keine Effekte auf die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten gegeben. Zwar gehe aus den Daten hervor, dass vom Mindestlohn nicht betroffene Betriebe mehr Weiterbildungsmaßnahmen für ihre Belegschaft durchführen und häufiger die Kosten dafür übernehmen würden als vom Mindestlohn betroffene Betriebe. Der gesetzliche Mindestlohn habe diesen Unterschied aber insgesamt nicht verändert. Möglicherweise habe die Mindestlohneinführung zu einer leichten Verringerung des Anteils der Weiterbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in betroffenen Betrieben geführt, während die Mindestloohnerhöhung eine leichte Steigerung desselben zur Folge gehabt habe. Die Ergebnisse sind jedoch über verschiedene Modellspezifikationen hinweg nicht robust und daher nicht eindeutig interpretierbar.
- 266** In ihrer Folgestudie erweitern Bossler et al. (2022) den Beobachtungszeitraum bis in das Jahr 2020 und bestätigen für die lange Frist, dass weder die Einführung noch die Erhöhungen des Mindestlohns einen ausgeprägten Effekt auf die Weiterbildungsaktivitäten in betroffenen Betrieben hatten. Die Analysen würden allenfalls einen sehr kleinen Effekt auf die Ausweitung des Anteils an Weiterbildungsteilnehmerinnen

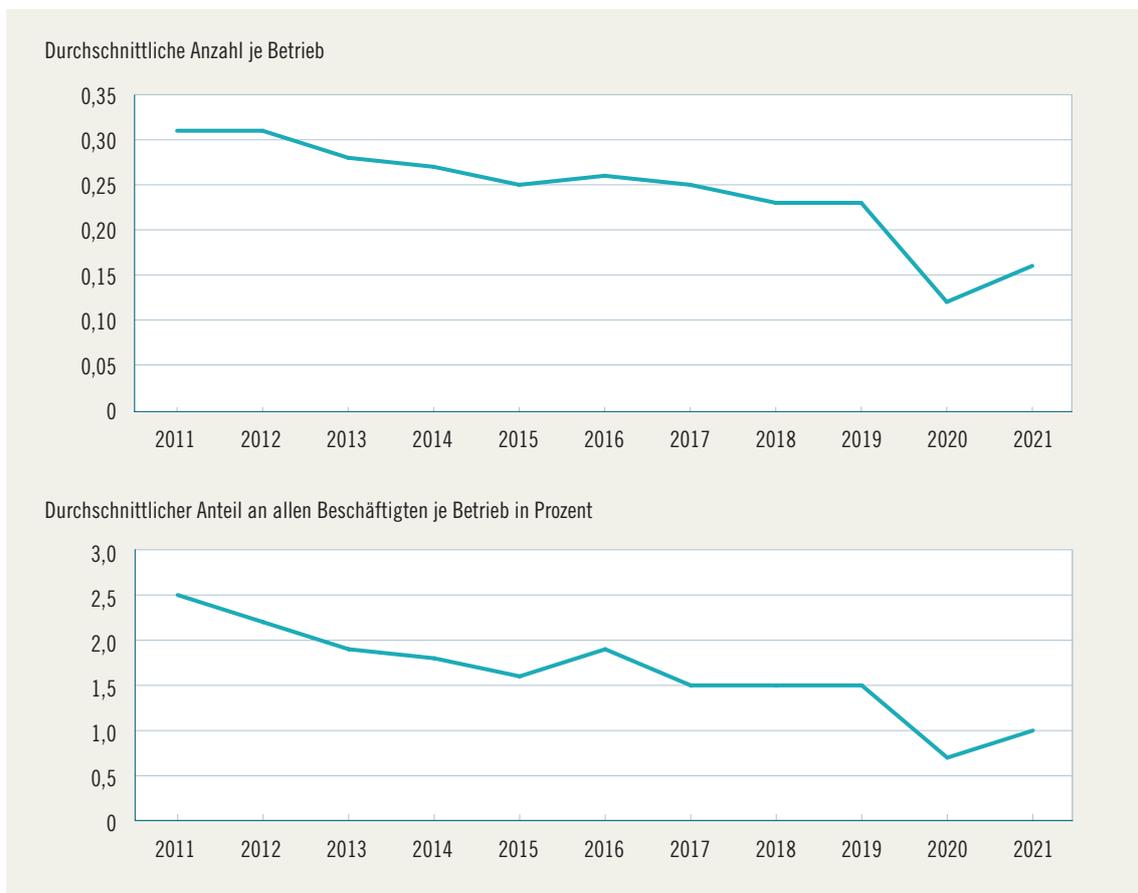
und -teilnehmern je Betrieb ergeben. Unabhängig von den Effekten des Mindestlohns hätten jedoch sowohl vor der Einführung als auch vor den Erhöhungen Unterschiede im Anteil der weiterbildenden Betriebe zwischen vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betrieben bestanden. Auch in der langen Frist ließen sich keine signifikanten Auswirkungen des Mindestlohns auf die Bereitschaft zur Kostenübernahme in Betrieben nachweisen.

3.5.3 Praktika

- 267** Zu den Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktika liegen bisher keine systematischen Untersuchungen vor. Dies ist auf die mangelhafte Datenlage zurückzuführen, die eine kausale Analyse zu den Auswirkungen der Regelungen des Mindestlohngesetzes auf das Angebot, die Dauer und die Vergütung von Praktika nicht zulässt. Es gibt jedoch einige quantitative und qualitative Erkenntnisse, die die Vielschichtigkeit der möglichen Reaktionen erkennen lassen.
- 268** Zunächst weisen die Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline darauf hin, dass die mit dem Mindestlohngesetz eingeführten differenzierten Regelungen bezüglich unterschiedlicher Arten von Praktika offensichtlich für Unsicherheit und Beratungsbedarf bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Beschäftigten sowie Studierenden sorgten. Im Jahr 2021 bezogen sich 37 Prozent und im Jahr 2022 24 Prozent aller Anrufe auf dieses Thema (vgl. Info-Box 8).
- 269** In einer ersten Studie zu den Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf Praktika nutzen Bossler und Wegmann (2019) als Datenbasis zum einen das IAB-Betriebspanel, das die Anzahl der Praktikantinnen und Praktikanten in Betrieben misst, und zum anderen Suchaufrufe in einer Internet-Suchmaschine, um die Nachfrage nach Praktikumsstellen zu identifizieren. Sie kommen auf Basis eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes zu dem Ergebnis, dass die Einführung des Mindestlohns weder einen Effekt auf die Anzahl der Praktikantinnen und Praktikanten in Betrieben noch auf den Anteil der Praktikantinnen und Praktikanten an allen Beschäftigten hatte. Jedoch können sie in ihrer Untersuchung weder die Länge der Praktika berücksichtigen, noch zwischen freiwilligen und verpflichtenden Praktika unterscheiden. Die Ergebnisse lassen somit nicht darauf schließen, ob sich die Zusammensetzung zwischen den dem Mindestlohn unterliegenden und nicht unterliegenden Praktika veränderte. Schließlich zeigen die Untersuchungen zu den Suchaufrufen per Suchmaschine, dass die Suchintensität nach Praktikumsstellen nicht vom Mindestlohn beeinflusst wurde.
- 270** Eine Studie des Stifterverbandes der deutschen Wissenschaft untersuchte nach Einführung des Mindestlohns auf Grundlage von Befragungen von rund 1 Tsd. 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 (Konegen-Grenier und Winde 2017). Die Gesamtanzahl der Praktikumsplätze sei zwischen den Jahren 2009 und 2012 stark, zwischen den Jahren 2012 und 2015 hingegen nur noch leicht gestiegen. In einem Vergleich verschiedener Schätzungen schließen sie auf einen Verlust von 14 Tsd. bis 53 Tsd. Praktikumsplätzen zwischen den Jahren 2014 und 2015. In der Befragung selbst hätten 77 Prozent der Unternehmen angegeben, dass die Anzahl der Praktika infolge der Mindestlohneinführung gleichgeblieben sei. 17 Prozent hätten geäußert, dass sie 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 angeboten hätten, sei im Jahr 2015 im Vergleich zu den Vorjahren konstant geblieben. Die Ausgaben der Unternehmen für die Vergütung von Praktika seien zwischen den Jahren 2012 und 2015 um rund 95 Prozent angestiegen, während die Zunahme zwischen den Jahren 2009 und 2012 lediglich rund 15 Prozent betragen habe.

271 Bossler et al. (2020: 40ff.) und Bossler et al. (2022: 60ff.) untersuchen mithilfe des IAB-Betriebspanels deskriptiv die Entwicklung der Anzahl an Praktikantinnen und Praktikanten in deutschen Betrieben (Abbildung 3.16). Als Grundlage dient das IAB-Betriebspanel, das keine Unterscheidung nach der Art der Praktika, für die der Mindestlohn gilt, und solchen, die vom Mindestlohn ausgenommen sind, ermöglicht. Im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2020 seien die durchschnittliche Anzahl und der durchschnittliche Anteil der Praktikantinnen und Praktikanten an allen Beschäftigten im Betrieb kontinuierlich zurückgegangen. Ein Bruch in der Zeitreihe sei weder bei der Einführung des Mindestlohns noch bei dessen Erhöhungen in den Jahren 2017 und 2019 zu erkennen. Von der Mindestlohneinführung oder den Mindestlohnerhöhungen betroffene und nicht betroffene Betriebe würden dabei gleichermaßen eine zurückgehende Anzahl an Praktika aufweisen (Bossler et al. 2022: 61f.; Bossler et al. 2020: 42f.). Der längerfristige Abbau der Praktikumsstellen hätte sich im Jahr 2020 noch einmal deutlich verstärkt, was laut den Autorinnen und Autoren auf die negativen Arbeitsmarkteffekte der Pandemie zurückzuführen sei (Bossler et al. 2022: 61). Deskriptiv ließe sich der fallende Verlauf beider Größen sowohl in vom Mindestlohn betroffenen als auch in nicht betroffenen Betrieben beobachten. Insgesamt würden die Zeitreihen somit auf einen rückläufigen Trend hindeuten, der jedoch schon vor Einführung des Mindestlohns eingesetzt habe und unabhängig vom Mindestlohn stattfinde.

Abbildung 3.16: Entwicklung der Praktikumsstellen



Anmerkung: Praktikumsstellen jeweils zum 30. Juni eines Jahres.
Quelle: IAB-Betriebspanel; eigene Darstellung.

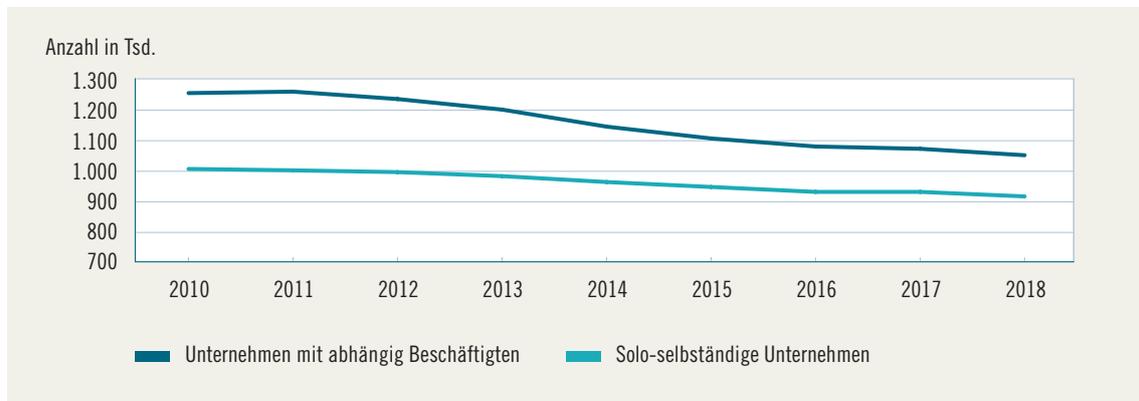
- 272** Neben den repräsentativen Studien von Konegen-Grenier und Winde (2017) sowie Bossler et al. (2020) und Bossler et al. (2022), welche die Unternehmenssicht beleuchten, gibt es eine nicht repräsentative Studienreihe der Unternehmensberatung CLEVIS Consult, die jährlich mithilfe einer Online-Befragung Praktikantinnen und Praktikanten zu ihren Erfahrungen interviewt. Ergebnisse aus dem Jahr 2016 würden Veränderungen in der Dauer von Praktika verdeutlichen, die von den Autorinnen und Autoren mit der Einführung des Mindestlohns in Verbindung gebracht werden. Der Anteil der bis zu drei Monate dauernden Praktika sei von 22 Prozent vor der Mindestlohneinführung auf 30 Prozent nach der Mindestlohneinführung angestiegen. Längere Praktika seien von 78 auf 70 Prozent zurückgegangen (CLEVIS Consult 2016b). Dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bereit seien, weiterhin Pflichtpraktika anzubieten, verbinden die Autorinnen und Autoren unter anderem mit dem Umstand, dass diese vom Mindestlohn ausgenommen seien. So sei der Anteil an Pflichtpraktika seit dem Jahr 2018 stetig angestiegen: Während der Anteil in den Jahren 2015, 2016 und 2017 konstant bei etwa 47 Prozent gelegen habe, sei er in den Folgejahren kontinuierlich auf zuletzt 66 Prozent im Jahr 2021 gewachsen (CLEVIS Consult 2022, 2021, 2020, 2019, 2018, 2016a). Vergütet worden seien in den Jahren 2014 bis 2017 durchschnittlich rund 96 Prozent der Praktikantinnen und Praktikanten. In den Jahren 2018 bis 2021 sei der Anteil auf 92 Prozent und im Jahr 2021 auf 79 Prozent gesunken. Nach deutlichen Zuwächsen bei den durchschnittlichen Praktikumsgehältern nach der Mindestlohneinführung (2015: 23 Prozent, 2016: 8,6 Prozent und 2017: 6,4 Prozent) sei die durchschnittliche Vergütung im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 6,5 Prozent gefallen. In den Folgejahren 2019 bis 2021 sei das Durchschnittsgehalt von Praktikantinnen und Praktikanten wieder leicht um 2,5 Prozent, 1,4 Prozent und 0,3 Prozent auf 1.071 Euro im Jahr 2021 gestiegen. Gemäß der Befragung im zweiten Halbjahr 2020 hätten sich einige Unternehmen gezwungen gesehen, aufgrund der Corona-Pandemie viele bis alle geplanten Praktika im Jahr 2020 abzusagen (CLEVIS Consult 2021).
- 273** Ehrentraut et al. (2020b) führen für ihre Untersuchung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktikumsverhältnisse Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Literatur, einer eigenen (teil-)automatisierten Suche im Internet (Webcrawling) und eigener Fachgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Unternehmensverbänden, Jugend- und Studierendenverbänden, Hochschulverwaltungen sowie der Wissenschaft zusammen. Demnach sei die Struktur von Praktika, insbesondere von Pflichtpraktika, teilweise so angepasst worden, dass sie nicht dem Mindestlohngesetz unterliegen würden (ebd.: 17ff.). Mindestlohnpflichtige Praktikumsverhältnissen seien in der Folge tendenziell seltener angeboten, aber häufig höher vergütet worden als nicht-mindestlohnpflichtige Praktika. Eine mindestlohnbedingte Erhöhung der Vergütung von Praktika sei vor allem von mittleren und großen Unternehmen vorgenommen worden, seltener jedoch von kleinen Unternehmen und in den Bereichen Kultur, Soziales, Medien und Verwaltung (ebd.: 26ff.). Obwohl die entsprechende Datenlage sehr lückenhaft sei, schließen die Autorinnen und Autoren aus denen ihnen vorliegenden Informationen auf einen Rückgang der Anzahl der Praktikumsstellen nach der Einführung des Mindestlohns. Die Konkurrenz um Praktika, die mit dem Mindestlohn vergütet werden müssen, sei tendenziell gestiegen. Dies habe dazu geführt, dass insbesondere für diejenigen praktikumsinteressierten Personen der Zugang erschwert worden sei, deren Studien- oder Ausbildungsordnung keine Pflichtpraktika vorsehen würden, da Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber infolge des Mindestlohngesetzes aus ökonomischen Gründen vermehrt Pflichtpraktika anbieten würden (ebd.: 30ff.).
- 274** Ein heterogenes Bild zu den Reaktionen der Betriebe hinsichtlich des Angebots von Praktika liefert schließlich die qualitative Studie 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 würden nur noch Pflichtpraktika nutzen, wobei die Beschränkung auf kürzere Praktika vor allem nach der Einschätzung kleinerer Betriebe zu einem größeren Aufwand geführt habe. Zudem seien Betriebe bei der

Auswahl der Praktikantinnen und Praktikanten anspruchsvoller geworden. Andere befragte Betriebe würden Praktika nach der Mindestlohneinführung unverändert als Einstieg in ein sich anschließendes Ausbildungsverhältnis anbieten.

3.6 Selbständigkeit

- 275** Der Mindestlohn könnte einen Einfluss auf die Anzahl an Selbständigen haben. Aus individueller Perspektive lässt sich Selbständigkeit mit und ohne Beschäftigte unterscheiden. Dabei werden Selbständige, die keine weiteren Personen beschäftigen, als Solo-Selbständige bezeichnet. Aus betrieblicher Perspektive spiegelt sich die selbständige Beschäftigung in der Inanspruchnahme von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder in Form von Werkverträgen wider. Generell stellt Selbständigkeit, ob mit oder ohne Mitarbeitende, eine Alternative zur abhängigen Beschäftigung sowie zu (drohender) Arbeitslosigkeit dar. Von besonderer Relevanz, was mögliche Auswirkungen des Mindestlohns anbelangt, sind dabei die Solo-Selbständigen sowie freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Mindestlohn könnte zu einer Abnahme der Anzahl an (Solo-)Selbständigen führen, wenn durch den Mindestlohn abhängige Beschäftigung im Vergleich zur Selbständigkeit attraktiver würde. Dieses Szenario sei für Solo-Selbständige, die vergleichsweise geringe Einkommen erzielen, am wahrscheinlichsten (Lubczyk et al. 2020; Brenke 2015). Umgekehrt könnte die Anzahl der Selbständigen, insbesondere diejenige der Solo-Selbständigen, zunehmen, wenn im Sinne einer Ausweichstrategie eine Umwandlung von abhängiger Beschäftigung in Selbständigkeit erfolgen würde. Ein möglicher Grund dafür könnte darin bestehen, dass Selbständige nicht unter den Geltungsbereich des Mindestlohns fallen (Lubczyk et al. 2020; Bossler und Hohendanner 2016; Brenke 2015).
- 276** Die Anzahl der Selbständigen stieg von Ende der 1990er Jahre bis zum Jahr 2012 an, was teilweise auf die Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus zurückzuführen ist. Seitdem ging die Anzahl der Selbständigen wieder geringfügig zurück. Die Entwicklungen im Bereich der Selbständigkeit waren vor allem durch die Solo-Selbständigkeit bestimmt (Deutscher Bundestag 2022b: 88; Maier und Ivanov 2018: 13). Nach den Daten des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP, für Erläuterungen zum Datensatz vgl. Rdnr. 69), die bis ins Jahr 2018 reichen, gab es in Deutschland unter den hochgerechnet 3,26 Millionen Unternehmen mehr solo-selbständig geführte Unternehmen als solche mit abhängig Beschäftigten. In der aktuellsten Welle des Analysedatensatzes des Jahres 2018 lag die Anzahl der solo-selbständig geführten Unternehmen bei rund 1,05 Mio. Personen, diejenige der Unternehmen mit abhängig Beschäftigten bei rund 0,91 Mio. Unternehmen (Abbildung 3.17). Neben der Anzahl an solo-selbständig geführten Unternehmen kann die Anzahl an solo-selbständigen Personen betrachtet werden. Ein solo-selbständig geführtes Unternehmen kann sich beispielsweise aus zwei Miteigentümerinnen oder Miteigentümern zusammensetzen, sodass das Unternehmen damit zwei solo-selbständige Personen umfasst. Der Blick auf die Solo-Selbständigkeit zeigt, dass die Anzahl der solo-selbständig geführten Unternehmen in Deutschland zwischen den Jahren 2010 und 2018 von rund 1,25 Mio. auf 1,05 Mio. gesunken, in demselben Zeitraum die Anzahl der solo-selbständigen Personen in Deutschland allerdings auf rund 2,4 Mio. Personen im Jahr 2018 gestiegen sei (De Monte et al. 2022: 145ff.). Dementsprechend sei die durchschnittliche Anzahl der Personen, die an solo-selbständigen Unternehmen beteiligt waren, im Zeitverlauf gestiegen. Im Bereich der betrieblich tätigen freien Mitarbeit fand gemäß dem IAB-Betriebspanel zwischen den Jahren 2002 und 2019 ein stetiger Beschäftigungszuwachs statt. Dieser fiel ähnlich stark aus wie das Beschäftigungswachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sodass der Anteil der freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung in diesem Zeitraum bei rund 2 Prozent konstant lag (Deutscher Bundestag 2022b: 109ff.).

Abbildung 3.17: Entwicklung der Unternehmen mit abhängig Beschäftigten und solo-selbständig geführten Unternehmen zwischen 2010 und 2018



Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) basierend auf De Monte et al. (2022), eigene Darstellung.

277 Solo-Selbständige Erwerbstätigkeit spielt in verschiedenen Wirtschaftsbereichen eine unterschiedlich starke Rolle (Tabelle 3.5). Im Durchschnitt betrug der Anteil der solo-selbständigen Personen an der jeweiligen Gesamtbeschäftigung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im Jahr 2014 11 Prozent und in den Folgejahren bis zum Jahr 2018 jeweils 10 Prozent. In der Gesamtwirtschaft lagen die Werte bei etwa 6 Prozent (Lubczyk et al. 2020: 64f.). Die höchsten Anteile von solo-selbständigen Personen gab es im gesamten Zeitraum in den Bereichen „Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung“, „Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen“ – wozu unter anderem Inkassobüros, Auskunftsteien oder das Versteigerungsgewerbe gehören – sowie bei Hausmeisterdiensten. Zwischen den Jahren 2014 und 2018 waren, abgesehen von zwei Ausnahmen, allenfalls geringe Veränderungen in den Anteilswerten bei den ausgewählten, vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu verzeichnen. Die beiden Ausnahmen betrafen stärkere Rückgänge im Bereich „Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung“ um 6 Prozentpunkte und bei Hausmeisterdiensten um 9 Prozentpunkte.

278 Einen starken Einfluss auf die Selbständigkeit hatte ab dem Jahr 2020 die Corona-Pandemie (Schulze Buschhoff und Emmler 2021; Seebauer et al. 2021; Kritikos et al. 2020). Um die negativen Auswirkungen der Corona-Krise abzumildern, wurden Maßnahmen wie die Corona-Soforthilfen für Solo-Selbständige und Kleinunternehmen, steuerliche Hilfen für Unternehmen, die insbesondere die Liquidität von Selbständigen sowie Freiberuflerinnen und Freiberuflern erhöhen sollten, sowie Überbrückungshilfen eingeführt. Dennoch führte die Corona-Pandemie zu einem Rückgang der Selbständigkeit um rund 3,2 Prozent zwischen den Jahren 2019 und 2020 (Abbildung 3.18). Dieser Rückgang war insbesondere auf eine deutlichere Abnahme bei Selbständigen mit Beschäftigten (4,1 Prozent) und hier wiederum vor allem in Westdeutschland (6 Prozent), jedoch in geringerem Maße auf die Solo-Selbständigen (2,5 Prozent) zurückzuführen. Die Anzahl der freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nahm coronabedingt von rund 824 Tsd. im Jahr 2019 auf rund 560 Tsd. Personen im Jahr 2020 ab und verblieb im Jahr 2021 mit rund 590 Tsd. Personen unterhalb des Niveaus von vor der Pandemie. Damit sank der Anteil der freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung von 2 Prozent im Jahr 2019 auf 1,4 Prozent bzw. 1,5 Prozent in den beiden Folgejahren (Deutscher Bundestag 2022b: 109ff.).

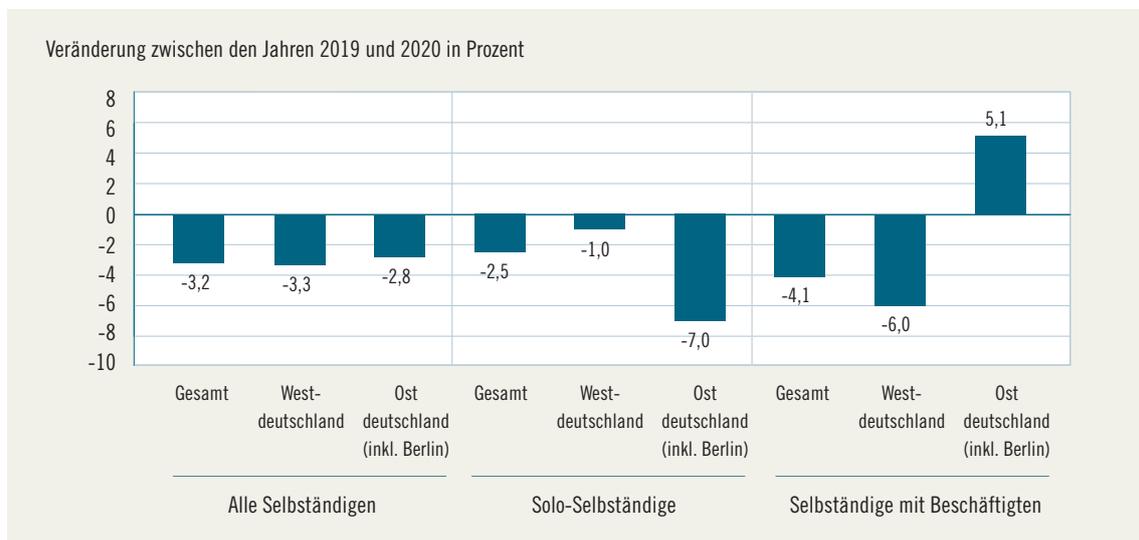
Tabelle 3.5: Anteile von Solo-Selbständigen an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweige	2014	2015	2016	2017	2018
	In Prozent				
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	38	36	35	33	32
Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen	29	31	33	32	31
Hausmeisterdienste	25	21	19	18	16
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	14	13	13	14	15
Reparatur von Gebrauchsgütern	13	12	11	11	10
Werbung	12	11	11	11	10
Betrieb von Taxis	9	8	8	7	7
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	9	8	8	8	8
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	5	6	6	6	5
Gastronomie	5	4	4	4	4
Beherbergung	4	4	4	4	3
Private Wach- und Sicherheitsdienste	1	1	1	1	1
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	1	1	1	1	1
Herstellung von Back- und Teigwaren	1	1	1	1	1
Call Center	0	0	0	0	0

Anmerkung: Die ausgewählten vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige entsprechen der Auswahl, die im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission zu finden ist (Mindestlohnkommission 2018: 45). Diese weicht geringfügig von der Auswahl ab, die im vorliegenden Bericht genutzt wird (vgl. Info-Box 6). Die Zahlen zur Gesamtbeschäftigung wurden auf Basis des MUP berechnet.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP), De Monte et al. (2022: 194), eigene Darstellung.

Abbildung 3.18: Veränderung der Anzahl der Selbständigen zwischen den Jahren 2019 und 2020



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v38, eigene Darstellung.

279 Zu den kausalen Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Selbständigkeit liegen bislang Untersuchungen zu den Auswirkungen auf die Solo-Selbständigkeit sowie auf die Anzahl freier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor. Lubczyk et al. (2020: 74ff.) führen auf Basis des MUP kausale Analysen zur Solo-Selbständigkeit auf den Ebenen von Arbeitsmarktregionen, Wirtschaftszweigen und einer Kombination aus Regionen und Wirtschaftszweigen für den Zeitraum bis zum Jahr 2016 durch. Als Maß für die Eingriffstiefe („Bite“) des Mindestlohns wird die durchschnittliche Lohnlücke von abhängig Beschäftigten, die im Jahr 2014 weniger als den Mindestlohn verdienten, genutzt. Die durchschnittliche Lohnlücke wird für die jeweiligen Analyseebenen mittels der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) und der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 ermittelt. Die Ergebnisse für die drei Analyseebenen ergeben ein konsistentes Bild. Sie weisen auf eine Reduktion der Anzahl solo-selbständig geführter Unternehmen infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hin. In geringerem Maße sei die Anzahl der solo-selbständigen Personen gesunken. Das bedeute, dass es zwar weniger solo-selbständige Unternehmen gebe, an diesen aber durchschnittlich mehr Personen beteiligt seien. Folglich würden zwei oder mehr Solo-Selbständige in einem gemeinsam geführten Unternehmen ohne weitere Beschäftigte zusammenarbeiten. Zusätzlich seien leichte Zuwächse der Umsatz- und Bonitätsentwicklung solo-selbständig geführter Unternehmen gemessen worden. Dies sei zum Teil auf einen Volumeneffekt zurückzuführen, weil nun durchschnittlich mehr solo-selbständige Personen an einem solo-selbständig geführten Unternehmen beteiligt seien. Zum anderen deute es aber auf eine durchschnittlich gestiegene Qualität oder Wirtschaftskraft der solo-selbständig geführten Unternehmen hin. Eine eingehendere Untersuchung für Wirtschaftszweige ergebe, dass die mindestlohnbedingte Abnahme der Anzahl an solo-selbständig geführten Unternehmen sowie an solo-selbständigen Personen vor allem auf Wirtschaftszweige zurückzuführen sei, in denen schon vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Solo-Selbständigkeit eine eher geringe Rolle eingenommen habe (ebd.). Separate Analysen für den Handel, das Verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungsbereich verdeutlichen, dass bei den dem Handel zuzurechnenden Wirtschaftsgruppen insgesamt keine statistisch signifikanten Effekte vorzufinden seien. In den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes ergebe sich eine Reduktion in der Anzahl der solo-selbständig geführten Unternehmen, die jedoch nicht kausal auf den Mindestlohn zurückgeführt werden könne. In den Wirtschaftsgruppen des Dienstleistungssektors sei hingegen die Anzahl der solo-selbständig geführten Unternehmen aufgrund der Einführung des Mindestlohns gestiegen. Lubczyk et al. (2020: 143) äußern die Vermutung, dass es sich dabei um Ausweichreaktionen gehandelt habe, da im Gegensatz zu abhängig Beschäftigten solo-selbständige Personen als Unternehmerinnen und Unternehmer ihr eigenes Geschäftsrisiko tragen und nicht dem Mindestlohn unterliegen würden. Zudem sei die zunehmende Anzahl solo-selbständig geführter Unternehmen im Dienstleistungsbereich offensichtlich durch einen Rückgang in anderen Branchen kompensiert worden, wie die Befunde für die Gesamtwirtschaft zeigen würden. In der Gesamtschau deutet die Studie von Lubczyk et al. (2020) somit darauf hin, dass der Umfang der Solo-Selbständigkeit infolge der Einführung des Mindestlohns gesunken sei.

280 De Monte et al. (2022: 144ff.) erweitern die regionalen Differenz-von-Differenzen-Analysen von Lubczyk et al. (2020) um die Jahre 2017 und 2018, um zeitverzögerte Effekte der Mindestlohneinführung zu evaluieren. Sie bestätigen den signifikant negativen Effekt des Mindestlohns auf die Anzahl der solo-selbständig geführten Unternehmen in den besonders vom Mindestlohn betroffenen Arbeitsmarktregionen. Allerdings sei im verlängerten Untersuchungszeitraum kein Rückgang der Anzahl der solo-selbständigen Personen zu beobachten, sodass durchschnittlich mehr Personen an einem solo-selbständigen Unternehmen beteiligt seien. Bezüglich der Entwicklung der Bonität und der erzielten Umsatzerlöse solo-selbständiger Unternehmen werden die Befunde aus der Vorgängerstudie bestätigt: Mindestlohnbedingt hätten sich beide Faktoren solo-selbständig geführter Unternehmen verbessert (De Monte et al. 2022: 150).

281 Die Studien zur freien Mitarbeit 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 sind. Bossler und Hohendanner (2016) finden für das von ihnen untersuchte Jahr 2015 keine statistisch signifikante mindestlohnbedingte Veränderung beim betrieblichen Einsatz von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dieses Ergebnis wird von Bossler et al. (2018: 53ff.) weitestgehend 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 von 9.300 freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die erste Erhöhung des Mindestlohns hatte gemäß Bossler et al. (2020: 36ff.) keine statistisch signifikanten Veränderungen im Anteil von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den von der Mindestloohnerhöhung betroffenen Betrieben zur Folge. Dies gelte auch bei Betrachtung des kombinierten Effekts der ersten und zweiten Mindestloohnerhöhung (Bossler et al. 2022: 58ff.).

