

*Der Partner in allen Fragen der Verkehrswirtschaft und Logistik*

In der Langen Else 2, 99098 Erfurt, Tel. 03 61 / 6 53 09 - 0, Fax 03 61 / 6 53 09 - 15

info@ltv-thueringen.de - www.ltv-thueringen.de

---

### Mindestlohnkommission: Mindestlohn soll in vier Stufen auf 10,45 Euro steigen

Nach einer Empfehlung der Mindestlohnkommission soll der gesetzliche Mindestlohn für alle in Deutschland tätigen Arbeitnehmer zum 1. Januar 2021 auf 9,50 Euro und zum 1. Juli 2021 auf 9,60 Euro pro Zeitstunde steigen. Zum 1. Januar 2022 soll eine weitere Erhöhung auf 9,82 Euro und zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro erfolgen.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Mindestlohnkommission hat sich im Rahmen ihres Beschlusses vom 30. Juni 2020 zur Anpassung des Mindestlohns dafür ausgesprochen, den gesetzlichen Mindestlohn von derzeit 9,35 Euro ab 1. Januar 2021 um 15 Cent auf 9,50 Euro und zum 1. Juli 2021 um 10 Cent auf 9,60 Euro zu erhöhen. Zum 1. Januar 2022 soll zudem eine weitere Erhöhung um 22 Cent auf 9,82 Euro und zum 1. Juli 2020 um weitere 63 Cent auf 10,45 Euro erfolgen [Anlage 1].

Im Rahmen ihrer Gesamtabwägung prüft die von der Bundesregierung eingerichtete Kommission alle zwei Jahre, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Schutz der Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen und Beschäftigung nicht zu gefährden. Hierbei orientiert sich das aus Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Wissenschaft zusammengesetzte neunköpfige Gremium am Tarifindex des Statistischen Bundesamtes, der die Tarifsteigerungen der vergangenen zwei Jahre abbildet.

Darüber hinaus hat die Kommission den gesetzlichen Auftrag, die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung im Zusammenhang mit bestimmten Branchen und Regionen sowie auf die Produktivität zu bewerten. Die Ergebnisse werden der Bundesregierung in einem Bericht [Anlage 2] zur Verfügung gestellt.

Die von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene Anpassung des Mindestlohns kann die Bundesregierung nunmehr durch Rechtsverordnung für alle Arbeitnehmer für verbindlich erklären.

Anlage 1 und 2

**Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG**

**Beschluss**

Die Mindestlohnkommission hat in ihrer Sitzung vom 30. Juni 2020 einstimmig beschlossen, den gesetzlichen Mindestlohn in folgenden Stufen zu erhöhen:

Zum 01.01.2021	9,50 Euro
Zum 01.07.2021	9,60 Euro
Zum 01.01.2022	9,82 Euro
Zum 01.07.2022	10,45 Euro,

jeweils brutto je Zeitstunde.

**Begründung**

Die Mindestlohnkommission prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Bei der Festsetzung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns orientiert sie sich nachlaufend an der Tarifentwicklung. Die vorliegenden Erkenntnisse zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die im Mindestlohngesetz genannten Kriterien hat die Kommission im Rahmen ihres Dritten Berichts an die Bundesregierung, der gemeinsam mit diesem Beschluss veröffentlicht wird, umfassend dokumentiert.

Die Beschlussfassung fällt in diesem Jahr in eine Zeit großer Unsicherheit angesichts der Corona-Pandemie und deren wirtschaftlichen Folgen. Für das Gesamtjahr 2020 wird gesamtwirtschaftlich eine deutliche Rezession erwartet, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Branchen gibt. Für das Jahr 2021 gehen die aktuellen Prognosen von einer wirtschaftlichen Erholung aus. Ab 2022 ist eine Rückkehr auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts von vor der Pandemie zu erwarten.

Die Anpassung lässt laufende Tarifverträge im Wesentlichen unberührt. Durch die frühzeitige Ankündigung der einzelnen Anpassungsstufen bis ins Jahr 2022 haben die Tarifvertragsparteien zudem die Möglichkeit, die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns bei der Fortentwicklung ihrer Tarifverträge zu berücksichtigen.

Die vorliegenden wissenschaftlichen Evaluationsstudien kommen für die Mindestlohneinführung zu dem Ergebnis, dass es bislang nur geringe negative Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung gab. Diese betrafen unmittelbar nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 vorrangig die ausschließlich geringfügige Beschäftigung („Minijobs“). Die nachfolgenden Erhöhungen des Mindestlohns hatten keine statistisch messbaren Auswirkungen auf die Beschäftigung. Die nun beschlossene vierstufige Erhöhung des Mindestlohns dient dazu, die

Lohnkostensteigerungen für die betroffenen Betriebe vor dem Hintergrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen Krise tragfähig zu verteilen.

Der heutige Beschluss zur Erhöhung des Mindestlohns soll zu fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen beitragen, indem er einem Verdrängungswettbewerb durch niedrigste Arbeitsentgelte entgegenwirkt. Für Betriebe, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Löhnen auf Mindestlohniveau beschäftigen, bedeutet ein höherer gesetzlicher Mindestlohn steigende Lohn- und damit Produktionskosten. Die vorliegenden Evaluationsergebnisse zeigen, dass es den Betrieben ganz überwiegend gelungen ist, sich an das höhere Lohnkostenniveau anzupassen und keine grundsätzlich nachteiligen Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbssituation zu beobachten sind.

Für die Orientierung an der nachlaufenden Tarifentwicklung stützt sich die Mindestlohnkommission auf den Tarifindex des Statistischen Bundesamts. Konkret werden entsprechend der Definition des gesetzlichen Mindestlohns als Stundenlohn die tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen als Basis herangezogen.

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Erkenntnisse zur Beschäftigungs- und Wettbewerbssituation hält es die Mindestlohnkommission im Rahmen einer Gesamtabwägung für vertretbar, den Mindestlohn in diesen Stufen und in diesem Umfang zu erhöhen, um den Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wirksam zu verbessern.

Einzelne Gesichtspunkte wurden in der Kommission unterschiedlich diskutiert und bewertet. Im Ergebnis hält die Kommission die beschlossene stufenweise Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns im Rahmen der im Gesetz vorgeschriebenen Gesamtabwägung für angemessen. Bei künftigen Entscheidungen wird die Kommission erneut prüfen, welche Höhe des gesetzlichen Mindestlohns im Rahmen der Gesamtabwägung mit Blick auf die im Mindestlohngesetz genannten Kriterien tragfähig ist.

Die Mindestlohnkommission hat die Möglichkeit zur Durchführung einer Anhörung nach § 10 Abs. 3 MiLoG genutzt. Die Stellungnahmen sind in einem Ergänzungsband zum Dritten Bericht der Mindestlohnkommission enthalten.

Berlin, 30. Juni 2020

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

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



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

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



# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>Die Kommission</b>	<b>7</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<b>1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen</b>	<b>19</b>
1.1 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission	19
1.2 Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns	20
1.3 Das wirtschaftliche Umfeld in der Berichtsperiode	21
1.4 Mindestlöhne im internationalen Kontext	22
1.5 Theoretische und methodische Grundlagen der Mindestlohnevaluation	24
1.6 Datenbasis	29
1.7 Beauftragte Forschungsprojekte und Expertisen 2018 bis 2020	41
<b>2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer</b>	<b>45</b>
2.1 Verdienste	45
2.2 Mindestlohnverstöße und -kontrolle	57
2.3 Mindestlohn und soziale Sicherung	74
<b>3 Mindestlohn und Beschäftigung</b>	<b>83</b>
3.1 Beschäftigungsentwicklung	83
3.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit	105
3.3 Arbeitszeit	109
3.4 Offene Stellen	116
3.5 Aus- und Weiterbildung sowie Praktika	119
3.6 Selbständigkeit	124
<b>4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen</b>	<b>131</b>
4.1 Arbeitskosten und Produktivität	135
4.2 Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand	140
4.3 Investitionen	143

4.4	Preise	144
4.5	Privater Konsum	149
4.6	Ertragslage und Gewinne	151
4.7	Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität	153
<b>5</b>	<b>Forschungsperspektiven</b>	<b>159</b>
<b>6</b>	<b>Literatur</b>	<b>165</b>
<b>7</b>	<b>Anhang</b>	<b>181</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>185</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>187</b>
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>189</b>

# Vorwort

Seit dem Jahr 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Bei seiner Einführung betrug die Höhe 8,50 Euro pro Stunde. Nach Erhöhungen in den vergangenen Jahren beträgt der Mindestlohn aktuell 9,35 Euro pro Stunde.

Die Mindestlohnkommission beschließt in diesem Jahr turnusgemäß 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 Dritten Bericht nach.

Der Betrachtungszeitraum des vorliegenden Berichts endet mit dem Ablauf des Jahres 2019. Er dokumentiert somit die wissenschaftlichen Befunde zur Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 sowie zu den beiden Mindestloohnerhöhungen zum 1. Januar 2017 und 1. Januar 2019. 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.

Die Veröffentlichung des Dritten Berichts fällt in eine Zeit großer Unsicherheit angesichts der Corona-Pandemie und deren wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Folgen. Es sind derzeit allerdings keine Aussagen darüber möglich, welche Auswirkungen der gesetzliche Mindestlohn in einer solchen Ausnahmesituation auf Verdienste, Beschäftigung und Wettbewerb haben wird. Dafür liegen die erforderlichen Daten noch nicht vor. Die Mindestlohnkommission wird die Entwicklungen aber aufmerksam verfolgen, durch Forschungsprojekte aufarbeiten und die Erkenntnisse in ihrem nächsten Bericht berücksichtigen.

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 2020 durchgeführten schriftlichen Anhörung abgegeben haben. Die Stellungnahmen sind in einem Ergänzungsband zu diesem Bericht dokumentiert.

Berlin, im Juni 2020

Jan Zilius (Vorsitzender)



# 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:

- » Jan Zilius, Vorsitzender

Für die 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 Arbeitgeber:

- » Brigitte Faust, Präsidentin der Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss (ANG)
- » 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
- » Dr. Claudia Weinkopf, Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, und Leiterin der Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“ im IAQ

Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn

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



# Zusammenfassung

- 1 Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Über die Anpassung seiner Höhe beschließt die Mindestlohnkommission. Zudem hat die Mindestlohnkommission den gesetzlichen Auftrag, einen Bericht über die Auswirkungen des Mindestlohns zu erstellen. Dabei sollen der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität Berücksichtigung finden.
- 2 Der Bericht der Mindestlohnkommission blickt zurück auf die beobachtbaren Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Der vorliegende Bericht dokumentiert somit den aktuellen Kenntnisstand zur Einführung und zu den beiden Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns. Der Betrachtungszeitraum endet mit Ablauf des Jahres 2019, wodurch die wirtschaftliche Krise infolge der Corona-Pandemie außerhalb des Berichtszeitraums liegt. Insofern sind keine Aussagen dazu möglich, welche Auswirkungen der gesetzliche Mindestlohn in einer solchen Ausnahmesituation auf Verdienste, Beschäftigung und den Wettbewerb hat.
- 3 Aus theoretischer Perspektive ist die Wirkung von Mindestlöhnen nicht eindeutig. Je nach zugrunde gelegtem Modell bzw. den Modellannahmen können Mindestlöhne negative, positive oder neutrale Effekte haben. Nach rund fünf Jahren seit Inkrafttreten des gesetzlichen Mindestlohns liegen inzwischen zahlreiche empirische Analysen vor. Die vorliegenden Erkenntnisse decken insofern nicht nur die kurzfristigen, sondern auch die mittelfristigen Wirkungen ab. Die Studien stützen sich auf deskriptive Auswertungen und auf Kausalanalysen. Die deutlichsten Effekte auf der Ebene der Beschäftigten und der Betriebe lassen sich für die Zeit unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns erkennen. Infolge der Mindestlohnanpassungen sind hingegen kaum zusätzliche Effekte zu verzeichnen. Die Einführung sowie die ersten Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns fanden in einem insgesamt günstigen wirtschaftlichen Umfeld statt.
- 4 Wie bei allen Evaluationen steht auch die Mindestlohnforschung vor der Herausforderung, auf Basis vorhandener Daten die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne, Beschäftigung und eine Vielzahl anderer Bereiche identifizieren zu können. Dies betrifft zum einen die Herausforderung, die Wirkung des Mindestlohns von weiteren Einflussfaktoren, wie der Konjunktur oder sonstigen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen, isolieren zu können. 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.