4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen

4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen

- 282** 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 und Produkte und nicht um die niedrigsten Arbeitsentgelte stattfinden. Dabei seien die konjunkturelle Lage und die Produktivität zu berücksichtigen (Deutscher Bundestag 2014: 38).
- 283** Im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2020 nahm der Anteil der Betriebe, die angaben, von der Einführung oder den Anhebungen des Mindestlohns betroffen zu sein, laut IAB-Betriebspanel kontinuierlich ab. Vor der Einführung des Mindestlohns, im Jahr 2014, hätten rund 12 Prozent der Betriebe mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb von 8,50 Euro gehabt (Bossler et al. 2022: 16ff.). Bei den Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns in den Jahren 2017, 2019 und 2020 seien es etwa 8,5 Prozent, 6,9 Prozent und etwa 6 Prozent der Betriebe gewesen (Hohendanner 2022: 12). Im Januar 2021 hätte dies ebenfalls auf rund 6 Prozent der Betriebe zugetroffen (ebd.). Vor der Anhebung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission auf 10,45 Euro zum Juli des Jahres 2022 hätten weiterhin rund 6 Prozent der Betriebe mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenlohn darunter gehabt (Brunner et al. 2023: 2). In den Betrieben, für die die Mindestlohnanhebung Anfang des Jahres 2020 relevant war, hätten zuvor noch etwa 28 Prozent der Beschäftigten Stundenlöhne unter der Mindestlohnhöhe von 9,35 Euro verdient (Hohendanner 2022: 13). Etwa 70 Prozent der Betriebe seien nur von einer der Mindestlohnanpassungen im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2020 betroffen gewesen (Bossler et al. 2022: 22). Zwei Drittel der Betriebe, die von der Einführung betroffen waren, seien nicht von der ersten Erhöhung tangiert gewesen (Bossler et al. 2022: 21f.). Dies könne gemäß den Autorinnen und Autoren darauf hindeuten, dass von der Einführung betroffene Betriebe ihre Löhne bei Mindestlohneinführung stärker als auf 8,50 Euro pro Stunde erhöht hätten, sodass sie danach keine erneute Anpassung hätten vornehmen müssen.
- 284** Das Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom Mindestlohn variiert je nach Datensatz. Im Gegensatz zum IAB-Betriebspanel ergibt sich auf Basis der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018 ein Anteil von rund 24 Prozent der Betriebe, die mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenlohn von weniger als 9,19 Euro hatten.⁵² Für das Jahr 2014 betrug der Anteil der Betriebe mit mindestens einem Beschäftigten mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro 37 Prozent (Bossler et al. 2022: 26ff.; Ohlert 2021). Auch für das Ausmaß der Betroffenheit von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro unterscheiden sich die Ergebnisse je nach Datenquelle (vgl. Abschnitt 4.1). Gemäß der VSE waren zudem vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte auf viele, zumeist sehr kleine Betriebe verteilt. Dies erklärt, weshalb zwar in der VSE viele Betriebe betroffen waren, der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme aber dennoch begrenzt war (vgl. Rdnr. 296). Trotz der unterschiedlichen Niveaus zeigen sich im IAB-Betriebspanel und in der VSE ähnliche Muster.⁵³ In Ostdeutschland war ein deutlich höherer

⁵² Eigene Berechnung auf Basis der VSE 2018.

⁵³ Für eine Erläuterung der möglichen Gründe für die unterschiedlichen Befunde im IAB-Betriebspanel und in der Verdienststrukturerhebung siehe Bossler et al. (2022) und Ohlert (2021).

Anteil der Betriebe betroffen als in Westdeutschland. Mit Blick auf die Wirtschaftszweige gab es im Dienstleistungsbereich überdurchschnittlich viele Betriebe, die Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro hatten. Zudem sind insbesondere Betriebe mittlerer Größe und ohne Bindung an einen Tarifvertrag vergleichsweise häufig vom Mindestlohn betroffen (Bossler et al. 2022: 26ff.; Ohlert 2021). Unterschiede der betrieblichen Betroffenheit vom Mindestlohn zwischen Regionen, Branchen und Betriebsgrößen blieben im Zeitverlauf größtenteils bestehen.

› Info-Box 10: Folgen der Corona-Pandemie für vom Mindestlohn betroffene Betriebe

Mindestlohnbetriebe waren stärker von der Corona-Pandemie betroffen und hatten häufiger negative Auswirkungen der Pandemie zu tragen als andere Betriebe (Börschlein und Bossler 2021; Kagerl und Ohlert 2021; Hohendanner 2022). Dies ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe in den Wirtschaftszweigen überrepräsentiert sind, die von der Pandemie oder den Maßnahmen zu deren Eindämmung stark eingeschränkt wurden, wie z. B. dem Gastgewerbe, dem Wirtschaftszweig „persönliche Dienstleistungen“ oder dem Einzelhandel. Die am häufigsten berichteten negativen Konsequenzen seien Rückgänge der Nachfrage oder Umsatzeinbrüche sowie erhöhte Kosten durch Hygienemaßnahmen und Schwierigkeiten beim Bezug von Vorleistungen gewesen (Kagerl und Ohlert 2021).

Vom Mindestlohn betroffene Betriebe reagierten daher häufiger als andere Betriebe mit personalpolitischen Maßnahmen auf die Pandemie. Vor allem sei es gemäß Hohendanner (2022) in ersteren Betrieben häufiger zu Kurzarbeit, zur Verkürzung der Arbeitszeit sowie zur Nichtbesetzung freier Stellen und dem Abbau befristeter Beschäftigung gekommen (Abbildung 4.1). Auch Lohnanhebungen und Sonderzahlungen seien in Mindestlohnbetrieben häufiger zurückgestellt worden als in anderen Betrieben (Kagerl und Ohlert 2021). In Mindestlohnbetrieben sei es in der Pandemie zu einem erhöhten Rückgang offener Stellen und somit der Arbeitsnachfrage gekommen (Börschlein und Bossler 2021). Darüber hinaus sei die Möglichkeit für Heimarbeit in Mindestlohnbetrieben weniger verbreitet als in anderen Betrieben (Kagerl und Ohlert 2021). Staatliche Hilfsmaßnahmen seien in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben häufiger in Anspruch genommen worden als in anderen Betrieben. Von der Schließung seien vom Mindestlohn betroffene Betriebe allerdings nicht statistisch signifikant häufiger bedroht gewesen als andere Betriebe.

Abbildung 4.1: Personalpolitischen Reaktionen auf die Corona-Pandemie

Anmerkung: Eigene Darstellung auf Basis von (Hohendanner 2022). Mindestlohnbetriebe sind solche, die vor dem 1.1.2020 Arbeitskräfte beschäftigt hatten, die weniger als 9,35 Euro je Stunde verdienen.
Quelle: IAB-Betriebspanel 2021

Unter Kontrolle weiterer möglicher Einflussfaktoren zeigt sich, dass es zwischenzeitlich deutliche negative Auswirkungen der Pandemie auf Beschäftigung, Umsätze und Gewinne von Betrieben gab. Diese seien bei vom Mindestlohn betroffenen Betrieben stärker ausgefallen, weil diese häufiger und stärker von der Pandemie erfasst wurden. Zusätzliche negative Wirkungen durch den Mindestlohn oder dessen Anhebungen im Zeitraum der Corona Pandemie habe es jedoch nicht gegeben (Hohendanner 2022).

Eine qualitative Studie dokumentierte für den Zeitraum der Corona-Pandemie, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe teilweise aufgrund der Pandemie Gewinneinbußen verzeichnet hätten (Kirchmann et al. 2022). Andere Betriebe hätten ihr Produktangebot geändert und sich verstärkt auf die Herstellung von Produkten mit hoher Gewinnmarge konzentriert, um auf gesunkene Umsätze in der Corona-Pandemie zu reagieren. Vereinzelt seien infolge der Corona-Pandemie ehemals vom Betrieb gewährte Bonusleistungen, wie z. B. Benzingutscheine, gestrichen worden, um Kosten zu sparen.

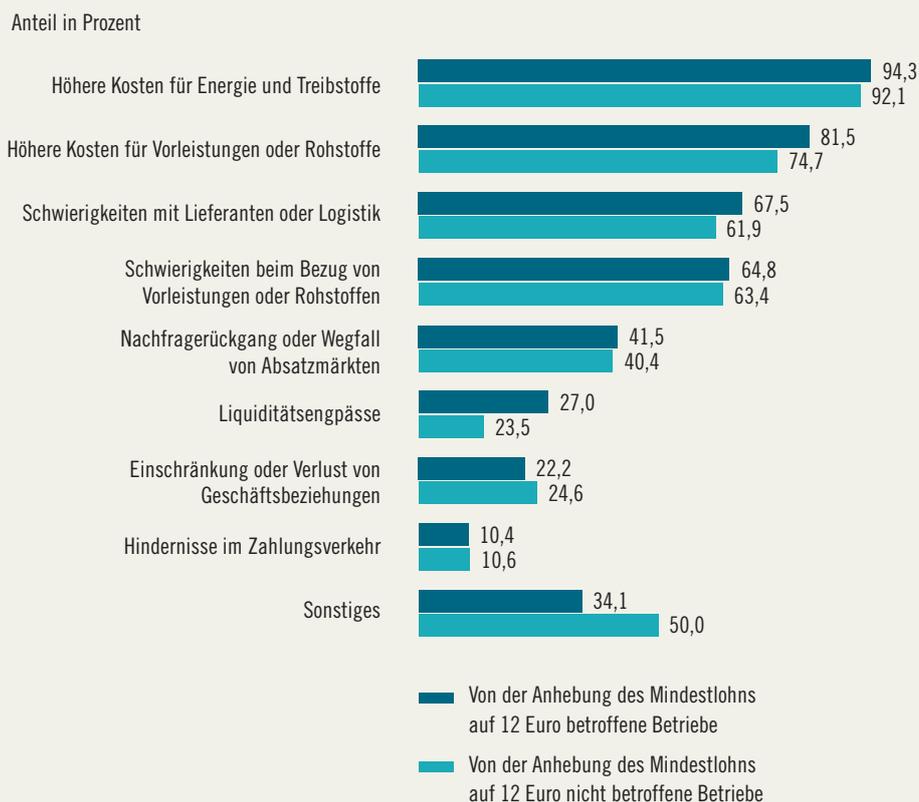
- 285** In den folgenden Abschnitten zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen werden zunächst deskriptive Zeitreihen zur Entwicklung relevanter gesamtwirtschaftlicher Größen betrachtet. Für die kausale Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns wird vorrangig auf die betriebliche Ebene fokussiert. Dazu werden Betriebe, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen waren, mit solchen verglichen, die davon nicht betroffen, jedoch in sonstiger Hinsicht vergleichbar waren. Methodisch werden somit Differenz-von-Differenzen-Ansätze angewendet (vgl. Abschnitt 1.5 und Info-Box 4). Ergänzend werden auch Ergebnisse von repräsentativen Betriebs- oder Unternehmensbefragungen zitiert, in denen die betrieblichen Folgen der Corona-Pandemie (vgl. Info-Box 10), die Folgen des Krieges in der Ukraine (vgl. Info-Box 11) sowie die ergriffenen Maßnahmen in Reaktion auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro erfragt wurden (vgl. Abschnitt 4.1). Zudem liegen Befunde aus leitfadengestützten Interviews vor, die aufgrund des qualitativen Forschungsdesigns allerdings keine Rückschlüsse auf die quantitative Bedeutung der beobachteten Verhaltensmuster zulassen (Koch et al. 2020; Koch et al. 2018). Schließlich werden die Reaktionen von Mindestlohnbetrieben infolge der Corona-Pandemie in der qualitativen Studie von Kirchmann et al. (2022) untersucht.
- 286** Das Kapitel ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird die betriebliche Betroffenheit von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro sowie die Reaktionen der Betriebe darauf dargestellt (Abschnitt 4.1). Im Anschluss werden die Entwicklungen von Arbeitskosten und Produktivität betrachtet (Abschnitt 4.2). Abschnitt 4.3 geht auf die Dokumentationspflichten und den Erfüllungsaufwand ein. Es folgt die Darstellung der Auswirkungen auf Investitionen (Abschnitt 4.4), Preise (Abschnitt 4.5), privaten Konsum (Abschnitt 4.6) und die Ertragslage sowie Gewinne von Betrieben (Abschnitt 4.7). Abschließend werden in Abschnitt 4.8 die Auswirkungen auf die Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität betrachtet. Dabei steht die Frage im Fokus, ob es beispielsweise zu Veränderungen bei Markteintritten und Marktaustritten sowie in der Wettbewerbsintensität kam. Wettbewerb findet grundsätzlich nicht nur über Preise, sondern auch über Faktoren wie den Service oder die Qualität von Produkten statt.

› Info-Box 11: Wirtschaftliche Folgen des Krieges in der Ukraine auf vom Mindestlohn betroffene Betriebe im Jahr 2022

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, der im Februar des Jahres 2022 begann, brachte erhebliche Belastungen für die gesamte deutsche Wirtschaft mit sich. Es ist daher für diesen Bericht von Interesse, welche Folgen sich daraus für vom Mindestlohn betroffene Betriebe ergeben haben. Im Rahmen des IAB-Betriebspanels des Jahres 2022 wurden Betriebe in Deutschland dazu befragt, ob und in welcher Art der Krieg in der Ukraine Auswirkungen auf Betriebe hatte. Laut Brunner et al. (2023) hätten knapp die Hälfte der Betriebe, die Beschäftigte mit einem Stundenlohn von weniger als 12 Euro hatten, angegeben, dass der Krieg überwiegend negative Auswirkungen auf sie gehabt habe. Bei den nicht vom Mindestlohn betroffenen Betrieben nannte dies mit rund 43 Prozent ein geringerer Anteil. Nicht vom Mindestlohn betroffene Betriebe gaben häufiger als Mindestlohnbetriebe an, dass der Krieg keine Auswirkungen auf sie gehabt habe (39 Prozent bzw. 29 Prozent).

Die Bedeutung verschiedener Auswirkungen des Krieges war für vom Mindestlohn betroffene und nicht betroffene Betriebe größtenteils ähnlich (Abbildung 4.2). Rund 94 Prozent der vom Krieg wirtschaftlich betroffenen Mindestlohnbetriebe und rund 92 Prozent der sonstigen Betriebe waren von höheren Kosten für Energie und Treibstoffe mittel bis sehr stark betroffen. Mit rund 82 Prozent berichtete ein etwas höherer Anteil der Mindestlohnbetriebe als der sonstigen Betriebe (rund 75 Prozent) höhere Kosten für Vorleistungen oder Rohstoffe. Schwierigkeiten mit Lieferanten oder Logistik sowie Liquiditätsengpässe wurden von vom Mindestlohn betroffenen Betrieben häufiger als von anderen Betrieben als Auswirkungen des Krieges in der Ukraine genannt. Etwas über 60 Prozent der Mindestlohnbetriebe und der sonstigen Betriebe hatten Schwierigkeiten beim Bezug von Vorleistungen oder Rohstoffen. Weitere Auswirkungen des Krieges waren weniger bedeutsam. Hier gab es nur geringe bis keine Unterschiede zwischen Mindestlohnbetrieben und den übrigen Betrieben.

Abbildung 4.2: Betroffenheit der Betriebe von den Auswirkungen des Krieges in der Ukraine



Anmerkung: Die Frage im IAB-Betriebspanel nach verschiedenen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf Betriebe lautete: „Wie stark haben die folgenden Auswirkungen des Krieges in der Ukraine Ihren Betrieb/Ihre Dienststelle getroffen? Die Antwortkategorien bestanden aus „überhaupt nicht“, „gering“, „mittel“, „stark“ und „sehr stark“. Hier dargestellte Balken geben die Nennungen von „mittel“ bis „sehr stark“ wieder.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2022

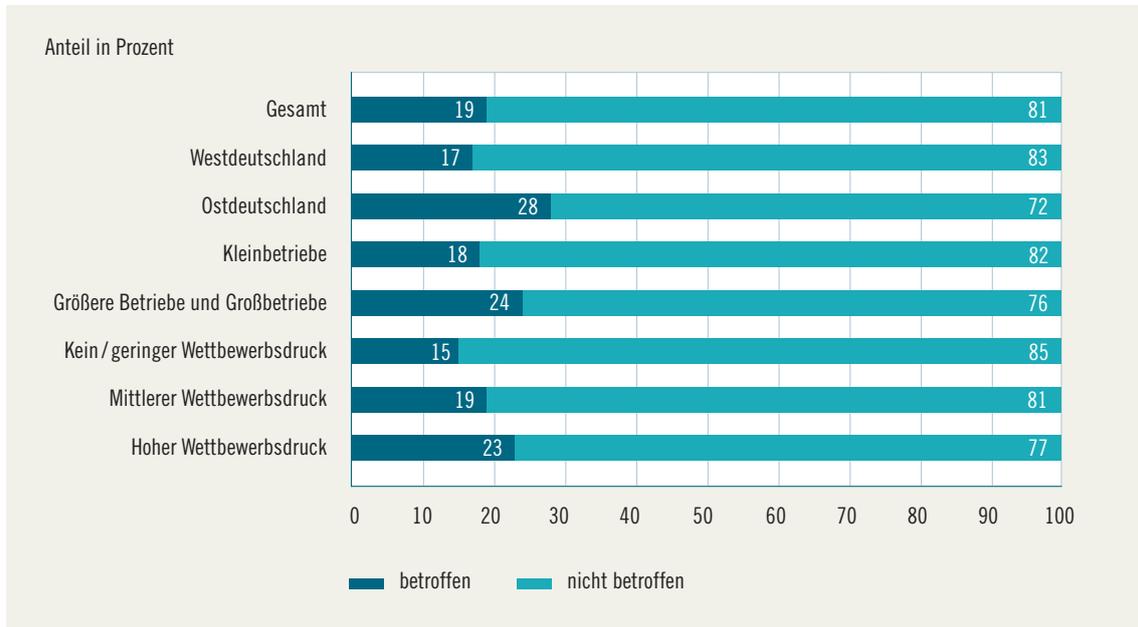
4.1 Betriebliche Betroffenheit und Reaktionen auf die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro

287 Im Oktober 2022 wurde der Mindestlohn durch den Gesetzgeber um 14,8 Prozent von 10,45 Euro auf 12 Euro pro Stunde angehoben. Die Erhöhung fiel damit im Vergleich zu den vorherigen Mindestlohnanpassungen stark aus. Dies zeigt sich in der Betroffenheit von Beschäftigten (siehe Rdnr. 113) und im errechneten Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme (siehe Rdnr. 296). Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist relevant, wie hoch die betriebliche Betroffenheit war und wie Betriebe auf die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro reagierten. Aussagen darüber lassen sich auf Basis von drei Unternehmens- und Betriebsbefragungen treffen. Dies sind die Konjunkturumfrage des ifo-Instituts (Blömer et al. 2022), das IAB-Betriebspanel (Brunner et al. 2023) und eine durch die Mindestlohnkommission beauftragte Betriebsbefragung (Ipsos 2023a).

288 Die Betriebsbefragung von Ipsos (2023a) fand zwischen Oktober 2022 und Januar 2023 statt und umfasste zwei Stichproben. Die erste, für die Privatwirtschaft in Deutschland repräsentative Stichprobe erhob Informationen bei 1.042 Betrieben. Gemäß eigener Auswertungen der Mindestlohnkommission gaben rund 19 Prozent dieser Betriebe an, abhängig Beschäftigte mit einem Verdienst von weniger als 12 Euro brutto pro Arbeitsstunde vor dem 1. Oktober 2022 gehabt zu haben (Abbildung 4.3). Die Betroffenheit fiel in Ostdeutschland mit rund 28 Prozent deutlich höher aus als in Westdeutschland mit rund 17 Prozent. Während 18 Prozent der Kleinbetriebe mit drei bis neun Beschäftigten⁵⁴ von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffen waren, lagen die Anteile bei Betrieben mit mindestens zehn Beschäftigten etwas höher bei 24 Prozent. Eine Differenzierung nach dem Wettbewerbsdruck verdeutlicht, dass die Mindestlohn Betroffenheit in Betrieben, die einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt waren, mit 23 Prozent deutlich höher war als in Betrieben mit einem geringen oder keinem Wettbewerbsdruck (15 Prozent). In den betroffenen Betrieben verdienten vor der Mindestlohnanhebung rund 29 Prozent der Beschäftigten weniger als 12 Euro. Nach Angaben des IAB-Betriebspanels hätten Mitte des Jahres 2022 23 Prozent der Betriebe mindestens eine beschäftigte Person gehabt, die mit weniger als 12 Euro brutto entlohnt worden sei (Brunner et al. 2023). Ostdeutsche Mindestlohnbetriebe seien mit 30 Prozent stärker betroffen gewesen als westdeutsche Mindestlohnbetriebe (21 Prozent). Im Gastgewerbe (49 Prozent der Betriebe), dem Einzelhandel (41 Prozent) und der Nahrungs- und Genussmittelbranche (46 Prozent) hätte es vor Oktober 2022 anteilig die meisten Betriebe mit Beschäftigten mit einem Verdienst von weniger als 12 Euro gegeben. In Mindestlohnbetrieben habe der Anteil der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigung bei 26 Prozent gelegen. Die ifo Konjunkturumfrage, die auf mittlere und große Unternehmen und vor allem auf die gewerbliche Wirtschaft fokussiert, wurde im Juni 2022 mit Sonderfragen zum Mindestlohn durchgeführt (Blömer et al. 2022). Von den 6.900 Unternehmen hätten 31 Prozent angegeben, Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 12 Euro Entlohnung gehabt zu haben. Dabei habe die Betroffenheit in Ostdeutschland mit 40 Prozent höher als in Westdeutschland mit 29 Prozent gelegen.

⁵⁴ In der Betriebsbefragung von Ipsos (2023a) wurden Unternehmen mit ein oder zwei Beschäftigten aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen. Diese Entscheidung war der Datenlage geschuldet, da der Adressdatenbestand nicht zuverlässig zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Eigentümerinnen und Eigentümern unterscheidet. Dies hat häufig zur Folge, dass kleine Unternehmen mit ein oder zwei „Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern“ keine abhängig Beschäftigten haben und Interviews häufig hätten abgebrochen werden müssen. Gemäß Lubczyk et al. (2020: 46f.) gab es im Jahr 2016 1,07 Mio. solo-selbstständig geführte Unternehmen mit einer oder mehreren Personen.

Abbildung 4.3: Betriebliche Betroffenheit von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro



Anmerkung: Die Berechnungen erfolgten auf Basis der repräsentativen Stichprobe mit insgesamt 1.042 Betrieben. Alle Angaben sind gewichtet.
Quelle: Befragung zu betrieblichen Anpassungen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Ipsos 2023a), eigene Berechnung.

289 Betriebe können hinsichtlich der Kostensteigerungen infolge von Mindestlohnanhebungen auf unterschiedliche Weise reagieren (Mindestlohnkommission 2020: 132ff.). In der durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung (Ipsos 2023a) wurden 776 Betriebe, die von der Mindestlohnenerhöhung auf 12 Euro betroffen waren, nach deren bereits ergriffenen sowie geplanten Anpassungsmaßnahmen befragt. Eigenen Auswertungen der Mindestlohnkommission zufolge gaben 70 Prozent der Betriebe an, bereits Anpassungen vorgenommen zu haben. Betriebe in Ostdeutschland nannten dies mit 78 Prozent häufiger als solche in Westdeutschland (68 Prozent). Lediglich 4 Prozent der Betriebe planten, noch Anpassungsmaßnahmen ergreifen zu wollen. Unter den bereits umgesetzten Maßnahmen wurde mit 93 Prozent am häufigsten angegeben, dass die Stundenlöhne, die bisher unter 12 Euro lagen, angehoben wurden (Abbildung 4.4). Des Weiteren wurden häufig die Absatzpreise erhöht (27 Prozent) und die Arbeitsorganisation oder der Arbeitsablauf optimiert (13 Prozent). Jeweils 8 Prozent der Betriebe berichteten eine Zurückhaltung bei Einstellungen oder Wiederbesetzungen sowie eine Zurückstellung oder Reduzierung von betrieblichen Investitionen. 7 Prozent nahmen eine Reduktion der Arbeitszeit vor. Während die meisten Anpassungsmaßnahmen von Betrieben in Ost- und Westdeutschland ähnlich häufig angeführt wurden, bestanden größere Unterschiede mit Blick auf die Optimierung der Arbeitsorganisation oder des Arbeitsablaufs mit 19 Prozent bei ostdeutschen und 11 Prozent bei westdeutschen Betrieben. Dies betraf auch die Zurückhaltung bei Einstellungen oder Wiederbesetzungen sowie die Zurückstellung oder Reduzierung von betrieblichen Investitionen mit jeweils 13 Prozent bei ostdeutschen und jeweils 6 Prozent bei westdeutschen Betrieben.

290 Der ifo Konjunkturumfrage zufolge hätten 58 Prozent der betroffenen Betriebe Preiserhöhungen geplant (Blömer et al. 2022). Zudem hätten 21 Prozent der Betriebe Investitionen kürzen wollen. Eine Reduktion der Arbeitszeit der Beschäftigten sowie von Sonderzahlungen, Boni und geldwerten Vorteilen intendierten jeweils 18 Prozent der Betriebe. Eine Reduktion der Anzahl der Beschäftigten hätten 12 Prozent der Betriebe ange-

Abbildung 4.4: Ergriffene Anpassungsmaßnahmen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro



Anmerkung: Die Berechnungen erfolgten auf Basis der Stichprobe mit insgesamt 529 Betrieben, die von der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro betroffen waren und bereits Anpassungsmaßnahmen ergriffen hatten. Mehrfachnennungen waren möglich. Alle Angaben sind gewichtet.

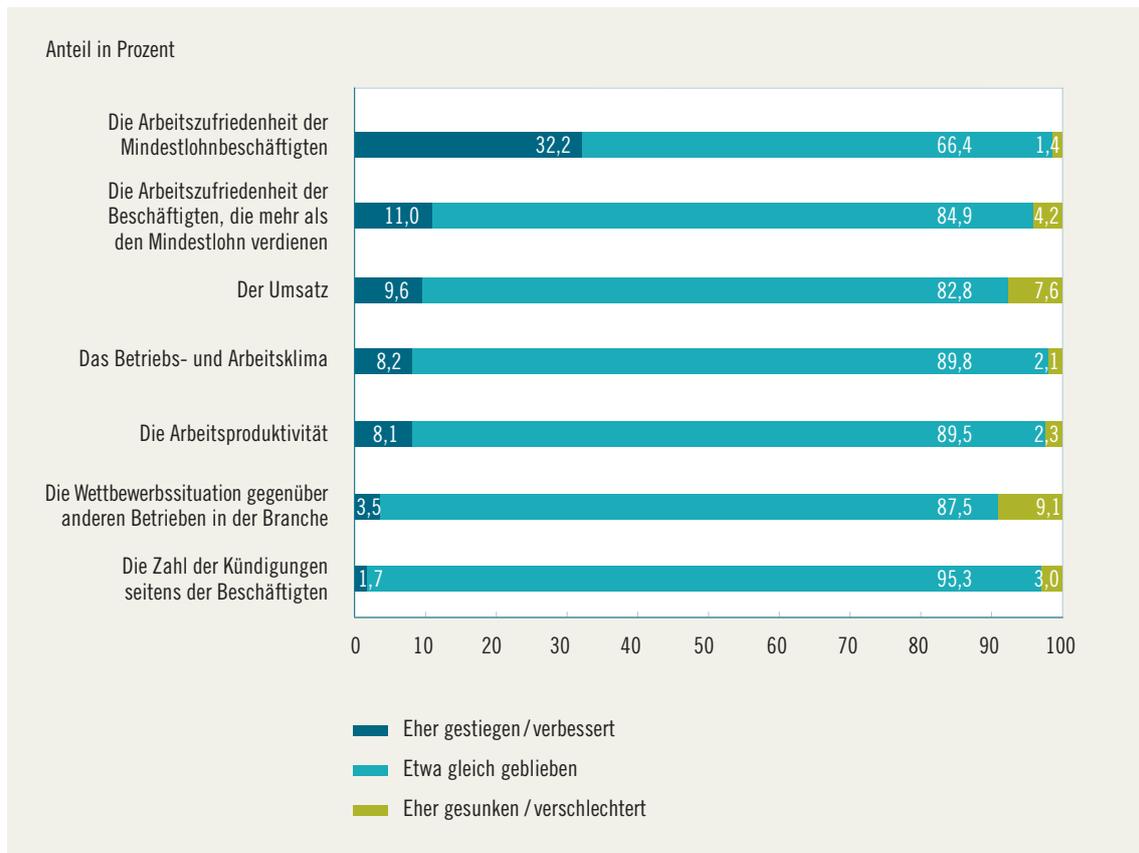
Quelle: Befragung zu betrieblichen Anpassungen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Ipsos 2023a), eigene Berechnung.

führt, wobei diese Maßnahme vor allem bei Betrieben, in denen mehr als 20 Prozent der Belegschaft weniger als 12 Euro verdiente, genannt worden sei.

291 Neben den durchgeführten und geplanten Anpassungsmaßnahmen sind weitere Auswirkungen auf die Betriebe möglich. So verdeutlichen eigene Auswertungen der Mindestlohnkommission auf Basis der von ihr beauftragten Betriebsbefragung (Ipsos 2023a), dass aus Sicht von 32 Prozent der von der Mindestlohn-anhebung auf 12 Euro betroffenen Betriebe die Arbeitszufriedenheit der Mindestlohnbeschäftigten zunahm (Abbildung 4.5). Die Arbeitszufriedenheit der besser Verdienenden stieg ebenfalls bei 11 Prozent der betroffenen Betriebe, während 4 Prozent der Betriebe eine gesunkene Zufriedenheit dieser Beschäftigtengruppe angaben. Der Umsatz sank laut 8 Prozent der betroffenen Betriebe, wobei dies überdurchschnittlich häufig

auf Betriebe zutraf, die sich einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sahen. Hingegen stieg in 10 Prozent der Fälle der Umsatz. Das Betriebs- und Arbeitsklima verbesserte sich gemäß 8 Prozent der Betriebe und verschlechterte sich in 2 Prozent der Fälle. 8 Prozent der von der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro betroffenen Betriebe nannten einen Anstieg und lediglich 2 Prozent ein Absinken der Arbeitsproduktivität. 3,5 Prozent der betroffenen Betriebe berichteten, dass sich die Wettbewerbssituation gegenüber anderen Betrieben in der Branche verbesserte. Laut 9 Prozent der Betriebe kam es hingegen zu einer Verschlechterung. Gemäß 2 Prozent der Betriebe nahmen arbeitnehmerseitige Kündigungen zu, in 3 Prozent der Fälle allerdings ab.

Abbildung 4.5: Auswirkungen auf die von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffenen Betriebe



Anmerkung: Die Berechnungen erfolgten auf Basis der Stichprobe mit insgesamt 776 Betrieben, die von der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro betroffen waren. Alle Angaben sind gewichtet.

Quelle: Befragung zu betrieblichen Anpassungen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Ipsos 2023a), eigene Berechnung.