## Mindestlohn und Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

- 5 Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat zu deutlichen Steigerungen des Stundenlohns am unteren Rand der Lohnverteilung geführt. Beschäftigte im Mindestlohnbereich verzeichneten zwischen 2014 und 2018 laut Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes einen Zuwachs beim Stundenlohn von insgesamt 21,8 Prozent. Bezogen auf alle Beschäftigten lag der Anstieg in diesen vier Jahren bei 11,4 Prozent. Ein überdurchschnittlicher Anstieg war in erster Linie nach der Mindestlohneinführung in den

Jahren 2015 und 2016 zu beobachten. Für die Folgejahre ab dem Jahr 2017 lagen die Zuwächse in etwa in der Größenordnung der allgemeinen Lohnentwicklung.

- 6 Für die Bruttomonatslöhne zeigen sich je nach Beschäftigungsform sehr unterschiedliche Entwicklungen. Insgesamt sind die Bruttomonatslöhne von Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, laut VSE zwischen 2014 und 2018 um insgesamt 10,8 Prozent und damit etwa halb so stark gestiegen wie die Stundenlöhne. Dieses Ergebnis ist maßgeblich auf die geringe Veränderung der Monatslöhne bei geringfügig Beschäftigten zurückzuführen, die rund die Hälfte der Beschäftigten ausmachen, die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Für Vollzeitbeschäftigte lag der Anstieg der Monatslöhne dagegen nahe an der Entwicklung der Stundenlöhne. Ähnliches gilt für Teilzeitbeschäftigte. Ein wesentlicher Grund liegt in der Entwicklung der Arbeitszeit. Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist die durchschnittliche Arbeitszeit vor allem bei geringfügig Beschäftigten stark zurückgegangen. Damit haben die gestiegenen Stundenlöhne für diese Gruppe häufig nicht zu höheren Monatslöhnen geführt.
- 7 Der Mindestlohn hat die Struktur der Lohnverteilung verändert. Zum einen ist eine Stauchung (Kompression) der Lohnverteilung zu beobachten. Nach der Einführung des Mindestlohns hat sich eine stark besetzte Lohnklasse am oder knapp oberhalb vom Mindestlohn gebildet. Zum anderen kann es sogenannte Kaminzug- oder Spillover-Effekte geben. Diese liegen vor, wenn durch die Einführung des Mindestlohns auch Löhne oberhalb des Mindestlohnniveaus steigen. Eine Reihe von Befunden spricht dafür, dass es diese Kaminzug- oder Spillover-Effekte gab, andere Studien sprechen dagegen. Da die mindestlohnbedingten Lohnanstiege im untersten Lohnbereich überdurchschnittlich hoch waren, hat sich der Lohnabstand zu höheren Lohnbereichen verringert. Zur Entwicklung des Niedriglohnssektors sind die vorliegenden Zahlen uneinheitlich. In manchen Datensätzen wird aktuell ein leichter Rückgang, in anderen keine Veränderung beobachtet.
- 8 Trotz erheblicher Lohnzuwächse gibt es weiterhin Defizite bei der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns. Dies verdeutlichen unter anderem die Kontrollen des Zolls, dessen Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Überwachung des Mindestlohns zuständig ist. Im Jahr 2019 wurden 55.141 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geprüft. Davon war für rund 36 Tsd. vorrangig das Mindestlohngesetz einschlägig. Im Jahr 2019 wurden 6.732 Ermittlungsverfahren wegen eines Verstoßes gegen das Mindestlohngesetz eingeleitet. Von den Ermittlungsverfahren entfiel jeweils rund die Hälfte auf die nicht oder nicht fristgerechte Bezahlung des Mindestlohns (3.011) sowie auf Verstöße gegen die Dokumentationspflichten (3.594). Aus Sicht der Mindestlohnkommission sind Mindestlohnverstöße nicht akzeptabel. Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission weiterhin wichtig, dass der Zoll bei seinen Kontrollen stärker diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nimmt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besonders hohe Relevanz hat. Eine hohe Kontrolldichte und verdachtsunabhängige Kontrollen in diesen vom Mindestlohn besonders betroffenen Bereichen leisten einen wichtigen Beitrag dazu, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zügig aufgedeckt und geahndet werden.
- 9 Zollprüfungen und qualitative Studien haben verschiedene Vorgehensweisen zur Umgehung des Mindestlohns identifiziert. Dazu zählen unter anderem die unkorrekte oder gar nicht durchgeführte Erfassung der Arbeitszeit sowie unrealistisch hohe Leistungsvorgaben. Zudem wurden die ungerechtfertigte Anrechnung von Kost und Logis auf den Mindestlohn, die unzulässige Verrechnung der Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen, die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen und Scheinselbstständigkeit beobachtet. Explizit vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns sind nach Einschätzung des Zolls sowie der vorliegenden qualitativen Studien inzwischen kaum noch anzutreffen. Von den genannten Praktiken ist insbesondere die nicht korrekte Erfassung der Arbeitszeit 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. Die verfügbaren Daten lassen keine Aussagen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Schwarzarbeit zu.

- 10** Die Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zeigen sich selten im vereinbarten Stundenlohn. Dementsprechend sind die vorhandenen und häufig zitierten Zahlen sowohl der Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes als auch des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) für die Frage, wie viele Beschäftigte auf Basis bezahlter oder vereinbarter Stunden mutmaßlich noch immer unterhalb des Mindestlohns verdienen, nur begrenzt aussagekräftig. 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.
- 11** 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 kommen zu dem Ergebnis, dass lediglich rund 15 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnbereich die richtige Höhe des Mindestlohns kennen. Rund 40 Prozent kennen die ungefähre Höhe des Mindestlohns innerhalb einer Bandbreite von 50 Cent um den tatsächlichen Wert herum. Als zentrales Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales neben Online-Informationen eine telefonische Mindestlohn-Hotline eingerichtet, bei der monatlich rund 700 Anrufe eingehen. Rund die Hälfte der Anrufe stammt von Betrieben oder Steuerberatungsbüros, rund ein Drittel von Beschäftigten. Am häufigsten erkundigen sich Anrufende nach den Regelungen zu Praktika, zur Lohn- und Gehaltsberechnung sowie dem persönlichen Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes. Aus Sicht der Mindestlohnkommission ist es eine wichtige Voraussetzung für die Einhaltung des Mindestlohns, dass Betriebe und Beschäftigte dessen aktuelle Höhe kennen.
- 12** Die Zahl der sogenannten Aufstockerinnen und Aufstocker, d. h. der Beschäftigten, die trotz Erwerbstätigkeit Arbeitslosengeld II erhalten, ist mit der Einführung und den anschließenden Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns nur geringfügig mehr als im Durchschnitt der Vorjahre zurückgegangen. Dass es zu keiner deutlicheren Reduzierung dieser Personengruppe kam, zeigt die beschränkte Wirkung des Mindestlohns auf die Reduzierung von Erwerbsarmut und ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der ergänzende Arbeitslosengeld-II-Bezug vor allem aus der häufig relativ geringen Wochenarbeitszeit sowie der Zahl nicht erwerbstätiger Haushaltsmitglieder, zumeist Kinder, resultiert. Zudem können hohe Wohnkosten vor allem in Ballungsgebieten trotz des Mindestlohns eine Bedürftigkeit begründen. Nur rund 3 Prozent aller erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher sind alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, für die der Mindestlohn seiner Bemessung nach dazu geeignet ist, nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein. Dementsprechend fällt der Rückgang der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher in Single-Haushalten und in Paar-Haushalten ohne Kinder unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stärker aus als bei Haushalten mit Kindern. Im Hinblick auf die Armutsgefährdung zeigt sich ein ähnliches Muster. Auch hier ist der Mindestlohn nur begrenzt geeignet, die Armutsrisiken in

Haushalten zu reduzieren. Von den Beschäftigten, die im Jahr 2018 bis zum Mindestlohn verdienten, lebten rund 28 Prozent in armutsgefährdeten Haushalten.

- 13** Im Kontext der Einführung des Mindestlohns wurden dessen Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung diskutiert. Der Mindestlohn kann über die Entgeltentwicklung Einfluss auf die Rentenentwicklung nehmen. Allerdings ist der mindestlohninduzierte Anstieg der Rentenbeiträge im Vergleich zur gesamten Beitragssumme gering, wodurch sich kaum tatsächliche Wirkungen beobachten lassen. Zudem werden mögliche Auswirkungen des Mindestlohns auf den aktuellen Rentenwert und auf den Beitragssatz durch den Mechanismus der Nachhaltigkeitsrücklage größtenteils kompensiert. Auf individueller Ebene können sich die Rentenanwartschaften der Versicherten, je nachdem, wie deutlich sie vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten, erhöhen. Die Rentenanwartschaften von Versicherten liegen selbst bei langjähriger Vollzeitbeschäftigung mit einem Verdienst in Höhe des Mindestlohns unter dem Niveau der Grundsicherung im Alter. Bei der Interpretation der Ergebnisse auf individueller Ebene ist zu beachten, dass mit Blick auf die Armutsgefährdung nicht die individuelle Situation, sondern der Haushaltskontext von Bedeutung ist.

## Mindestlohn und Beschäftigung

- 14** Die Gesamtbeschäftigung hat seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kontinuierlich zugenommen. Hinter dieser Gesamtentwicklung zeigen sich jedoch Unterschiede je nach Beschäftigungsform sowie für hoch und wenig vom Mindestlohn betroffene Wirtschaftszweige. Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ist im Jahr 2015 stark und in den Folgejahren stetig zurückgegangen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist im Berichtszeitraum kontinuierlich gewachsen. Die Beschäftigung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen nahm unmittelbar nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stärker zu als in den wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen. Dieses Bild hat sich in der mittleren Frist umgekehrt. Seit Mitte des Jahres 2016 liegen die Wachstumsraten der Beschäftigung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen unter denjenigen der vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweige. Untersuchungen zum kausalen Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung verdeutlichen, dass der Mindestlohn einen Rückgang der Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten zur Folge hatte. Dieser Effekt übersetzte sich, im Vergleich zu einer Situation ohne Mindestlohn, in einen leichten Rückgang bei der Gesamtanzahl der Beschäftigungsverhältnisse, die aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und ausschließlich geringfügiger Beschäftigung bestehen. Auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hatte der gesetzliche Mindestlohn dagegen keinen statistisch signifikanten bzw. lediglich einen geringen Effekt, der je nach Studie positiv oder negativ ausfällt. Diese Ergebnisse gelten sowohl für die kurze Frist nach der Einführung des Mindestlohns als auch für die mittlere Frist nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns.
- 15** Einzelne Untersuchungsergebnisse weisen darauf hin, dass der Beschäftigungsrückgang vor allem in Regionen mit geringem Wirtschaftswachstum vor Einführung des Mindestlohns festzustellen ist. Es bleibt abzuwarten, wie sich der Mindestlohn auf die Beschäftigungsentwicklung in der derzeitigen Rezession auswirken wird. Der Mindestlohn hatte keinen Effekt auf den Anteil von routineintensiven Tätigkeiten, die automatisiert werden können. Die Befürchtung, dass sich die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns negativ auf die Entwicklung von Einfach Tätigkeiten auswirkt, bestätigt sich somit bisher nicht. Die Arbeitslosigkeit war seit dem Jahr 2015 weiter rückläufig. Es fand kein verstärkter Zugang in Arbeitslosigkeit von Beschäftigten aus Wirtschaftszweigen statt, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hoch betroffen waren. Auch

kausale Wirkungsanalysen zeigen keinen statistisch signifikanten Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

- 16** In Unternehmensbefragungen sowie qualitativen Studien stellen die Reduktion der Arbeitszeit, z. B. infolge der Reduzierung von Öffnungszeiten, und die Arbeitsverdichtung wesentliche Anpassungsreaktionen auf die Einführung des Mindestlohns dar. In deskriptiven Auswertungen zeigt sich im Vergleich der Jahre 2014 und 2018 vor allem bei geringfügig Beschäftigten ein deutlicher Rückgang der Arbeitszeit, der es oftmals ermöglicht haben dürfte, bei gestiegenen Stundenlöhnen innerhalb der Verdienstgrenzen einer geringfügigen Beschäftigung von 450 Euro pro Monat zu bleiben. Bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten ist hingegen kaum ein Rückgang der Arbeitszeiten zu beobachten. Die vorliegenden kausalen Wirkungsstudien ermitteln übereinstimmend lediglich für das Jahr 2015 einen mindestlohnbedingten Rückgang bei der vereinbarten Arbeitszeit. Ergebnisse für die Folgejahre sowie für die tatsächlichen Arbeitsstunden und für Überstunden sind uneinheitlich.
- 17** Die Anzahl der gemeldeten offenen Stellen hat sich weiterhin positiv entwickelt. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in Ostdeutschland ist der Anstieg jedoch deutlich geringer ausgefallen als in der Gesamtwirtschaft. Inzwischen verfügbare Wirkungsstudien zeigen gleichwohl keinen statistisch signifikanten kausalen Einfluss des Mindestlohns auf die Anzahl der offenen Stellen. Einige Befunde deuten darauf hin, dass sich die Anforderungen der Arbeitgeber an die Qualifikation und Kenntnisse der Bewerberinnen und Bewerber bei Neueinstellungen im Mindestlohnbereich erhöht haben.
- 18** Hinsichtlich des betrieblichen Ausbildungsgeschehens sowie der betrieblichen Weiterbildung sind keine mindestlohnbedingten Veränderungen erkennbar. Die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber für betriebliche Ausbildungsplätze ist seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht rückläufig. Zu den Auswirkungen auf Praktika liegen keine kausalen Studien vor. Die Entwicklung bei der Anzahl an Praktika zeigt keine auffälligen Veränderungen seit der Mindestlohneinführung. Allerdings gibt es Hinweise auf Verschiebungen zwischen verschiedenen Arten von Praktika, insbesondere hin zu kürzeren sowie zu Pflichtpraktika, und auf einen stärkeren Anstieg der Praktikumsvergütungen im Vergleich zu den Jahren vor Einführung des Mindestlohns. Die mit dem Mindestlohngesetz eingeführten differenzierten Regelungen für unterschiedliche Arten von Praktika haben für Unsicherheit und erheblichen Beratungsbedarf bei Arbeitgebern, Beschäftigten sowie Studierenden gesorgt.
- 19** Solo-Selbständigkeit kann eine Alternative zur abhängigen Beschäftigung darstellen. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen lag der Anteil an solo-selbständigen Personen im Jahr 2014 bei rund 11 Prozent und in der Gesamtwirtschaft bei rund 6 Prozent. Kausalanalysen deuten darauf hin, dass die Solo-Selbständigkeit aufgrund der Einführung des Mindestlohns zurückgegangen ist. Gerade in Regionen und Wirtschaftszweigen, in denen vor der Einführung des Mindestlohns niedrige Durchschnittslöhne beobachtbar waren, wurde Solo-Selbständigkeit im Vergleich zu abhängiger Beschäftigung unattraktiver. Während in den Wirtschaftsgruppen des Handels und des verarbeitenden Gewerbes kein statistisch signifikanter Mindestlohneffekt eintrat, war in den Wirtschaftsgruppen des Dienstleistungssektors ein Anstieg der Solo-Selbständigkeit zu verzeichnen.

## Mindestlohn und Wettbewerb

- 20** Zum Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn ergeben sich je nach Datensatz unterschiedliche Ergebnisse mit Anteilen von 12 bis 37 Prozent. Ein Betrieb gilt dabei als betroffen, wenn

mindestens ein Beschäftigter vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde brutto erhielt. Insbesondere kleine Betriebe weisen einen hohen Anteil von Beschäftigten auf, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Mit steigender Betriebsgröße sinkt der Anteil betroffener Betriebe. Überdurchschnittlich häufig betroffen waren Betriebe in Ostdeutschland sowie im Dienstleistungsbereich. In betroffenen Betrieben sind die Bruttolohnsumme je Beschäftigtem und damit die Monatslöhne nach der Einführung des Mindestlohns stärker gestiegen als in nicht betroffenen Betrieben. Nach der ersten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns haben die Lohnkosten in den betroffenen Betrieben ebenfalls überdurchschnittlich zugenommen, wenngleich weniger stark als bei dessen Einführung.

- 21** Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keine messbaren Auswirkungen auf gängige Wettbewerbsindikatoren wie Arbeitskosten, Lohnstückkosten, Produktivität und Gewinne zu beobachten. Dies liegt maßgeblich darin begründet, dass der gesetzliche Mindestlohn nur einen begrenzten Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme hatte. Schätzungen des Statistischen Bundesamtes gehen unter der Annahme, dass alle anspruchsberechtigten Beschäftigten den Mindestlohn erhalten und sich keine Veränderungen bei der Arbeitszeit ergeben haben, von einem mindestlohninduzierten Anstieg der Lohnsumme um 0,43 Prozent für das Jahr 2015 sowie um 0,07 Prozent für das Jahr 2017 infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro aus.
- 22** Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden die Dokumentationspflichten der Arbeitsgeberinnen und Arbeitgeber hinsichtlich der Arbeitszeit ausgeweitet. Dies betrifft bestimmte Wirtschaftszweige und branchenunabhängig rund 6,65 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Aufgrund des Mindestlohngesetzes unterliegen nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zusätzlich rund 1,95 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse der Dokumentationspflicht. Dies entspricht rund 6 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland. Im Rahmen der Verdiensterhebungen (VE) des Statistischen Bundesamtes wurden die Betriebe unter anderem zu einem möglichen Mehraufwand durch die gesetzliche Aufzeichnungspflicht befragt. Im Jahr 2015 stuften 42 Prozent der Betriebe, bei denen der Mindestlohn nach eigenem Bekunden betriebliche Anpassungsmaßnahmen auslöste, den Mehraufwand durch die Aufzeichnungspflichten als erheblich ein. 43 Prozent stuften den Mehraufwand als gering ein, 13 Prozent sahen keinen Mehraufwand. Eine qualitative Studie legt nahe, dass sich die Dokumentationspflichten inzwischen weitgehend eingespielt haben. Eine umfangreiche Quantifizierung des Mehraufwands findet derzeit im Rahmen eines Forschungsprojekts des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales statt, dessen Ergebnisse in die Gesamtevaluation des Mindestlohngesetzes Ende des Jahres 2020 einfließen sollen. In der Diskussion um den Erfüllungsaufwand ist die im Mindestlohngesetz verankerte Dokumentationspflicht von den Regelungen des Arbeitszeitgesetzes zu trennen, das bereits zuvor galt, dessen Anforderungen im Zuge der Umsetzung der Dokumentationspflicht aber offenbar stärker in den Fokus der Betriebe rückten. Dies betrifft beispielsweise die Beachtung der täglichen Höchstarbeitszeit und die Dokumentation von Überstunden. Aus Sicht des Zolls sind die Dokumentationspflichten notwendig, damit der gesetzliche Kontrollauftrag erfüllt werden kann. Sie können zudem dazu beitragen, den Beschäftigten bei Bedarf die Durchsetzung ihrer Ansprüche auf Bezahlung der geleisteten Arbeit zu erleichtern.
- 23** Der Mindestlohn führte auf Basis der vorliegenden Daten im Jahr seiner Einführung zu einem Rückgang der betrieblichen Sachkapitalinvestitionen, während das Investitionsverhalten späterer Jahre nicht mehr durch den Mindestlohn beeinflusst wurde. Dies gilt für die Gesamtinvestitionen wie für die Erweiterungsinvestitionen. Das Investitionsniveau ist in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben generell deutlich niedriger als in anderen Betrieben. Im Zuge der Mindestlohneinführung sind kaum Auswirkungen auf die Produktivität, definiert als Umsatz pro Beschäftigtem, erkennbar, während sich nach der Mindestlohnerhöhung ein leicht-

ter Rückgang für Ostdeutschland zeigt. Es zeigt sich auch eine mindestlohnbedingte Zunahme der Mobilität von Beschäftigten hin zu produktiveren Betrieben, wobei gleichzeitig eine Zunahme von Betriebsschließungen bei Kleinstbetrieben zu beobachten ist. Studien, die auf der Befragung von Beschäftigten basieren, ermitteln mitunter eine leichte Zunahme der Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten, die vom Mindestlohn profitiert haben. Qualitative Studien zeigen mitunter eine Unzufriedenheit bei Beschäftigten mit Stundenlöhnen knapp oberhalb des Mindestlohns, deren Löhne nicht im gleichen Maße angehoben wurden. Gleichzeitig hätten die Anforderungen an diese Personengruppe sowie deren Arbeitsbelastung zugenommen.

- 24** Gesamtwirtschaftlich ist seit dem Jahr 2014 eine positive Entwicklung der Unternehmensgewinne zu verzeichnen. In den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben fielen die Gewinne, definiert als Differenz zwischen Umsatz und den Hauptkostenbestandteilen Vorleistungen und Lohnkosten, im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 um etwa 12 Prozent niedriger aus als in nicht betroffenen Betrieben. Dies kann durch den mindestlohnbedingten Anstieg der Lohnkosten erklärt werden. Für die Mindestloohnerhöhungen sind keine statistisch signifikanten Auswirkungen feststellbar.
- 25** In Unternehmensbefragungen nennen Betriebe Preiserhöhungen als eine der häufigsten Anpassungsmaßnahmen, um auf Lohnkostenanstiege infolge des Mindestlohns zu reagieren. Vor allem im Jahr unmittelbar nach der Einführung des Mindestlohns lassen sich in Wirtschaftszweigen, die vom Mindestlohn hoch betroffen waren, bei deskriptiven Auswertungen teilweise überdurchschnittliche Preissteigerungen beobachten. In den Folgejahren sind solche Preisanstiege nicht mehr in diesem Umfang zu verzeichnen. Zu den Bereichen, in denen die Verbraucherpreise bis zum Jahr 2018 am stärksten zugenommen haben, zählen insbesondere Taxifahrten, Zeitungen und Zeitschriften sowie Obst und Gemüse. Der Preisanstieg in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ist dabei nicht ausschließlich auf den Mindestlohn, sondern auch auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in diesen Wirtschaftszweigen zurückzuführen. Die bislang einzige vorgelegte Kausalanalyse ermittelt einen mindestlohnbedingten Anstieg der Produzentenpreise infolge der Einführung des Mindestlohns.
- 26** Seit dem Jahr 2010 ist eine positive Entwicklung der privaten Nachfrage zu beobachten. Die Konsumquote, die das Verhältnis von Konsumausgaben zu Haushaltseinkommen wiedergibt, ist in Haushalten mit einem geringen Haushaltsnettoeinkommen am höchsten. In diesen Haushalten führt eine Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens zur relativ stärksten Konsumsteigerung. Das monatliche Haushaltsnettoeinkommen ist in Haushalten, die von der Einführung des Mindestlohns betroffen waren, im Vergleich zu nicht betroffenen Haushalten zwischen den Jahren 2014 und 2016 um etwa 4,3 Prozent bzw. 92 Euro stärker gestiegen. Die Erhöhung des Mindestlohns hatte hingegen keinen statistisch signifikanten zusätzlichen Effekt auf das Haushaltsnettoeinkommen.
- 27** Seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zeigt sich gesamtwirtschaftlich und in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen deskriptiv keine nennenswerte Veränderung in der Unternehmensdynamik oder der Wettbewerbsintensität. Es ist weder ein Anstieg von Marktaustritten in Form von Gewerbeabmeldungen oder Insolvenzen noch eine Zunahme an Gewerbeabmeldungen erkennbar. Zudem gibt es keine statistisch signifikanten Effekte des Mindestlohns auf das Outsourcing-, Ausgliederungs- oder Ausgründungsverhalten von Betrieben. Allerdings deuten kausale Wirkungsanalysen auf mindestlohnbedingte Schließungen von Kleinstbetrieben hin, deren Beschäftigte in größere Betriebe gewechselt sind.