292 Im IAB-Betriebspanel des Jahres 2022 wurden die befragten Betriebe um eine Einschätzung zu den Beschäftigungs- und Geschäftserwartungen im kommenden Jahr gebeten (Brunner et al. 2023). Demnach hätten rund 10 Prozent der von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffenen Betriebe mit einer fallenden Beschäftigung gerechnet. Mindestlohnbetriebe gaben dies somit etwas häufiger an als die übrigen Betriebe (rund 7 Prozent). Zudem sei bei 12 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe und somit häufiger als bei den übrigen Betrieben (8 Prozent) die Ertragslage des vergangenen Geschäftsjahres mangelhaft gewesen. Sie hätten um 8 Prozentpunkte seltener ein positives Jahresergebnis erzielt und um 5 Prozentpunkte häufiger einen Verlust erlitten. Insgesamt erwarteten Mindestlohnbetriebe häufiger als andere Betriebe, dass ihr Geschäftsvolumen im Jahr 2022 sinken werde. Mit Blick auf erwartete Personalprobleme hätten 60 Prozent der Mindestlohnbetriebe und 40 Prozent der übrigen Betriebe hohe Gehälter als Problem

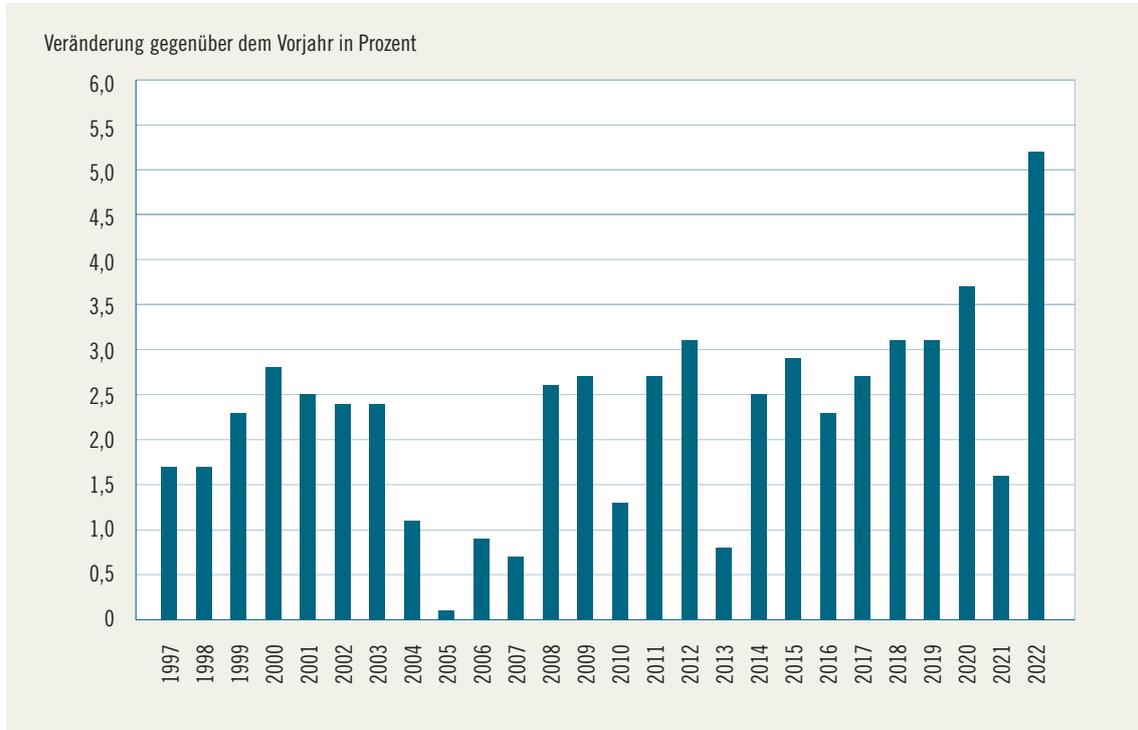
genannt. Zudem hätten sie um 17 Prozentpunkte häufiger in den nächsten Jahren einen Personalmangel bei einfachen Tätigkeiten für ihren Betrieb erwartet. Mindestlohnbetriebe würden außerdem etwas häufiger weitere Personalprobleme, wie einen hohen Krankenstand und viele Fehltag, einen hohen Koordinationsaufwand von unterschiedlichen Arbeitszeiten und Arbeitszeitmodellen sowie eine hohe Personalfuktuation in den nächsten Jahren auf sich zukommen sehen als die übrigen Betriebe. Über die Wirkung des Mindestlohns auf die Erwartungen von Personalproblemen sagen diese Ergebnisse allerdings nichts aus.

4.2 Arbeitskosten und Produktivität

- 293** Löhne haben insbesondere im Dienstleistungsbereich, der vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffen ist, eine hohe Kostenrelevanz für die Betriebe (Statistisches Bundesamt 2018b: 128ff.). Wirkungsanalysen auf betrieblicher Ebene zeigen eine überwiegend mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben und bestätigen damit die Ergebnisse zu individuellen Verdienstanstiegen bei vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten (vgl. Abschnitt 2.1). Der mindestlohninduzierte Beitrag zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme ist allerdings gering. Auswirkungen auf die betriebliche oder gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität lassen sich bislang nicht feststellen.
- 294** Die Entwicklung der Arbeitskosten lässt sich für die Gesamtwirtschaft anhand des Arbeitskostenindex des Statistischen Bundesamtes 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 der letzten Jahre fand bis zum Beginn der Corona-Pandemie in einem guten wirtschaftlichen Umfeld statt. Insbesondere im ersten Halbjahr 2020 kam es im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zu stärkeren Anstiegen der Arbeitskosten je Stunde. Die Zunahme betrug im ersten Quartal des Jahres 2020 im Vergleich zum Vorjahr 4,5 Prozent und im zweiten Quartal 4,1 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Arbeitskosten im Jahr 2020 insgesamt um 3,7 Prozent (Abbildung 4.6). Sowohl die geleisteten Arbeitsstunden als auch die Anzahl der Beschäftigten waren im Zuge der Corona-Pandemie zurückgegangen. Im Jahr 2021 fiel der Anstieg der Arbeitskosten mit rund 1,6 Prozent geringer aus. Im Jahr 2022 kam es erneut zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitskosten um 5,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Ein direkter Zusammenhang dieser Entwicklungen zu den Anhebungen oder der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns lässt sich nicht ableiten.
- 295** In einer Befragung nach Einführung des Mindestlohns hätten 93 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe in der IAB-QUEST-Befragung⁵⁵ von gestiegenen Personalkosten berichtet, darunter 39 Prozent von deutlich gestiegenen Kosten (Bossler und Jaenichen 2017: 485f.). Gemäß der qualitativen Studie von Koch et al. (2020) haben viele der befragten, vom Mindestlohn betroffenen Betriebe die Löhne deutlich anheben müssen. Die individuellen Verdienstanstiege der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten (vgl. Abschnitt 2.1) spiegeln sich somit in den betrieblichen Lohnkosten wider. In der Corona-Pandemie hätten gemäß der Studie von Kirchmann et al. (2022) in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben Lohnkosten durch die Nutzung von Kurzarbeit oder anderen staatlichen Hilfen ausgeglichen werden können, sodass – abgesehen von Anpassungen durch die Mindestlohnanhebungen – überwiegend keine Notwendigkeit gesehen worden sei, die Löhne zu verändern. Zum Teil hätten Betriebe jedoch, um Arbeitskräfte zu halten oder zu gewinnen, grundsätzlich höhere Entgelte als den Mindestlohn gezahlt.

⁵⁵ Für methodische Hinweise zur IAB-Quest-Befragung vgl. Rdnr. 64.

Abbildung 4.6: Veränderung der Arbeitskosten je Arbeitsstunde



Anmerkung: Kalenderbereinigte Werte nach Berechnungsweise X13 in JDemetra+.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskostenindex.

296 Die Summe der mindestlohninduzierten Lohnanstiege spielt angesichts des im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme geringen Volumens nur eine nachrangige Rolle. Die Zunahme der Lohnsumme in der Gesamtwirtschaft lag im Jahr 2022 bei etwa 6,3 Prozent. Das Statistische Bundesamt ermittelte auf Basis der VE von Juli 2022 für den Fall einer vollständigen Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und gleichbleibender Arbeitszeit einen mindestlohnbedingten Anstieg der monatlichen Bruttolohnsumme um rund 480 Mio. Euro ab Oktober des Jahres 2022.⁵⁶ Dies entsprach bezogen auf die durchschnittliche monatliche Summe der Bruttolöhne und -gehälter des Jahres 2022 einer Zunahme um 0,34 Prozent.⁵⁷ Gemäß dem Gesetzentwurf zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung sei es durch die gesetzliche Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 schätzungsweise zu einer Zunahme der Lohnsumme um 1,63 Mrd. Euro im Jahr 2022 und um 5,63 Mrd. Euro im Jahr 2023 gekommen (Deutscher Bundestag 2022c). Bei der Abschätzung für das Jahr 2023 wurde nicht berücksichtigt, dass es ohne die gesetzliche Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro, zu einem Beschluss der Mindestlohnkommission über die Höhe des Mindestlohns mit Wirkung zum 1. Januar 2023 gekommen wäre, der sich auf die Lohnsumme ausgewirkt hätte.

⁵⁶ Die Berechnung berücksichtigt keine Effekte von Lohnanpassungen oberhalb des Mindestlohns, die aufgrund der Anhebung des Mindestlohns stattgefunden haben (Spillover-Effekte). Die Deutsche Bundesbank prognostizierte mittels eines makroökonomischen Modells einen unmittelbaren Anstieg der Lohnsumme in Höhe von 0,4 Prozent durch die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro sowie einen mittelbaren Anstieg der Lohnsumme um weitere 0,4 Prozent infolge von Spillover-Effekten auf Beschäftigte mit Verdiensten oberhalb von 12 Euro pro Stunde (Deutsche Bundesbank 2022: 56f.).

⁵⁷ Die durchschnittliche monatliche Lohnsumme ergibt sich als Gesamtsumme der Bruttolöhne und Gehälter aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Jahres 2022 abzüglich des Effekts der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro dividiert durch 12.

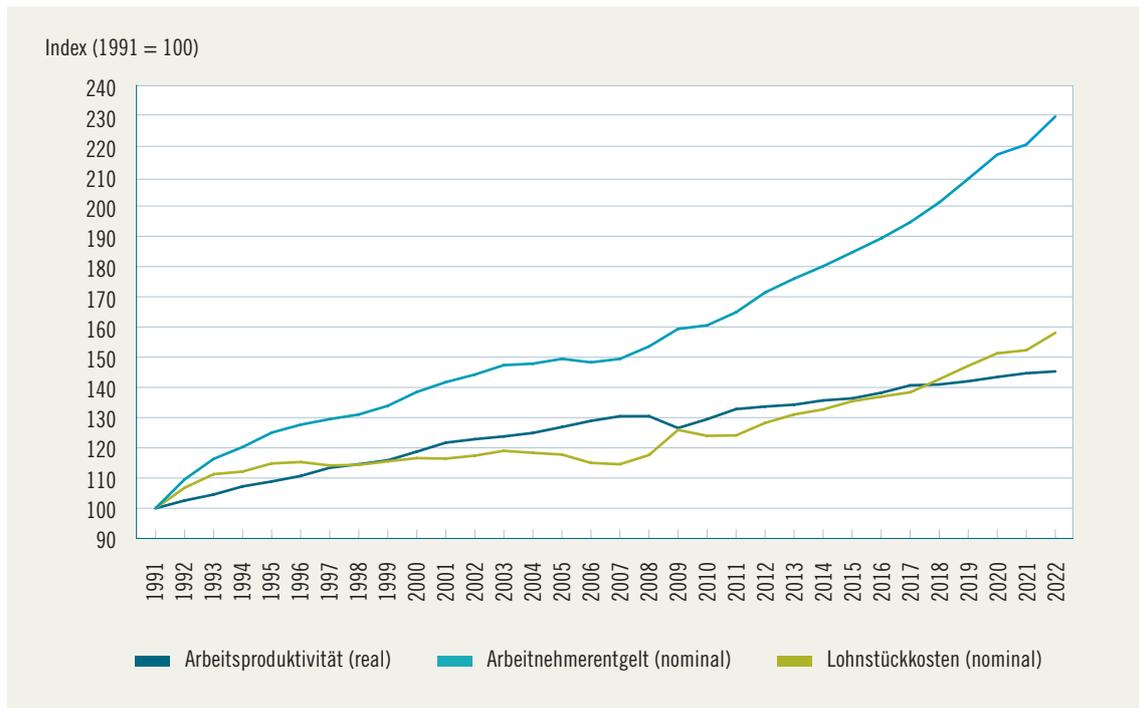
- 297** Bei der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro durch den Gesetzgeber ergab sich ein ähnlich hoher Einfluss auf die Lohnsumme wie bei der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015. Das Statistische Bundesamt ermittelte für das Jahr 2015 für den Fall einer vollständigen Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und gleichbleibender Arbeitszeit einen mindestlohnbedingten Anstieg der monatlichen Bruttolöhne um 431 Mio. Euro und der jährlichen Bruttolohnsumme um 5,2 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2016a). Dies entsprach bezogen auf alle Bruttolöhne und -gehälter einer Zunahme um 0,43 Prozent. Die Auswirkungen der Anpassungen des Mindestlohns auf die Lohnsumme im Zeitraum 2017 bis 2019 fielen mit 0,07 Prozent und 0,06 Prozent vergleichsweise gering aus (Statistisches Bundesamt 2017b: 24; Kann 2018: 54). Dies galt auch für die Anpassung des Mindestlohns auf 9,35 Euro zum 1. Januar 2020 mit einer grob geschätzten Steigerung der Lohnsumme um rund 360 Mio. Euro oder 0,02 Prozent.⁵⁸
- 298** Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität stagnierte seit dem Jahr 2018 (Abbildung 4.7). Als Gründe hierfür sind die Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2019, die Corona-Pandemie seit dem Jahr 2020 sowie ökonomische Verwerfungen infolge des Krieges in der Ukraine im Jahr 2022 zu nennen. Im Jahr 2022 stieg die Arbeitsproduktivität je geleisteter Erwerbstätigenstunde nur um 0,4 Prozent. Hingegen entsprachen nach der Einführung des Mindestlohns in den Jahren 2015 bis 2018 die Anstiege der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität in etwa denen der Jahre zuvor. Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität wird im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ermittelt und ergibt sich als das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde oder je Erwerbstätigem. Langfristig ist ein sich abschwächendes Wachstum der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde zu beobachten. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern für nahezu alle 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 (Schmidt et al. 2021; Sachverständigenrat 2015: 286ff.). Änderungen der Produktionsmenge je Arbeitsstunde können sich zudem aus Änderungen des eingesetzten Kapitals sowie technologischen Entwicklungen ergeben.
- 299** Als ein weiteres Maß für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft werden häufig die Lohnstückkosten angesehen. Diese ergeben sich aus dem Verhältnis von Arbeitnehmerentgelt zur Arbeitsproduktivität. In den vergangenen Jahren stiegen die Arbeitnehmerentgelte stärker als die Arbeitsproduktivität (Abbildung 4.7). Im Jahr 2022 stiegen die Arbeitnehmerentgelte pro Stunde um 3,8 Prozent, im Jahr 2021 um 1,5 Prozent und im Jahr 2022 um 4,2 Prozent. Angesichts der schwachen Entwicklung der Arbeitsproduktivität kam es somit zu einem Anstieg der Lohnstückkosten in Deutschland. Im Jahr 2020 stiegen diese um 2,8 Prozent, im Jahr 2021 um 0,7 Prozent und im Jahr 2022 um 3,8 Prozent. Als Gründe werden unter anderem die Aufstockung von Kurzarbeitergeld durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber genannt sowie der Umstand, dass sich die Arbeitskosten in Kurzarbeit nicht im gleichen Maße reduzierten wie die geleisteten Stunden (Herzog-Stein 2021).⁵⁹ Im internationalen Vergleich weist Deutschland ein relativ hohes Produktivitätsniveau bei gleichzeitig relativ hohen Arbeitskosten auf. Seit dem Jahr 2011 lag der Zuwachs der Lohnstückkosten in Deutschland – insbesondere in den Jahren 2012 und 2013 – etwas über dem Durchschnitt des Euroraums.

⁵⁸ Auf Basis der Schätzung von Kann (2018) lässt sich als grobe Faustformel pro 1 Cent Erhöhung des Mindestlohns ein Anstieg der Lohnsumme um 22,6 Mio. Euro ableiten (790 Mio. Euro dividiert durch den 35-Cent-Anstieg von 8,84 Euro auf 9,19 Euro). Der Anstieg von 9,19 Euro auf 9,35 Euro entspricht 16 Cent, was zu einem Lohnvolumen von 362 Mio. Euro führen würde (vgl. auch Ehrentraut et al. 2019: 12).

⁵⁹ Neben nominalen Lohnstückkosten gibt es das Konzept der realen Lohnstückkosten. Nominale Lohnstückkosten berechnen sich als Verhältnis von nominalem Arbeitnehmerentgelt zu realem Bruttoinlandsprodukt. Reale Lohnstückkosten ergeben sich aus dem Verhältnis von nominalem Arbeitnehmerentgelt zu nominalem Bruttoinlandsprodukt (Sachverständigenrat 2019: 74).

Das gilt in geringerem Maße für den Zeitraum seit dem Jahr 2015 (Schröder 2020: 55; Herzog-Stein et al. 2019: 11). Seit dem Jahr 2018 stiegen die Lohnstückkosten in Deutschland insgesamt in ähnlichem Maße wie im Euroraum (Herzog-Stein 2021). In der deutschen Industrie waren die Anstiege der Lohnstückkosten in diesem Zeitraum im internationalen Vergleich dagegen überdurchschnittlich hoch (Schröder 2021).

Abbildung 4.7: Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten



Anmerkung: Als Indikator für die Arbeitsproduktivität wird das reale (preisbereinigte) Bruttoinlandsprodukt (BIP) je geleisteter Erwerbstätigenstunde verwendet (Kettenindex 1991 = 100). Das Arbeitnehmerentgelt setzt sich aus den Bruttolöhnen und -gehältern der Arbeitnehmer sowie den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber zusammen. 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 2023).

- 300** Kausalanalysen auf betrieblicher Ebene verdeutlichen mit Ausnahme der Mindestlohnhebungen der Jahre 2019 und 2020 eine mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten. Auf Basis des IAB-Betriebspanels zeige sich bei den von der Einführung des Mindestlohns betroffenen Betrieben in den Jahren 2015 und 2016 ein um 3 bzw. 4 Prozent stärkerer Anstieg der durchschnittlichen Lohnkosten (Bruttolohnsumme) pro Beschäftigtem als bei nicht betroffenen Betrieben. In den Jahren 2017 und 2018 sei die Zunahme der Lohnkosten in diesen Betrieben etwa 5 bzw. 6 Prozent und in den Jahren 2019 und 2020 um etwa 6 bis 7 Prozent höher gewesen (Bossler et al. 2022: 41ff.; Bossler et al. 2020: 24ff.). Die Effekte auf die Lohnkosten fielen in Betrieben in Ostdeutschland stärker aus als in Westdeutschland (Bossler et al. 2018: 94). Für die Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2017 würde sich ein verzögerter Effekt von 1,8 Prozent auf die Lohnkosten im Jahr 2018 zeigen (Bossler et al. 2020: 25). Für die Anhebungen in den Jahren 2019 und 2020 würden sich dagegen negative Effekte von 2 Prozent bzw. 4 Prozent ergeben (Bossler et al. 2022). Dies deutet darauf hin, dass die Mindestlohnhebungen der Jahre 2019 und 2020 zu keiner signifikanten Lohnanhebung geführt hätten und dass die Entwicklung in den betroffenen Betrieben sogar hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückgeblieben sei. Eine Schätzung des gemeinsamen Effekts der Einführung und der Anpassungen des Mindestlohns in den Jahren 2015, 2017, 2019 und 2020 hätten je nach Spe-

zifikation keinen Effekt oder einen schwach positiven Effekt im Jahr nach der jeweiligen Anhebung ergeben (Bossler et al. 2022: 45).

301 Auf betrieblicher und individueller Ebene kann es eine Reihe von Gründen geben, weshalb der Mindestlohn Veränderungen der Produktivität auslösen könnte. Dabei ist zu erwarten, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe versuchen, mindestlohnbedingt gestiegene Lohnkosten durch eine Erhöhung der Produktivität zumindest teilweise zu kompensieren (Bossler et al. 2022: 63ff.; Bossler et al. 2020: 81ff.; Koch et al. 2020: 92ff.; Riley und Bondibene 2017). Zu diesem Zweck könnten Betriebe Arbeit durch Kapital ersetzen (vgl. Abschnitt 4.4), mehr in Weiterbildung investieren (vgl. Abschnitt 3.5), produktivere Arbeitskräfte einstellen (vgl. Abschnitt 3.4), die Arbeitsorganisation verbessern oder ihr Leistungsspektrum anpassen. Zudem könnte die höhere Entlohnung zu mehr Motivation und infolgedessen zu einem größeren Arbeitseinsatz bei den Beschäftigten führen. Im Hinblick auf die Entwicklung der Arbeitsintensität konnten Fedorets und Himmelreicher (2021) auf Datenbasis des SOEP nach der Einführung des Mindestlohns im unteren Lohnbereich keine Veränderung der Arbeitsintensität feststellen. Ein geringerer Verdienstabstand zwischen Lohngruppen am Mindestlohn und denen oberhalb des Mindestlohns könnte dagegen zu sinkender Arbeitsmotivation bei Letzteren führen. Bei gleichbleibendem Umsatz könnte sich eine steigende Arbeitsproduktivität rein rechnerisch auch aus einem Rückgang der Anzahl der Beschäftigten ergeben.

302 In Kausalanalysen von Bossler et al. (2022: 63ff.) zeigen sich anhand des IAB-Betriebspanels ähnlich wie in den Vorstudien (Bossler et al. 2020: 45ff.; Bossler et al. 2018: 81ff.) weder Effekte der Mindestlohneinführung noch der Erhöhungen auf die Arbeitsproduktivität, die sie als Umsatz pro Beschäftigter und Beschäftigtem definieren. Differenzierte Schätzungen würden aufzeigen, dass nur Betriebe, die keinem großen Wettbewerbsdruck ausgesetzt seien, aufgrund des Mindestlohns eine tendenziell sinkende Arbeitsproduktivität aufweisen. Zudem ergebe sich für Westdeutschland infolge der Mindestlohnerhöhungen ein kleiner negativer Produktivitätseffekt. Des Weiteren wird in der Studie eine erweiterte Schätzung zur Produktionsfunktion durchgeführt, die eine separate Quantifizierung der Effekte auf die Inputfaktoren Arbeit und Kapital sowie die Totale Faktorproduktivität erlaubt.⁶⁰ Die kausalen Schätzungen würden darauf schließen lassen, dass weder die Mindestlohneinführung noch die erste Mindestlohnerhöhung nennenswerte signifikante Effekte auf die Arbeits- oder Kapitalproduktivität beziehungsweise die Totale Faktorproduktivität der betroffenen Betriebe gehabt habe. Lediglich die zweite Mindestlohnerhöhung habe einen leichten Anstieg in der Totalen Faktorproduktivität bewirkt, während der Beitrag der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zum Output der Betriebe leicht gesunken sei. De Monte et al. (2022: 104ff.) führen Kausalanalysen auf Basis des MUP durch und messen Arbeitsproduktivität darin als das Verhältnis zwischen dem Gesamtumsatz eines Unternehmens und der dafür eingesetzten Anzahl an Mitarbeitern. Demnach sei im Vergleich von hoch und wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen kein Effekt auf die Arbeitsproduktivität festzustellen. Jedoch habe die Einführung des Mindestlohns in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen einen Anstieg der mittleren Produktivität bewirkt, der auf Unternehmen mit bis zu vier Beschäftigten zurückzuführen sei. Auswirkungen der Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 auf die Produktivität können die Autorinnen und Autoren nicht ermitteln. Die Ergebnisse auf Branchenebene seien jedoch weniger robust als die Analysen auf Ebene von Arbeitsmarktregionen. Eine weitere Studie legt nahe, dass vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte infolge der Mindestlohneinführung in produktivere Betriebe gewechselt seien. Gleichzeitig sei es zu Betriebsschließungen insbesondere von Kleinstbetrieben mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten gekommen (Dustmann et al. 2022).

⁶⁰ Die Totale Faktorproduktivität misst den Anteil der Produktion, der nicht auf Veränderungen der Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) zurückgeführt werden kann. Sie kann beispielsweise durch ein verbessertes Management steigen. Eine Verringerung der Totalen Faktorproduktivität könnte beispielsweise aus einem gestiegenen Verwaltungsaufwand resultieren, sofern dieser unabhängig vom Einsatz der Inputfaktoren ist.

- 303** Gemäß der qualitativen Befragungen von Betrieben, Betriebsräten und Beschäftigten von Koch et al. (2020: 92ff; vgl. auch Koch et al. 2018: 73ff.) habe es in Betrieben verschiedene Anpassungsmaßnahmen zur Effizienzsteigerung gegeben, um die gestiegenen Lohnkosten zumindest teilweise zu kompensieren. Allerdings sei die Einführung des Mindestlohns eher ein Auslöser, jedoch nicht die Ursache für diese Veränderungen gewesen. Es könnten drei grundlegende betriebliche Strategien unterschieden werden. Erstens sei es zu Veränderungen am Leistungsspektrum in Form von Verkürzungen von Öffnungszeiten, einer Verkleinerung des Filialnetzes oder Beschränkungen des Warenangebots gekommen. Vereinzelt habe es auch Erweiterungen des Produktportfolios gegeben. Zweitens seien aufgrund des Mindestlohns zum Teil technologische Verbesserungen vorgenommen worden. In vielen vom Mindestlohn betroffenen Bereichen scheine dies aber nicht möglich zu sein oder sei als nicht sinnvoll erachtet worden. Drittens sei es bei wenigen befragten Akteuren zu Anpassungen der Arbeitsorganisation gekommen, etwa durch geänderte Arbeitsabläufe oder das Streichen weniger effizienter Tätigkeiten. In der Corona-Pandemie habe die betriebliche Anpassung der Produktivität vorwiegend über die Anpassung der Arbeitszeit und insbesondere durch Kurzarbeit stattgefunden (Kirchmann et al. 2022: 24). Einige Betriebe hätten in der Pandemie ihre Geschäftstätigkeit digitalisiert (Kirchmann et al. 2022: 80f.). Die umfangreiche Durchführung von Arbeit im Homeoffice in der Corona-Pandemie könne positive Effekte auf die Produktivität dieser Arbeitsform haben, da Erfahrungen damit gemacht worden seien und die digitale Technik verbessert worden sei (Kirchmann et al. 2022: 29).
- 304** Die betrieblichen Anpassungsmaßnahmen können sowohl hinsichtlich des Lohns als auch der betrieblichen Abläufe unterschiedliche Auswirkungen auf die individuelle Produktivität von Beschäftigten haben. Auf Basis des Linked Personnel Panels, bei dem Beschäftigte aus Großbetrieben des IAB-Betriebspanels befragt wurden, finden Bossler et al. (2022) für die Jahre 2017 und 2019 positive Effekte des Mindestlohns auf die Lohnzufriedenheit und keine Effekte auf das Arbeitsengagement. Auswirkungen auf die Bindung zum Betrieb können nicht nachgewiesen werden. Auch Gülal und Ayaita (2019) ermitteln anhand des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten positive Effekte auf die Entlohnungs- und die Arbeitszufriedenheit. Bachmann et al. (2020: 146) finden hingegen auf Basis eines regionalen Analyseansatzes mit dem SOEP keine statistisch signifikanten Mindestlohneffekte auf die Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten in den untersten 40 Prozent der Lohnverteilung in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen, während sie einen negativen Effekt bei Beschäftigten mit Verdiensten knapp oberhalb des Mindestlohns finden. Hafner und Lochner (2022) kommen auf Basis von Daten des PASS, die mit administrativen Beschäftigungsdaten verknüpft wurden, zu dem Ergebnis, dass die Mindestlohneinführung eine Verbesserung der selbsteingeschätzten Gesundheit zur Folge gehabt habe. Dieser Effekt sei vor allem auf gesunkene Wochenarbeitszeiten zurückzuführen.
- 305** Die qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 77ff.; 2018: 79ff.) kommen hinsichtlich des Betriebsklimas und der Arbeitszufriedenheit zu einem ambivalenten Bild. Häufig werde der Einführung des Mindestlohns keine oder nur eine geringe Auswirkung zugeschrieben. Positive Effekte seien bei den Beschäftigten festzustellen, bei denen der mindestlohnbedingte Lohnanstieg mit der Empfindung einer höheren Wertschätzung verbunden sei. Negative Effekte würden dagegen häufig aus der Kompression der Lohnverteilung resultieren, die zu Unzufriedenheit bei den Beschäftigten in höheren Lohngruppen führe, deren Löhne nicht in gleichem Umfang angehoben worden seien. Dadurch habe sich deren Leistungsbereitschaft verringert. Zudem sei auch Unzufriedenheit darüber geäußert worden, dass der Nettoverdienst aufgrund von Steuern und Abgaben nicht gestiegen sei. Die betrieblich initiierten Anpassungsmaßnahmen seien mitunter als zunehmender Arbeitsdruck wahrgenommen worden. Als Gründe hierfür würden die Umstellung von Stücklohn auf Stundenlohn, gestiegene Leistungserwartungen im Betrieb und ein unverändertes Aufgabenspektrum bei gleichzeitiger Reduktion der Arbeitszeit genannt.

306 In einer qualitativen Studie für den Zeitraum der Corona-Pandemie sahen Betriebe zwischen der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und dem gesetzlichen Mindestlohn überwiegend keinen Zusammenhang (Kirchmann et al. 2022: 132ff.). In vielen Fällen wurde allerdings sowohl von den befragten Beschäftigten als auch von den befragten Betrieben geschildert, dass die veränderten Arbeitsbedingungen aufgrund der Corona-Pandemie zu Mehrbelastungen geführt hätten (Kirchmann et al. 2022: 105ff.). Weiterhin äußerten Betriebe und Beschäftigte, dass sich positive Auswirkungen auf die Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft ergeben hätten, wenn Beschäftigte trotz Pandemie ihrer Tätigkeit weiter nachgehen konnten. Eine Verbesserung des Betriebsklimas in der Pandemie sei überwiegend auf einen engeren Zusammenhalt innerhalb der Belegschaft zurückgeführt worden. Negative Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft seien seitens der Betriebe auf einen Entwöhnungseffekt zurückgeführt worden, der sich darin ausdrücke, dass die Beschäftigten aufgrund der Betriebsschließungen nicht mehr gewohnt seien, die geforderte Arbeitsleistung zu erbringen. Aus Beschäftigtensicht hingegen liege ein wichtiger Grund für Unzufriedenheit in der mangelnden Wertschätzung durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die in Zeiten der Corona-Pandemie geleistete Arbeit.

4.3 Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand

307 Mit Blick auf die mit dem Mindestlohn einhergehenden Kosten wird diskutiert, inwiefern durch dessen Einführung ein administrativer Mehraufwand für die Betriebe entstanden ist und damit indirekt die (Arbeits-)Kosten für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gestiegen sind. Dabei standen die teilweise neu eingeführten Pflichten der Betriebe zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten im Fokus (§ 17 MiLoG). Neben diesen Pflichten führen Unternehmen zudem an, dass sich aus anderen Gründen ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand ergeben habe. 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. Bereits im Vorfeld der Verabschiedung des Mindestlohnerhöhungsgesetzes (MiLoEG) wurde der administrative Mehraufwand für Betriebe diskutiert. Im MiLoEG wurden die für die Aufzeichnungspflicht relevanten Entgeltgrenzen wieder auf der Höhe festgesetzt, die dem Verhältnis von Mindestlohnhöhe zu Monatsverdienst zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 entsprach.

308 Nach § 17 MiLoG sind für geringfügig Beschäftigte in allen Branchen und für Beschäftigte in den Branchen nach § 2a Abs. 1 SchwarzArbG (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) sowie für von Zeitarbeitsunternehmen überlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesen Branchen Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen.⁶¹ Ausgenommen von der Aufzeichnungspflicht nach § 17 MiLoG sind geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten. Diese gesetzliche Regelung entspricht den im Geltungsbereich von Branchenmindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sowie dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bereits geltenden Normen. Außer für Beschäftigte, die bislang schon unter die Branchenmindestlohnregelungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz fielen, sind diese Aufzeichnungspflichten durch das Mindestlohngesetz 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 ArbZG (Arbeitszeitgesetz) sowie zur Einhaltung einer täglichen Höchstarbeitszeit von zehn Stunden (§ 3 ArbZG). Im Zusammenhang mit der Arbeitszeitdokumentation ist daher

⁶¹ 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, Wach- und Sicherheitsgewerbe.

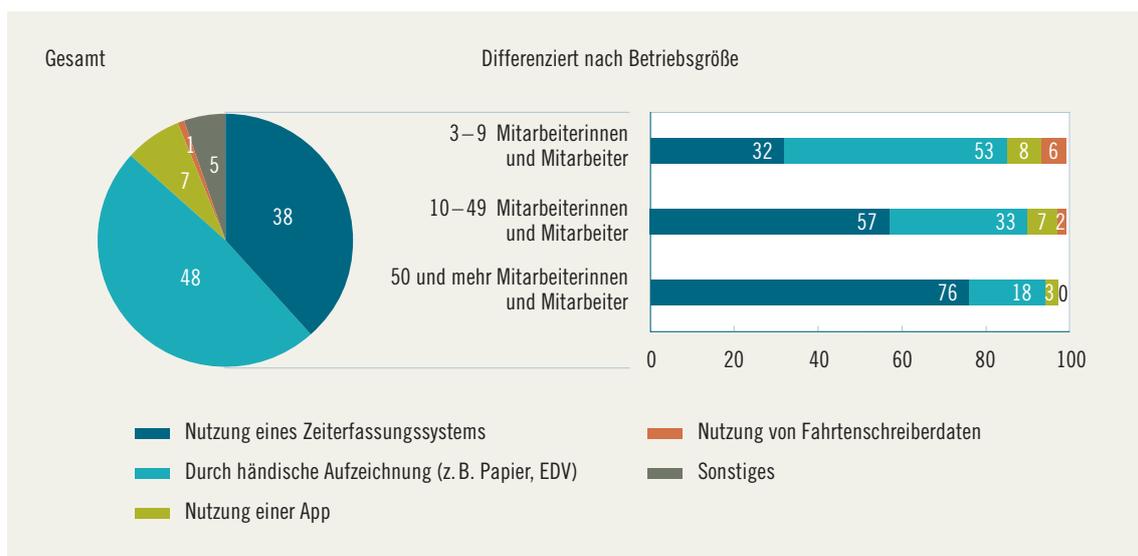
zwischen der tatsächlichen Dokumentationspflicht und den sich daraus ergebenden Folgen für die bislang schon geltende Höchstarbeitszeit zu unterscheiden. Durch die Dokumentationspflichten aus dem Mindestlohngesetz werden bisherige Praktiken im Umgang mit dem Arbeitszeitgesetz transparent. Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 14. Mai 2019 zur Arbeitszeiterfassung rückte eine Dokumentationspflicht für alle Betriebe in den Fokus. Das Bundesarbeitsgericht hat am 13. September 2022 mit Verweis auf § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG (Arbeitsschutzgesetz) vertreten, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet seien, Beginn, Ende und damit die Dauer der Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erfassen.