## Forschungsperspektiven

- 28** Fünf Jahre nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns liegen inzwischen zahlreiche Forschungsarbeiten zu dessen Wirkungen vor. Die Mindestlohnkommission hat rund 20 Projekte in Auftrag gegeben, die auf der Website der Mindestlohnkommission abrufbar sind. Im vorliegenden Bericht hat die Mindestlohnkommission erneut Themen und Fragestellungen skizziert, die aus ihrer Sicht für künftige Forschungsarbeiten von Interesse sind. Dazu gehören zum einen die Fortführung und Vertiefung der diesem Bericht zugrunde liegenden zentralen Forschungsthemen, wie die Auswirkungen des Mindestlohns auf Löhne, Beschäftigung, Arbeitszeiten und Betriebe. Zum anderen sollte insbesondere die Frage der längerfristigen Wirkungen des Mindestlohns auf Kenngrößen, wie die Zusammensetzung der Beschäftigten in den Betrieben und deren Wettbewerbssituation, untersucht werden. Zudem bleibt die empirische Messung der Nichteinhaltung des Mindestlohns weiterhin eine Herausforderung. Hier wäre aus Sicht der Mindestlohnkommission eine Verbesserung der Datenbasis wünschenswert.
- 29** Die Mindestlohnkommission hat in ihrem Zweiten Bericht empfohlen, die Verfügbarkeit von amtlichen Daten zu Verdiensten und Arbeitszeiten zu verbessern. Sie begrüßt daher die Zusammenführung und Modifikation der bisherigen Verdienststrukturerhebung (VSE), der Verdiensterhebung (VE) und der Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) des Statistischen Bundesamtes zu einer einheitlichen Verdiensterhebung ab dem Jahr 2022.

# 1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen



# 1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

## 1.1 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission

- 30** Mit dem Mindestlohngesetz, das als Teil des Tarifautonomiestärkungsgesetzes am 3. Juli 2014 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und am 16. August 2014 in Kraft getreten ist, 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 zweimal 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. Der zweite Beschluss der Mindestlohnkommission vom 26. Juni 2018 sah eine zweistufige Anpassung vor, die von der Bundesregierung mit dem Erlass einer Rechtsverordnung vom 13. November 2018 umgesetzt wurde. Zum 1. Januar 2019 ist der gesetzliche Mindestlohn auf 9,19 Euro pro Stunde gestiegen, zum 1. Januar 2020 auf 9,35 Euro pro Stunde. Bis spätestens 30. Juni 2020 hat die Mindestlohnkommission turnusgemäß erneut über eine Anpassung der Höhe des Mindestlohns zu beschließen.
- 31** 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.
- 32** 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 Bericht nach.
- 33** Die Beschlusskompetenz der Mindestlohnkommission betrifft ausschließlich die Höhe des Mindestlohns. Die Kommission hat diesbezüglich einen stundenbezogenen Bruttomindestlohn festzusetzen. Ihre Aufgabe ist es nicht, Strukturentscheidungen des Mindestlohngesetzes zu verändern, beispielsweise durch eine Differenzierung der Höhe des Mindestlohns für bestimmte Branchen, Regionen, Tätigkeiten oder Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

## 1.2 Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns

- 34** 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.
- 35** Zudem waren für eine dreijährige Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2017 abweichende Regelungen im Rahmen eines bundesweit geltenden Tarifvertrags repräsentativer Tarifvertragsparteien möglich. Ab dem 1. Januar 2017 mussten solche abweichenden Regelungen einen Stundenlohn von mindestens 8,50 Euro vorsehen (§ 24 Abs. 1 MiLoG). Zu den Branchen, die von dieser Übergangsregelung Gebrauch machten und ab dem 1. Januar 2015 allgemeinverbindliche tarifliche Mindestlöhne von zunächst weniger als 8,50 Euro pro Stunde vorsahen, gehörten die Fleischindustrie, das Frisörhandwerk, die Land- und Forstwirtschaft/Gartenbau sowie – nur in Ostdeutschland – die Arbeitnehmerüberlassung, Textil und Bekleidung sowie Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft. Für Zeitungszustellerinnen und -zusteller waren die Abweichungen durch das Mindestlohngesetz (§ 24 Abs. 2 MiLoG) festgelegt (vgl. Anhangtabelle A.1).
- 36** Insgesamt war die Zahl der Beschäftigten begrenzt, die von diesen branchenspezifischen Übergangsregelungen betroffen waren. Allerdings lassen sich die Branchen, für die Übergangsregelungen galten, in den verfügbaren Daten nicht exakt abgrenzen. Auf Basis der Verdiensterhebung (VE) 2015 schätzt das Statistische Bundesamt mit den entsprechenden Vorbehalten bei der Interpretation der Daten, dass im April 2015 rund 115 Tsd. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro unter die tariflichen Übergangsregelungen fielen; zudem gab es rund 80 Tsd. Zeitungszustellerinnen und -zusteller mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro. Diese wurden über die Klassifikation der Berufe (KldB) als Helferinnen und Helfer bei Post- und Zustelldiensten (KldB 51321) abgegrenzt. Für die Jahre 2016 und 2017 schätzt das Statistische Bundesamt die entsprechenden Zahlen auf jeweils rund 65 Tsd. Beschäftigte in Branchen mit tariflicher Übergangsregelung und auf rund 85 Tsd. bzw. 50 Tsd. Zeitungszustellerinnen und -zusteller.
- 37** Neben dem gesetzlichen Mindestlohn gab es zum 1. Juni 2020 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.2). Die Branchenmindestlöhne liegen alle, mitunter deutlich, oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Zusätzlich gibt es in einigen Bundesländern sogenannte Vergabemindestlöhne oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, welche die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer ihren Beschäftigten bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen bezahlen müssen.

### 1.3 Das wirtschaftliche Umfeld in der Berichtsperiode

- 38** Die wirtschaftliche Lage in Deutschland war seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durch eine robuste konjunkturelle Entwicklung bei weiterhin stabilem Wachstum, einem hohen Beschäftigungsstand, relativ geringer Arbeitslosigkeit und niedriger Inflation gekennzeichnet. Die Einführung sowie die erste Erhöhung des Mindestlohns fanden somit in einem insgesamt günstigen wirtschaftlichen Umfeld statt. Der Mindestlohn hat in Deutschland noch keinen vollen Konjunkturzyklus durchlaufen. Seit dem zweiten Halbjahr 2018 hat sich die Konjunktur bis Ende des Jahres 2019 abgekühlt. Die Einschränkungen infolge der Corona-Pandemie haben bereits im ersten Quartal 2020 zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 2,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahresquartal geführt. Für das zweite Quartal 2020 wird ein noch deutlicherer Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung erwartet. Für das Gesamtjahr 2020 wird gesamtwirtschaftlich ebenfalls eine deutliche Rezession prognostiziert, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Branchen gibt. Die Prognosen sind noch stärker als sonst mit einer hohen Unsicherheit angesichts der weiteren Entwicklung des Infektionsgeschehens sowie der damit einhergehenden Einschränkungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens behaftet und dürften sich bereits bei Drucklegung dieses Berichts wieder verändert haben. Die hier genannten Einschätzungen beziehen sich auf die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung von Ende April 2020 (BMW i 2020). Diese ist somit aktueller als die Prognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), die von Anfang April 2020 stammt, und die Projektionen des Sachverständigenrates (2020) von Ende März 2020.
- 39** In den Jahren 2014 bis 2018 ist das Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zum Vorjahr real um jeweils zwischen 1,5 und 2,5 Prozent gestiegen. Im Jahr 2019 waren es 0,5 Prozent (Tabelle 1.1). Für das Jahr 2020 geht die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts für das Gesamtjahr 2020 von 6,3 Prozent aus. Für das Jahr 2021 rechnet die Bundesregierung mit einem Anstieg um 5,2 Prozent. Bis zum Jahr 2018 entsprach das Wachstum in Deutschland in etwa dem Durchschnitt des gesamten Euroraums. Im Jahr 2019 lag das Wachstum im Euroraum dagegen mit 1,2 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland.
- 40** Zwischen den Jahren 2014 bis 2018 stieg die Anzahl der Erwerbstätigen von 42,7 auf 44,9 Mio. Personen. Im Jahr 2019 waren 45,3 Mio. Personen erwerbstätig (Tabelle 1.1). Für das Jahr 2020 geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in seiner aktuellsten Prognose von Ende April 2020 davon aus, dass die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt 2020 um 470 Tsd. im Vergleich zum Vorjahr sinken wird. Für die Anzahl der Arbeitslosen wird ein Anstieg um 520 Tsd. im Vergleich zum Vorjahr erwartet (Weber et al. 2020).
- 41** Die Verbraucherpreise sind in den Jahren 2015 und 2016 um 0,3 bzw. 0,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. In den Jahren 2017 und 2018 lag der Anstieg bei 1,5 bzw. 1,8 Prozent, im Jahr 2019 bei 1,4 Prozent (Tabelle 1.1). Somit lagen die gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungen in den Jahren 2015 und 2016 deutlich unter, in den Jahren 2017 bis 2019 hingegen dicht an dem von der Europäischen Zentralbank verfolgten Zielbereich von unter, aber nahe 2 Prozent (Europäische Zentralbank 2011: 69). Für die Jahre 2020 und 2021 rechnet die Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprojektion mit einem durchschnittlichen Anstieg der Verbraucherpreise um 0,5 Prozent im Jahr 2020 und um 1,5 Prozent im Jahr 2021. Die Inflation ist von Bedeutung für die Frage, wie sich der reale Wert des gesetzlichen Mindestlohns entwickelt. Börschlein und Bossler (2019: 3) kommen bei ihren Berechnungen mit Preisen des Jahres 2014 zu dem Ergebnis, dass der reale Wert des Mindestlohns zwischen den Jahren 2015 und 2019 um insgesamt rund 3 Prozent gestiegen sei.

**Tabelle 1.1: Konjunkturindikatoren für die Jahre 2014 bis 2019**

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

Anmerkung: Die Arbeitslosenquote bezieht sich auf registrierte Arbeitslose (in Prozent).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), Sachverständigenrat (2020).

## 1.4 Mindestlöhne im internationalen Kontext

- 42** International gibt es in rund 90 Prozent aller Länder einen gesetzlich geregelten Mindestlohn (Tijdens 2017; Dickens 2015; ILO 2012). Von den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben einschließlich Deutschland 21 einen nationalen Mindestlohn. Lediglich in den skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland und Schweden sowie in Österreich, Italien und Zypern gibt es keinen flächendeckenden Mindestlohn, sondern ausschließlich sektorale Mindestlöhne, die in der Regel durch Tarifverträge festgelegt werden. In Österreich und Zypern gibt es allerdings gesetzliche Mindestlöhne für bestimmte Berufsgruppen (Lübker und Schulten 2018; Eurofound 2019). In Österreich betrifft dies unter anderem haushaltsnahe Dienstleistungen und in Zypern beispielweise Hilfskräfte im Erziehungs- und Pflegebereich. Das inzwischen aus der EU ausgetretene Vereinigte Königreich hat ebenfalls einen gesetzlichen Mindestlohn. 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 (Visser 2019; Eurofound 2017, 2019; Arpaia et al. 2017; Schulten 2014).
- 43** Die Höhe der Mindestlöhne differiert international sowie innerhalb der EU erheblich zwischen den Ländern (Schulten und Lübker 2020). 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 2020 zwischen 1,87 Euro pro Stunde in Bulgarien und 12,38 Euro pro Stunde in Luxemburg (Abbildung 1.1). Wenn zur Berücksichtigung von unterschiedlichen Preisniveaus und – bei Ländern außerhalb der Eurozone – von Wechselkurseffekten die Mindestlöhne in Kaufkraftstandards (KKS) umgerechnet werden, reicht die Spanne der Mindestlöhne von 3,18 KKS in Lettland bis 9,03 KKS in Luxemburg (ebd.).
- 44** 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 2018 von 41 Prozent in Spanien bis 62 Prozent in Frankreich. Für Deutschland ergab sich ein Wert von 46 Prozent (Abbildung 1.2). Bei der Einführung des Mindestlohns im

**Abbildung 1.1: Gesetzliche Mindestlöhne in Mitgliedsländern der Europäischen Union in Euro zum 1. Januar 2020**



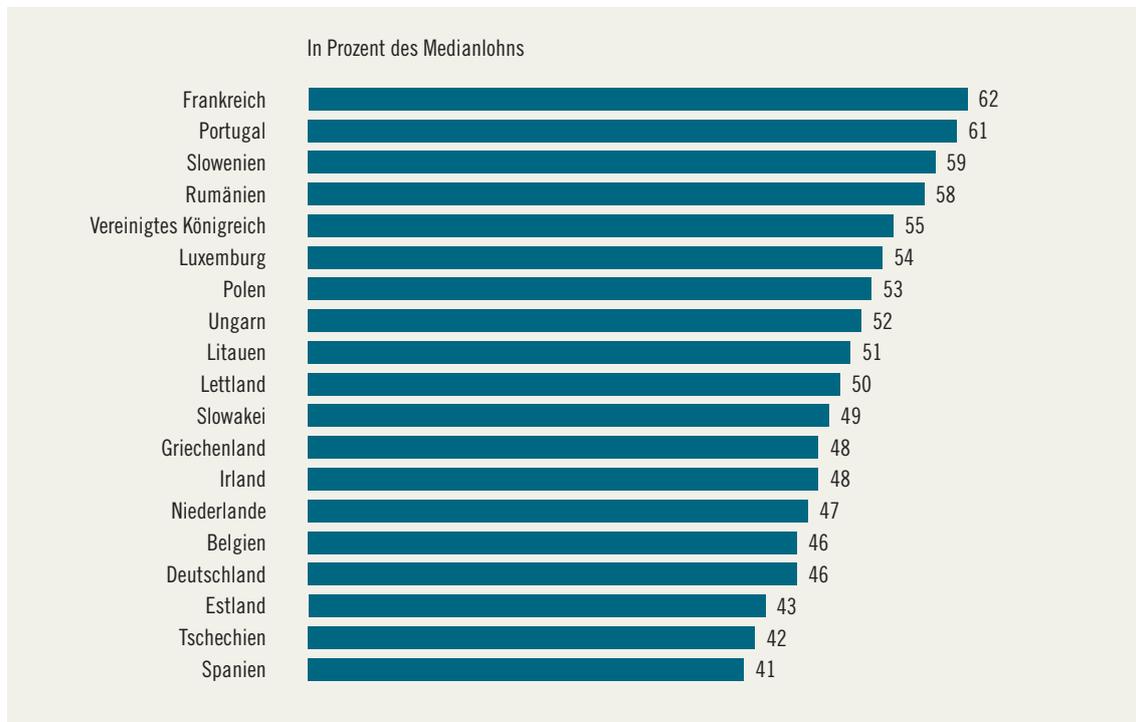
Anmerkung: Umrechnung in Euro anhand des Durchschnittskurses des Jahres 2019.  
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank.

Jahr 2015 betrug der Wert für Deutschland 48 Prozent (OECD 2019).<sup>1</sup> Der Rückgang des Kaitz-Index resultiert rechnerisch daraus, dass der Mindestlohn weniger stark gestiegen ist als der Medianlohn für Vollzeitbeschäftigte.

- 45 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 Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten, im Durchschnitt geringer sind als diejenigen der Vollzeitbeschäftigten. Dies ist neben Deutschland auch in den meisten anderen europäischen Ländern der Fall. Ausgehend von einem Medianstundenlohn von 17,10 Euro für alle Beschäftigten (Vollzeit-, Teilzeit- und ausschließlich geringfügig Beschäftigte) im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) (Fedorets et al. 2020: 93), dessen Daten von der OECD für die Berechnung des Kaitz-Index für Deutschland genutzt werden, ergibt sich ein Kaitz-Index für das Jahr 2018 von rund 52 Prozent. Im Jahr 2015 waren es 53 Prozent (Mindestlohnkommission 2018: 22). 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, die Niederlande oder das Vereinigte Königreich, eine bessere Position im Ranking der Länder einnehmen (Eurostat 2017).

<sup>1</sup> 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).

**Abbildung 1.2: Mindestlohniveau (Kaitz-Index) für Vollzeitbeschäftigte in Mitgliedsländern der Europäischen Union im Jahr 2018**



Anmerkung: Keine Werte für Bulgarien, Kroatien und Malta, da diese nicht der OECD angehören. Das Vereinigte Königreich war 2018 noch Mitglied der EU.  
Quelle: OECD (2019).

## 1.5 Theoretische und methodische Grundlagen der Mindestlohnevaluation

- 46** 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.
- 47** 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.
- 48** 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 beispiels-

weise 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 niedrigeren Beschäftigungsniveau führt. Ein Mindestlohn kann in einer solchen Situation zu einer Erhöhung des Beschäftigungsniveaus führen (Manning 2013; Boeri und van Ours 2013; Brochu und Green 2013; Dube et al. 2016; Flinn 2010). Die internationale Mindestlohnforschung hat sich in diesem Kontext zunehmend der Analyse von Anpassungsmechanismen jenseits des Beschäftigungsniveaus zugewandt. So wurden und werden vermehrt Auswirkungen auf andere Größen wie Arbeitszeiten, Preise oder Gewinne analysiert (Schmitt 2015; Hirsch et al. 2015; OECD 2015; Low Pay Commission 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).

- 49 Eine andere Perspektive haben keynesianisch geprägte Theorien (Heise und Pusch 2019; 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. Damit entstehen Handlungsspielräume für Unternehmen beispielsweise bei der Preissetzung. Ein steigender Mindestlohn hat somit über zunehmende Einkommen eine positive Auswirkung auf die private Nachfrage und damit auch auf die Produktion sowie das Wirtschaftswachstum. Gesamtwirtschaftlich kann es durch Mindestlohnanstiege zugleich zu Preissteigerungen kommen, die die private Nachfrage dämpfen können. Die Wirkung des Mindestlohns auf das Beschäftigungsniveau hängt dementsprechend davon ab, wie sich der Einkommens- zum Preiseffekt verhält.
- 50 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. 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, 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 1).

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

Für die Evaluation kausaler Effekte des Mindestlohns werden in Deutschland überwiegend zwei Varianten des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes angewendet. Der erste Ansatz nutzt die Variation in der Mindestlohn Betroffenheit zwischen verschiedenen Regionen, Branchen, Betrieben oder Berufsgruppen. Beispielsweise werden beim regionalen Ansatz Regionen mit unterschiedlichen Betroffenheitsgraden („Bite“) des Mindestlohns verglichen (Card 1992; Stewart 2002; Dolton et al. 2015). 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 Entwicklungen, z. B. im Beschäftigungsniveau, als kausale Wirkung des Mindestlohns interpretieren werden können. Denkbar ist zudem, Betriebe mit einem hohen Anteil von Beschäftigten im Mindestlohnbereich mit Betrieben zu vergleichen, die relativ wenige oder keine Beschäftigten im Mindestlohnbereich haben (Card und Krueger 1994). Hierbei müssen andere Einflussfaktoren methodisch kontrolliert werden, um eine Aussage über die Kausalwirkung des Mindestlohns treffen zu können. Für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland wurden bislang sowohl Unterschiede in der Relevanz des Mindestlohns für verschiedene Regionen (vgl. z. B. Pestel et al. 2020; Bachmann et al. 2020; Garloff 2019; Schmitz 2019; Bonin et al. 2018), Branchen (vgl. z. B. Lubczyk et al. 2020; Bonin et al. 2018), Berufsgruppen (Friedrich 2020) sowie für Betriebe (vgl. z. B. Bossler et al. 2020; Bossler und Gerner 2019; Bossler et al. 2018; Bellmann et al. 2017a) genutzt.

Im weitesten Sinne können internationale Querschnittsvergleiche von Ländern mit unterschiedlichen Mindestlohnhöhen für einen regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatz genutzt 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.

Als zweiter Ansatz zur Evaluation der Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns kann der Vergleich von Beschäftigten, die vor der Mindestlohneinführung weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, mit Beschäftigten, die knapp über 8,50 Euro pro Stunde erhielten, dienen. Ein solches Vorgehen wurde beispielsweise in Großbritannien (Stewart 2004a, b) und bei der Evaluation der deutschen Branchenmindestlöhne angewandt (IAB/RWI/ISG 2011; IAW 2011a, b). Für die Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns kam diese Methode bislang unter anderem in den Studien von Schröder et al. (2020a), Bachmann et al. (2020), Burauel et al. (2018), Bruckmeier und Becker (2018), Bonin et al. (2018) sowie Pusch und Rehm (2017a, 2017b) zum Einsatz. 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.).

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 entwickeln. 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. z. B. Bossler und Westermeier 2019; Brewer et al. 2019; Brewer et al. 2018).

- 51** 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. 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 Abschätzung der makroökonomischen Wirkungen des Mindestlohns genutzt (Braun et al. 2017; Herr et al. 2017; vgl. Zusammenfassung in Mindestlohnkommission 2018: 127ff.). Simulationsmodelle sind zudem geeignet, um auf Basis bestimmter Annahmen die zukünftige Entwicklung einzelner Parameter in den Sozialversicherungssystemen zu berechnen. In dieser Form bedürfen die Modelle weniger theoretischer Annahmen und können beispielsweise die komplexen Wechselwirkungen zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung abbilden (Ehrentraut et al. 2019).
- 52** 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

zwar nicht repräsentativ, geben aber Aufschluss über Beweggründe und Kontextfaktoren der jeweiligen Verhaltensweisen, die in quantitativen Studien nicht beleuchtet werden können. Zu solchen qualitativen Studien zählen im Kontext der Mindestlohnevaluation unter anderem die Studien von Koch et al. (2020), Bosch et al. (2019), Koch et al. (2018) und Glemser et al. (2017). Die Studie von Koch et al. (2020) basiert auf insgesamt 135 leitfadengestützten Interviews mit vom Mindestlohn betroffenen Betrieben, Beschäftigten und Betriebsräten in zehn unterschiedlichen, vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen.

### » Info-Box 2: Schriftliche Anhörung

Die Mindestlohnkommission kann entsprechend § 10 Abs. 3 S. 1 MiLoG Anhörungen zu den Auswirkungen und der Anpassung 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 2020 eine schriftliche Anhörung durchgeführt. Dazu haben folgende Organisationen bzw. Personen auf Einladung der Mindestlohnkommission eine Stellungnahme abgegeben (Nennung in alphabetischer Reihenfolge):

- » Prof. Dr. Peter Bofinger, Universität Würzburg, Lehrstuhl für VWL, Geld und internationale Wirtschaftsbeziehungen
- » Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen
- » Bundesverband Druck und Medien (bdm)
- » Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW)
- » Bundesverband der Systemgastronomie (BdS)
- » Bundesverband Taxi und Mietwagen
- » Deutscher Caritasverband (DCV)
- » Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- » Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)
- » Diakonie Deutschland
- » freier Zusammenschluss von student\*innenschaften (fzs)
- » Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA)
- » Handelsverband Deutschland (HDE)
- » Institut der deutschen Wirtschaft (IW)
- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
- » Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)/Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
- » Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB)
- » Prof. Dr. Nicole Mayer-Ahuja, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität
- » Sozialverband Deutschland (SoVD)
- » Sozialverband VdK Deutschland (VdK)
- » Verband der Bayerischen Wirtschaft (vbw)

- » Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD)
- » Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (VSW)

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 findet nicht statt.

## 1.6 Datenbasis

- 53** 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.<sup>2</sup> 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 2017, während andere die Effekte bis ins Jahr 2019 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 2019 vor.
- 54** 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 Arbeitszeiten – sind dabei näher zu definieren (vgl. Rdnr. 67). Zusätzlich wurden im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) in den Erhebungen der Jahre 2017 und 2018 Beschäftigte im unteren Lohnbereich erstmals direkt nach ihrem Stundenlohn befragt (Schröder et al. 2020b, vgl. auch Abschnitt 1.6.2).
- 55** 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 Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die höchsten Anteile an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro aufwiesen. Diese werden im Bericht als vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige bezeichnet und ausgewiesen. Die Abgrenzung der Wirtschaftszweige ist in Info-Box 3 beschrieben.

<sup>2</sup> Vgl. vom Berge et al. (2014) für einen breiten Überblick über grundsätzlich in Betracht kommende Datensätze sowie deren Einschränkungen und Potenziale.

### › Info-Box 3: Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige

Für eine Reihe von Analysen werden im Rahmen dieses Berichts Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit betrachtet. Entsprechend 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. Dabei wurden Beschäftigungsverhältnisse von Personen ab 18 Jahren berücksichtigt, 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“).

Die höchsten Anteile von Beschäftigungsverhältnissen, die im Jahr 2014 Stundenlöhne unter 8,50 Euro aufwiesen, fanden sich im Taxigewerbe, im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen sowie in der Gastronomie (Tabelle 1.2). 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. Während die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns damit in einigen Wirtschaftszweigen eine hohe Relevanz hatte, gab es im Jahr 2014 eine große Anzahl an Wirtschaftszweigen, in denen Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro nahezu keine Rolle spielten. So lag beispielsweise im Hoch- und Tiefbau, im Maschinenbau, in der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen sowie in der Erbringung von Finanzdienstleistungen und in der öffentlichen Verwaltung der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro bei jeweils 2 Prozent oder darunter. In die Liste wurden zusätzlich die privaten Haushalte mit Hauspersonal aufgenommen. Diese werden von der VSE nicht erfasst. Die Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit weist die privaten Haushalte mit Hauspersonal jedoch als einen der Wirtschaftszweige mit der höchsten Betroffenheit von Niedriglöhnen aus (Frank und Grimm 2010: 28ff.).