- 309** Gemäß der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung sind mithelfende Familienangehörige der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers von der Dokumentationspflicht ausgenommen (vgl. 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 arbeiteten nach Schätzungen des IAB im Juni 2018 rund 2,72 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, für die eine Aufzeichnungspflicht nach dem Mindestlohngesetz bestand.⁶² Für einen Teil dieser Branchen gilt für gewerblich Beschäftigte unabhängig vom gesetzlichen Mindestlohn eine Aufzeichnungspflicht nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Berücksichtigt man diese, ergibt sich eine Anzahl von 1,95 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, für die durch das Mindestlohngesetz erstmals eine Dokumentationspflicht eingeführt wurde. Zudem gilt die Arbeitszeitdokumentationspflicht branchenunabhängig für rund 6,65 Mio. geringfügig Beschäftigte (vom Berge et al. 2020). Mit dem Mindestlohnerhöhungsgesetz wurden die für die Arbeitszeitdokumentation relevanten Entgeltgrenzen in der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung angepasst. Demnach entfällt die Dokumentationspflicht, wenn das verstetigte Monatsentgelt 4.176 Euro brutto überschreitet oder innerhalb der letzten zwölf Monate über dem Betrag von 2.784 Euro brutto liegt.
- 310** Im Rahmen der Verdiensterhebung (VE) 2019 wurde, wie in den Verdiensterhebungen 2015, 2016 und 2017, Betriebe vom Statistischen Bundesamt zu einem möglichen Mehraufwand durch die gesetzliche Aufzeichnungspflicht befragt. Dabei habe sich gegenüber den Vorjahren der Mehraufwand unter den Betrieben reduziert, bei denen der Mindestlohn nach eigenem Bekunden betriebliche Anpassungsmaßnahmen ausgelöst hatte (Statistisches Bundesamt 2020b: 20). Im Jahr 2019 stuften 32 Prozent der Betriebe – und damit um 10 Prozentpunkte weniger Betriebe als in den drei vorherigen Befragungswellen – den Mehraufwand als erheblich ein. 41 Prozent schätzten ihn als gering ein und 24 Prozent sahen keinen Mehraufwand. Über einen erheblichen Aufwand berichteten insbesondere Betriebe aus dem Einzelhandel, der Gastronomie und den Vorbereitenden Baustellenarbeiten. Gemäß einer repräsentativen Befragung von 3 Tsd. vom Mindestlohngesetz betroffenen Betrieben verdeutlichen Boockmann et al. (2020), dass 57 Prozent der von der Erweiterung der Dokumentationspflicht betroffenen Betriebe bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Arbeitszeit gemäß den Vorgaben nach § 17 MiLoG aufzeichneten. 21 Prozent der Betriebe haben die Art der Aufzeichnung anpassen und 22 Prozent der Betriebe die Arbeitszeitdokumentation neu einführen müssen. Unter letzteren waren vor allem Klein- und Kleinstbetriebe vorzufinden.
- 311** Gemäß eigenen Auswertungen der Mindestlohnkommission auf Basis der von ihr beauftragten Betriebsbefragung von Ipsos (2023a) gab es in 48 Prozent der Betriebe eine händische Aufzeichnung (z. B. auf Papier

⁶² Das Wach- und Sicherheitsgewerbe war zu diesem Zeitpunkt noch nicht in § 2a SchwarzArbG genannt und wurde deshalb in den Auswertungen nicht berücksichtigt.

oder mittels EDV) (Abbildung 4.8). 38 Prozent der Betriebe nutzten ein Zeiterfassungssystem, 7 Prozent eine elektronische App und 1 Prozent Fahrtschreiberdaten. Bei der Kategorie „Sonstiges“ wurde zumeist Vertrauensarbeitszeit genannt. Mit Blick auf die Betriebsgröße wird deutlich, dass in 53 Prozent der Klein- und Kleinstbetriebe mit unter 10 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Arbeitszeit überwiegend händisch erfasst wurde. In mittelgroßen Betrieben mit 10 bis 49 Mitarbeitenden sowie in großen Betrieben mit mehr als 50 Mitarbeitenden wurde hingegen in 57 bzw. 76 Prozent der Fälle überwiegend auf ein elektronisches oder nicht-händisches Zeiterfassungssystem zurückgegriffen.

Abbildung 4.8: Art der Arbeitszeiterfassung



Anmerkung: Die Frage im Rahmen der Betriebsbefragung lautete: „Wie wird die Arbeitszeit in Ihrem Betrieb aktuell vorwiegend aufgezeichnet?“ Der zu 100 Prozent fehlende Anteil entfällt auf Betriebe, die keine Angabe gemacht haben. Die Berechnungen erfolgten auf Basis der Gesamtstichprobe mit insgesamt 1.599 Betrieben. Alle Angaben sind gewichtet.

Quelle: Befragung zu betrieblichen Anpassungen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Ipsos 2023a), eigene Berechnung.

312 In der qualitativen Studie von Koch et al. (2018: 45ff.) berichten insbesondere mittelgroße Betriebe, dass sie im Zuge der Einführung des Mindestlohns entsprechende technische oder organisatorische Strukturen neu hätten aufbauen müssen, um die Dokumentationspflichten erfüllen zu können. Größere Betriebe hätten selten einen Mehraufwand aufgrund der erweiterten Dokumentationspflichten genannt, da sie schon vor der Einführung des Mindestlohns die Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten entsprechend dokumentiert hätten. In einer Nachfolgeuntersuchung kommen Koch et al. (2020: 49ff.) zu dem Ergebnis, dass das Thema Dokumentationspflichten in den Betrieben keine große Rolle mehr spiele und sich die Dokumentationspflichten in der mittleren Frist weitgehend eingespielt hätten. Gleichzeitig würden insbesondere kleinere, teils aber auch mittlere Betriebe weiterhin erklären, dass die Einhaltung der Bestimmungen aus dem Mindestlohngesetz insgesamt einen großen persönlichen Aufwand für die Inhaberin oder den Inhaber bedeute (Koch et al. 2020: 106).

313 Eine Berechnung des mindestlohnbedingten Mehraufwands durch Boockmann et al. (2020) ergab, dass die Aufzeichnung der Arbeitszeiten in den in § 2a des SchwarzArbG genannten Branchen durchschnittlich 36 Sekunden pro Arbeitstag und beschäftigter Person betragen habe. In den anderen Branchen habe sich der Aufwand für die Arbeitszeitaufzeichnung auf sechs Sekunden belaufen. Der mindestlohnbedingte Aufwand für die Aufbewahrung von Arbeitszeitunterlagen habe jeweils nur wenige Sekunden pro beschäftigter Person und Tag betragen. Summiert über alle Beschäftigten ergebe sich ein zeitlicher Zusatzaufwand von 11,2 Mio.

Stunden pro Jahr. Die Kosten der Arbeitszeitdokumentation im Jahr 2019 haben sich in allen Betrieben, die § 17 MiLoG umfasst, auf 4,5 Mrd. Euro jährlich belaufen. Dieser Aufwand sei aber nur zu einem kleinen Teil auf das MiLoG zurückzuführen. Die Autorinnen und Autoren berechnen anhand der Arbeitskostensätze des Statistischen Bundesamtes zusätzliche Kosten für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Arbeitszeitaufzeichnung und Aufbewahrung von Arbeitszeitunterlagen infolge der Einführung des Mindestlohns in Höhe von 290 Mio. Euro. Der mindestlohnbedingte Anstieg der Zusatzkosten habe nur rund 6 Prozent des gesamten Aufwands für die Arbeitszeitdokumentation betragen. Der Normenkontrollrat bezieht mit Blick auf die Einführung des Mindestlohngesetzes im Jahr 2015 die Kosten für die Unternehmen auf 236 Mio. Euro pro Jahr aufgrund der entsprechenden Dokumentationspflicht (Deutscher Bundestag 2019: 39f.). Diese Schätzung basierte auf einer nicht-repräsentativen Befragung von 150 Unternehmen im Frühjahr 2017, die schwerpunktmäßig aus sogenannten §-2a-Branchen sowie ergänzend aus Branchen mit einer hohen Anzahl an geringfügig Beschäftigten wie beispielsweise dem Einzelhandel stammten.⁶³ Während die Hälfte der befragten Unternehmen angegeben habe, die Arbeitszeiten bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gemäß den Anforderungen aus § 17 MiLoG aufgezeichnet zu haben, habe der durchschnittliche Mehraufwand der anderen Unternehmen 3,7 Stunden pro Beschäftigtem und Jahr betragen.⁶⁴ Dies habe einer Minute und 20 Sekunden pro Tag und bei einem angenommenen Stundenlohnsatz von rund 22 Euro einem Mehraufwand von rund 49 Cent pro Beschäftigtem und Tag entsprochen.

314 Eine eigene Berechnung der Mindestlohnkommission zum Dokumentationsaufwand erfolgt auf Basis einer von Ipsos (2023a) zwischen Oktober 2022 und Januar 2023 im Auftrag der Mindestlohnkommission durchgeführten Betriebsbefragung. Diese ermöglicht die Berechnung des Aufwands der Aufzeichnung der Arbeitszeiten nach § 17 Mindestlohngesetz, die gemäß Boockmann et al. (2020) rund 92 Prozent des gesamten Dokumentationsaufwands ausmachen.⁶⁵ Die Fragen zur Arbeitszeiterfassung in der Betriebsbefragung wurden ähnlich zur Arbeitgeberbefragung von Boockmann et al. (2020) aufgebaut, sodass die ermittelten Angaben vergleichbar sind. Tabelle 4.1 stellt den berechneten Aufwand der Dokumentation der Arbeitszeiten nach § 17 Mindestlohngesetz in beiden Erhebungen dar. Dabei wird zwischen §-2a-Branchen, in denen eine Aufzeichnungspflicht für alle Beschäftigten gilt, und allen anderen Branchen, in denen die Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten dokumentiert werden muss, unterschieden. Gemäß Tabelle 4.1 belief sich der gemeinsame Aufwand von Verwaltungskräften und Beschäftigten für die Arbeitszeitaufzeichnung Ende des Jahres 2022 oder Anfang des Jahres 2023 in § 2a-Branchen im Durchschnitt pro Betrieb und beschäftigter Person auf 2,09 Minuten pro Arbeitstag, d. h. 2 Minuten und 5 Sekunden, und in den anderen Branchen auf 2,29 Minuten. Die entsprechenden Werte aus der Arbeitgeberbefragung von Boockmann et al. (2020) liegen insbesondere für §-2a-Branchen höher, da mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Arbeitszeitdokumentation für alle Beschäftigten aus diesen Betrieben umgesetzt werden musste. Der auf Beschäftigte hochgerechnete Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation, der eine gesamtwirtschaftliche Sichtweise wiedergibt, beläuft sich in der Betriebsbefragung im Auftrag der Mindestlohnkommission auf 1,61 Minuten in §-2a-Branchen und 2,03 Minuten in den anderen Branchen. Er liegt damit niedriger als bei der betrieblichen Sichtweise. Der Unterschied erklärt sich dadurch, dass der Aufzeichnungsaufwand pro beschäftigter Person in kleineren Betrieben höher ist als in größeren Betrieben. Werden die minütlichen Angaben zur Arbeitszeitdokumentation auf Stunden pro Jahr umgerechnet, dann zeigt sich in der durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung in den §-2a-Branchen ein Aufwand von 7,29 Stunden pro Jahr im

⁶³ Diese und die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Angaben des Statistischen Bundesamtes (2019a).

⁶⁴ Anders als bei der Abschätzung der Anzahl der von den Dokumentationspflichten aus § 17 MiLoG betroffenen Beschäftigten durch das IAB (vgl. Rdnr. 309) hat das Statistische Bundesamt Branchen, in denen bereits Dokumentationspflichten nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz galten, nicht pauschal ausgeschlossen. Es berechnete allerdings keinen Mehraufwand für die befragten Unternehmen, die angaben, die Arbeitszeit bereits vorher entsprechend den Vorgaben des § 17 MiLoG aufgezeichnet zu haben.

⁶⁵ Der gesamte Dokumentationsaufwand setzt sich zusammen aus dem Aufwand für die Aufzeichnung der Arbeitszeiten und der Aufbewahrung der Unterlagen. Sachkosten sind darin nicht enthalten.

Tabelle 4.1: Mindestlohnbedingter Aufzeichnungs- und Aufbewahrungsaufwand

Dokumentationsaufwand	Betriebsbefragung im Auftrag der Mindestlohnkommission 2021/2022		Arbeitgeberbefragung 2019/2020 (Boockmann et al. 2020)	
	Betriebe mit Aufzeichnungspflicht nach § 17 MiLoG			
	§ 2a-Branchen Mittelwert	Andere Branchen Mittelwert	§ 2a-Branchen Mittelwert	Andere Branchen Mittelwert
Betriebliche Sichtweise: Dokumentationsaufwand des mittleren Betriebs				
Arbeitszeitaufzeichnung pro Arbeitstag und beschäftigter Person (in Minuten)	2,09	2,29	3,06	2,32
Aufbewahrung der Unterlagen pro Arbeitstag und beschäftigter Person (in Minuten)	–	–	1,02	0,47
Gesamtwirtschaftliche Sichtweise: Dokumentationsaufwand für den mittleren Beschäftigten				
Arbeitszeitaufzeichnung pro Arbeitstag und beschäftigter Person (in Minuten)	1,61	2,03	2,08	1,15
Aufbewahrung der Unterlagen pro Arbeitstag und beschäftigter Person (in Minuten)	–	–	0,42	0,29
Mindestlohnbedingter Aufzeichnungsaufwand				
Stunden pro Jahr	7,29	8,16	12,60	2,20
Stunden pro Jahr und beschäftigter Person	0,87	1,19	1,70	0,70
Euro pro Jahr	206	292	312	63
Euro pro Jahr und beschäftigter Person	25	43	34	18
Volkswirtschaftlicher Aufzeichnungsaufwand				
Mio. Stunden pro Jahr	1,74	6,20	6,60	3,70
Mio. Euro pro Jahr	49	221	164	105

Anmerkung: Die Berechnungen erfolgten auf Basis der Gesamtstichprobe mit insgesamt 1.599 Betrieben. Alle Angaben sind gewichtet.
Quelle: Boockmann et al. (2020: 70, 87, 89), Befragung zu betrieblichen Anpassungen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Ipsos 2023a), eigene Berechnung.

Betrieb oder 0,87 Stunden pro Jahr und beschäftigter Person.⁶⁶ In den anderen Branchen liegen die Werte bei 8,16 Stunden pro Jahr im Betrieb sowie 1,19 Stunden pro Jahr und beschäftigter Person. Der mittlere der Lohnkostensätze des Statistischen Bundesamtes (2022) errechnete monetäre Erfüllungsaufwand betrug in den §-2a-Branchen 206 Euro pro Jahr im Betrieb oder 25 Euro pro Jahr und beschäftigter Person sowie in den anderen Branchen 292 Euro pro Jahr im Betrieb oder 43 Euro pro Jahr und beschäftigter Person.⁶⁷ Der volkswirtschaftliche Aufzeichnungsaufwand belief sich in den § 2a-Branchen auf 1,74 Mio. Stunden oder 49 Mio. Euro pro Jahr sowie in den anderen Branchen auf 6,2 Mio. Stunden oder 221 Mio. Euro pro Jahr. Die Arbeitgeberbefragung von Boockmann et al. (2020), die sich auf mindestlohnbedingte Änderungen in der

⁶⁶ Die Umrechnung des minütlichen auf den jährlichen Erfüllungsaufwand erfolgt analog zu Boockmann et al. (2020: 84). Dazu wurde zunächst für jede Beschäftigungskategorie „Vollzeitbeschäftigte“, „Teilzeitbeschäftigte“ und „geringfügig Beschäftigte“ der durchschnittliche betriebliche Minutenaufwand pro Tag in Stunden umgerechnet und mit der jeweiligen Beschäftigtenzahl im Betrieb, mit den aus der Befragung ermittelten durchschnittlichen Arbeitstagen pro Woche der jeweiligen Beschäftigtenkategorie sowie mit den Arbeitswochen pro Jahr (52) multipliziert. Anschließend wurden die Ergebnisse für die einzelnen Beschäftigungskategorien aufsummiert.

⁶⁷ Der monetarisierte Erfüllungsaufwand berechnete sich, wie bei Boockmann et al. (2020: 86), aus dem Aufwand, der bei den Verwaltungskräften entstand, multipliziert mit den branchenspezifischen durchschnittlichen Lohnkosten für mittelqualifizierte Beschäftigte gemäß der Lohnkostentabelle des Statistischen Bundesamtes (2022: 65f.). Hinzuaddiert wurden drei weitere Terme für gering-, mittel- oder hochqualifizierte Beschäftigte: Diese errechneten sich aus dem Aufwand der Arbeitszeitaufzeichnung der Beschäftigten selbst, multipliziert mit dem Anteil der gering-, mittel- oder hochqualifizierten Beschäftigten im Betrieb sowie mit den branchenspezifischen durchschnittlichen Lohnkosten für gering-, mittel- oder hochqualifizierte Beschäftigte gemäß der Lohnkostentabelle des Statistischen Bundesamtes.

Arbeitszeitdokumentation nach der Mindestlohneinführung fokussierte, weist im zeitlichen sowie monetären jährlichen Aufwand in den §-2a-Branchen niedrigere und in den anderen Branchen höhere Werte im Vergleich zur von der Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung auf. Dies deutet darauf hin, dass sich die anfänglich umfassenden Veränderungen in der Arbeitszeitaufzeichnung für alle Beschäftigten in den §-2a-Branchen mittlerweile besser eingespielt haben, während in den anderen Branchen der Aufzeichnungsaufwand für geringfügig Beschäftigte offenbar zugenommen hat. Gemäß der Betriebsbefragung im Auftrag der Mindestlohnkommission stieg aufgrund der Anhebung der Verdienstgrenze für Minijobber auf 520 Euro in 2 Prozent der Betriebe die Anzahl der Minijobber.

- 315** Des Weiteren wurde in der von der Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung erhoben, inwiefern sich der betriebliche Dokumentationsaufwand aufgrund der Anhebung der Verdienstgrenzen für die Aufzeichnungspflicht der Arbeitszeit durch das Mindestlohnerrhöhungsgesetz (MiLoEG) im Jahr 2022 verändert hat. Rund 96 Prozent der Betriebe berichteten einen unveränderten Zeitaufwand. Rund 3 Prozent der Betriebe nannten einen gestiegenen und rund 1 Prozent einen gesunkenen Zeitaufwand. Aufgrund der geringen Anzahl von Betrieben, die einen gestiegenen oder gesunkenen Zeitaufwand aufgrund des MiLoEG angaben, können zeitliche oder monetäre Veränderungen im Erfüllungsaufwand nicht ermittelt werden.
- 316** Der Normenkontrollrat beziffert in seinem Jahresbericht 2022 die Kosten für die Unternehmen infolge der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro auf 5,7 Mrd. Euro (Nationaler Normenkontrollrat 2022). Diese Belastung sei mit 5,6 Mrd. Euro vor allem auf die Lohndifferenzkosten zurückzuführen, d. h. die Kosten der Anhebung von Löhnen unterhalb des Mindestlohns auf das neue Mindestlohniveau. Zudem ergebe sich aus der erhöhten Anzahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, für die Mindestlohndokumentationspflichten zu erfüllen sind, ein Zusatzaufwand von rund 125 Mio. Euro pro Jahr. Die Bundesregierung geht im Gesetzentwurf im Hinblick auf die Dokumentationspflichten nach § 17 Absatz 1 und Absatz 2 des Mindestlohngesetzes infolge der Anhebung der Schwellenwerte von einem laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 74 Mio. Euro aus (Deutscher Bundestag 2022c), der sich aus einer Steigerung der Bürokratiekosten um 99 Mio. Euro und einer Entlastung von 25 Mio. Euro ergebe. Der Anstieg um 99 Mio. Euro lasse sich auf vier Veränderungen zurückführen: Erstens würden durch die Anhebung des Schwellenwertes von 2.958 Euro auf 4.176 Euro in § 1 Absatz 1 Satz 3 MiLoDokV für rund 752 Tsd. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Dokumentationsverpflichtungen nach § 17 Absatz 1 und 2 MiLoG neu entstehen. Unter Rückgriff auf den von Boockmann et al. (2020) berechneten täglichen Zeitaufwand von 0,6 Minuten pro Dokumentationsvorgang und von 0,04 Minuten für die Aufbewahrung der Dokumente wird aufgrund der zunehmenden Digitalisierung in Unternehmen angenommen, dass sich die obigen Werte auf 0,48 Minuten beziehungsweise 0,032 Minuten verringert hätten. Insoweit ergebe sich durch die Dokumentation der täglichen Arbeitszeit ein laufender Erfüllungsaufwand von rund 38,66 Mio. Euro. Zweitens werde für die Bereithaltung von Aufzeichnungen nach § 17 Absatz 2 MiLoG von einem laufenden Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 2,58 Mio. Euro ausgegangen. Wegen der Anhebung des Schwellenwertes von 2.000 Euro auf 2.784 Euro in § 1 Absatz 1 Satz 1 MiLoDokV würden für rund 1 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Dokumentationspflichten neu entstehen. Dies würde drittens einen laufenden Erfüllungsaufwand durch die Dokumentation der täglichen Arbeitszeit in Höhe von rund 54,22 Mio. Euro und viertens für die Bereithaltung von Aufzeichnungen von rund 3,62 Mio. Euro bedeuten. Aufsummiert resultiere das in einem jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 99 Mio. Euro. Im Gegenzug erfordere die Koppelung der Geringfügigkeitsgrenze an die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns keine Überprüfung und Anpassung der Arbeitsverträge von geringfügig Beschäftigten, sodass sich die Entlastung bei jeder Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf rund 25 Mio. Euro belaufe. Zusätzlich gebe es einen einmaligen Umstellungsaufwand in Höhe von 38,7 Mio. Euro. Dieser sei darauf zurückzuführen, dass eine Ergänzung der betrieblichen Ent-

geltabrechnungsprogramme nötig sei, da das Mindestlohnerhöhungsgesetz weder zum 1. Januar, noch zum 1. Juli, sondern zum 1. Oktober 2022 in Kraft getreten sei.

- 317** 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 Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen kann“ (Deutscher Bundestag 2016c: 16). Sie könnten 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 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beim Vorliegen bestimmter Sachverhalte von der Aufzeichnungspflicht befreit würden, ist aus Sicht des Zolls „unter Risikogesichtspunkten vertretbar“ (ebd.).

4.4 Investitionen

- 318** Betriebe können in Form eines veränderten Investitionsverhaltens auf die Einführung oder die Erhöhungen des Mindestlohns reagieren. Hierzu zählen sowohl Sachinvestitionen, z. B. in Arbeitsgeräte oder Maschinen, als auch sogenannte Humankapitalinvestitionen zum Aufbau von Kenntnissen, Qualifikationen und Kompetenzen bei Beschäftigten beispielsweise durch Weiterbildung. Bei Letzteren zeigen sich bislang keine statistisch signifikanten Auswirkungen des Mindestlohns auf das betriebliche Aus- und Weiterbildungsgeschehen (vgl. ausführlich Abschnitt 3.5). Bezüglich der Sachkapitalinvestitionen verdeutlichen die bisherigen Wirkungsanalysen auf der betrieblichen Ebene einen mindestlohnbedingten Rückgang im ersten Jahr nach der Mindestlohneinführung, der sich in den Folgejahren allerdings nicht fortsetzte. Im Jahr der ersten Erhöhung des Mindestlohns wurden die Investitionen je Beschäftigtem, aber nicht die betrieblichen Gesamtinvestitionen verringert.
- 319** Gemäß den Daten des Statistischen Bundesamtes nahmen die Sachkapitalinvestitionen von Unternehmen in Deutschland zwischen den Jahren 2013 und 2019 stetig zu. Im Jahr 2020 kam es im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zu einem Rückgang der Investitionen um 2,3 Prozent, im Jahr 2021 zu einem erneuten Anstieg um 1,2 Prozent und im Jahr 2022 zu einem geringen Anstieg um 0,4 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023c). Die verfügbaren Daten der VGR zur Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen sind für eine Analyse der Mindestlohnwirkungen angesichts ihrer geringen Differenzierungsmöglichkeiten nicht geeignet.
- 320** Bossler et al. (2022, 2020) haben die Effekte des Mindestlohns auf die betrieblichen Investitionen auf Basis des IAB-Betriebspanels untersucht. Die Autorinnen und Autoren zeigen, dass die Einführung des Mindestlohns kurzfristig negative Auswirkungen auf Investitionen gehabt habe, ohne dass es einen dauerhaften negativen Effekt auf das jährliche betriebliche Investitionsniveau gegeben habe (Bossler et al. 2022: 88ff.; Bossler et al. 2020: 63ff.). Die Gesamtinvestitionen hätten sich in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben im Jahr 2015 im Vergleich zu nicht betroffenen Betrieben um etwa 40 Prozent verringert. Bei den Investitionen je Beschäftigtem im Betrieb seien es etwa 28 Prozent weniger gewesen. Bei Erweiterungsinvestitionen würden sich negative Effekte in ähnlicher Größenordnung ergeben. Für die Anhebungen des Mindestlohns zeige sich über den Zeitraum der Jahre 2017 bis 2019 insgesamt kein statistisch signifikanter Effekt. Die Ergebnisse deuten laut Bossler et al. (2020: 78) darauf hin, dass der Mindestlohn nur im Jahr der Einführung deutlich negative Auswirkungen auf die betrieblichen Investitionen gehabt habe. Die betroffenen Betriebe scheinen insbesondere als unmittelbare Reaktion auf die Einführung des Mindestlohns Investitionen zurück-

gehalten zu haben, während das Investitionsverhalten späterer Jahre nicht mehr durch den Mindestlohn beeinflusst worden sei. Die qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 95ff.) und Koch et al. (2018: 99ff.) untersuchen die betrieblichen Muster beim Investitionsverhalten. In den beiden Studien werden ausschließlich Betriebsverantwortliche, Beschäftigte und Betriebsräte aus Branchen befragt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hatte. Demnach habe die Mehrheit der befragten Betriebe nicht in technologische Neuerungen investiert oder im Fall von Investitionen keinen Zusammenhang zum Mindestlohn gesehen, was auf ein insgesamt geringes Investitionsniveau hindeute. Dies deckt sich mit dem Befund auf Basis des IAB-Betriebspanels, dass im Jahr 2014 das durchschnittliche Investitionsvolumen in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben mit rund 2.800 Euro pro Kopf in etwa nur auf dem halben Niveau im Vergleich zu den nicht betroffenen Betrieben gelegen habe (Bossler et al. 2018: 107). Investitionen in technologische Veränderungen seien insbesondere von Betrieben in den produzierenden Branchen, wie z. B. Landwirtschaft, Bäckerei oder Fleischverarbeitung, berichtet worden. Zudem hätten Betriebe vereinzelt angegeben, dass sie aufgrund des Mindestlohns in Technologie investiert hätten oder dass durch die infolge der Mindestlohneinführung gestiegenen Lohnkosten keine Mittel für Investitionen mehr zur Verfügung gestanden hätten. In den genannten Konstellationen blieb allerdings offen, inwiefern der Mindestlohn eine ursächliche Rolle spielt oder nicht eher als Katalysator anderweitig stattfindender Prozesse gewirkt habe.

- 321** Für den Zeitraum der Corona-Pandemie stellt eine weitere qualitative Studie für vom Mindestlohn betroffene Betriebe fest, dass ohnehin geplante bauliche Maßnahmen mitunter vorgezogen oder aufgrund der Corona-Pandemie kurzfristig umgesetzt worden seien. Den Befunden zufolge seien mit solchen Umbau- und Renovierungsmaßnahmen sowie der Einführung von digitalen Innovationen oftmals beträchtliche Investitionskosten verbunden gewesen, die teils mittels Krediten und teils unter Nutzung von staatlichen Unterstützungsangeboten während der Pandemie finanziert worden seien (Kirchmann et al. 2022: 54). Hingegen hätten hohe Investitionskosten bei der Umstellung des Angebotspektrums, z. B. auf Lieferservices, teilweise ein wichtiges Hemmnis für solche Maßnahmen dargestellt (ebd.). Laut der befragten Betriebe seien Investitionen außerdem für die Ausarbeitung, Einführung und Umsetzung von betrieblichen Hygienekonzepten erforderlich gewesen.

4.5 Preise

- 322** Eine weitere mögliche Reaktion von Unternehmen auf die Einführung sowie die Erhöhungen des Mindestlohns besteht in Preisanpassungen für Waren und Dienstleistungen. Preiserhöhungen dürften dabei insbesondere erfolgen, um mindestlohnbedingte Anstiege der Lohnkosten zu kompensieren. Gemäß den VGR des Statistischen Bundesamtes betragen die Entgelte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern am Produktionswert, d. h. der Summe aus Bruttowertschöpfung und Vorleistungen, in den Jahren 2014 bis 2020 in allen Wirtschaftsbereichen im Durchschnitt rund 28 Prozent. In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen lag der Wert mit rund 30 Prozent etwas höher (eigene Berechnung auf Basis von Statistisches Bundesamt 2021b).⁶⁸ In Unternehmensbefragungen nennen Betriebe Preiserhöhungen regelmäßig als eine der häufigsten Anpassungsmaßnahmen infolge von mindestlohnbedingten Lohnkostenanstiegen.

⁶⁸ Die Auswertungen basieren auf den Entgelten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im jeweiligen Wirtschaftsbereich am Produktionswert. Entgelte, die in den Vorleistungen enthalten sind, sind nicht gesondert ausgewiesen. Folgende vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftsbereiche sind in der Gliederung nach Wirtschaftsbereichen erfasst: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken, Tabakverarbeitung, Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz), Post-, Kurier- und Expressdienste, Gastgewerbe, Verlagswesen, Audiovisuelle Medien und Rundfunk, Werbung und Marktforschung, Unternehmensdienstleister a. n. g., Kunst und Kultur, Glücksspiel, Sport, Unterhaltung und Erholung, Reparatur von DV-Geräten und Gebrauchsgütern sowie sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen und häusliche Dienste.

Dies gilt auch mit Blick auf die Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro (vgl. Abschnitt 4.1). Deskriptive Auswertungen lassen vor allem unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 überdurchschnittliche Preissteigerungen in Wirtschaftszweigen, die vom Mindestlohn besonders betroffen waren, erkennen. In den Folgejahren sind solche deutlichen Preisanstiege nicht mehr zu verzeichnen. Die bislang einzige vorliegende Kausalanalyse ermittelt auf der betrieblichen Ebene einen mindestlohnbedingten Anstieg der Produzentenpreise infolge der Einführung des Mindestlohns (Link 2019).