In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen wurden im Jahr 2014 rund 61 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse von Frauen ausgeübt. Gleichzeitig kamen Stundenlöhne unter 8,50 Euro bei Frauen in diesen Wirtschaftszweigen nicht überproportional häufig vor, sondern entsprachen mit 63 Prozent in etwa ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung (Mindestlohnkommission 2018: 169).

Für die Feststellung der Betroffenheit von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist maßgeblich, wie hoch der Anteil an Beschäftigten mit Verdiensten unterhalb der neuen Lohnuntergrenze vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war. Die VSE 2018 erlaubt aufgrund ihrer Stichprobengröße erstmals nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine erneute Ermittlung dieser Anteile. In der rechten Spalte von Tabelle 1.2 werden daher die Anteile der Beschäftigten ausgewiesen, die im Jahr 2018 weniger als 8,89 Euro pro Stunde verdienten. Um nicht nur die Beschäftigten zu erfassen, die weniger als den Mindestlohn erhielten, sondern auch diejenigen, die im Bereich des im Jahr 2018 geltenden Mindestlohns von 8,84 Euro pro Stunde ver-

**Tabelle 1.2: Wirtschaftszweige mit dem höchsten Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014 und ihr Anteil an Beschäftigungsverhältnissen am Mindestlohn im Jahr 2018**

Wirtschaftszweige	2014		2018	
	Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt	Anteil Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlohn unter 8,50 Euro	Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt	Anteil Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlohn unter 8,89 Euro
	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
Betrieb von Taxis	121	69,6	126	37,8
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	84	56,7	85	23,3
Gastronomie	1.119	51,5	1.287	16,2
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	440	40,1	470	15,9
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	436	35,9	460	13,3
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	318	34,1	308	8,9
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	235	33,6	266	11,8
Beherbergung	434	32,6	459	8,3
Private Wach- und Sicherheitsdienste	160	32,0	202	5,5
Herstellung von Back- und Teigwaren	306	30,8	305	9,5
Call Center	109	29,9	122	9,1
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	51	27,9	49	13,6
Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen	212	26,6	287	11,8
Werbung	164	24,6	177	12,1
Hausmeisterdienste	98	23,1	123	3,2
Reparatur von Gebrauchsgütern	29	22,1	27	7,5
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	150	21,9	132	9,6
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	2.644	21,8	2.796	8,5
Schlachten und Fleischverarbeitung	172	19,2	194	8,2
Private Haushalte mit Haushaltspersonal	k. A.	k. A.	k.A.	k.A.
<b>Summe der hoch betroffenen Wirtschaftszweige</b>	<b>7.283</b>	<b>32,0</b>	<b>7.876</b>	<b>11,4</b>
<b>Gesamtwirtschaft</b>	<b>35.258</b>	<b>11,3</b>	<b>37.669</b>	<b>3,7</b>

Anmerkung: Der Untersuchung von Späth et al. (2018) zufolge macht die Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft und der Gastronomie einen Anteil an allen Beschäftigungsverhältnissen von rund 10 Prozent aus (Späth et al. 2018: 33). Die Saisonbeschäftigung wird von der VSE vermutlich untererfasst, da der Monat April als Berichtsmonat der VSE kein Hochsaisonmonat ist (Späth et al. 2018: 66).  
Quelle: Verdienststrukturerhebungen (VSE) 2014 und 2018, eigene Berechnungen.

dienten, wurden zum Mindestlohnbetrag fünf Cent hinzuaddiert. Es zeigt sich, dass der Anteil der Beschäftigten im Mindestlohnbereich in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zwischen den Jahren 2014 und 2018 deutlich von 32 auf 11,4 Prozent gesunken ist. Mit Ausnahme der Hausmeisterdienste weisen alle von der Einführung des Mindestlohns hoch betroffenen Wirtschaftszweige auch im Jahr 2018 überdurchschnittlich hohe Anteile an Beschäftigten im Mindestlohnbereich auf.

Aufgrund des Auslaufens der Übergangsregelung aus § 24 Abs. 1 MiLoG zum Ende des Jahres 2017 hat sich die Zusammenstellung der hoch betroffenen Wirtschaftszweige im Vergleich zum Ersten und Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2016, 2018) leicht verändert. In diesen Berichten wurden die Wirtschaftszweige, welche die von der Übergangsregelung umfassten Branchen abbilden, nicht den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zugerechnet, selbst wenn sie für das Jahr 2014 hohe Anteile an Beschäftigten mit Verdiensten unter 8,50 Euro pro Stunde aufwiesen, da für sie der gesetzliche Mindestlohn während der Übergangsregelung nicht galt. Inzwischen ist der Zeitraum, für den der gesetzliche Mindestlohn auch für diese Branchen gilt, länger als der Zeitraum der Übergangsregelung. Deshalb wurde die Rangfolge der 20 Wirtschaftszweige für den vorliegenden Bericht neu berechnet. Dadurch sind die Bereiche „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“, „Schlachten und Fleischverarbeitung“ sowie „Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen“ neu hinzugekommen. Der letztgenannte Wirtschaftszweig umfasst neben den ehemaligen Ausnahmestellen „Frisör- und Kosmetiksalons“ sowie „Wäscherei und chemische Reinigung“ auch andere Dienstleistungen wie „Bestattungswesen“ und „Saunas, Solarien, Bäder“. Für die im vorliegenden Bericht wiedergegebenen Zeitreihen ab dem Jahr 2014 wurden die Auswertungen rückwirkend auf die neue Basis umgestellt. Daraus resultierende Veränderungen der Werte im Vergleich zu früheren Berichten sind vernachlässigbar.

### 1.6.1 Zentrale Datenquellen

- 56** 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 Arbeitgebenden 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 Arbeitgebenden Stornierungen sowie Korrekturen nach sich ziehen und stabile statistische Ergebnisse daher erfahrungsgemäß erst nach Ablauf von sechs Monaten erzielt werden können.
- 57** Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** stellt eine Reihe von relevanten Datensätzen für wissenschaftliche Analysen zum Mindestlohn zur Verfügung. 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) sowie Pestel et al. (2020) 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 2020; Ahlfeldt et al. 2018). Problematisch ist an den IEB, dass Angaben zu den geleisteten Stunden nicht erfasst werden, sodass lediglich eine sehr grobe Unterscheidung nach Vollzeit, Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung möglich ist. 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 bislang unter anderem zur Analyse der Armutsgefährdung (Bruckmeier und Becker 2018), der Stundenlöhne und 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 2019) 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. 2020; Bossler et al. 2018; Bellmann et al. 2018, 2017b; Bossler und Hohenanner 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).

- » Linked-Employer-Employee-Daten des IAB (LIAB): Bei den LIAB handelt es sich um integrierte Betriebs- und Personendatensätze, die Personeninformationen aus den IEB sowie Betriebsinformationen aus den jährlichen Befragungen des IAB-Betriebspanels kombinieren (Schmidlein et al. 2019). Die LIAB ermöglichen damit eine simultane Analyse der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes.
- » 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.

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

- » Verdienststrukturerhebung (VSE): Die VSE ist die wichtigste amtliche Erhebung zu Monatsverdiensten und Arbeitszeiten in Deutschland, die eine Berechnung von Stundenlöhnen erlaubt. Sie wird alle vier Jahre von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt. Für die teilnehmenden Betriebe besteht eine Auskunftspflicht. Die jüngsten beiden Erhebungen fanden im Jahr 2014 (VSE 2014), also unmittelbar vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, und im Jahr 2018 (VSE 2018) statt. Sie umfassen jeweils rund 60 Tsd. Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und liefern detaillierte Daten zu Lohnbestandteilen und Arbeitszeiten für rund 1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse (Statistisches Bundesamt 2016c). Der Datensatz der VSE 2018 soll demnächst in den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder veröffentlicht werden. Das Statistische Bundesamt hat der Mindestlohnkommission einige Ergebnisse vorab zur Verfügung gestellt.
- » Verdiensterhebungen 2015, 2016, 2017 und 2019 (VE 2015, VE 2016, VE 2017 und VE 2019): Um Daten nach der Einführung und den Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns in Jahren, in denen es keine VSE gab, 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 zudem eine Empfehlung der Mindestlohnkommission umgesetzt (Mindestlohnkommission 2018: 38). Die VE 2015, 2016, 2017 und 2019 stützen sich auf Daten von jeweils rund 6 bis 8 Tsd. Betrieben.
- » Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE): Die VVE wird ebenfalls von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt und liefert auf Basis einer verpflichtenden Erhebung bei rund 40 Tsd. Betrieben mit Ausnahme der Landwirtschaft quartalsweise aggregierte Daten zur Lohnentwicklung, die nach verschiedenen Beschäftigtengruppen und Wirtschaftszweigen differenziert werden können. Sie umfasst grundsätzlich Betriebe mit mindestens zehn Beschäftigten, in einigen Wirtschaftszweigen außerdem Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten (Statistisches Bundesamt 2019e).<sup>3</sup> Die VVE

<sup>3</sup> In den folgenden Branchen werden Betriebe mit fünf und mehr Beschäftigten befragt: Vorbereitende Baustellenarbeiten, Einzelhandel, Beherbergung, Gastronomie, Grundstücks- und Wohnungswesen, Rechts- und Steuerberatung, Wirtschafts-

wird insbesondere für die Beobachtung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung herangezogen. Für wissenschaftliche Evaluationsanalysen ist sie, aufgrund der nur aggregiert und nicht auf betrieblicher Ebene vorliegenden Daten, nur bedingt verwendbar. Zudem stellt die fehlende Berücksichtigung von Betrieben mit weniger als fünf bzw. zehn Beschäftigten eine Einschränkung dar.

- 59** 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 ab 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. 2020a). 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).
- 60** Darüber hinaus stellt das Statistische Bundesamt Daten für eine Vielzahl anderer Größen zur Verfügung, die im Kontext der Mindestlohnevaluation von Interesse sind. Dazu zählen beispielsweise Daten zu Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen sowie Insolvenzen, zur Preisentwicklung oder zu weiteren Indikatoren wie der gesamtwirtschaftlichen Produktivität oder privaten Konsumausgaben (vgl. Kapitel 4).
- 61** 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. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, mit detaillierter Erfassung von Angaben zur beruflichen Haupttätigkeit.<sup>4</sup> 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. 2020b). 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

prüfung, Architektur und Ingenieurbüros, Dienstleistungen des Sports, Interessenvertretungen und religiöse Vereinigungen, sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen.

<sup>4</sup> 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.

Grundlage (z. B. Bachmann et al. 2020; Schröder et al. 2020a; Burauel et al. 2018; Bonin et al. 2018; Pusch 2018; Grabka und Schröder 2018; Caliendo et al. 2018).

- 62** Das **Mannheimer Unternehmenspanel (MUP)** ist ein seit dem Jahr 1992 am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) aufbereiteter und gepflegter Panel-Datensatz für Unternehmen mit Sitz in Deutschland. Das MUP stellt die hinsichtlich der Beobachtungszahl umfangreichste Unternehmensdatenbank in Deutschland außerhalb der amtlichen Statistik dar. Es enthält Informationen zu mehr als 8 Mio. Unternehmen, die in Deutschland wirtschaftsaktiv sind oder in der Vergangenheit waren, darunter rund 3 Mio., die derzeit 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. Die Studie von Lubczyk et al. (2020) hat auf Basis des MUP die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Solo-Selbständigkeit analysiert.
- 63** 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 arbeiten. Die Befragung ist als Panel angelegt. Nach Befragungen in den Jahren 2015, 2017 und 2019 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. Des Weiteren kommt das **Nationale Bildungspanel (NEPS)** für Analysen in Betracht. Das NEPS umfasst mehrere Startkohorten, von Neugeborenen bis hin zu Erwachsenen, um eine große Bandbreite an bildungsbezogenen Fragestellungen untersuchen zu können (Blossfeld et al. 2011). Ausgehend von einer Anfangskohorte werden Personen über einen längeren Zeitraum hinweg wiederholt befragt. Das größte Analysepotenzial für die Evaluation des Mindestlohns dürfte die Startkohorte 6 „Erwachsene“ (NEPS-SC6) besitzen, die Personen der Geburtsjahrgänge 1944 bis 1986 umfasst (Bachmann et al. 2018: 22ff.). Auf Basis dieser Startkohorte können beispielsweise Übergänge am Arbeitsmarkt oder die Teilnahme an Weiterbildung untersucht werden.
- 64** In den deskriptiven Analysen des vorliegenden Berichts wird das Bundesland Berlin Ostdeutschland zugeordnet. Lediglich in der VVE wird das Land Berlin in den Publikationen des Statistischen Bundesamtes Westdeutschland zugeordnet und als „Früheres Bundesgebiet (einschließlich Berlin)“ oder „Neue Länder (ohne Berlin)“ bezeichnet (Statistisches Bundesamt 2019d).