323 Die Verbraucherpreise stiegen im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 0,3 Prozent (Tabelle 4.2). In den Jahren 2017, 2019 und 2020 nahm das gesamtwirtschaftliche Preisniveau auf Basis des Jahres 2015 um 1,5 Prozent, 1,4 Prozent und 0,5 Prozent zu. Die Preissteigerungsrate fiel bereits im Jahr 2021 mit 3,1 Prozent deutlich höher aus als zuvor und erreichte auf Basis des Jahres 2015 im Jahr 2022 einen Höchststand von 7,9 Prozent.⁶⁹ Die Preiserhöhungen lagen somit in den Jahren 2015 und 2020 deutlich unter, in den Jahren 2017 und 2019 hingegen näher an dem von der Europäischen Zentralbank verfolgten Zielbereich von unter, aber nahe 2 Prozent (Europäische Zentralbank 2011: 69). Im Jahr 2021 stiegen die Verbraucherpreise deutlich über den Zielbereich der Europäischen Zentralbank hinaus an. Die starke Preiszunahme im Jahr 2021 hatte vor allem coronabedingte Gründe (Statistisches Bundesamt 2021c). Einerseits ist die gestiegene Gesamtsteuerung im Jahr 2021 auf die vergleichsweise niedrigen Preise im Jahr 2020 zurückzuführen, deren Ursache die temporäre Senkung der Mehrwertsteuersätze und der Preisverfall der Mineralölprodukte war (Basiseffekt). Andererseits schlugen sich krisenbedingte Effekte, wie Lieferengpässe und die deutlichen Preisanstiege auf den vorgelagerten Wirtschaftsstufen, ebenfalls im Verbraucherpreisindex nieder. Als Hauptursache für die deutlich höhere Inflationsrate im Jahr 2022 gelten vorwiegend Preiserhöhungen bei Energieprodukten und Nahrungsmitteln infolge des Krieges in der Ukraine sowie die weiterhin bestehenden Störungen internationaler Lieferketten (Sachverständigenrat 2022). Des Weiteren gibt es Hinweise darauf, dass die hohe Inflation nicht nur durch gestiegene Bezugspreise für Vorleistungsgüter oder Energie bedingt gewesen sei, sondern Unternehmen in einigen Wirtschaftsbereichen die allgemeinen Preissteigerungen dazu genutzt hätten, ihre Gewinne deutlich auszuweiten. Dies sei insbesondere in den Bereichen Forstwirtschaft einschließlich Fischerei sowie im Baugewerbe und in den Branchen Handel, Gastgewerbe und Verkehr der Fall gewesen (Ragnitz 2022).

324 In Wirtschaftszweigen, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hatte, nahmen die Preise vor allem im Jahr der Mindestlohneinführung häufig überdurchschnittlich stark zu (Tabelle 4.2). Dies galt im Jahr 2017 in geringerem Maße, während in den Jahren 2019, 2020, 2021 und 2022 wieder deutlichere Preisanstiege in diesen ausgewählten Wirtschaftszweigen zu verzeichnen waren. Der Preisanstieg in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ist dabei nicht ausschließlich auf den Mindestlohn, sondern auch auf die jeweilige branchenspezifische Entwicklung zurückzuführen. Teils starke Preissteigerungen waren insbesondere im Jahr 2015 in vielen von der Mindestlohneinführung hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu erkennen (Tabelle 4.2). Im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr nahmen die Verbraucherpreise in den Jahren 2015, 2017, 2019, 2020 und 2021 am deutlichsten bei Zeitungen und Zeitschriften, Taxifahrten, im Bereich „Frisörleistungen und andere Dienstleistungen für die Körperpflege“, bei Obst und Gemüse sowie Fleisch und Fleischwaren zu. Nach der dritten Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2020 sowie den beiden Erhöhungen im Jahr 2021, die während der Corona-Pandemie stattfanden, fielen in den von der Mindestlohneinführung hoch betroffenen Wirtschaftszweigen die Preisanstiege vor allem bei Gemüse, Brief- und

⁶⁹ In Tabelle 1.1 in Kapitel 1 ist die Veränderung der Verbraucherpreise im Jahr 2022 mit 6,9 Prozent angegeben. Der Unterschied zum hier berichteten Wert von 7,9 Prozent erklärt sich durch das veränderte Basisjahr. Während der Wert in Tabelle 1.1 bereits das Jahr 2020 als Basis hat, haben die hier referierten Werte die Jahre 2010 bzw. 2015 als Basis. Bei Redaktionsschluss lagen noch keine auf das Jahr 2020 umbasierten Werte für die einzelnen Wirtschaftszweige vor, für die in Tabelle 4.2 die Veränderungen der Verbraucherpreise berichtet werden.

Tabelle 4.2: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweige	Verwendungszwecke des Individualkonsums	2015	2017	2019	2020	2021	2022
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent					
Alle Wirtschaftszweige	Verbraucherpreise insgesamt	0,3	1,5	1,4	0,5	3,1	7,9
Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige (Auswahl)							
Betrieb von Taxis	Taxifahrt	12,1	1,1	2,4	3,0	1,7	4,8
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	Zeitungen und Zeitschriften	5,9	4,8	5,0	4,5	4,4	5,7
Landwirtschaft	Gemüse	5,3	0,3	6,3	-0,3	3,9	12,1
Landwirtschaft	Obst	5,0	2,1	-3,3	7,1	1,7	3,7
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Friseurleistungen u. a. Dienstl. für die Körperpflege	3,4	2,1	3,0	4,1	4,0	5,1
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Chemische Reinigung u. a. Dienstl. für Bekleidung	3,0	2,1	3,3	2,1	2,4	5,6
Gastronomie	Restaurants, Cafés u. Ä.	2,9	2,2	2,6	2,3	2,9	7,7
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Musikunterricht	2,5	1,6	1,4	1,4	0,9	2,6
Beherbergung	Beherbergungsdienstleistungen	2,3	2,3	2,2	1,2	2,1	7,4
Gastronomie	Kantinen und Mensen	2,2	1,5	3,6	3,2	2,3	5,8
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	Brief- und Paketdienstleistungen	2,1	1,2	3,7	3,4	-0,4	3,1
Fischerei und Aquakultur	Fisch und Fischwaren	2,0	3,7	3,2	1,3	1,9	11,2
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Besuch eines Schwimmbads	2,0	2,7	1,5	3,8	2,5	1,0
Herstellung von Back- und Teigwaren	Brot und Getreideerzeugnisse	1,5	0,4	2,3	1,1	3,3	13,5
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	Andere Druckerzeugnisse	1,2	0,1	1,8	1,4	0,8	3,6
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Gebühr für Fitnessstudio	1,2	0,5	1,8	1,1	1,1	3,2
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Bestattungsdienstleistungen	1,1	2,5	1,9	1,4	2,9	4,2
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	Kulturdienstleistungen	0,8	0,8	0,6	0,7	1,7	2,7
Forstwirtschaft	Brennholz, Pellets u. Ä.	0,1	3,9	1,7	-3,6	0,5	57,3
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	Glücksspiele	-0,3	0,4	-0,1	3,7	9,5	0,3
Schlachten und Fleischverarbeitung	Fleisch und Fleischwaren	-0,5	2,2	3,1	6,1	3,0	14,6
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Bücher	-0,9	1,8	3,4	0,6	2,1	2,9
Landwirtschaft	Molkereiprodukte und Eier	-4,3	8,1	-0,3	0,9	4,0	19,7
Landwirtschaft	Speisefette und Speiseöle	-4,8	24,3	-6,0	-6,0	5,3	36,2

Anmerkung: Die Angaben für das Jahr 2015 sind auf der Basis 2010 = 100 berechnet, diejenigen für die Jahre 2017, 2019, 2020, 2021 und 2022 hingegen auf der Basis 2015 = 100. Die dargestellten Verwendungszwecke beziehen sich auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige (Info-Box 6).

Quelle: Sonderauswertung der Verbraucherpreisstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Paketdienstleistungen, Büchern, Fisch und Fischwaren, Taxifahrten, Gebühren für Fitnessstudios sowie Brot und Getreideerzeugnissen vergleichsweise stark aus.⁷⁰ Im Jahr 2022 führte neben den drei Mindestlohnanpassungen der Krieg in der Ukraine zu sehr hohen Preissteigerungen bei Brennholz, Holzpellets u. Ä., Speisefetten und Speiseölen, Molkereiprodukten und Eiern, Fleisch und Fleischwaren, Brot und Getreideerzeugnisse sowie Gemüse.

325 Die Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen haben in den Jahren 2015, 2017 und 2019 0,28, 0,45 und 0,37 Prozentpunkte zum gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg von 0,3, 1,5 und 1,4 Prozent beigetragen (Tabelle 4.3). In den Jahren 2020, 2021 und 2022 belief sich der Inflationsbeitrag auf 0,45, 0,61 und 1,75 Prozentpunkte.⁷¹ Die Preissteigerung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen beeinflusste folglich vor allem in den Jahren 2015 und 2020 die gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung. Die Preisanstiege in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen sind dabei nicht ausschließlich auf den Mindestlohn, sondern auch auf die jeweilige branchenspezifische Entwicklung zurückzuführen.

Tabelle 4.3: Inflationsbeitrag der Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen

	2015	2017	2019	2020	2021	2022
Veränderungsrate der Verbraucherpreise insgesamt (in Prozent)	0,30	1,50	1,40	0,50	3,10	7,90
Inflationsbeitrag der Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen (in Prozentpunkten)	0,28	0,45	0,37	0,45	0,61	1,75

Anmerkung: Die Berechnung der Inflationsbeiträge erfolgt in Anlehnung an Herr et al. (2017: 33f.). Die zugrunde gelegten Verwendungszwecke beziehen sich auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige (Info-Box 6).

Quelle: Sonderauswertung der Verbraucherpreisstatistik des Statistischen Bundesamtes.

326 In Ostdeutschland waren die durchschnittlichen Preissteigerungen der in Tabelle 4.4 ausgewiesenen Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen vor allem im Jahr 2015 deutlich stärker als in Westdeutschland ausgeprägt. In den Jahren 2017 und 2019 unterschieden sich die Preisanstiege in Ost- und Westdeutschland dann generell weniger stark. Letzteres trifft auch auf die beiden Jahre 2020 und 2021 zu. Deutlichere Preisanhebungen zeigten sich nach der dritten Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2020 in Ostdeutschland bei Taxifahrten (Ostdeutschland: 6,1 Prozent, Westdeutschland: 2,3 Prozent) sowie bei Fisch und Fischwaren (Ostdeutschland: 2,3 Prozent, Westdeutschland: 1,1 Prozent). In Westdeutschland gab es in diesem Jahr zudem größere Preisanstiege beim Besuch eines Schwimmbads (Westdeutschland: 4,2 Prozent, Ostdeutschland: 1,2 Prozent) und bei sogenannten anderen Druckerzeugnissen (Westdeutschland: 1,7 Prozent, Ostdeutschland: 0,6 Prozent). Alle anderen Produktkategorien wiesen trotz der unterschiedlichen Mindestlohn Betroffenheit in Ost- und Westdeutschland geringere Differenzen auf. Im Jahr 2021 unterschieden sich die Preissteigerungen zwischen Ost- und Westdeutschland

⁷⁰ Aufgrund der Umbasierung auf das Jahr 2015 und der Neugewichtung des Warenkorbes können die Preisveränderungen zwischen den Jahren 2015 bis 2021 nicht aufsummiert werden.

⁷¹ 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 Wirtschaftszweigen bei der Berechnung des Verbraucherpreisindex (VPI) beläuft sich gemäß dem Wägungsschema des Statistischen Bundesamtes auf rund 18 Prozent (Statistisches Bundesamt 2019c). Werden die in Tabelle 4.2 ausgewiesenen Preisanstiege unter Berücksichtigung relativer Inflationsgewichte (Indexniveaus der Güterarten im Vergleich zum Indexniveau des VPI für Deutschland) mit der dazugehörigen Gewichtung des Gutes oder der Dienstleistung gemäß dem Wägungsschema multipliziert und über alle 24 Waren und Dienstleistungen summiert, dann ergeben sich die anteiligen Inflationsbeiträge.

am stärksten in den Verwendungszwecken Brennholz, Holzpellets u. Ä. (Ostdeutschland: 2,7 Prozent, Westdeutschland: 0 Prozent), Gebühr für Fitnessstudios (Ostdeutschland: 2,2 Prozent, Westdeutschland: 1,0 Prozent) und Bestattungsdienstleistungen (Ostdeutschland: 1,9 Prozent, Westdeutschland: 3,1 Prozent). Merklliche Differenzen in den Preisentwicklungen zwischen Ost- und Westdeutschland betrafen im Jahr 2022 vor allem die Verwendungszwecke Brennholz, Holzpellets u. Ä. (Ostdeutschland: 42,4 Prozent, Westdeutschland: 60,7 Prozent), Besuch eines Schwimmbads (Ostdeutschland: 6,8 Prozent, Westdeutschland: -0,3 Prozent), Taxifahrt (Ostdeutschland: 0,8 Prozent, Westdeutschland: 5,6 Prozent) sowie Gemüse (Ostdeutschland: 14,6 Prozent, Westdeutschland: 11,6 Prozent).

327 Betriebsbefragungen legen nahe, dass aufgrund des Mindestlohns Preiserhöhungen vorgenommen wurden. Im Jahr 2019 berichteten rund 35 Prozent der von der Mindestlohnerhöhung auf 9,19 Euro betroffenen Betriebe, dass sie als Reaktion darauf die Absatzpreise erhöht hätten (Statistisches Bundesamt 2020b). In der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung des Jahres 2019 nannten dies rund 44 Prozent der betroffenen Unternehmen (ifo Institut 2019). Eine im Vorfeld der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro durchgeführte Unternehmensbefragung des ifo-Instituts ermittelte, dass rund 58 Prozent der direkt betroffenen Unternehmen planen würden, ihre Verkaufspreise zu erhöhen. Eine durch die Mindestlohnkommission beauftragte Betriebsbefragung zielte auf die tatsächlich durchgeführten Anpassungsmaßnahmen ab. Demnach berichteten 27 Prozent der von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffenen Betriebe, Preiserhöhungen vorgenommen zu haben. Die qualitative Studie von Koch et al. (2020: 84ff.) verdeutlicht ebenfalls, dass ein Großteil der befragten Betriebe aufgrund des Mindestlohns die Absatzpreise für Produkte oder Dienstleistungen erhöht habe. Allerdings seien die vorgenommenen Preiserhöhungen nicht allein auf die durch den Mindestlohn gestiegenen Lohnkosten zurückzuführen, sondern auch auf anderweitig gestiegene Kosten. Die Möglichkeit der Erhöhung von Preisen hänge laut der befragten Betriebe dabei unter anderem vom Wettbewerbsumfeld und der Bereitschaft der Kunden, höhere Preise zu akzeptieren, ab. Letzteren Aspekt beleuchten Huschik et al. (2022: 108ff.) anhand ihrer qualitativen Betriebsfallstudie zu Saisonarbeit in der Landwirtschaft und im Gastgewerbe. Demnach hätten die Absatzpreise in diesen beiden Branchen aufgrund der Einführung sowie der Anhebungen des Mindestlohns nicht oder nur geringfügig erhöht werden können. Als maßgeblichen Grund hätten Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter aus beiden Branchen die geringe Bereitschaft der Verbraucher angeführt, höhere Preise zu zahlen. Darüber hinaus hätten landwirtschaftliche Betriebe geringe Preissetzungsspielräume aufgrund der Marktmacht der Handelsunternehmen sowie des hohen Konkurrenzdrucks durch Erzeugnisse aus dem Ausland berichtet. Landwirtschaftliche Betriebe hätten deshalb vermehrt mit Direktvermarktung, einer Optimierung im Anbau und Investitionen in innovative Erntetechnologien reagiert. Einem Interview mit einem arbeitgebernahen Branchenvertreter zufolge seien aber auch insbesondere kleinere Betriebe, die sich auf den Anbau von arbeitsintensiven Kulturen spezialisiert hätten, vermehrt aus dem Markt ausgeschieden, da sie im Handel keine kostendeckenden Preise durchsetzen und folglich die mindestlohnbedingten Lohnkostensteigerungen nicht hätten weitergeben können (ebd.).

328 Die Corona-Pandemie hatte für den Preissetzungsspielraum in vom Mindestlohn besonders betroffenen Wirtschaftszweigen unterschiedliche Auswirkungen. Gemäß der qualitativen Betriebsfallstudie von Huschik et al. (2022: 108ff.) habe die Verknappung des Produktangebots während des Lockdowns im Jahr 2020 zu größeren Preissetzungsspielräumen geführt. Aufgrund der geschlossenen Grenzen habe sich für die landwirtschaftlichen Sonderkulturbetriebe eigenen Angaben zufolge ein kurzfristig abgeschlossener Wirtschaftsraum ergeben, in dem sich bessere Absatzpreise erzielen ließen. Zudem sei die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher für Lebensmittel offenbar gestiegen, sodass die Ernte des Jahres 2020 zu überdurchschnittlich hohen Preisen habe verkauft werden können. Hingegen seien gastgewerbliche Betriebe durch die langen Lockdowns in den Wintermonaten vor große wirtschaftliche Herausforderungen gestellt worden. Während Beherbergungsbetriebe im Sommer durch die stark gestiegene Nachfrage nach Urlaub in Deutschland einen Teil der wirt-

Tabelle 4.4: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen differenziert nach West- und Ostdeutschland

Wirtschaftszweige	Verwendungszwecke des Individualkonsums	Westdeutschland						Ostdeutschland					
		2015	2017	2019	2020	2021	2022	2015	2017	2019	2020	2021	2022
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent						Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent					
Alle Wirtschaftszweige	Verbraucherpreise insg.	0,3	1,5	1,5	0,5	3,1	7,9	0,2	1,5	1,4	0,6	3,2	8,1
Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige (Auswahl)													
Betrieb von Taxis	Taxifahrt	10,4	1,2	2,2	2,3	1,7	5,6	19,8	0,4	3,3	6,1	1,6	0,8
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Zeitungen und Zeitschriften	5,8	4,7	5,0	4,6	4,3	5,7	6,9	5,0	4,9	4,5	4,4	5,6
Landwirtschaft	Gemüse	5,3	0,4	6,2	-0,2	3,9	11,6	5,1	0,0	6,5	-0,4	4,1	14,6
Landwirtschaft	Obst	5,3	2,3	-3,3	6,9	1,7	3,5	3,4	1,4	-3,4	7,6	1,8	5,1
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Friseurleistungen u. a. Dienstl. für die Körperpflege	2,8	2,0	2,8	4,0	3,9	4,6	6,3	2,6	3,4	4,7	4,9	7,5
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Chemische Reinigung u. a. Dienstl. für Bekleidung	2,9	1,8	2,9	2,2	2,3	5,2	3,8	3,3	4,5	1,9	3,0	7,0
Gastronomie	Restaurants, Cafés u. Ä.	2,6	2,0	2,6	2,1	2,9	7,3	4,0	2,8	2,9	2,7	3,6	9,0
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Musikunterricht	3,1	1,4	1,3	1,5	0,9	2,2	-0,3	2,1	1,6	1,1	1,1	4,3
Beherbergung	Beherbergungsdienstleistungen	2,3	2,4	2,2	1,1	1,9	7,1	1,9	2,2	2,2	1,9	2,9	8,1
Gastronomie	Kantinen und Mensen	2,0	1,1	3,8	3,2	2,2	5,3	3,1	3,4	2,6	3,2	2,4	8,2
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	Brief- und Paketdienstleistungen	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	3,1	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	3,1
Fischerei und Aquakultur	Fisch und Fischwaren	2,1	3,7	2,9	1,1	2,0	11,2	1,6	3,2	4,8	2,3	1,5	10,8
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Besuch eines Schwimmbads	2,3	2,7	1,6	4,2	2,5	-0,3	0,2	2,3	1,1	1,2	3,1	6,8
Herstellung von Back- und Teigwaren	Brot und Getreideerzeugnisse	1,4	0,3	2,3	1,1	3,3	13,4	2,3	0,8	1,9	0,8	3,8	14,3
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Andere Druckerzeugnisse	1,2	0,2	1,7	1,7	0,9	3,5	0,9	-0,3	1,6	0,6	0,6	3,7
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Gebühr für Fitnessstudio	1,4	0,2	2,0	1,0	1,0	3,3	0,9	1,3	1,2	1,2	2,2	2,5
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Bestattungsdienstleistungen	1,0	2,5	1,9	1,5	3,1	4,4	1,7	2,5	1,6	1,0	1,9	3,7
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	Kulturdienstleistungen	0,6	0,9	0,5	0,7	1,7	2,6	0,9	0,7	1,2	0,8	1,6	3,3
Forstwirtschaft	Brennholz, Pellets u. Ä.	-0,3	4,7	1,3	-4,5	0,0	60,7	1,8	0,7	4,7	0,3	2,7	42,4
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	Glücksspiele	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	0,3	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	0,3
Schlachten und Fleischverarbeitung	Fleisch und Fleischwaren	-0,5	2,3	3,2	6,0	3,1	14,5	-0,4	1,8	2,7	6,7	2,5	15,5
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Bücher	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	2,9	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	2,9
Landwirtschaft	Molkereiprodukte, Eier	-4,2	7,9	-0,3	0,8	4,1	19,5	-5,1	8,7	-0,5	1,4	3,8	21,0
Landwirtschaft	Speisefette, Speiseöle	-4,8	24,1	-5,8	-4,2	5,3	36,0	-4,5	24,9	-6,5	-3,7	5,2	37,7

Anmerkung: Die Angaben für das Jahr 2015 sind auf der Basis 2010 = 100 berechnet, diejenigen für die Jahre 2017, 2019, 2020, 2021 und 2022 hingegen auf der neuen Basis 2015 = 100. Die dargestellten Verwendungszwecke beziehen sich auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige (Info-Box 6).

Quelle: Sonderauswertung der Verbraucherpreisstatistik des Statistischen Bundesamtes.

schaftlichen Verluste durch deutliche Preiserhöhungen haben auffangen können, sei für die gastronomischen Betriebe dieser Spielraum sehr viel geringer ausgefallen. Eine ebenfalls hohe Preissensibilität während der Pandemie hätten gemäß der qualitativen Studie von Kirchmann et al. (2022: 121ff.) Betriebe des Frisörhandwerks berichtet.

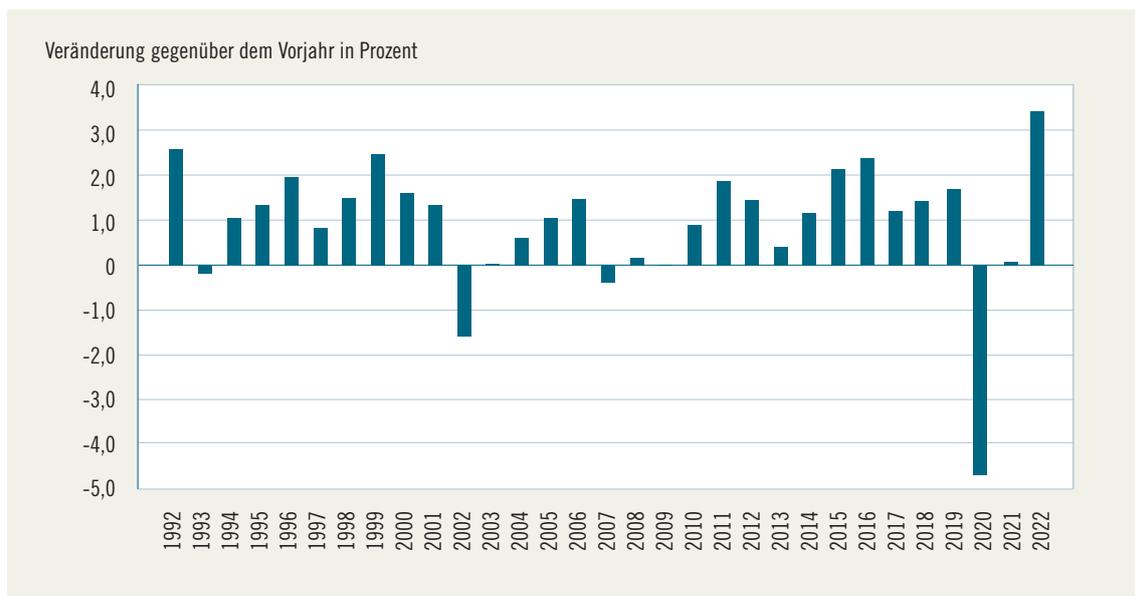
- 329** Die einzige kausalanalytische Studie zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Preise wurde von Link (2019) auf Basis des ifo-Geschäftsklimaindexes vorgenommen. Diese verdeutlicht anhand von regionalen Differenz-von-Differenzen-Analysen für die Jahre 2015 und 2017, dass Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich Preiserhöhungen insbesondere direkt nach der Einführung sowie nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns intendiert hätten. Für den Zeitraum zwischen Oktober 2014 und September 2016 habe es zudem einen Mindestlohneffekt auf die realisierten Preiserhöhungen gegeben. Die Preiselastizität bei Dienstleistungen belaufe sich auf 0,89, sodass ein 10-prozentiger mindestlohnbedingter Kostenanstieg zu einer 8,9 prozentigen Preissteigerung geführt habe. Im Produzierenden Gewerbe nehme die Preiselastizität einen Wert von 0,67 an. Link (2019) folgert daraus, dass die vergleichsweise geringen Beschäftigungswirkungen der Einführung des Mindestlohns durch die arbeitgeberseitige Nutzung weiterer Anpassungskanäle, wie etwa der Anpassung der Verbraucherpreise, erklärt werden könnten.
- 330** Vor dem Hintergrund möglicherweise regional unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen wurde im Vorfeld der Mindestlohneinführung 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. Gemäß dieser deskriptiven Analysen hätten betroffene Betriebe in grenznahen Regionen in Ostdeutschland im Vergleich zu anderen ostdeutschen Betrieben häufiger die Preise erhöht. In Westdeutschland habe es hingegen keine Unterschiede zwischen grenznahen Betrieben sowie Betrieben im westdeutschen Landesinnern gegeben.

4.6 Privater Konsum

- 331** Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie seine Anpassungen können über Veränderungen in den Haushaltseinkommen und bei der Preisentwicklung Auswirkungen auf den privaten Konsum haben. Gesamtwirtschaftlich konnte für die 2010er Jahre bis zur Corona-Pandemie eine zunehmend positive Entwicklung der privaten Konsumausgaben konstatiert werden (Sachverständigenrat 2022). Gemäß der Kausalstudie von Pusch und Emmeler (2021) seien bei Mindestlohnhaushalten die Steigerung des Konsums im Zeitverlauf etwas höher als bei den Vergleichshaushalten ausgefallen und auch deren Ersparnisse seien gestiegen.
- 332** Anhand der Daten der VGR zeigt sich für die Jahre 2010 bis 2019 eine positive Entwicklung der privaten Nachfrage, die eine wichtige Stütze für die gute wirtschaftliche Entwicklung in diesem Zeitraum darstellt (Sachverständigenrat 2019: 47). Wie 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. Zunächst lag im Zeitraum vor der Mindestlohneinführung, also in den Jahren 2010 bis 2014, die jährliche Entwicklung der Konsumausgaben durchschnittlich bei 1,2 Prozent. Nach der Einführung des Mindestlohns, in den Jahren 2015 und 2016, lag der Anstieg der Konsumausgaben der privaten Haushalte bei rund 2,1 und 2,4 Prozent und in den Jahren 2017 bis 2019 bei 1,2 bis 1,7 Prozent. Im Jahr 2020 kam es im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zu einem deutlichen Rück-

gang des privaten Konsums um rund 4,7 Prozent. Im Jahr 2021 blieben die Konsumausgaben im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert, während die privaten Konsumausgaben im Jahr 2022 als die wichtigste Wachstumsstütze der deutschen Wirtschaft bezeichnet wurden (Statistisches Bundesamt 2023a). Sie stiegen preisbereinigt um 3,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (Abbildung 4.9).

Abbildung 4.9: Veränderung der preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Stand: März 2023).

- 333** Mit der Studie von Pusch und Emmeler (2021) liegt eine Kausalanalyse zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf das Konsum- und Sparverhalten von privaten Haushalten vor. Als Datenbasis dient vor allem die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Die Effekte des Mindestlohns werden in der EVS für das Jahr 2018 im Vergleich zur vorherigen Erhebung im Jahr 2013 gemessen. Sie beinhalten daher neben der Einführung die Effekte der ersten Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 auf 8,84 Euro. Ein wichtiges Ergebnis der deskriptiven Analyse sei, dass der Anteil der Mindestlohnhaushalte – definiert über Stundenlöhne bis zu 1 Euro über dem Mindestlohn – an der Gesamtzahl der mindestlohnberechtigten Haushalte im Vergleich der Jahre 2013 und 2018 um etwa ein Drittel zurückgegangen sei. Nach den vorgelegten Analysen gäben die Mindestlohnhaushalte im Zeitverlauf mehr für den Konsum aus, die Steigerung sei hier höher als bei den Vergleichshaushalten. Auch die Ersparnis sei überproportional gewachsen, was zum Teil auf den sehr geringen Basiswert der Ersparnis in der Ausgangssituation zurückzuführen sei. Zudem wiesen Haushalte im unteren Bereich der Einkommensverteilung die höchsten Konsumquoten auf. Bei den relativen Ausgaben für einzelne Gütergruppen weisen die Autoren darauf hin, dass Mindestlohnhaushalte im Schnitt etwa gleich viel für Nahrungsmittel ausgegeben hätten wie die übrigen Beschäftigtenhaushalte. Zudem seien ihre Ausgaben für Bekleidung und Gesundheitspflege etwas höher und im Bereich Verkehr etwas geringer gewesen als in der Referenzgruppe. Die dabei festgestellten Unterschiede in den relativen Ausgaben seien mit weniger als einem Prozentpunkt gering. Die kausalen Effekte des Mindestlohns auf die Haushaltseinkommen und die Einkommensverwendung wurden mittels Quantilsregressionen untersucht. Mindestlohneffekte auf die Verteilung der bedarfsgewichteten Haushaltsbrutto- und Haushaltsnettoeinkommen seien demnach ähnlich ausgefallen und reichten bis etwa zu den unteren 40 Prozent der jeweiligen Verteilung. Erwartungsgemäß seien die Effekte auf die bedarfsgewichteten Haushaltsbruttoeinkommen stärker als die Effekte auf die Haushaltsnettoeinkommen. Diese Entwicklung hinge im unteren Bereich der Einkommensverteilung vor allem

mit Transferentzug, also der Verrechnung von Löhnen mit Sozialleistungen, zusammen. Bei etwas höheren Bruttoeinkommen dürften höhere Steuern anfallen und ebenfalls zu einem verringerten Anstieg der Nettoeinkommen führen. Die kausalanalytischen Untersuchungen der Effekte des Mindestlohns auf den Konsum und die Ersparnis waren oftmals statistisch nicht signifikant. Nach Angaben der Autoren konnten im unteren Bereich der Einkommen schwach positive Effekte auf den Konsum festgestellt werden. Gleichwohl deuteten die Ergebnisse der deskriptiven Analysen auf eher positive Folgen der Einführung und Anhebung des Mindestlohns auf Einkommen, Konsum und Ersparnis hin.

- 334** Die Kausalanalyse von Pusch und Emmeler (2021) relativiert ältere Befunde von Schröder et al. (2020b), wonach Haushalte mit niedrigen Einkommen eine besonders hohe Konsumquote aufweisen würden, und damit durch gestiegene Mindestlöhne erhöhte Haushaltseinkommen zu einem relativ starken Anstieg des privaten Konsums führen würden. Pusch und Emmeler (2021) können zeigen, dass der Zusammenhang von Mindestlohn und Brutto- oder Nettoeinkommen vergleichsweise direkt sei, während die Effekte des Mindestlohns auf den Konsum und die Ersparnis weniger deutlich seien.
- 335** Neben Konsumeffekten auf Haushalte, die direkt von der Einführung oder den Erhöhungen des Mindestlohns betroffen sind, kann es zu darüber hinausgehenden Effekten kommen. So könnten Spillover-Effekte infolge des Mindestlohns zusätzliche positive Nachfrageimpulse bei Beschäftigten mit Löhnen oberhalb des Mindestlohns auslösen, sofern der Mindestlohn bei diesen zu einer Erhöhung der Haushaltsnettoeinkommen führt, und diese nicht ausschließlich in eine höhere Ersparnisbildung fließt (Herr et al. 2017). Weitere Nachfrage-, Konsum- und Multiplikatoreffekte seien möglich, wenn der gesetzliche Mindestlohn auf die generelle Lohnentwicklung einwirke (ebd.). Ferner werden von Herr (2022) noch weitere Effekte eines steigenden Mindestlohns erwartet. Zudem weist Döhrn (2014) darauf hin, dass insbesondere Kleinbetriebe von der Einführung des Mindestlohns betroffen seien. Würden mindestlohnbedingte Lohnsteigerungen durch den Rückgang der Erträge dieser Kleinbetriebe kompensiert, könnte dies die Konsumausgaben der (Klein-)Unternehmerhaushalte senken.

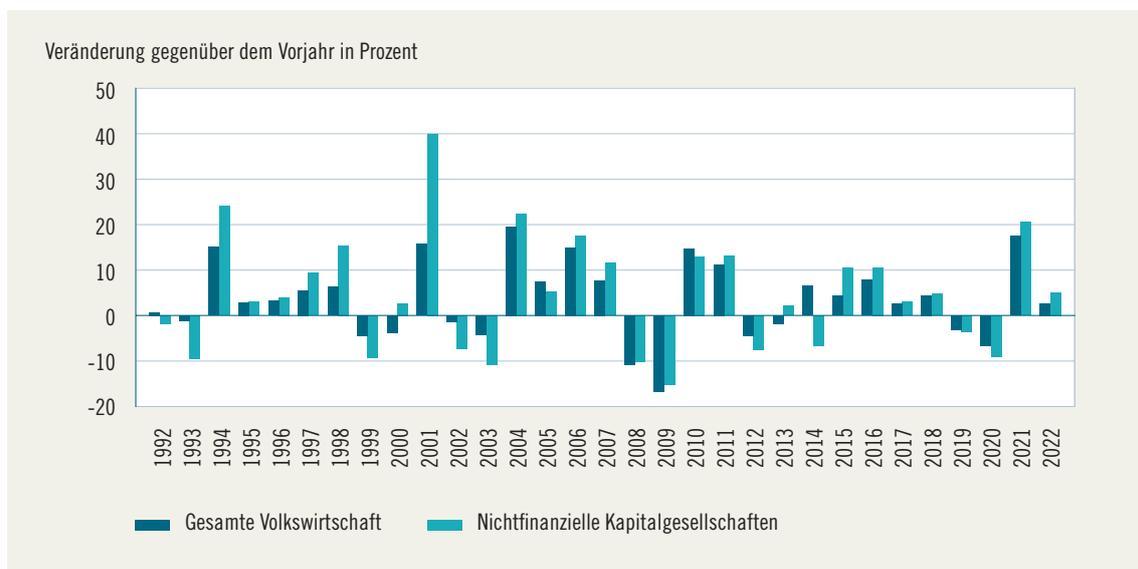
4.7 Ertragslage und Gewinne

- 336** Der Mindestlohn kann Auswirkungen auf die Ertragslage und die Gewinne von Unternehmen haben. Die bisherigen Wirkungsanalysen zeigen einen negativen Effekt des Mindestlohns auf die Gewinnsituation von Betrieben. Davon zu unterscheiden sind die gesamtwirtschaftlichen Unternehmensgewinne, an denen sich Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns nicht ablesen lassen. Diese entwickelten sich seit dem Jahr 2014 zunächst positiv, erfuhr in der Corona-Pandemie zwischenzeitlich einen deutlichen Rückgang und fielen in den Jahren 2021 und 2022 wieder positiv aus.
- 337** Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind statistische Angaben zu Unternehmensgewinnen im Rahmen der VGR verfügbar (Schwarz 2008; Statistisches Bundesamt 2018b).⁷² Dabei sind über den Zeitverlauf starke,

⁷² Ausgangspunkt für die Berechnung der Unternehmensgewinne in den VGR ist die Nettowertschöpfung eines Wirtschaftsbezugs oder Sektors. Durch Abzug der Arbeitnehmerentgelte wird der Betriebsüberschuss oder 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 aus 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.

zumeist konjunkturell bedingte Schwankungen der Gewinne erkennbar. Bereits im Jahr 2019 ergab sich ein Rückgang der Gewinne um 3,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr (Abbildung 4.10). Mit dem Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 kam es zu einem deutlichen Rückgang der Unternehmensgewinne um 6,7 Prozent. Sie stiegen im Jahr 2021 allerdings wieder um 17,5 Prozent an. Im Jahr 2022 kam es zu einem Wachstum der Gewinne um 2,7 Prozent. In den beiden Jahren unmittelbar nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sind die Unternehmensgewinne laut VGR gestiegen. Im Jahr 2015 lag der Anstieg bei 4,3 Prozent und im Jahr 2016 bei 7,8 Prozent. In den Jahren 2017 und 2018 fiel die Dynamik der Gewinne mit einer Zunahme von 2,7 bzw. 4,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahr geringer aus.

Abbildung 4.10: Entwicklung der Unternehmensgewinne



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) (Stand: Februar 2023).

338 Der den Unternehmensgewinnen zugrundeliegende Wert für Nettobetriebsüberschüsse ist in den Jahren 2018, 2019 und 2020 um rund 2,8 Prozent sowie um 2,5 und nochmals 2,5 Prozent zurückgegangen (ohne Abbildung). Im Jahr 2021 kam es zu einem Anstieg um rund 12,7 Prozent und im Jahr 2022 erneut zu einem Rückgang um rund 0,5 Prozent. Nach der Einführung des Mindestlohns nahmen die Nettobetriebsüberschüsse im Jahr 2015 um 1 Prozent und im Jahr 2016 um 3,9 Prozent zu. Unterhalb der Gesamtwirtschaft ist nur eine Unterteilung nach nichtfinanziellen und finanziellen Kapitalgesellschaften sowie nach privaten Haushalten einschließlich privaten Organisationen ohne Erwerbszweck möglich.⁷³

339 Auf betrieblicher Ebene erlaubt das IAB-Betriebspanel eine kausale Wirkungsanalyse hinsichtlich der Ertragslage und Gewinnsituation von Betrieben. Profitabilität wird dabei als Umsatz abzüglich der Vorleistungen sowie abzüglich der Lohnkosten (gemessen als Bruttolohnsumme) ermittelt. Den Studien von Bossler et al. (2022; 2020) zufolge seien die Gewinne aufgrund der Einführung des Mindestlohns gesunken. Im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2019 habe die Mindestlohneinführung bei betroffenen Betrieben zu einer Verringerung der Profitabilität in der Größenordnung zwischen etwa 6,6 und knapp 9 Prozent geführt (Bossler

⁷³ 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 gefasst, einschließlich der Personengesellschaften, die als Quasi-Kapitalgesellschaften betrachtet werden. Eine weitere Differenzierung beispielsweise nach Wirtschaftszweigen, Unternehmensgröße oder weiteren Merkmalen ist in den VGR nicht möglich. Dementsprechend sind auf Basis dieser Daten keine Analysen der Auswirkungen des Mindestlohns auf Betriebsüberschüsse und Unternehmensgewinne möglich.

et al. 2022: 76ff.; Bossler et al. 2020: 59; Bossler et al. 2018: 97f.). Der Befund erkläre sich dadurch, dass die Personalkosten mindestlohnbedingt gestiegen seien, während sich die Produktivität nicht verändert habe. Der Rückgang der Gewinne aufgrund der Einführung des Mindestlohns sei im Jahr 2016 stärker ausgefallen als im Jahr 2015. Bei differenzierter Schätzung bestätige sich der Effekt nur für Ostdeutschland, aber nicht für Westdeutschland, sowie nur für Betriebe mit hohem Wettbewerbsdruck, aber nicht für Betriebe ohne diesen. Die entsprechende Untersuchung der Anhebungen des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2019 zeige dagegen durchweg keine statistisch signifikanten Effekte auf die betriebliche Profitabilität. Kühn (2021) greift auf die Sonderveröffentlichung der Deutschen Bundesbank zu Indikatoren aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen zurück, die für Wirtschaftszweige ausgewiesen sind. Die Studie kombiniert branchenbezogene Angaben mit der branchenspezifischen Eingriffstiefe des Mindestlohns aus der Verdienststrukturerhebung 2014. Die damit vorgenommenen Kausalschätzungen zum Jahresergebnis vor Gewinnsteuern bezogen auf den Umsatz lassen keine Mindestlohneffekte erkennen.

- 340** Koch et al. (2018: 109ff.) identifizieren in ihrer qualitativen Studie drei Gruppen von Betrieben: Bei einer ersten Gruppe habe sich die Ertragslage durch den Mindestlohn nicht wahrnehmbar verändert. Zur zweiten Gruppe würden Betriebe gehören, die zwar gewisse Gewinneinbußen hätten hinnehmen müssen, jedoch nur in einem moderaten Ausmaß, sodass der Gewinn noch positiv und der Bestand des Betriebes nicht gefährdet gewesen sei. Eine dritte Gruppe sehe infolge der Mindestlohneinführung ihren Bestand infrage gestellt. In letztgenannter Gruppe hätten sich unter den befragten Betrieben vor allem solche aus personalintensiv wirtschaftenden Branchen mit hohem Wettbewerbsdruck, wie dem Speditionsgewerbe und der Landwirtschaft, befunden.

4.8 Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität

- 341** Die Einführung und Erhöhungen des Mindestlohns können Unternehmensgründungen und -schließungen sowie die Intensität des Wettbewerbs zwischen Unternehmen und Betrieben beeinflusst haben. Relevante Kennzahlen zur Beschreibung der Wettbewerbssituation und der Wettbewerbsintensität sind beispielsweise Markteintritts- und Marktaustrittsraten, die Unternehmensdichte, die Marktkonzentration, die Größenverteilung sowie die Produktivität und Profitabilität von Unternehmen. Da davon auszugehen ist, dass die Corona-Pandemie spezielle Auswirkungen auf die Marktstruktur hatte, wird der Blick zunächst auf den Einfluss des Mindestlohns in den Jahren vor Beginn der Pandemie gerichtet und anschließend der Zeitraum ab dem Jahr 2020 betrachtet. Deskriptiv zeigt sich seit der Einführung des Mindestlohns bis zum Jahr 2019 sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in den vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffenen Wirtschaftszweigen keine nennenswert veränderte Unternehmensdynamik. Die Maßnahmen infolge der Corona-Pandemie hatten jedoch Auswirkungen auf Wettbewerbsindikatoren. Bislang vorliegende Befunde aus Kausalstudien lassen auf allenfalls moderate Effekte des Mindestlohns auf die Unternehmensdichte sowie Markteintrittsraten von Unternehmen schließen. Allerdings weisen verschiedene Kausalstudien auf mindestlohnbedingte Schließungen von Kleinbetrieben hin. Der Einfluss des Mindestlohns auf die (Solo-)Selbständigkeit wird in Abschnitt 3.6 dargestellt. Zunächst werden nachfolgend Veränderungen bei Markteintritten und -austritten von Unternehmen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes dargestellt.⁷⁴

⁷⁴ Gemäß dem Statistischen Bundesamt sind Gewerbeanzeigen in der Gewerbeanzeigenstatistik eher übererfasst, 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 oder die Betrachtung zeitlicher Trends ist die Gewerbeanzeigenstatistik jedoch gut geeignet, sofern von einer ähnlich großen Über- und Untererfassung in den Meldungen über alle Jahre hinweg ausgegangen werden kann und keine systematische Verzerrung vorliegt.

- 342** Die amtliche Statistik bildet Marktaustritte anhand der Anzahl der Gewerbeabmeldungen sowie über den Umfang von Unternehmensinsolvenzen ab. Insolvenzen stellen den Teil der Marktaustritte dar, die aus wirtschaftlichen Gründen vollzogen werden mussten und bei denen keine geordnete Betriebsaufgabe erfolgte. Die Angaben aus der Gewerbeanzeigen- und Insolvenzstatistik des Statistischen Bundesamtes lassen seit einigen Jahren einen kontinuierlichen Rückgang sowohl der Gewerbeabmeldungen als auch der Insolvenzverfahren erkennen. Dieser Rückgang setzte sich in Deutschland nach der Einführung des Mindestlohns fort. Während es im Jahr 2015 in Deutschland rund 361 Tsd. Gewerbeabmeldungen und rund 23 Tsd. Unternehmensinsolvenzen gab, beliefen sich im Jahr 2019 die Gewerbeabmeldungen auf 303 Tsd. und die Insolvenzen auf rund 19 Tsd. Dies war seit der Einführung der Insolvenzordnung im Jahr 1999 die niedrigste Anzahl an Insolvenzen (Statistisches Bundesamt 2020c). Im Zeitraum zwischen den Jahren 2015 und 2019 sank die Anzahl der Gewerbeabmeldungen im Vorjahresvergleich um durchschnittlich 5 Prozent, diejenige der Insolvenzen um 4 Prozent. Gemäß den Daten des Statistischen Bundesamtes verliefen die Entwicklungen der Gewerbeabmeldungen und der Insolvenzen in den Wirtschaftszweigen, die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffen waren, dabei ähnlich wie in der Gesamtwirtschaft (Abbildung 4.11).⁷⁵
- 343** Mit Einsetzen der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 wurde Ende März 2020 mit dem „Gesetz zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht“ die Insolvenzantragspflicht befristet ausgesetzt. Dadurch sollte eine Insolvenzwelle aufgrund von pandemiebedingter Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung vermieden und den Unternehmen Zeit gegeben werden, um unter anderem staatliche Hilfen, die zum Teil ausgeweitet oder neu eingeführt wurden, in Anspruch zu nehmen. Die Auswirkungen der Aussetzung der Insolvenzantragspflicht spiegeln sich in den Zahlen des Statistischen Bundesamtes wider (Abbildung 4.11). In der Gesamtwirtschaft sanken die Gewerbeabmeldungen im Jahr 2020 im Vorjahresvergleich um 18 Prozent, die Insolvenzen um 16 Prozent. Die Entwicklungen verliefen in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen sehr ähnlich wie in der Gesamtwirtschaft. Zwischen den Jahren 2019 und 2020 war ein Rückgang der Gewerbeabmeldungen um 17 Prozent und der Insolvenzen um 18 Prozent zu verzeichnen. Seit dem 1. Mai 2021 gilt die Insolvenzantragspflicht wieder in vollem Umfang. Im Gesamtjahr 2021 wurden sehr unterschiedliche Entwicklungen bei den Gewerbeabmeldungen deutlich. Während sich in der Gesamtwirtschaft eine lediglich leichte Abnahme der Gewerbeabmeldungen um 4 Prozent zeigte, betrug diese in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen 33 Prozent. Das Ausmaß der Insolvenzen verringerte sich im Jahr 2021 weiter. In der Gesamtwirtschaft oder in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gab es einen Rückgang bei den Insolvenzen um 12 Prozent bzw. 9 Prozent. Für das Jahr 2022, in dem sich die Wirtschaft mit Preissteigerungen und wirtschaftlichen Verwerfungen aufgrund des Ukrainekrieges konfrontiert sah, geben die Daten des Statistischen Bundesamtes einen Anstieg der Gewerbeabmeldungen wieder, der in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit 12 Prozent stärker ausfiel als in der Gesamtwirtschaft (6 Prozent). Die Insolvenzen waren hingegen weiter sowohl in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen als auch in der Gesamtwirtschaft mit 10 Prozent bzw. 6 Prozent weiter rückläufig.

⁷⁵ In der Gewerbeanzeigenstatistik des Statistischen Bundesamtes können im Gegensatz zur Insolvenzstatistik die Wirtschaftszweige nur bis zur Zweisteller-Ebene der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ) 2008 untergliedert werden. Aus diesem Grund besteht an dieser Stelle die Kategorie „Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige“ nicht aus den in Info-Box 6 abgebildeten 20 Wirtschaftszweigen, sondern aus den auf der höheren Ebene der Zweisteller aggregierten Wirtschaftszweigen „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“, „Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“, „Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz)“, „Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen“, „Post-, Kurier- und Expressdienste“, „Beherbergung“, „Gastronomie“, „Verlagswesen“, „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen, Kinos, Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Grundstücks- und Wohnungswesen“, „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“. „Private Haushalte mit Haushaltspersonal“ sind per Definition nicht in der Gewerbeanzeigenstatistik enthalten.

Abbildung 4.11: Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren



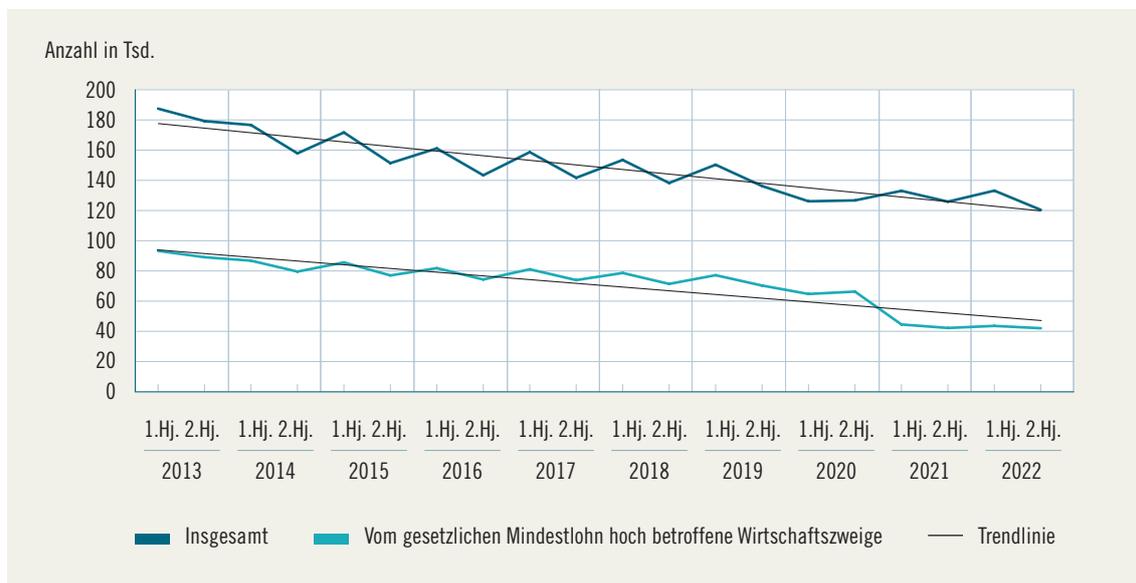
Anmerkung: Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit für die Gewerbeabmeldungen ist in Fußnote 73 beschrieben, für Insolvenzverfahren in Info-Box 6.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Gewerbeanzeigen- und Insolvenzstatistik.

344 Die Gewerbeanzeigen, d. h. Markteintritte, sind in der Gesamtwirtschaft von rund 367 Tsd. im Jahr 2013 auf rund 361 Tsd. im Jahr 2015, rund 327 Tsd. im Jahr 2017 und rund 287 Tsd. im Jahr 2019 gesunken (Abbildung 4.12). In den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen waren die Markteintritte gemäß der Gewerbeanzeigenstatistik des Statistischen Bundesamtes im Zeitverlauf ebenfalls rückläufig.⁷⁶ Während der Corona-Pandemie gingen im Jahr 2020 die Markteintritte jeweils um über 11 Prozent auf rund 252 Tsd. in der Gesamtwirtschaft und auf rund 131 Tsd. in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zurück. Das Jahr 2021 war mit Blick auf die Gesamtwirtschaft von einer leichten Zunahme der Markteintritte um 2 Prozent gekennzeichnet. Hingegen gab es einen vergleichsweise starken Rückgang der Markteintritte um 34 Prozent in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Im Jahr 2022 nahmen sowohl in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen als auch in der Gesamtwirtschaft die Gewerbeanzeigen mit 1 Prozent bzw. 3 Prozent wieder leicht ab.

⁷⁶ 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 4.12: Entwicklung der Gewerbeanzeigen



Anmerkung: Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Fußnote 73 beschrieben.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Gewerbeanzeigenstatistik.

345 Veränderungen in den Gewerbeabmeldungen und -anmeldungen schlagen sich im Unternehmensbestand nieder. Gemäß dem Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) sank der Unternehmensbestand zwischen dem Jahr 2010 und dem Ende des Untersuchungszeitraums im Jahr 2018 (De Monte et al. 2022: 69ff.). Dieser verringerte sich zunächst von rund 3,27 Mio. Unternehmen im Jahr 2010 auf rund 3,23 Mio. Unternehmen im Jahr 2015, um anschließend wieder leicht zuzunehmen. Diese Entwicklung des Unternehmensbestands ist Ausdruck des Umstands, dass die Markteintrittsrate bis zum Jahr 2016 unterhalb der Rate der Marktaustritte lag und sich erst danach an Letztere annäherte. Mit Blick auf die vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige nahm der Unternehmensbestand in den Bereichen „Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen“ sowie „Private Wach- und Sicherheitsdienste“ zu. Bei allen anderen vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gab es im Beobachtungszeitraum einen Rückgang im Unternehmensbestand. Bossler et al. (2022) zeichnen die Betriebsentwicklung anhand des Betriebs-Historik-Panels (BHP) nach, dem die Grundgesamtheit aller Betriebe in Deutschland mit mindestens einer sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigten Person zum Stichtag des 30. Juni eines jeden Jahres zugrunde liegt. Die Autorinnen und Autoren finden im Gegensatz zu De Monte et al. (2022) ein kontinuierliches Wachstum der Anzahl von Betrieben von rund 2,92 Mio. im Jahr 2011 auf einen Wert von rund 3,06 Mio. Betrieben im Jahr 2017. Dabei nahmen im Zeitverlauf die Betriebsschließungen zwar zu, diese hatten jedoch einen geringeren Umfang als die Gründungen (Bossler et al. 2022: 153). Deskriptive Untersuchungen von Ispording et al. (2022: 74ff.) anhand des projektspezifischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Datensatzes (PAAD) zu Betriebsgründungen und -schließungen deuten auf Auffälligkeiten im Hinblick auf das Jahr 2020 hin, das durch die Corona-Pandemie gekennzeichnet war. Die Autoren teilen regional-sektorale Arbeitsmärkte als durch den Mindestlohn niedrig, mittel und hoch betroffen ein und finden eine von der Mindestlohnrelevanz unabhängige Abnahme der Betriebsgründungen im Jahr 2020. Zugleich zeigt die Studie einen außerordentlich starken Anstieg der Betriebsschließungen in Arbeitsmärkten mit hoher Mindestlohnrelevanz im dritten Quartal 2020 auf.

346 Um die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen der Corona-Pandemie und dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn zu untersuchen, haben Kirchmann et al. (2022) leitfadengestützte qualitative

Interviews mit vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten und Betrieben durchgeführt. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen „Einzelhandel“, „Gastgewerbe“, „Sportdienstleistungen“ sowie in „Frisör- und Kosmetiksalons“ hätten die staatlich verfügbaren Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens häufig teilweise oder komplette Betriebsschließungen zur Folge gehabt. Allerdings seien aufgrund der unterschiedlichen Rechtsverordnungen in den Bundesländern die Betroffenheit und die Dauer von Schließungen bundesland-, branchen- und sortimentsabhängig gewesen. Auch bei Bäckereien sei es mitunter zu Teilschließungen oder Einschränkungen hinsichtlich des Café-Betriebs gekommen (ebd.: 53ff.). In diesen Fällen hätten viele befragte Betriebe die auf Bundes- und Landesebene bereitgestellten Hilfen und Unterstützungen, wie die Soforthilfen der Länder, der Überbrückungshilfen I bis III und die November- und Dezemberhilfe des Bundes zur Bewältigung der Corona-Pandemie genutzt. Insgesamt sei in den Interviews aber kein spezifischer Bezug zwischen der Nutzung dieser Hilfen und der Mindestlohn Betroffenheit hergestellt worden (ebd.: 68ff.). Auch zwischen der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und dem gesetzlichen Mindestlohn bestehe kein Zusammenhang. Dies sei von den Betrieben zum einen damit begründet worden, dass der Mindestlohn in Zeiten festgelegt worden sei, als die Pandemie noch nicht existiert habe, und dass für die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie vielmehr finanzielle betriebliche Rücklagen wichtiger seien. Mitunter sei die Höhe des Mindestlohns bei der Einführung als unproblematisch empfunden worden, während die geplanten Erhöhungen als schwierig erachtet würden. Dies sei unter anderem deshalb der Fall, weil der Mindestlohn zunehmend an die Tariflöhne heranreiche (ebd.: 132ff.).

- 347** Kausalanalysen von De Monte et al. (2022) auf Basis des MUP und einer anhand der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sowie der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 berechneten Mindestlohn Betroffenheit analysieren die Effekte des Mindestlohns auf Unternehmensgründungen und -schließungen bis zum Jahr 2017. Die Studie deutet bei Analysen auf der Ebene von Regionen auf eine leichte Verringerung des Unternehmensbestands infolge der Mindestlohneinführung hin. Demnach habe eine um 1 Euro größere Lohnlücke als Maß für die Mindestlohn Betroffenheit in einer Arbeitsmarktregion zu einer geringfügigen Reduktion des Unternehmensbestands um 0,7 Prozent geführt (ebd.: 57). Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns auf die Unternehmensdichte hätten sich jedoch nicht gezeigt. Die Mindestloohnerhöhung im Jahr 2017 habe keinen eigenständigen Effekt auf den Unternehmensbestand oder die Unternehmensdichte gehabt. Gemäß einer Untersuchung auf der Branchenebene habe sich hingegen mindestlohnbedingt der Unternehmensbestand leicht positiv entwickelt. Dieses Ergebnis auf Branchenebene sei jedoch weniger robust als die Analysen auf Ebene der Arbeitsmarktregionen. Es weise auf Verschiebungen zwischen Branchen innerhalb von Arbeitsmarktregionen hin. Eine getrennte Untersuchung der Markteintritts- und Marktaustrittsraten auf der Ebene von Regionen lasse zunächst auf keine Mindestlohneffekte schließen (ebd.: 68ff.). Allerdings verdeutliche eine weitere Unterteilung nach Größenklassen einen mindestlohnbedingten Anstieg von Marktaustritten bei Kleinstunternehmen mit bis zu vier abhängig Beschäftigten. Letzterer Befund stimmt mit den Ergebnissen von Dustmann et al. (2022) überein. Ihren Kausalanalysen zufolge habe mindestlohnbedingt die Anzahl von Betriebsschließungen in den Jahren 2015 und 2016 um 0,45 Prozent zugenommen. Die Schließungen seien insbesondere auf Kleinstbetriebe mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten zurückzuführen. Zudem sei die durchschnittliche Betriebsgröße in vom Mindestlohn stärker betroffenen Regionen gewachsen, da Beschäftigte, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdient hätten, von Kleinstbetrieben zu größeren Betrieben gewechselt seien. Dies deute darauf hin, dass sich die Größenstruktur der Betriebe infolge der Mindestlohneinführung verändert habe.
- 348** Bossler et al. (2022: 148ff.) kombinieren Angaben aus dem BHP mit Arbeitszeitinformationen aus den Meldungen an die Unfallversicherung und führen regionale Kausalanalysen für die Jahre 2011 bis 2017 durch. Sie finden zwar ebenfalls einen negativen Effekt auf die Anzahl der Betriebe, der allerdings im Gegensatz zu De Monte et al. (2022) mangels statistischer Signifikanz nicht kausal interpretiert werden könne. Gemäß

einer Differenzierung nach Betriebsgröße sei jedoch mindestlohnbedingt die Anzahl an Kleinstbetrieben mit weniger als drei Beschäftigten gesunken. Folglich habe der Mindestlohn in einer Region mit einer mittleren Mindestlohnbetreffenheit zu einer Verringerung der Anzahl an Kleinstbetrieben um 2 Prozent geführt. Eine getrennte Untersuchung von Betriebsgründungen und -schließungen bestätigt im Ergebnis diesen Befund. Zwar seien im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2017 rund 12 Tsd. Betriebe mehr gegründet worden, als ohne den Mindestlohn zu erwarten gewesen wäre. Diese Zunahme lasse sich durch Betriebsgründungen im Bereich des Wirtschaftszweigs „Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt“ erklären (Bossler et al. 2022: 169ff.). Gleichzeitig habe es in den Jahren 2015 bis 2017 jedoch rund 13 Tsd. mindestlohnbedingte Betriebsschließungen gegeben.

349 Isphording et al. (2022: 74ff.) können anhand des PAAD-Datensatzes bei einer Analyse von Bundesland-Wirtschaftszweig-Zellen hingegen weder einen generellen noch einen betriebsgrößenabhängigen Mindestlohneffekt auf Betriebsschließungen feststellen. Die Autoren erklären das Ausbleiben eines Effekts auf Betriebsschließungen von Kleinstbetrieben, das im Gegensatz zu den regionalen Befunden von Dustmann et al. (2022) und De Monte et al. (2022) steht, mit der sektoral-regionalen Analyseebene. Demnach könne eine höhere Mindestlohnbetreffenheit eines regionalen Sektors etwa zu vermehrten Schließungen hoch betroffener Betriebe, jedoch gleichzeitig zu einer geringeren Rate von Schließungen weniger hoch betroffener Betriebe führen. Der Nettoeffekt könne dadurch von demjenigen einer lediglich regionalen Analyse abweichen. Wie beim oben genannten Befund von De Monte et al. (2022) deutet dies auf Verschiebungen zwischen Branchen innerhalb von Arbeitsmarktregionen hin. Mit Blick auf Betriebsgründungen sei gemäß Isphording et al. (2022: 74ff.) der Anteil der Neugründungen an allen Betrieben im Falle einer um 10 Prozentpunkte höheren Mindestlohnbetreffenheit um 0,4 Prozentpunkte gesunken. Dahinter würden sich allerdings unterschiedliche Entwicklungen nach Betriebsgröße verbergen. Während der Anteil der Neugründungen an der Gesamtzahl der Kleinstbetriebe auf regional-sektoraler Ebene aufgrund des Mindestlohns gestiegen sei, habe er bei mittelgroßen Betrieben mit 5 bis 150 Beschäftigten abgenommen.

350 Outsourcing stellt einen weiteren relevanten Aspekt der Unternehmensdynamik dar. Die Studie von Bossler et al. (2022: 124ff.) untersucht anhand des IAB-Betriebspanels den Effekt des Mindestlohns auf die Verlagerung von Betriebsteilen in das Inland und/oder das Ausland. Der durchschnittliche Anteil an Betrieben, die Verlagerungen vorgenommen haben, liege zwischen den Jahren 2011 und 2020 mit rund 1 Prozent auf einem relativ niedrigen Niveau. Kausale Mindestlohneffekte seien, wie bereits in der Vorgängerstudie von Bossler et al. (2020), nicht vorzufinden. Allerdings zeigen Bossler et al. (2022: 127ff.) im Gegensatz zur Vorgängerstudie anhand einer veränderten Analyseverfahren, dass die Mindestlohneinführung über den Zeitraum der Jahre 2015 bis 2020 zu einer um 1,4 Prozentpunkte erhöhten Eingliederungsaktivität von Betriebsteilen geführt habe. Die nachfolgenden Erhöhungen des Mindestlohns hätten hingegen einen Rückgang der betrieblichen Eingliederungen um 0,6 Prozentpunkte bewirkt. Die geschätzten Effekte seien jedoch sehr klein und ökonomisch nur als gering zu bewerten. Darüber hinaus betrachten die Autorinnen und Autoren anhand des BHP inländisches Outsourcing (Bossler et al. 2022: 129ff.). Darunter sind die Entlassung und anschließende Einstellung eines Teils der Belegschaft bei einem rechtlich unabhängigen Betrieb und einer weitgehend gleichen Tätigkeit der Beschäftigten am selben Arbeitsplatz wie vor dem Outsourcing zu verstehen. Regionale Differenz-von-Differenzen-Analysen würden einen mindestlohnbedingten Rückgang von Outsourcing-Vorgängen in den Jahren 2017 und 2018 verdeutlichen. Demensprechend sei auch die Anzahl der outsourcenden Betriebe gesunken. Da sich eine Anpassung der Outsourcing-Aktivitäten unter Umständen auf den Zukauf von Fremdleistungen auswirken könne, ermitteln Bossler et al. (2022: 141ff.) auch den Effekt des Mindestlohns auf den Anteil der Vorleistungen am Umsatz. Die Ergebnisse würden darauf hindeuten, dass sich in von der Mindestlohneinführung betroffenen Betrieben der Umsatzanteil der Vorleistungen

im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2020 um 1 Prozentpunkt erhöht habe. Die Größenordnung des geschätzten Effekts sei bezüglich der ökonomischen Auswirkungen als sehr gering einzustufen. Allerdings stellt die Studie für den Zeitraum der Jahre 2015 bis 2019 bei den vom Mindestlohn betroffenen im Vergleich zu den nicht betroffenen Betrieben zugleich eine um 4,8 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit fest, dass diese vermehrt Produkte und Leistungen zukaufen würden.

- 351** Ein weiterer Indikator für die Wettbewerbsintensität ist die Marktkonzentration. Dazu untersuchen De Monte et al. (2022: 125ff.) anhand des MUP die Entwicklung des Herfindahl-Indexes. Dieser Index gibt bezogen auf die Anzahl der sich im Markt befindlichen Unternehmen die relative Verteilung der Marktanteile zwischen diesen wieder. Die Analysen auf der Ebene von Wirtschaftsgruppen deute darauf hin, dass weder die Einführung noch die Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 einen Effekt auf die Entwicklung des Herfindahl-Indexes gehabt habe. Eine Differenzierung der Unternehmen nach der Marktkonzentration vor Einführung des Mindestlohns liefere ebenfalls keine signifikanten Zusammenhänge zwischen dem Mindestlohn und der Entwicklung der Marktkonzentration. Diese Befunde bestätigen vorherige Ergebnisse von Bossler und Jaenichen (2017) auf Basis der IAB-QUEST-Befragung 2016.
- 352** Allerdings zeigen Bossler et al. (2018) an regional differenzierten Betrachtungen mit dem IAB-Betriebspanel, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Ostdeutschland etwas häufiger als westdeutsche Betriebe einen hohen Wettbewerbsdruck berichtet hätten. Insbesondere auf solche Betriebe, die unter hohem Wettbewerbsdruck stünden, würden sich Beschäftigungs-, Arbeitszeit- und Preisanpassungen konzentrieren. Bei der Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 habe ein hoher Wettbewerbsdruck zu einer Reduktion der Beschäftigung geführt, während Betriebe in Produktmärkten mit weniger starkem Wettbewerb ihre Beschäftigung ausgeweitet hätten (Bossler et al. 2020: 30f.). In den qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 127f.) und Koch et al. (2018: 108f.) wird von Fällen berichtet, in denen sich seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns der Preiswettbewerb vermindert habe und die Wettbewerbsbedingungen transparenter geworden seien. „Extremes Lohndumping“ sei durch den Mindestlohn nicht mehr möglich und „schwarze Schafe“ (ebd.) seien infolge der Mindestlohneinführung aus dem Markt ausgeschieden. Allerdings stellen Koch et al. (2020: 128ff.) in ihren Interviews ebenso fest, dass ein aufgrund des Mindestlohns gestiegener Wettbewerbsdruck, der unter anderem auf sinkende Gewinnmargen und höhere Personalkosten zurückgeführt werde, den Wettbewerbsdruck erhöhen könne. Insbesondere kleine und mittelgroße Betriebe würden eine Verzerrung des Wettbewerbs zugunsten von Großbetrieben und Handelsketten beklagen.

5 Forschungsperspektiven

5 Forschungsperspektiven

- 353** Ein zentrales Erkenntnisinteresse der Forschung zur Evaluation des Mindestlohns wird die Identifikation der Effekte seiner Anhebung auf 12 Euro sein. Die Mindestlohnkommission kann dabei auf die inzwischen thematisch und methodisch breit aufgestellte Forschung aufbauen, die sie zu den Effekten der Einführung des Mindestlohns und zu den nachfolgenden Erhöhungsschritten beauftragt hat. Die Gesamtschau der über 40 Studien, deren Ergebnisse in diesen und in die vorherigen Berichte der Mindestlohnkommission eingegangen sind, zeigt dabei größere Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns als der nachfolgenden Erhöhungsschritte. Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro fällt im Vergleich zu den bisherigen Erhöhungen stark aus. Das wirtschaftliche Umfeld, insbesondere die Preisentwicklung, und andere Kontextfaktoren, vor allem das Arbeitsangebot, haben sich im Vergleich zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns wesentlich verändert. Die Forschung wird damit zudem die Frage zu beantworten haben, ob die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro eine Fortschreibung der bisherigen Effekte bewirkt hat oder in Art und Umfang davon abgewichen ist.
- 354** Im vorliegenden Bericht konnten mit Blick auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro nur einzelne Aspekte beleuchtet werden. Diese beschränken sich hauptsächlich auf deskriptive Untersuchungen. Dies ist der kurzen Zeitperiode geschuldet, die seit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 und der Erstellung des vorliegenden Berichts vergangen ist. Zudem war die Verfügbarkeit von aktuellen Daten für die Evaluation deutlich eingeschränkt. Daten für eine umfassende kausale Evaluation der Anhebung werden für den nächsten Bericht der Mindestlohnkommission im Jahr 2025 zur Verfügung stehen.
- 355** Eine grundlegende Verbesserung der für die Mindestlohnforschung zur Verfügung stehenden Datengrundlage besteht in der neuen Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamts (VE), die seit Beginn des Jahres 2022 monatliche Meldungen zu Verdiensten und Arbeitszeiten bietet. Die entsprechenden Informationen stehen damit in höherer Frequenz als bisher zur Verfügung und sollen nach Angaben des Statistischen Bundesamts perspektivisch zudem für Panelanalysen verwendet werden können. Neben dem SOEP wird es in Zukunft folglich mit der neuen Verdiensterhebung möglich sein, kausale Effekte des Mindestlohns auf Verdienste und Arbeitszeiten zu ermitteln.
- 356** Die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns muss im ersten Schritt die Effekte des Mindestlohns auf Verdienste untersuchen, da nur bei signifikanten Veränderungen der Verdienste Anpassungsreaktionen bei Betrieben und Beschäftigten zu erwarten sind. Die bisherige Forschung der Mindestlohnkommission zur mindestlohnbedingten Entwicklung der Stunden- und Monatslöhne sowie zum Arbeitszeitumfang sollte deshalb fortgesetzt und um den Zeitraum bis zum aktuellen Datenrand ergänzt werden. Dabei gilt es sozialrechtliche Veränderungen, wie etwa die Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle auf 520 Euro, zu berücksichtigen. Die vorliegenden Forschungsergebnisse kommen insbesondere hinsichtlich der Veränderungen im Arbeitszeitumfang zu keinen eindeutigen Ergebnissen (vgl. Abschnitt 3.3). Die Verwendung mehrerer geeigneter Datensätze (insbesondere SOEP und VE), die Verdienste und Arbeitszeiten auf unterschiedliche Weise erfassen, ist deshalb für die Erweiterung der bisherigen Forschungsergebnisse erstrebenswert. Ein besonderes Augenmerk muss auf den Umgang mit den Verdienstdaten aus den Jahren 2020 und 2021 gelegt werden, da diese aufgrund von breit in Anspruch genommener Kurzarbeit während der Corona-Pandemie Messfehler bei den

Angaben zu Verdiensten und Arbeitszeiten aufweisen. Zudem sollten bisherige Befunde etwa zum Effekt des Mindestlohns auf geschlechtsspezifische Lohnunterschiede überprüft und vertieft untersucht werden.

- 357** Der Untersuchung der Wirkung des Mindestlohns auf das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage kommt weiterhin eine hohe Bedeutung zu. Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro sowie veränderte konjunkturelle und demografische Rahmenbedingungen erfordern weiterhin eine Untersuchung der Mindestlohneffekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Die bisherige Forschung hat die Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns mehrheitlich anhand regionaler Differenz-von-Differenzen-Ansätze untersucht (vgl. Abschnitt 3.1). Die zusätzliche Anwendung des so genannten Bunching-Ansatzes, der in jüngster Zeit vermehrt in den USA und in Großbritannien für die gleichzeitige Untersuchung von Mindestlohneffekten auf Verdienste und Beschäftigung angewendet wird, ist für Deutschland zu prüfen. Unter der Voraussetzung, dass die erforderlichen Datengrundlagen vorliegen, können Beschäftigungseffekte des Mindestlohns basierend auf dem Bunching-Ansatz mit höherer statistischer Präzision als mit den bisherigen Verfahren analysiert werden. Die Untersuchung von etwaigen Wechselwirkungen zwischen dem Mindestlohn und dem Angebot von und der Nachfrage nach Schwarzarbeit, die die Mindestlohnkommission mit diesem Bericht begonnen hat (vgl. Abschnitt 2.2), wird für den nachfolgenden Bericht fortgesetzt, um die Befunde zu vertiefen und zu validieren. Auch die Bedeutung des Mindestlohns für die Beschäftigung zugewanderter und geflüchteter Personen ist angesichts des hohen Zuzugs von Personen aus der Ukraine ein relevantes Thema für vertiefte Untersuchungen.
- 358** Die Auswirkungen des Mindestlohns auf Betriebe und den Wettbewerb werden weiterhin einen wichtigen Schwerpunkt der Mindestlohnforschung darstellen. Die bislang vorliegenden umfangreichen Studien auf Basis des IAB-Betriebspanels sowie anderer Daten der Bundesagentur für Arbeit haben die Auswirkungen der Einführung sowie der Anpassungen des Mindestlohns auf eine große Bandbreite von betrieblichen Indikatoren untersucht. Zentrale Forschungsfelder waren dabei die Arbeitsnachfrage, Arbeitskosten, Gewinne, Investitionen, die Aus- und Weiterbildung sowie Betriebsgründungen und -schließungen (vgl. Kapitel 3 und 4). Neue Erkenntnisse zu Veränderungen der Wettbewerbsintensität infolge des Mindestlohns haben zudem Analysen auf Basis des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) erbracht. Mit einer für diesen Bericht in Auftrag gegebenen Querschnitterhebung hat die Mindestlohnkommission die unmittelbaren betrieblichen Reaktionen auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro untersucht (vgl. Abschnitt 4.1). Um die mittelfristigen Auswirkungen der Anhebung auf betriebliche Indikatoren zu ermitteln, sollten Analysen auf Ebene der Betriebe fortgesetzt werden. Sowohl das IAB-Betriebspanel als auch das MUP sind geeignet, um die mittel- und längerfristigen Reaktionen von Betrieben und Unternehmen auf die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro zu untersuchen. Neue Erkenntnisse zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen sind zudem durch Analysen anhand ausgewählter Datensätze des Projekts „Amtliche Firmendaten in Deutschland“ (AFiD) des Statistischen Bundesamtes zu erwarten.
- 359** Preiserhöhungen wurden von Betrieben vielfach als wichtige Anpassungsmaßnahme auf die Einführung und Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns genannt. Hinsichtlich der für die Analysen zu den Effekten des Mindestlohns auf Verbraucherpreise benötigten Daten weist die Expertise von Verbeek et al. (2020a) auf diverse Schwierigkeiten hin. Dies erklärt nicht zuletzt, weshalb es bislang – mit Ausnahme der Studie von Link (2019) auf Basis des Geschäftsklimaindex des ifo Instituts – keine kausalen Studien zu möglichen Preiseffekten des Mindestlohns gibt. Unter der Voraussetzung, dass das Statistische Bundesamt harmonisierte Verbraucherpreisstatistiken zur Verfügung stellen kann, ist zukünftig eine kausale Untersuchung zu den Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verbraucherpreise möglich. Angestrebt wird, die bisherigen, vorwiegend deskriptiven Befunde zu validieren und zu aktualisieren. Des Weiteren ist für das Verar-

beitende Gewerbe eine branchenspezifische Analyse unter Verwendung der AFID-Daten zu prüfen (Verbeek et al. 2020a).

- 360** Neben quantitativen Analysen müssen für ein besseres Verständnis der Wirkmechanismen des Mindestlohns künftig weiterhin qualitative Forschungsdesigns auf der betrieblichen und individuellen Ebene zum Einsatz kommen. Mittels qualitativer Studien konnten wichtige Erkenntnisse zur betrieblichen Umsetzung des Mindestlohns im Allgemeinen und zu spezifischen Bereichen wie der Arbeitszeitgestaltung, der Anpassung von Konsumentenpreisen oder zu Umgehungspraktiken erzielt werden (Koch et al. 2020; Koch et al. 2018). Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Mindestlohnbetriebe und Mindestlohnbeschäftigte wurden ebenfalls mit qualitativen Methoden untersucht, wodurch die Folgen insbesondere von staatlich angeordneten Schließungen für Betriebe und Beschäftigte beleuchtet werden konnten (Kirchmann et al. 2022). Eine qualitative Studie gab zudem einen vertieften Einblick in die Zusammenhänge zwischen dem Mindestlohn und dem Tarifgeschehen in ausgewählten Branchen (Bispinck et al. 2023). Ähnlich wie mit der Studie zu Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft und im Gastgewerbe (Huschik et al. 2022), sollten qualitative Methoden auch in Zukunft für die Untersuchung von bisher nicht oder nur wenig beforschten Bereichen genutzt werden, um Wissenslücken zu schließen. Dazu gehören Arbeitsmarktsegmente, die vom Mindestlohn stark betroffen sind, aber aufgrund ihrer Größe in aggregierten Daten nicht in den Blick genommen werden können.
- 361** Methodisch kann die Mindestlohnforschung potenziell von maschinellem Lernen profitieren, um große Mengen an Daten schnell und präzise analysieren und verarbeiten zu können. Bisher haben Künstliche Intelligenz (KI) und maschinelles Lernen in der Sozialforschung kaum Anwendung gefunden. Eine systematische Überprüfung der Machbarkeit von Anwendungen des maschinellen Lernens und der KI in der Mindestlohnforschung ist daher sinnvoll. Dessen Potenziale betreffen vor allem explorative, deskriptive, kausalanalytische und prädiktive Analysen sowie die Anreicherung von limitierten Datensätzen um weitere Merkmale. Anhand von vorliegenden Datensätzen können zum Beispiel Vorhersagemodelle trainiert werden und für eine Vorhersage bestimmter fehlender Merkmale in anderen Datensätzen genutzt werden. Erste versuchsweise Anwendungen liegen für die Vorhersage der Arbeitszeit in den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB auf Basis der Verdienststrukturerhebung (VSE) vor. Weitere mögliche Anwendungen sind etwa die Identifizierung von Zielgruppen für Informationskampagnen für den Mindestlohn oder eine Risikoanalyse bezüglich der Nichteinhaltung des Mindestlohns.
- 362** Neben den von der Mindestlohnkommission angestoßenen und finanzierten Forschungsprojekten findet laufend weitere Forschung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen statt. Die Erkenntnisse dieser Mindestlohnforschung werden von der Mindestlohnkommission und ihrer Geschäftsstelle aufmerksam verfolgt und ausgewertet. Mit Veranstaltungen wie den nationalen und internationalen Wissenschaftsworkshops, die die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn im Jahreswechsel durchführt, wird die Mindestlohnkommission zukünftig weiterhin eine zentrale Rolle für den wissenschaftlichen Austausch und die Weiterentwicklung der Mindestlohnforschung in Deutschland einnehmen.

6 Literatur

6 Literatur

- Ahlfeldt, Gabriel M., Duncan Roth und Tobias Seidel (2018), The regional effects of Germany's national minimum wage, *Economics Letters*, 172(11), 127–130.
- Ahlfeldt, Gabriel M., Duncan Roth und Tobias Seidel (2022), Optimal Minimum Wages, CEPR Discussion Paper No. DP16913.
- Angele, Jürgen (2007), Gewerbeanzeigen 2006 – Gründungen und Schließungen, *Wirtschaft und Statistik*, 2007(6), 567–576.
- Antoni, Manfred, Alexandra Schmucker, Stefan Seth und Philipp vom Berge (2019), Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien, FDZ-Datenreport 02/2019, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Arni, Patrick, Werner Eichhorst, Nico Pestel, Alexander Spermann und Klaus F. Zimmermann (2014a), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, *Schmollers Jahrbuch*, 134(2), 149–182.
- Arni, Patrick, Werner Eichhorst, Alexander Spermann und Klaus F. Zimmermann (2014b), Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020, *Wirtschaftsdienst*, 94(6), 403–406.
- 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.
- Bach, Stefan, Alexandra Fedorets, Peter Haan, Anna Hammerschmid, Jakob Knautz und Mia Teschner (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Armut. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Bachmann, Ronald, Holger Bonin, Bernhard Boockmann, Gökay Demir, Rahel Felder, Ingo Ispording, René Kalweit, Natalie Laub, Christina Vonnahme und Christian Zimpelmann (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Essen.
- 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 (IAW), Essen.
- Bachmann, Ronald, Bernhard Boockmann, Myrielle Gonschor, René Kalweit, Roman Klausner, Natalie Laub, Christian Rulff und Christina Vonnahme (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Essen.
- 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.
- Bachmann, Ronald und Hanna Frings (2017), Monopsonistic competition, low-wage labour markets, and minimum wages – An empirical analysis, *Applied Economics*, 49(51), 5268–5286.
- Backhaus, Teresa und Kai-Uwe Müller (2019), Does the German minimum wage help low income household? Evidence from observed outcomes and the simulation of potential effects, Discussion Papers 1805, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Backhaus, Teresa und Kai-Uwe Müller (2023), Can a federal minimum wage alleviate poverty and income inequality? Ex-post and simulation evidence from Germany, *Journal of European Social Policy*, 33(2), 216–232.
- Battisti, Michele, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara (2015), Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, *ifo Schnelldienst*, 68(22), 22–25.

- Bechmann, Sebastian, Nikolai Tschesich, Peter Ellguth, Susanne Kohaut und Elisabeth Baier (2019), Methoden- und Feldbericht zum IAB-Betriebspanel – Welle 25 (2017), Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Beckmannshagen, Mattis und Alexandra Fedorets (2021), Inspections and compliance: Enforcement of the minimum-wage law, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 77(1), 1–58.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Matthias Dütsch, Hans-Dieter Gerner und Clemens Ohlert (2016), Folgen des Mindestlohns in Deutschland. Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen, IAB-Kurzbericht 18/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2017), Training and minimum wages: First evidence from the introduction of the minimum wage in Germany, *IZA Journal of Labor Economics*, 6(8), 1–22.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2021), Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage, *Economic and Industrial Democracy*, 42(2), 269–288.
- Bellmann, Lutz, Arnd Kölling und Manfred Lahner (2002), Determinanten der Arbeitsnachfrage, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, 265–275.
- Benassi, Chiara (2011), The implementation of minimum wage: Challenges and creative solutions, Global Labour University Working Paper 12, International Labour Office, Genf.
- Berg, Marco, Ralph Cramer, Christian Dickmann, Reiner Gilberg, Birgit Jesske, Martin Kleudgen, Jonas Beste, Sandra Dummert, Corinna Frodemann, Stefan Schwarz, Mark Trappmann, Sebastian Bähr, Mustafa Coban, Martin Friedrich, Stefanie Gundert, Bettina Müller, Nils Teichler, Stefanie Unger und Claudia Wenzig (2019), Codebook and Documentation of the Panel Study „Labour Market and Social Security“ (PASS), Datenreport Wave 12, FDZ-Datenreport 09/2019 EN, Research Data Centre (FDZ) of the Federal Employment Agency (BA) in the Institute for Employment Research (IAB), Nürnberg.
- 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, Heiner Dribbusch, Christian Kestermann, Hagen Lesch, Malte Lübker, Helena Schneider, Christoph Schröder, Thorsten Schulten und Sandra Vogel (2020), Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Forschungsbericht 562, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Bispinck, Reinhard, Carolin Fulda, Hagen Lesch, Malte Lübker, Christoph Schröder, Thorsten Schulten und Sandra Vogel (2023), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut der deutschen Wirtschaft und Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Köln und Düsseldorf.
- Blom, Annelies G. und Katja Möhring (2021), Soziale Ungleichheit in der Beschäftigungssituation während der frühen Phase der Coronakrise, in: Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung und Das Sozio-oekonomische Panel am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Datenreport 2021 – Sozialbericht für Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 476–483.
- Blömer, Maximilian J., Nicole Guertzgen, Laura Pohlan, Holger Stichnoth und Gerard J. van den Berg (2018), Unemployment effects of the German minimum wage in a equilibrium job search model, Discussion Paper No. 18–032, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Blömer, Maximilian, Sebastian Link und Stefan Sauer (2022), Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro und die Reaktion der Unternehmen, ifo Schnelldienst 9/2022, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- 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 Kon-

- trolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, *Bottrop*, 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, Andrea Kirchmann, Rita Kleinemeier, Annabelle Krause-Pilatus, Anastasia Maier, Olga Nottmeyer, Marcel Reiner, Christin Schafstädt, Tobias Scheu, Anne Zühlke, Holger Bonin und Henry Puhe (2020), Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber, Forschungsbericht 563, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Borjas, George J. (2015), *Labor economics*, New York: McGraw-Hill Education, 7. Auflage.
- Börschlein, Benjamin und Mario Bossler (2019), Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte, IAB-Kurzbericht 24/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Börschlein, Benjamin und Mario Bossler (2021), Rückgang der Arbeitsnachfrage in der Corona-Krise. Kurzfristig sind Mindestlohnbetriebe etwas stärker betroffen, IAB-Kurzbericht 12/2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bosch, Gerhard und Frederic Hüttenhoff (2022), Der Mindestlohn von 12 Euro ist da – und nun?, FES impuls, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bosch, Gerhard, Frederic Hüttenhoff und Claudia Weinkopf (2019), Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden: Springer VS.
- 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, Johannes Gartner, Alexander Kubis, Benjamin Kufner und Thomas Rothe (2019), IAB-Stellenerhebung – Betriebsbefragung zu Stellenangebot und Besetzungsprozessen, Wellen 2000 bis 2016 mit Folgequartalen von 2006 bis 2017, FDZ Datenreport 02/2011, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Bossler, Mario und Hans-Dieter Gerner (2020), Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata, *Industrial and Labor Relations Review*, 73(5), 1070–1094.
- Bossler, Mario, Nicole Gürtzgen und Benjamin Börschlein (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bossler, Mario, Nicole Gürtzgen, Benjamin Börschlein und Jan Simon Wiemann (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, 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 Thorsten Schank (2022), Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction, *Journal of Labor Economics*, <https://doi.org/10.1086/720391>, online first.
- Bossler, Mario und Jakob Wegmann (2019), The German generation internship and the minimum wage introduction: evidence from big data, *Applied Economics*, 51(15), 1730–1747.
- Bossler, Mario und Christian Westermeier (2019), Measurement error in minimum wage evaluations using survey data, IAB Discussion Paper 2/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 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.
- Braunschweig, Luisa, Tanja Buch, Mara Buhmann, Anna-Maria Kindt, Duncan Roth und Holger Seibert (2023), Berufswechsel zu Beginn der Covid-19-Pandemie: Nur geringe Auswirkungen auf Erwerbsverläufe, IAB Kurzbericht 6/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 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.
- Brewer, Mike, Thomas Crossley und Robert Joyce (2018), Inference with difference-in-differences revisited, *Journal of Econometrics Methods*, 7(1), 1–16.
- Brewer, Mike, Thomas Crossley und Federico Zilio (2019), What do we really know about the employment effects of the UK's national minimum wage?, IZA Discussion Paper 12369, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- 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 Ette, Markus Grabka, Yuliya Kosyakova, Wenke Niehues, Nina Rother, C. Katharina Spieß, Sabine Zinn, Martin Bujard, Adriana Cardozo, Jean Décieux, Amrei Maddox, Nadja Milewski, Robert Naderi, Lenore Sauer, Sophia Schmitz, Silvia Schwanhäuser, Manuel Siegert und Kerstin Tanis (2022), Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Flucht, Ankunft und Leben, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Wiesbaden.
- Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann, Sekou Keita und Ehsan Vallizadeh (2023), IAB-Zuwanderungsmonitor, Dezember 2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin und Sebastian Becker (2018), Auswirkung des gesetzlichen 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 und Stefan Schwarz (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den Bezug von Sozialleistungen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, 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.
- Brunner, Laura, Nina Gloger und Christian Hohendanner (2023), Sonderauswertung zur Situation der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe im Jahr 2022 auf Basis des IAB-Betriebspanels. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruttel, Oliver, Arne Baumann und Matthias Dütsch (2019), Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20(3), 237–253.
- 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.
- Bruttel, Oliver und Clemens Ohlert (2020), Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für Geflüchtete, *WSI-Mitteilungen*, 73(2), 110–118.
- Buch, Tanja, Silke Hamann, Annekatrin Niebuhr, Duncan Roth und Georg Sieglén (2021), Arbeitsmarkteffekte der Corona-Krise – Sind Berufsgruppen mit niedrigen Einkommen besonders betroffen?, *Wirtschaftsdienst*, 101(1), 14–17.

- Bundesagentur für Arbeit (2020a), Arbeitsmarktintegration von schutzsuchenden Menschen. 5 Jahre nach der europäischen Flüchtlingskrise, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt August 2020, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2020b), Fluchtmigration Berichte: Arbeitsmarkt kompakt März 2020, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2021), Grundlagen: Methodenbericht – Realisierte Kurzarbeit: Korrektur des Merkmals Arbeitsausfall, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2023), Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Anforderungsniveau eines Berufes. Nürnberg: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Abrufbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodische-Hinweise/uebergreifend-MethHinweise/Anforderungsniveau-Berufe> [Abfragedatum: 15.02.2023].
- Bundesministerium der Finanzen (2022), Schnelle und spürbare Entlastungen in Milliardenhöhe. Abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html> [Abfragedatum: 22.12.2022].
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), Berufsbildungsbericht 2019, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2020), Berufsbildungsbericht 2020, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021), Berufsbildungsbericht 2021, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022), Berufsbildungsbericht 2022, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023), Berufsbildungsbericht 2023, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022a), Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022b), Überblickspapier Corona-Hilfen Rückblick – Bilanz- Lessons Learned, Berlin.
- Bundesregierung (2017), Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Berlin.
- Bundesregierung (2022), Corona-Wirtschaftshilfen der Bundesregierung, Berlin.
- Bünning, Mareike, Lena Hipp und Stefan Munnes (2020), Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 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, Marco Caliendo, Markus G. Grabka, Cosima Obst, Malte Preuss, Carsten Schröder und Cortnie Shupe (2020), The impact of the German minimum wage on Individual wages and monthly earnings, *Journal of Economics and Statistics*, 240(2–3), 201–231.
- 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 & Partner, Berlin.
- Burgstaller, Lilith, Lars P. Feld und Katharina Pfeil (2022), Working in the Shadow: Survey Techniques for Measuring and Explaining Undeclared Work, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 200, 661–671.
- 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 (2017), The short-term distributional effects of the German minimum wage reform, IZA Discussion Paper 11246, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Caliendo, Marco, Alexandra Fedorets, Malte Preuss, Carsten Schröder und Linda Wittbrodt (2018), The short-run employment effects of the German minimum wage reform, *Labour Economics*, 53, 46–62.
- Caliendo, Marco, Rebecca Olthaus und Nico Pestel (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office, Berlin.

- Caliendo, Marco, Rebecca Olthaus und Nico Pestel (2023), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Update 2022/2023). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office, Berlin.
- Caliendo, Marco und Linda Wittbrodt (2021), Did the minimum wage reduce the gender wage gap in Germany?, IZA Discussion Paper 14926, 1–26.
- 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.
- Cengiz, Doruk, Arindrajit Dube, Attila Lindner und Ben Zipperer (2019), The effect of minimum wages on low-wage jobs, *Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405–1454.
- Christl, Michael, Monika Köppl-Turyna und Dénes Kucsera (2017), Revisiting the employment effects of minimum wages in Europe, *German Economic Review*, 19(4), 426–465.
- Christoffel, Kai, Keith Kuester und Tobias Linzert (2009), The role of labor markets for Euro area monetary policy, *European Economic Review*, 53(8), 908–936.
- CLEVIS Consult (2016a), CLEVIS Praktikantenspiegel 2016. Eine Studie der CLEVIS Consult, München.
- CLEVIS Consult (2016b), Veränderungen der Praktika über die Zeit. Vorjahresvergleich der Praktika hinsichtlich Dauer und Pflichtcharakter, München.
- CLEVIS Consult (2018), CLEVIS Praktikanten Spiegel 2018. Future talents im Fokus, München.
- CLEVIS Consult (2019), Future Talents Report 2019, München.
- CLEVIS Consult (2020), Future Talents Report 2020, München.
- CLEVIS Consult (2021), Future Talents Report 2021, München.
- CLEVIS Consult (2022), Future Talents Report 2022, München.
- Cribb, Jonathan, Giulia Giupponi, Robert Joyce, Attila Lindner, Tom Waters, Thomas Wernham und Xiaowei Xu (2021), The distributional and employment impacts of nationwide minimum wage changes, IFS Working Paper, No. W21/48, Institute for Fiscal Studies (IFS), London.
- De Monte, Enrico, Alexander Kann, Moritz Lubczyk und Simona Murmann (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, ZEW, Mannheim.
- Deutsche Bundesbank (2022), Monatsbericht Februar 2022, 74(2), Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag (2014), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/1558, Berlin.
- 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, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2016b), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, Bundestagsdrucksache 18/8513, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2016c), 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, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2019), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2018, Bundestagsdrucksache 19/11066, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2020), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Erforderliche Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zur Armutsbekämpfung bei Single- und Alleinerziehenden-Haushalten, Bundestagsdrucksache 19/16881, Berlin.

- Deutscher Bundestag (2021), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Bundestagsdrucksache 19/31265, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022a), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Arbeitszeit und Überstunden in Deutschland, Bundestagsdrucksache 20/3202, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022b), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Entwicklung der atypischen Beschäftigung vor und während der Corona-Krise, Bundestagsdrucksache 20/1181, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022c), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Bundestagsdrucksache 20/1408, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2023), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Mindestlohnbetrug und Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns in Deutschland, Bundestagsdrucksache 20/5704, Berlin.
- Dickens, Richard (2015), How are minimum wages set?, *IZA World of Labor*, 211, 1–10.
- 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, 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.
- Dustmann, Christian, Attila Lindner, Uta Schönberg, Matthias Umkehrer und Philipp vom Berge (2022), Reallocation effects of the minimum wage, *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267–328.
- Dütsch, Matthias und Ralf Himmelreicher (2020), Characteristics contributing to low- and minimum-wage labour in Germany, *Journal of Economics and Statistics*, 240(2–3), 161–200.
- Dütsch, Matthias, Ralf Himmelreicher und Clemens Ohlert (2019), Calculating gross hourly wages – the (Structure of) Earnings Survey and the German Socio-Economic Panel in comparison, *Journal of Economics and Statistics*, 239(2), 243–276.
- Ehrentraut, Oliver, Lisa Krämer, Philipp Kreuzer, Stefan Moog, Heidrun Weinelt und Holger Bonin (2020a), Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, Forschungsbericht 560, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Ehrentraut, Oliver, Philipp Kreuzer, Stefan Moog und Heidrun Weinelt (2019), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Prognos, Freiburg u. a.
- Ehrentraut, Oliver, Philipp Kreuzer, Stefan Moog, Heidrun Weinelt und Oliver Bruttel (2021), Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung, *Sozialer Fortschritt*, 70(99), 1–19.
- Ehrentraut, Oliver, Heidrun Weinelt, Gwendolyn Huschik, Claudia Funke und Laura Sulzer (2020b), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktikumsverhältnisse, Forschungsbericht 559, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Erceg, Christopher J., Dale W. Henderson und Andrew T. Levin (2000), Optimal monetary policy with staggered wage and price contracts, *Journal of Monetary Economics*, 46(2), 281–313.
- Eurofound (2019), Minimum wages in 2019: Annual review, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Eurofound (2022), Minimum wages in 2022: Annual review, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Europäische Zentralbank (2011), Die Geldpolitik der EZB, Frankfurt am Main.
- Eurostat (2017), Nationale Mindestlöhne in der EU. Monatliche Mindestlöhne unter 500 Euro im Osten und deutlich über 1000 Euro im Nordwesten, Pressemitteilung 10.02.2017.
- Eurostat (2023), Monatlicher Mindestlohn als Anteil der durchschnittlichen Monatsverdienste. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_MW_AVGR2__custom_2052869/

- bookmark/table?lang=de&bookmarkId=cf6ebdbc-9ef8-4ddd-9861-f676b4e47638 [Abfragedatum: 22.03.2023].
- 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*, 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.
- Fedorets, Alexandra, Markus M. Grabka und Carsten Schröder (2019), Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht, *DIW Wochenbericht*, 86(28), 484–491.
- Fedorets, Alexandra, Markus M. Grabka, Johannes Seebauer und Carsten Schroeder (2020), Lohnungleichheit in Deutschland sinkt, *DIW Wochenbericht*, 87(7), 92–97.
- Fedorets, Alexandra und Ralf Himmelreicher (2021), Mindestlohn und Arbeitsintensität – Evidenz aus Deutschland, *WSI-Mitteilungen*, 74(6), 446–453.
- Fedorets, Alexandra und Cortnie Shupe (2021), Great expectations: Reservation wages and minimum wage reform, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 183, 397–419.
- 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.
- 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.
- Friedrich, Martin (2020), Using Occupations to Evaluate the Employment Effects of the German Minimum Wage, *Journal of Economics and Statistics*, 240(2–3), 269–294.
- Frodermann, Corinna, Philipp Grunau, Tobias Haepf, Jan Mackeben, Kevin Ruf, Susanne Steffes und Susanne Wanger (2020), Wie Corona den Arbeitsalltag verändert hat, IAB-Kurzbericht 13/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Frodermann, Corinna, Philipp Grunau, Susanne Wanger und Stefanie Wolter (2021), „Nine to five“ war gestern: In der Pandemie haben viele Beschäftigte ihre Arbeitszeiten verlagert, IAB-Forum, 20. Juli 2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Fuchs, Philipp, Stefan Feldens und Georg Kalvelage (2020), Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 – Qualitative Erhebung, Forschungsbericht 564, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Galí, Jordi (2011), Monetary policy and unemployment, in: Benjamin M. Friedman und Michael Woodford (Hrsg.), *Handbook of monetary economics*, Amsterdam: Elsevier, 487–546.
- Garloff, Alfred (2019), Did the German minimum wage reform influence (un)employment growth in 2015? Evidence from regional data, *German Economic Review*, 20(3), 356–381.
- Garnitz, Johanna und Klaus Wohlrabe (2016), ifo Managerbefragung Frühjahr 2016: Erfahrung mit Flüchtlingen und ihrer Integration, *ifo Schnelldienst*, 69(10), 61–64.
- 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.

- Goebel, Jan, Markus M. Grabka, Stefan Liebig, Martin Kroh, David Richter, Carsten Schröder und Jürgen Schupp (2019), The German Socio-Economic Panel (SOEP), *Journal of Economics and Statistics*, 239(2), 345–360.
- Grabka, Markus M., Carsten Braband und Konstantin Göbler (2020), Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession, *DIW Wochenbericht*, 87(45), 841–847.
- 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.
- Gülal, Filiz und Adam Ayaita (2019), The impact of minimum wages on well-being: Evidence from a quasi-experiment in Germany, *Journal of Happiness Studies*, <https://doi.org/10.1007/s10902-019-00189-5>, online first.
- Gürtzgen, Nicole, Alexander Kubis, Martina Rebien und Enzo Weber (2016), Neueinstellungen auf Mindestlohniveau. Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen, IAB-Kurzbericht 12/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Hafner, Lucas und Benjamin Lochner (2022), Do minimum wages improve self-rated health? Evidence from a natural experiment, *Empirical Economics*, 62(6), 2989–3014.
- Hall, Anja (2011), Gleiche Chancen für Frauen und Männer mit Berufsausbildung? Berufswechsel, unterwertige Erwerbstätigkeit und Niedriglohn in Deutschland, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Häring, Armando, Holger Schütz, Lena Middendorf, Jennifer Hausen, Corinna Brauner, Alexandra Michel und Anne Marit Wöhrmann (2018), Methodenbericht und Fragebogen zur BAuA-Arbeitszeitbefragung 2017, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund u. a.
- Heise, Arne und Toralf Pusch (2020), Introducing minimum wages in Germany employment effects in a post Keynesian perspective, *Journal of Evolutionary Economics*, 30(5), 1515–1532.
- Herr, Hansjörg (2022), Mindestlöhne und ihre Begründung, in: Arne Heise und Toralf Pusch (Hrsg.), *Mindestlöhne – Szenen einer Wissenschaft*, Marburg: Metropolis-Verlag, 75–105.
- 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.
- Herzog-Stein, Alexander, Ulrike Stein und Rudolf Zwiener (2019), Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2018 im europäischen Vergleich, IMK Report 149, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Heumer, Moritz, Hagen Lesch und Christoph Schröder (2013), Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, *IW-Trends*, 40(1), 19–36.
- Himmelreicher, Ralf (2020), Mindestlohn und beitragspflichtige Arbeitsentgelte, *Deutsche Rentenversicherung*, 75(4), 507–521.
- Himmelreicher, Ralf, Philipp vom Berge, Bernd Fitzenberger, Roland Günther und Dana Müller (2017), Überlegungen zur Verknüpfung von Daten der Integrierten Erwerbsbiographie (IEB) und der Verdienstrukturhebung (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.
- Hohendanner, Christian (2022), Sonderauswertung zu den Folgen der Covid-19 Pandemie für vom Mindestlohn betroffene Betriebe auf Basis des IAB-Betriebspanels, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Holtemöller, Oliver und Felix Pohle (2019), Employment effects of introducing a minimum wage: The case of Germany, *Economic Modelling*, <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.10.006>, online first.
- Hövermann, Andreas und Bettina Kohlrausch (2020), Soziale Ungleichheit und Einkommenseinbußen in der Corona-Krise – Befunde einer Erwerbstätigenbefragung, *WSI-Mitteilungen*, 73(6), 485–492.

- Huschik, Gwendolyn, Astrid Kunert, Ulrike Mangold, Lisa Krämer, Oliver Ehrentraut und Heidrun Weinelt (2022), Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Prognos und QMR, Freiburg/München.
- 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.
- 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] (2019), Randstad-ifo-Personalleiterbefragung, Q4/2019, München.
- ILO (2012), ILO Working Conditions Laws Database. Genf. Abrufbar unter: <http://www.ilo.org/dyn/travail> [Abfragedatum: 28.05.2020].
- ILO (2020), Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19, International Labour Organization, Geneva.
- ILO (2022), Global Wage Report 2022–23: The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power, International Labour Organization, Geneva.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2021), Der Einbruch des Arbeitsvolumens 2020 übersteigt alles bisher Dagewesene, Pressemitteilung vom 09.03.2021, Nürnberg.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2022a): Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland, Datenblatt, Februar 2022. Nürnberg.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2022b), IAB-Arbeitsmarktbarometer. Abrufbar unter: <https://iab.de/daten/iab-arbeitsmarktbarometer-2/> [Abfragedatum: 03.01.2023].
- Ipsos (2020), Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. Ergebnisse von drei repräsentativen Befragungen von Beschäftigten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg.
- Ipsos (2023a), Betriebliche Anpassungen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro, Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg.
- Ipsos (2023b), Schwarzarbeit vor und nach der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro, Ergebnisse von drei repräsentativen Befragungen von Beschäftigten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg.
- Isphording, Ingo, Marco Caliendo, Robert Mahlstedt, Nico Pestel und Christian Zimpelmann (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf individuelle Beschäftigungsbewegungen und betriebliche Lohnstrukturen in den Jahren 2015 bis 2020. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit und Evaluation Office, Bonn.
- Jaenichen, Ursula (2021), Mindestlohnbeschäftigte in der Corona-Pandemie – Sonderauswertung zu den Folgen der Corona-Pandemie für Beschäftigte im Mindestlohnbereich, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Kagerl, Christian und Oliver Bruttel (2021), Personalpolitik in der Coronakrise, *Personalmagazin*, 2021(6), 86–88.
- Kagerl, Christian und Clemens Ohlert (2021), Mindestlohnbetriebe in der zweiten Corona-Welle, *Wirtschaftsdienst*, 101(10), 804–808.
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf (2017), Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, IAQ-Report 2017–06, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Kann, Kathrin (2018), Der Einfluss des Mindestlohns auf die Verdienststrukturen, *Wirtschaft und Statistik*, 2018(5), 44–56.
- Kirchmann, Andrea, Andreas Koch, Anastasia Maier, Marcel Reiner, Tobias Scheu und Holger Bonin (2022), Folgen der Corona-Pandemie für Mindestlohnbeschäftigte und vom Mindestlohn betroffene Betriebe. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, For-

- schungsinstitut zur Zukunft der Arbeit und SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation, Tübingen und Bonn.
- Klinger, Sabine und Enzo Weber (2019), Deutschland – Nebenjobberland, *WSI-Mitteilungen*, 72(4), 247–259.
- 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 und SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation, Tübingen u. a.
- Koch, Andreas, Andrea Kirchmann, Marcel Reiner, Tobias Scheu, Anne Zühlke und Holger Bonin (2020), Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit und SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation, Tübingen u. a.
- Kohlrausch, Bettina, Aline Zucco und Andreas Hövermann (2020), Verteilungsbericht 2020. Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt, WSI Report 62, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Konegen-Grenier, Christiane und Mathias Winde (2017), Bildungsinvestitionen der Wirtschaft 2015. Ausgaben der Unternehmen für Studierende und Hochschulen, Stiftungsverband für die Deutsche Wirtschaft und Institut der deutschen Wirtschaft, Essen u. a.
- Körzell, Stefan und Claudia Falk (Hrsg.) (2015), Kommt der Mindestlohn überall an?, Hamburg.
- Krebs, Tom und Moritz Drechsel-Grau (2021), Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, IMK Study Nr. 73, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Kritikos, Alexander, Daniel Graeber und Johannes Seebauer (2020), Corona-Pandemie wird zur Krise für Selbständige, DIW aktuell 47, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Krumpal, Ivar (2013), Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review, *Quality & Quantity*, 47, 2025–2047.
- Kubis, Alexander (2022), IAB Stellenerhebung 2022: Anzahl offener Stellen. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Abrufbar unter: <https://iab.de/das-iab/befragungen/iab-stellenerhebung/> [Abfragedatum: 12.12.2022].
- Kubis, Alexander und Martin Popp (2022), IAB-Stellenerhebung 2/2022: Offene Stellen mit 1,93 Millionen auf erneutem Allzeithoch, IAB-Forum, 11. August 2022, Nürnberg.
- Kühn, Maximilian (2021), Are Firms Paying for the Minimum Wage? Evidence from Germany, *Junior Management Science*, 6(1), 25–38.
- Lesch, Hagen (2017), Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, IW-Report 13/2017, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Liebig, Stefan und David Richter (2020), Lebenslagen in Deutschland. Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Link, Sebastian (2019), The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages, CESifo Working Paper 7575, Center of Economic Studies and ifo Institute, München.
- Link, Sebastian und Stefan Sauer (2021), Anhaltender Shutdown führt zu leichtem Anstieg der Kurzarbeit in Deutschland, ifo Schnelldienst 7/2021, München.
- Low Pay Commission (2015), National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2015, London.
- Low Pay Commission (2020), Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage, May 2020, London.
- Lubczyk, Moritz, Simona Murmann und Martin Murmann (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Solo-Selbstständigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

- Lübker, Malte und Thorsten Schulten (2018), WSI-Mindestlohnbericht 2018: Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse, *WSI-Mitteilungen*, 71(2), 124–131.
- Lübker, Malte und Thorsten Schulten (2023), WSI-Mindestlohnbericht 2023, WSI Report Nr. 82, Düsseldorf.
- Lüdeke, Britta, Holger Seibert und Doris Wiethölter (2022), Beschäftigungsverläufe und Branchenwechsel im Gastgewerbe vor und in der Corona-Krise in Berlin, IAB Regional 02/022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Ludsteck, Johann und Ulrich Thomsen (2016), Imputation of the working time information for the employment register data, FDZ-Methodenreport 01/2016 EN, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Lüthen, Holger, Carsten Schröder, Markus M. Grabka, Jan Goebel, Tatjana Mika, Daniel Brüggmann, Sebastian Ellert und Hannah Penz (2022), SOEP-RV: Linking German Socio-Economic Panel data to pension records, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 242(2), 291–307.
- Maier, Michael F. und Boris Ivanov (2018), Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland, Forschungsbericht 514, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- 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.
- Mindestlohnkommission (2018), Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs.4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Mindestlohnkommission (2020), Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs.4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Minijob-Zentrale (2022), Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Minijobs, 3. Quartalsbericht 2022, Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, Essen.
- Nationaler Normenkontrollrat (2022), Bürokratieabbau in der Zeitwende – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, Jahresbericht 2022, Bundesministerium der Justiz, 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 (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, Paris.
- OECD (2021), *Minimum Wage Database*. Paris. Abrufbar unter: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE> [Abfragedatum: 02.01.2022].
- OECD und AIAS (2021), *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*, Paris.
- Ohlert, Clemens (2021), Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn anhand der Verdienststrukturerhebung, *baua: Fokus April 2021*, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund.
- 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.
- Pestel, Nico, Holger Bonin, Ingo Isphording, Terry Gregory und Marco Caliendo (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- 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 (2023), 12 Euro Mindestlohn: Millionen Beschäftigte bekommen mehr Geld, *Wirtschaftsdienst*, 103(1), 33–37.
- Pusch, Toralf und Helge Emmeler (2021), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Konsumverhalten auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, 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.
- Pusch, Toralf, Hartmut Seifert und Chiara Santoro (2020), Effekte des Mindestlohns auf die Arbeitszeit, *Wirtschaftsdienst*, 100(6), 1–7.
- Pusch, Toralf, Verena Tobsch, Tanja Schmidt und Chiara Santoro (2021), Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Haushaltsnettoeinkommen und den Bezug bedarfsgeprüfter Transferleistungen, *WSI-Mitteilungen*, 74(2), 116–126.
- Ragnitz, Joachim (2022), Gewinninflation und Inflationsgewinner, *ifo Dresden berichtet*, 5/2022, 24–28.
- Riley, Rebecca und Chiara R. Bondibene (2017), Raising the standard: Minimum wages and firm productivity, *Labour Economics*, 44, 27–50.
- 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] (2019), Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Schmidt, Christoph M., Lars P. Feld, Désirée Christofzik und Steffen Elstner (2021), Unraveling the Productivity Paradox: Evidence for Germany, Discussion Paper No. 16187, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London.
- Schmitt, John (2015), Explaining the small employment effects of the minimum wage in the United States, *Industrial Relations*, 54(4), 547–581.
- Schmitz, Sebastian (2019), The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency, *German Economic Review*, 20(3), 330–355.
- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2015), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2015, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz und Tübingen.
- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2020), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2020, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz und Tübingen.
- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2022), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2022, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz und Tübingen.

- Schröder, Carsten, Theresa Entringer, Jan Göbel, Markus M. Grabka, Daniel Graeber, Martin Kroh, Hannes Kröger, Simon Kühne, Stefan Liebig, Jürgen Schupp, Johannes Seebauer und Sabine Zinn (2020a), Erwerbstätige sind vor dem Covid-19-Virus nicht alle gleich, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1080, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Schröder, Carsten, Konstantin Göbler, Markus M. Grabka, Chris Kolb, Cortnie Shupe, Marco Caliendo, Stefan Tübbicke und Maximilian Priem (2020b), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, Konsum- und Sparverhalten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo und DIW Econ, Berlin.
- Schröder, Carsten, Markus Grabka, Lars Handrich, Johannes König, Octavio Morales, Maximilian Priem, Christian Schluter, Johannes Seebauer und Anne Winkler (2023), Sonderauswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2020 und 2021 zu Löhnen und Arbeitszeiten in der Pandemie. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und DIW Econ, Berlin.
- Schröder, Carsten, Markus M. Grabka und Johannes Seebauer (2020c), Methodischer Vergleich der Berechnung bzw. Abfrage von Stundenlöhnen im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Schröder, Christoph (2020), Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, *IW-Trends*, 47(1), 44–60.
- Schröder, Christoph (2021), Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, *IW-Trends*, 48(2), 85–104.
- Schulten, Thorsten (2014), Mindestlohnregime in Europa... und was Deutschland von ihnen lernen kann, Studie Februar 2014, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Schulten, Thorsten, Nils Böhlke, Pete Burgess, Catherine Vincent und Ines Wagner (2014), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Arbeitspapiere 49 November 2014, Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung, Bottrop.
- Schulze Buschhoff, Karin und Helge Emmeler (2021), Selbstständige in der Corona-Krise, WSI Policy Brief 9/2021, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Schwarz, Norbert (2008), Einkommensentwicklung in Deutschland. Konzepte und Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik*, 2008(3), 197–206.
- Seebauer, Johannes, Alexander Kritikos und Daniel Graeber (2021), Warum vor allem weibliche Selbstständige Verliererinnen der Covid-19-Krise sind, *DIW Wochenbericht*, 88(15), 262–269.
- 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.
- Statistisches Bundesamt (2016a), 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen, Pressemitteilung 121 vom 6. April 2016, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016b), Verdienststrukturerhebung. Erhebung der Struktur der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz, VSE 2014 Qualitätsbericht, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017a), Verdiensterhebung 2015. Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017b), Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018a), Verdiensterhebung 2017. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und die Arbeitszeiten der abhängigen Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018b), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2017, Fachserie 18 Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019a), Bericht zur Nachmessung im Bereich Mindestlohn: Regelungsvorhaben 2847, 3123, 3160 und 3411, Stand 15. Januar 2019, interner Vermerk, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019b), Die Neuregelung des Mikrozensus ab 2020. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Methoden/mikrozensus-2020.html?nn~==~210056> [Abfragedatum: 21.01.2022].
- Statistisches Bundesamt (2019c), Preise. Verbraucherpreisindex für Deutschland. Wägungsschema für das Basisjahr 2015, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2019d), Verdienste und Arbeitskosten. Arbeitnehmerverdienste, Fachserie 12 Reihe 2.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019e), Vierteljährliche Verdiensterhebung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020a), Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken, Pressemitteilung 060 vom 27. Februar 2020, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020b), Verdiensterhebung 2019. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020c), Zahl der Unternehmensinsolvenzen im Jahr 2019 um 2,9 % niedriger als 2018, Pressemitteilung Nr. 094 vom 13. März 2020, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2021a), 7,8 Millionen Niedriglohnjobs im April 2021, Pressemitteilung Nr. 586 vom 20. Dezember 2021, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2021b), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2020, Fachserie 18 Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2021c), Zahlen und Fakten zur Coronapandemie, in: Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung und Das Sozio-oekonomische Panel am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Datenreport 2021 – Sozialbericht für Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 464–475.
- Statistisches Bundesamt (2022a), Umsatz im Verarbeitenden Gewerbe und im Gastgewerbe, Zeitreihe, Dashboard Deutschland. Abrufbar unter: https://www.dashboard-deutschland.de/#/themen/konjunktur_wirtschaft/branchen [Abfragedatum: 19.01.2022].
- Statistisches Bundesamt (2022b), Verdienste und Arbeitskosten, Index der Tarifverdienste und Arbeitszeiten, 3. Vierteljahr 2022, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2022c), Verdiensterhebung. Erhebung der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz, Qualitätsbericht April 2021, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2023a), Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2022 um 1,9 % gestiegen, Pressemitteilung Nr. 020 vom 13. Januar 2023, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2023b), Tarifverdienste 2022 um 2,2 % höher als im Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 081 vom 2. März 2023, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2023c), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung, Erste Jahresergebnisse 2022, Fachserie 18 Reihe 1.1, Wiesbaden.
- Stechert, Marcel (2018), Eine kritische Analyse ausgewählter Effekte unter der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, *Wirtschaft und Statistik*, 2018(3), 40–53.
- 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.
- Struck, Olaf, Matthias Dütsch, Daniel Fackler und Christian Hohendanner (2021), Flexibilitätsinstrumente am Arbeitsmarkt in der Covid-19-Krise, *WSI-Mitteilungen*, 74(6), 435–445.
- 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.
- Umkehrer, Matthias und Philipp vom Berge (2020), Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany, *Industrial and Labor Relations Review*, 73(5), 1095–1118.

- Verbeek, Hans, Benedikt Fritz, Anja Gaentzsch, Georg Kalvelage und Juliane Stolle (2020a), Analysepotential von Daten der Amtlichen Wirtschaftsstatistik für die Mindestlohnforschung, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Berlin.
- Verbeek, Hans, Benedikt Fritz und Carlo Knotz (2020b), Ansätze zur Evaluation von Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Berlin.
- Volkert, Marieke, Georg-Christoph Haas, Stefan Zins, Lisa Bellmann, Sandra Dummert, Sophie Hensgen, Johannes Ludsteck, Bettina Müller, Dana Müller, Christopher Osiander, Julia Schmidtke, Gesine Stephan und Annette Trahms (2021), Dokumentation und Codebuch für das Hochfrequente Online Personen Panel "Leben und Erwerbstätigkeit in Zeiten von Corona" (IAB-HOPP, Welle 1–7), FDZ-Datenreport 04/2021, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Jonas Beste, Benjamin Börschlein, Mario Bossler, Kerstin Bruckmeier und Nicole Gürtzen (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, IAB-Stellungnahme 4/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Johanna Eberle und Tobias Haepf (2018a), Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 6), IAB-Forschungsbericht 5/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Johanna Eberle und Tobias Haepf (2018b), Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 7), IAB-Forschungsbericht 10/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Isabell Klingert, Sebastian Becker, Julia Lenhart, Simon Trenkle und Matthias Umkehrer (2016a), 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 (2016b), Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), IAB-Forschungsbericht 8/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- von der Heiden, Marleen und Ralf Himmelreicher (2018), Mindestlohn und Lohngerechtigkeit, SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1013, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- 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.
- Wanger, Susanne, Tobias Hartl und Markus Hummel (2022), Überarbeitung der IAB-Arbeitszeitrechnung im Rahmen der VGR-Sommerrechnung 2022, IAB-Forschungsbericht 13/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Wanger, Susanne, Tobias Hartl und Franziska Zimmert (2019), Revision der IAB-Arbeitszeitrechnung 2019, IAB-Forschungsbericht 7/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 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 Thorsten Kalina (2020), Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz, Forschungsbericht 561, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2012): *Introductory econometrics: A modern approach*, Fifth Edition. Mason, OH: South-Western.
- Zoll (2020), Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung: Bündnisse. Abrufbar unter: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse_node.html [Abfragedatum: 20.01.2020].

7 Anhang

7 Anhang

Anhangtabelle A.1: Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und dem Tarifvertragsgesetz (TVG) in Euro pro Stunde, Stand: April 2023

Branche	Beschäftigtengruppe	Branchenmindestlohn in Euro (Geltungszeitraum)
Arbeitnehmerüberlassung		12,43 (01/2023 bis 03/2023)
		13,00 (04/2023 bis 12/2023)
		13,50 (ab 01/2024)
Berufliche Aus- und Weiterbildung	Pädagogischer Bereich (Gruppe 1)	17,87 (ab 01/2023) 18,58 (ab 01/2024)
	Pädagogischer Bereich (Gruppe 2)	18,41 (ab 01/2023) 19,15 (ab 01/2024)
Dachdeckerhandwerk	Ungelernte Arbeitnehmer	13,00 (bis 01/2023) 13,30 (ab 01/2023)
	Gelernte Arbeitnehmer (Gesellen)	14,50 (bis 01/2023) 14,80 (ab 01/2023)
Elektrohandwerk	elektro- und informationstechnische Tätigkeiten	12,90 (bis 01/2023)
		13,40 (von 01/2023 bis 01/2024)
		13,95 (von 01/2024 bis 01/2025)
Fleischwirtschaft		12,30 (von 12/2023 bis 12/2024)
Gebäudereinigerhandwerk	Innenreinigung	13,00 (bis 04/2024) 13,50 (ab 04/2024)
	Außen- und Glasarbeiten	16,20 (bis 04/2024) 16,70 (ab 04/2024)
Gerüstbauerhandwerk	Gerüstbauer	12,85 (bis 10/2023)
Maler- und Lackiererhandwerk	Ungelernte Arbeitnehmer	12,50 (von 05/2023 bis 03/2024) 13,00 (von 04/2024 bis 03/2025)
	Gelernte Arbeitnehmer (Gesellen)	14,50 (von 05/2023 bis 03/2024) 15,00 (von 04/2024 bis 03/2025)
Pflegebranche	Pflegekräfte	13,70 (bis 05/2023)
		13,90 (von 05/2023 bis 12/2023)
		14,15 (von 12/2023 bis 02/2024)
	Pflegeassistentenkräfte / Pflegehilfskräfte	14,60 (bis 05/2023)
		14,90 (von 05/2023 bis 12/2023)
		15,25 (von 12/2023 bis 02/2024)
Pflegefachkräfte	17,10 (bis 05/2023)	
	17,65 (von 05/2023 bis 12/2023)	
	18,25 (von 12/2023 bis 02/2024)	
Schornsteinfegerhandwerk		13,80 (seit 07/2021)
Sicherheitskräfte an Verkehrsflughäfen	Entgeltgruppe II	17,76 – 18,89 (je nach Bundesland) (von 01/2023 bis 04/2023)
		18,32 – 19,49 (je nach Bundesland) (von 04/2023 bis 01/2024)
	Entgeltgruppe III	16,33 – 17,19 (je nach Bundesland) (von 01/2023 bis 04/2023) 16,95 – 17,84 (je nach Bundesland) (von 04/2023 bis 01/2024)
Entgeltgruppe IV	13,91 (von 01/2023 bis 04/2023)	
	14,46 (von 04/2023 bis 01/2024)	
Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk		13,35 (von 09/2022 bis 09/2023)

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

Anhangtabelle A.2: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in West- und Ostdeutschland

Westdeutschland	Bestand		Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)						
	April 2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	In Tsd.	In Prozent							
Alle Wirtschaftszweige									
Insgesamt	27.404	1,5	1,9	1,8	2,0	1,4	-1,0	0,3	1,9
SvB	23.139	2,3	2,4	2,4	2,6	1,9	0,2	0,8	2,2
AgB	4.265	-2,5	-0,8	-1,2	-1,2	-2,1	-8,6	-3,7	-0,1
INgB	2.194	2,2	4,2	3,9	5,1	4,4	-4,8	4,0	8,8
Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	5.847	1,9	2,1	1,4	1,4	0,7	-3,8	-2,0	3,0
SvB	3.907	4,3	3,3	2,5	2,5	1,8	-0,8	-0,7	3,3
AgB	1.940	-2,9	-0,5	-1,1	-1,2	-1,9	-11,6	-5,7	2,1
INgB	881	3,7	6,0	4,9	5,9	5,4	-8,1	1,9	13,7
Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	21.558	1,4	1,8	1,9	2,2	1,6	-0,2	0,9	2,0
SvB	19.232	1,9	2,2	2,3	2,6	2,0	0,4	1,2	2,0
AgB	2.325	-2,2	-1,1	-1,3	-1,3	-2,2	-6,1	-2,2	-1,0
INgB	1.314	1,2	3,0	3,3	4,5	3,6	-2,4	5,4	5,5
Ostdeutschland									
Ostdeutschland	Bestand		Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)						
	April 2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	In Tsd.	In Prozent							
Alle Wirtschaftszweige									
Insgesamt	6.121	0,7	1,7	1,8	1,7	1,1	-1,3	0,5	2,0
SvB	5.441	1,6	2,1	2,1	2,1	1,3	-0,2	0,9	2,1
AgB	680	-6,7	-1,5	-1,6	-1,4	-1,0	-11,9	-3,4	1,6
INgB	223	1,4	4,9	5,1	5,6	6,4	-4,7	5,6	8,9
Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	1.464	0,8	1,7	1,3	0,6	0,8	-4,4	-1,2	3,6
SvB	1.124	3,8	2,8	2,2	1,6	1,2	-2,0	-0,4	3,3
AgB	340	-9,0	-2,4	-2,2	-3,3	-1,2	-15,7	-5,0	4,9
INgB	94	1,8	6,4	6,4	5,4	7,7	-9,3	4,5	13,8
Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	4.657	0,7	1,7	1,9	2,1	1,2	-0,3	1,1	1,6
SvB	4.317	1,1	1,9	2,1	2,2	1,4	0,2	1,3	1,8
AgB	340	-4,3	-0,6	-1,1	0,4	-0,8	-8,5	-2,1	-1,1
INgB	129	1,1	3,8	4,1	5,8	5,5	-1,1	6,4	5,4

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 9. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben. Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte sind nicht in der Kategorie „Insgesamt“ enthalten, da die Beschäftigten zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, die unter „Insgesamt“ bereits erfasst wird. SvB = Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; AgB = ausschließlich geringfügig Beschäftigte; INgB = im Nebenjob geringfügig Beschäftigte.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abkürzungsverzeichnis

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

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Mindestlohnentwicklung der Jahre 2015 bis 2022	21
Abbildung 1.2: Entwicklung der realen und nominalen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns sowie des Bruttoinlandsprodukts	28
Abbildung 1.3: Gesetzliche Mindestlöhne in Mitgliedsländern der Europäischen Union in Euro zum 1. Januar 2023	30
Abbildung 1.4: Relatives Mindestlohniveau (Kaitz-Index) für Vollzeitbeschäftigte in Mitgliedsländern der Europäischen Union im Jahr 2021	31
Abbildung 2.1: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des Mindestlohns ...	57
Abbildung 2.2: Veränderung der Stundenlöhne bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt und in Wirtschaftszweigen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit	59
Abbildung 2.3: Veränderung der Monatslöhne für Beschäftigte insgesamt und in Wirtschaftszweigen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit	60
Abbildung 2.4: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich für die Jahre 2018, 2019 und 2022 auf Basis von VSE/VE	64
Abbildung 2.5: Verteilung der Beschäftigten im unteren Lohnbereich für die Jahre 2018, 2019, 2020 und 2021 auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels	64
Abbildung 2.6: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich nach nominalen Stundenlöhnen für die Monate April, Juli und Oktober des Jahres 2022	71
Abbildung 2.7: Veränderung der Stunden- und Monatslöhne im Mindestlohnbereich zwischen Juli und Oktober des Jahres 2022	72
Abbildung 2.8: Themenschwerpunkte der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline	74
Abbildung 2.9: Branchenzuordnung der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline	75
Abbildung 2.10: Entwicklung der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im April der Jahre 2018 und 2019 sowie im Verlauf des Jahres 2022	91
Abbildung 2.11: Verteilung der abhängig beschäftigten Leistungsberechtigten nach dem SGB II nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft im April 2022	94
Abbildung 3.1: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung	104
Abbildung 3.2: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in West- und Ostdeutschland	104
Abbildung 3.3: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen	107
Abbildung 3.4: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen	110
Abbildung 3.5: Veränderung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen	113
Abbildung 3.6: Veränderung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen	115
Abbildung 3.7: Anzahl und Anteil der Betriebe mit Kurzarbeit an allen Betrieben in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen	118
Abbildung 3.8: Kurzarbeiterquote und Beschäftigungsäquivalente in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen	120
Abbildung 3.9: Anteil der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	132

Abbildung 3.10: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau.....	132
Abbildung 3.11: Durchschnittlich bezahlte Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April der Jahre 2014 bis 2022 auf Basis von VSE/VE	136
Abbildung 3.12: Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich in den Jahren 2014 bis 2019 auf Basis des SOEP	137
Abbildung 3.13: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen	143
Abbildung 3.14: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen nach Anforderungsniveau ..	145
Abbildung 3.15: Betriebliches Ausbildungsplatzangebot, Bewerberinnen und Bewerber sowie neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge	148
Abbildung 3.16: Entwicklung der Praktikumsstellen	151
Abbildung 3.17: Entwicklung der Unternehmen mit abhängig Beschäftigten und solo-selbständig geführten Unternehmen zwischen 2010 und 2018	154
Abbildung 3.18: Veränderung der Anzahl der Selbständigen zwischen den Jahren 2019 und 2020	155
Abbildung 4.1: Personalpolitischen Reaktionen auf die Corona-Pandemie	163
Abbildung 4.2: Betroffenheit der Betriebe von den Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine	165
Abbildung 4.3: Betriebliche Betroffenheit von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro	167
Abbildung 4.4: Ergriffene Anpassungsmaßnahmen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro	168
Abbildung 4.5: Auswirkungen auf die von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffenen Betriebe	169
Abbildung 4.6: Veränderung der Arbeitskosten je Arbeitsstunde	171
Abbildung 4.7: Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten	173
Abbildung 4.8: Art der Arbeitszeiterfassung	178
Abbildung 4.9: Veränderung der preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland ..	190
Abbildung 4.10: Entwicklung der Unternehmensgewinne	192
Abbildung 4.11: Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren	195
Abbildung 4.12: Entwicklung der Gewerbeanzeigen	196

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Konjunkturindikatoren für die Jahre 2014 bis 2022	27
Tabelle 1.2: Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil an Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich	40
Tabelle 1.3: Berechnung des Stundenlohns in VSE/VE und SOEP	49
Tabelle 2.1: Von den Anpassungen des Mindestlohns betroffene Beschäftigungsverhältnisse	71
Tabelle 2.2: Planstellen/Stellen und Personaleinsatz bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit 2014 bis 2022	77
Tabelle 2.3: Arbeitgeberprüfungen des Zolls (differenziert nach Branchen)	79
Tabelle 2.4: Ordnungswidrigkeitenverfahren und Geldbußen nach Mindestlohngesetz	81
Tabelle 2.5: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2022 in der Verdiensterhebung	88
Tabelle 2.6: Beschäftigte mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2021 im sozio-oekonomischen Panel	89
Tabelle 2.7: Anzahl abhängig beschäftigter SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher	95
Tabelle 3.1: Bestand und Veränderung der Beschäftigung	105
Tabelle 3.2: Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach soziodemografischen Merkmalen	123
Tabelle 3.3: Studien zur Beschäftigungswirkung des gesetzlichen Mindestlohns	125
Tabelle 3.4: Bestand der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen sowie Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresmonat	130
Tabelle 3.5: Anteile von Solo-Selbständigen an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen	155
Tabelle 4.1: Mindestlohnbedingter Aufzeichnungs- und Aufbewahrungsaufwand	180
Tabelle 4.2: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen	185
Tabelle 4.3: Inflationsbeitrag der Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen	186
Tabelle 4.4: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen differenziert nach West- und Ostdeutschland	188
Anhangtabelle A.1: Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und dem Tarifvertragsgesetz (TVG) in Euro pro Stunde, Stand: April 2023	227
Anhangtabelle A.2: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in West- und Ostdeutschland	228

Impressum:

Mindestlohnkommission

Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn
c/o Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
Nöldnerstraße 40-42
10317 Berlin
Tel. 030 51548 4194
geschaeftsstelle@mindestlohn-kommission.de
Internet: www.mindestlohn-kommission.de
Stand: April 2023

Gestaltung: eckedesign GmbH, 14057 Berlin
Druck: Bonifatius GmbH, 33042 Paderborn
ISBN: 978-3-88261-754-2
DOI: [doi.10.21934/MLK20230117](https://doi.org/10.21934/MLK20230117)

Zitervorschlag:

Mindestlohnkommission (2023): Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns.
Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin