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

- 65** 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.<sup>5</sup> Die verpflichtende VSE wird im Abstand von vier Jahren

<sup>5</sup> 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,

durchgeführt. Die beiden für die Mindestlohnforschung relevanten Jahre sind 2014 und 2018. Für die Jahre 2015 bis 2017 sowie für das Jahr 2019 wurden zusätzliche VE durchgeführt, bei denen die Teilnahme für Betriebe jedoch freiwillig war und deren Stichprobenumfänge wesentlich niedriger ausfielen als bei den VSE. Das SOEP erhebt jährlich Daten, wobei die aktuellste im Frühjahr 2020 zur Verfügung stehende Erhebungswelle Informationen für das Jahr 2018 bereitstellt.

**66** 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 zu 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. Kausale Wirkungsstudien sind bislang nur auf Basis des SOEP möglich, da die VE nicht als Panel im Längsschnitt vorliegen. Dies wird sich durch die Neukonzeption der verschiedenen Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes künftig ändern (vgl. Rdnr. 70). 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).

**67** Die Unterschiede zwischen VE/VSE und SOEP lassen sich grob zwei Bereichen zuordnen: erstens der Perspektive der Erhebungen und zweitens den abgefragten Sachverhalten, insbesondere zu Verdiensten und Arbeitszeiten:

- » 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 eine verpflichtende Erhebung ist, sind die Teilnahmen an der VE<sup>6</sup> und am

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. 57).

<sup>6</sup> In der VE 2015 machten 6.143 Betriebe verwertbare Angaben zu den Verdiensten und Arbeitszeiten von 69.900 Beschäftigungsverhältnissen. Bei insgesamt rund 52 Tsd. angeschriebenen Betrieben lag die Teilnahme- bzw. Rücklaufquote bei 12,8 Prozent (Statistisches Bundesamt 2017b). In der VE 2016 machten 7.210 Betriebe verwertbare Angaben über 68.615 Beschäftigungsverhältnisse. Bei 125 Tsd. angeschriebenen Betrieben lag die Teilnahme- bzw. Rücklaufquote bei 6,3 Prozent (Statistisches Bundesamt 2017c). Im Jahr 2017 machten 8.295 Betriebe verwertbare Angaben zu 76.326 Beschäftigungsverhältnissen. Bei etwa 58 Tsd. angeschriebenen Betrieben ergab sich eine Teilnahme- bzw. Rücklaufquote von 14,8 Prozent (Statistisches Bundesamt 2018a). Im Jahr 2019 machten 6.999 Betriebe verwertbare Angaben zu 70.821 Beschäftigungs-

SOEP<sup>7</sup> freiwillig. Beide Erhebungen haben grundsätzliche Einschränkungen. In VSE und VE ist nicht auszuschließen, dass Betriebe Unterschreitungen des Mindestlohns nicht berichten und somit der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns unterschätzt wird.<sup>8</sup> 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 berechnen in der Regel den Stundenlohn auf Basis der bezahlten Stunden pro Monat (ohne Überstunden). Falls diese Angabe nicht vorliegt, wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit verwendet und mit dem Faktor 4,345 multipliziert.<sup>9</sup> Als Zähler wird der Bruttomonatsverdienst (ohne Überstundenentgelt und ohne Zuschläge für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- oder Nachtarbeit) verwendet (Statistisches Bundesamt 2018a, 2017b, c; Bachmann et al. 2020; Dütsch et al. 2019).<sup>10</sup> 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).<sup>11</sup> 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. 2020b; Burauel et al. 2018). Genutzt wurden zudem schon Kombinationen aus vereinbarter und tatsächlicher Arbeitszeit.<sup>12</sup> In den Erhebungen des SOEP der Jahre 2017 und 2018 wurden zudem erstmals Bruttostundenlöhne direkt abgefragt. Dabei kamen leicht unterschiedliche Konzepte zum Einsatz (vgl. ausführlich Schröder

verhältnissen. Bei etwa 83 Tsd. angeschriebenen Betrieben ergab sich eine Teilnahme- bzw. Rücklaufquote von 8,7 Prozent. Das Statistische Bundesamt schätzt die Zusammensetzung der Betriebe, die an der Erhebung teilgenommen haben, durchaus als repräsentativ ein (Statistisches Bundesamt 2017b: 45). Dennoch deuten Auswertungen darauf hin, dass Betriebe, die vom Mindestlohn betroffen waren, sich tendenziell weniger häufig an der Erhebung beteiligten (Statistisches Bundesamt 2017c: 47). Die inzwischen vorliegenden 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 bzw. knapp oberhalb des Mindestlohns, geführt haben (Statistisches Bundesamt 2020a).

<sup>7</sup> Beim SOEP werden jedes Jahr mehr oder weniger die gleichen Personen befragt. 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 ist, stammt aus dem Jahr 1984 und umfasst westdeutsche Haushalte, das jüngste Sample ist die sogenannte IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (M1 und M2) mit der Ausweitung auf Geflüchtete (M3/M4).

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> In der VSE/VE werden ebenfalls Überstundenentgelte und Zuschläge erfasst. Allerdings lassen sich die Zuschläge nicht danach differenzieren, inwiefern sie auf den Mindestlohn anrechenbar sind (vgl. auch Rdnr. 126).

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

der et al. 2020b). Im Jahr 2018, auf das sich der vorliegende Bericht fokussiert, wurde erfragt: „Ist in Ihrem Arbeitsvertrag oder anderweitig ein Stundenlohn vereinbart?“ Darauf folgte die Frage: „Unabhängig davon, was in Ihrem Arbeitsvertrag vereinbart ist: Lag Ihr tatsächlicher Bruttostundenlohn im letzten Monat unter 10 Euro oder bei 10 Euro und darüber?“ Falls diese Frage mit „unter 10 Euro“ beantwortet wurde, folgte die Frage: „Wie hoch war Ihr tatsächlicher Bruttostundenlohn im letzten Monat?“ (Kantar Public 2019). Obwohl nach dem tatsächlichen Stundenlohn gefragt wurde, legen die Ergebnisse nahe, dass die Befragten eher ihren vereinbarten Stundenlohn angegeben haben. Der Mittelwert des direkt abgefragten Stundenlohns ist in beiden Jahren nahezu identisch und liegt näher am berechneten vereinbarten als am berechneten tatsächlichen Stundenlohn (Schröder et al. 2020b: 32). 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. Sie werden aber in Abschnitt 2.2.4 zur Nichteinhaltung des Mindestlohns berücksichtigt. 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).

- 68** Anders als in früheren Jahren sind VSE 2018 und SOEP 2018 hinsichtlich ihrer Grundgesamtheit relativ gut vergleichbar. Für das Jahr 2018 repräsentieren die in diesem Bericht dokumentierten Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes in der VSE eine Grundgesamtheit von rund 37,7 Mio. Beschäftigungsverhältnissen.<sup>13</sup> 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. 126). 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. 2020b: 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 liegen beide Datensätze nahe an der Anzahl von 38,7 Mio. abhängig Beschäftigten, welche die Bundesagentur für Arbeit (Stichtag: 30. April 2018, Beschäftigte ab 18 Jahre, ohne Auszubildende und ohne Beamte) ausweist. In früheren Jahren lag die jeweilige Grundgesamtheit deutlich weiter auseinander. Dies lag vor allem daran, dass im SOEP bei den bisherigen Auswertungen bis zum Jahr 2017 in der Regel alle Beschäftigten in Branchen mit Branchenmindestlöhnen, unabhängig von deren Höhe, ausgeschlossen wurden (für das Jahr 2016 vgl. Mindestlohnkommission 2018: 36). Zudem blieben Beschäftigte mit fehlenden Angaben zur Arbeitszeit unberücksichtigt. Beide Gruppen sind nun einbezogen. Beschäftigte mit fehlenden Angaben zur Arbeitszeit werden durch einen Korrekturfaktor berücksichtigt (Schröder et al. 2020b: 10ff.).
- 69** 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 abgegrenzt. 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 werden ebenfalls so weit wie möglich ausgeschlossen. 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

<sup>13</sup> Die Zahl weicht von der in der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes zu den vorläufigen Ergebnissen der VSE ab, da dort insbesondere Auszubildende und Beschäftigte unter 18 Jahren enthalten sind (Statistisches Bundesamt 2020a).

Jahren Anspruch auf den Mindestlohn haben, sofern sie über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen.<sup>14</sup> Ebenso finden Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen („1-Euro-Jobs“), Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe und in Werkstätten für Menschen mit Behinderung in den Analysen keine Berücksichtigung. Schließlich werden Personen in Altersteilzeit aufgrund der Schwierigkeiten bei der Berechnung des Stundenlohns nicht berücksichtigt.

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

	VSE/VE	SOEP
Lohn	Monatliches Gesamtbruttoentgelt im Berichtsmonat abzüglich Entgelte für Überstunden sowie Zuschläge für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- und Nachtarbeit.	Bruttoerwerbseinkommen (ohne Sonderzahlungen, inklusive Überstundenzuschlägen) 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	Anzahl der bezahlten monatlichen Arbeitsstunden im Berichtsmonat ohne Überstunden. Falls diese Angabe nicht vorliegt, wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit verwendet.	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	1. Halbjahr mit Schwerpunkt auf dem Monat April

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

### 1.6.3 Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Datenqualität

- 70** Die Mindestlohnkommission hat in ihrem letzten Bericht empfohlen, dass vom Statistischen Bundesamt statt der drei Datenprodukte Verdienststrukturerhebung (VSE), Verdiensterhebung (VE) und Vierteljährlicher Verdiensterhebung (VVE) eine einheitliche Basis für jährliche Daten zur Entwicklung von Verdiensten und Arbeitszeiten für den Zweck der Mindestlohnevaluation entwickelt und zur Verfügung gestellt werden sollte (Mindestlohnkommission 2018: 37f.). Das Gesetzgebungsverfahren zur entsprechenden Änderung des Gesetzes über die Statistik der Verdienste und Arbeitskosten (Verdienststatistikgesetz, VerdStatG) soll bis Sommer 2020 abgeschlossen sein. Es ist nun geplant, ab dem 1. Januar 2022 eine neue Verdiensterhebung einzuführen. Einmalig sollen zudem in Vorbereitung der neuen Erhebung für den Stichmonat April 2021 verpflichtend Daten zu Arbeitszeiten und Verdiensten erhoben werden.

<sup>14</sup> 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.

- 71** Für das Jahr 2020 wird es keine weitere freiwillige VE geben, da das Bundesstatistikgesetz (BStatG) eine weitere Erhebung nach § 7 nicht zulässt und andere Optionen für die Durchführung einer vergleichbaren Erhebung aufgrund des hohen Aufwands nicht in Betracht kommen. Dafür werden aber für den Monat April des Jahres 2021 Zahlen auf Basis der neu konzipierten Verdiensterhebung (vgl. Rdnr. 70) zur Verfügung stehen. Diese sollten für eine Berücksichtigung im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission möglichst bis zum Ende des Jahres 2021 vorliegen.
- 72** Die empirische Messung der Nichteinhaltung des Mindestlohns bleibt weiterhin eine Herausforderung. Die vorliegenden Befunde (vgl. z. B. Schröder et al. 2020b) 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. In diesem Sinne sollte mit Blick auf das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) geprüft werden, wie die Erhebung der Angaben zur Arbeitszeit verbessert werden kann. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) plant dazu ein Pilotprojekt, um die Arbeitszeit über die Wochen eines Monats hinweg genauer zu erfassen (Schröder et al. 2020b: 64).
- 73** Als weitere Maßnahme 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 VSE 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 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).

## 1.7 Beauftragte Forschungsprojekte und Expertisen 2018 bis 2020

- 74** In Vorbereitung des vorliegenden Dritten Berichts hat die Mindestlohnkommission eine Reihe von Forschungsprojekten und Expertisen beauftragt. 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 Kommission wider.
- 75** Als Studien wurden beauftragt:
- » RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten (Bachmann et al. 2020)
  - » Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Pestel et al. 2020)
  - » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen (Bossler et al. 2020)

- » Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und SOKO Institut: Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns (Koch et al. 2020)
- » Ipsos: Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns (Ipsos 2020)
- » Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Solo-Selbständigkeit (Lubczyk et al. 2020)
- » Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Evaluation Office Caliendo: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, Konsum- und Sparverhalten (Schröder et al. 2020a)
- » Prognos: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung (Ehrentraut et al. 2019)
- » Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG): Analysepotenzial von Daten der amtlichen Wirtschaftsstatistik für die Mindestlohnforschung (Verbeek et al. 2020a)
- » Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG): Ansätze zur Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit (Verbeek et al. 2020b)
- » Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin): Methodischer Vergleich der Berechnung bzw. Abfrage von Stundenlöhnen im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) (Schröder et al. 2020b)

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



# 2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

**76** Der Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor zu niedrigen Löhnen ist ein wesentliches Ziel des Mindestlohngesetzes; es soll mit der Einführung einer Lohnuntergrenze erreicht werden. Von zentralem Interesse für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns ist damit dessen Auswirkung auf die Lohnentwicklung im Bereich niedriger Verdienste, die in Abschnitt 2.1 betrachtet wird. 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 Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern („Aufstockerinnen und Aufstocker“) und weiter gefasst auch die Armutsgefährdung sowie die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung.

## 2.1 Verdienste

**77** 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 Entwicklung der Verdienste für die Jahre 2014 bis 2018 nachgezeichnet, bevor in Abschnitt 2.1.2 auf die Veränderung in der Lohnverteilung für diesen Zeitraum eingegangen wird. Abschnitt 2.1.3 befasst sich mit den Veränderungen nach der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 9,19 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2019.

**78** Vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gab es laut VSE 2014 in Deutschland etwa 4 Mio. Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro. Dies entspricht einem Anteil von 11,3 Prozent. Dabei lagen die Anteile betroffener Beschäftigter in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland. Der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro war vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zudem in verschiedenen Gruppen unterschiedlich stark ausgeprägt. Überdurchschnittlich häufig kamen vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Stundenlöhne von unter 8,50 Euro bei Frauen, in kleineren Unternehmen, bei ungelernten oder angelernten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, bei befristet Beschäftigten sowie bei nicht tariflich entlohnten Beschäftigungsverhältnissen vor. Zudem waren Stundenlöhne unter 8,50 Euro bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (sogenannten Minijobs) besonders häufig anzutreffen (Mindestlohnkommission 2018: 64; 2016: 41).<sup>15</sup> Die

<sup>15</sup> 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).

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

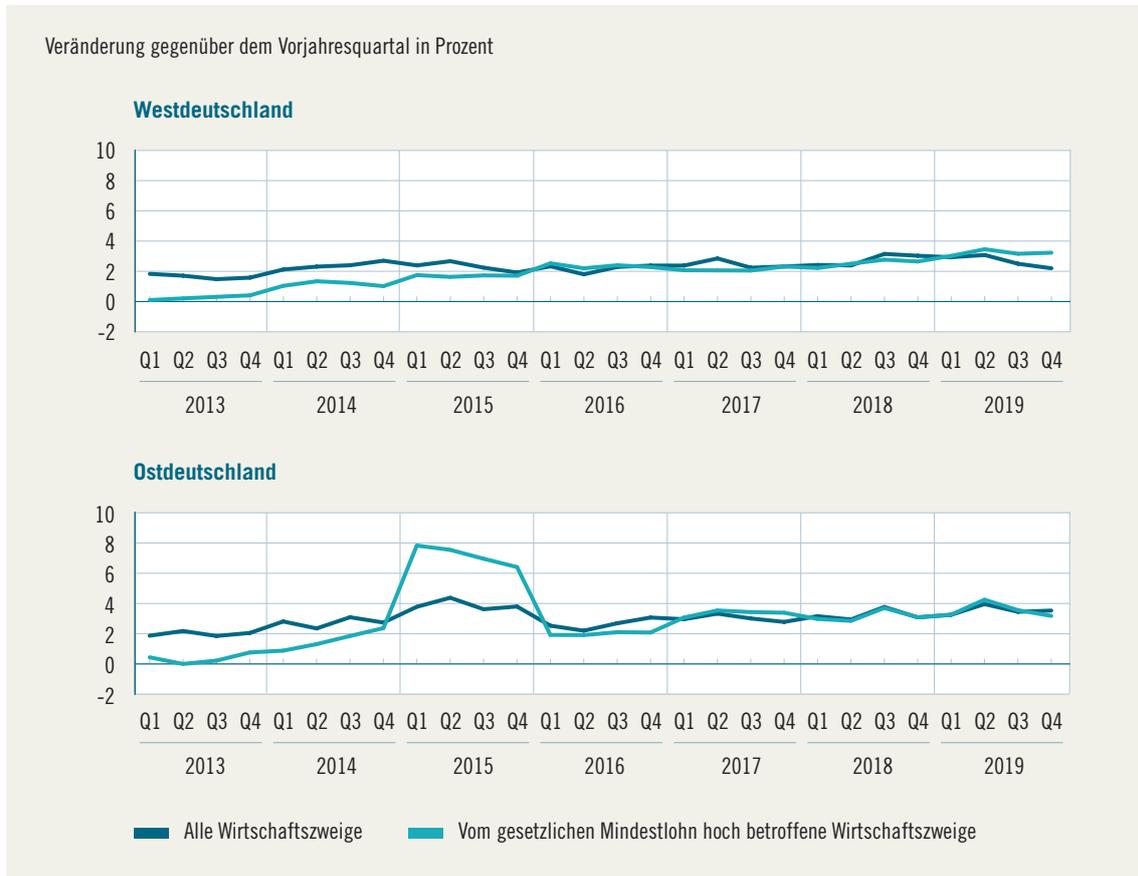
- 79** Eine andere Perspektive ergibt sich durch die Betrachtung der Zusammensetzung derjenigen Beschäftigten, die vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Laut der VSE 2014 entfielen rund zwei Drittel der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Lohn unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde im Jahr 2014 auf Frauen, ein Drittel auf Männer. Mit rund 2,2 Mio. waren mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse, in denen im Jahr 2014 ein Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro gezahlt wurde, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Jeweils rund 0,9 Mio. waren Vollzeit- bzw. Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse. Rund 70 Prozent oder 2,8 Mio. Beschäftigungsverhältnisse wurden von Personen ausgeübt, die über eine Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss verfügten. 1,1 Mio. hatten keine Berufsausbildung (Mindestlohnkommission 2016: 41). 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 zeigt sich insgesamt eine ähnliche Zusammensetzung der Beschäftigten, die vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten (Mindestlohnkommission 2018: 67). Die Beschäftigungsstruktur im Mindestlohnbereich entspricht im Großen und Ganzen der im Niedriglohnbereich insgesamt (Dütsch und Himmelreicher 2019; Kalina und Weinkopf 2017: 6; Bruttel et al. 2017: 476f.).

### 2.1.1 Verdienstentwicklung 2014 bis 2018

- 80** Für eine erste Abschätzung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienstentwicklung wurden anhand der Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) die Stundenlöhne von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in solchen Wirtschaftszweigen, die besonders stark von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen waren, mit der Entwicklung in der Gesamtwirtschaft verglichen (vgl. zur Abgrenzung der Wirtschaftszweige ausführlich Info-Box 3).<sup>16</sup> In West- und Ostdeutschland wiesen die Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit in den beiden Jahren vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine unterdurchschnittliche Verdienstentwicklung auf. Diese Unterschiede haben sich nach Einführung des Mindestlohns verringert. In Ostdeutschland war zudem im Jahr 2015 ein besonders deutlicher Anstieg der Stundenverdienste in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen erkennbar (Abbildung 2.1). Die Stundenlöhne stiegen in diesen Wirtschaftszweigen um rund 7 Prozent gegenüber dem Jahr 2014 (berechnet als Durchschnitt der jeweiligen Quartalswerte), während der Anstieg der Stundenverdienste in Ostdeutschland insgesamt rund 4 Prozent betrug. Nach der Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2017 verlief die Entwicklung der Stundenverdienste in den Wirtschaftszweigen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ähnlich wie in der Gesamtwirtschaft.
- 81** Die Wirkung des Mindestlohns auf die Entwicklung der Stundenverdienste wird deutlicher, wenn der Fokus auf die Verdienstentwicklung der Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich gerichtet wird. Im Jahr 2014 wurden darunter solche Beschäftigungsverhältnisse gefasst, die einen Stundenlohn von weniger als

<sup>16</sup> Es wird die Entwicklung der Indizes der Arbeitnehmerverdienste dargestellt (2015 = 100). Diese erfassen die Verdienstentwicklung bei jeweils gleicher Beschäftigtenstruktur wie im Vorjahr (Kettenindex). Die Ergebnisse unterscheiden sich von der Entwicklung der absoluten Arbeitnehmerverdienste. Für geringfügig Beschäftigte liegen in der VVE keine Stundenlöhne vor.

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



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 3 beschrieben.  
Quelle: Vierteljährliche Verdiensterhebung (VE), eigene Berechnungen.

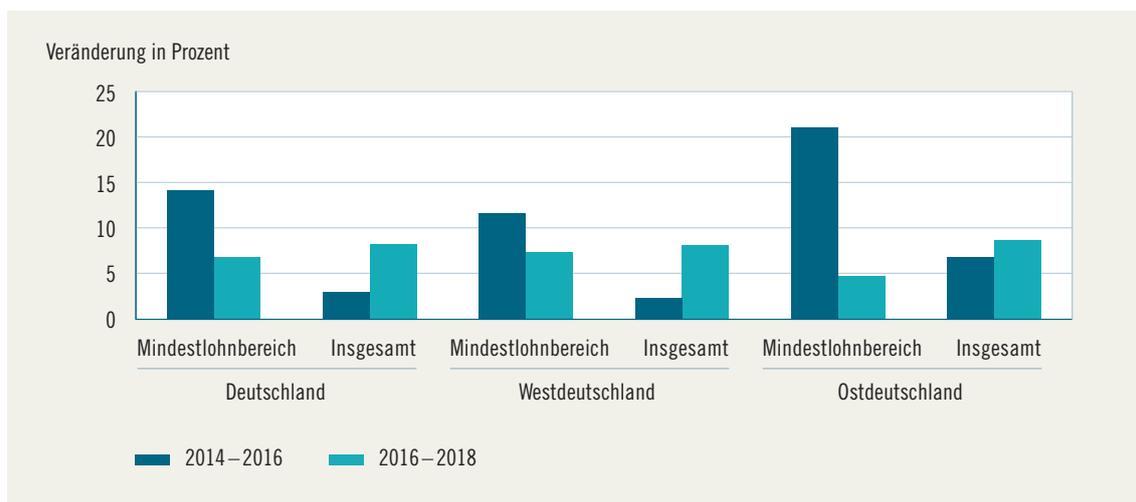
8,50 Euro aufwiesen. In den Jahren danach wurden Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich als solche definiert, wenn sie am oder unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns lagen. Im Jahr 2016 wurden dazu Beschäftigungsverhältnisse mit Verdiensten bis zu 8,54 Euro pro Stunde und im Jahr 2018 mit bis zu 8,88 Euro pro Stunde gezählt. Die Verdienstentwicklung bei diesen Beschäftigungsverhältnissen wurde dann mit der mittleren Verdienstentwicklung für alle Beschäftigten verglichen (Abbildung 2.2).<sup>17</sup> Zwischen den Jahren 2014 und 2016 sind die Stundenlöhne im Mindestlohnbereich laut Verdienststrukturerhebung (VSE) und Verdiensterhebung (VE) um 14,1 Prozent gestiegen, während der mittlere Anstieg der Stundenlöhne in der Gesamtwirtschaft bei 2,9 Prozent lag. Für den Zeitraum zwischen den Jahren 2016 und 2018 sind die Löhne im Mindestlohnbereich um 6,7 Prozent und in der Gesamtwirtschaft um 8,2 Prozent gestiegen.<sup>18</sup> Für den Gesamtzeitraum 2014 bis 2018 liegt der Anstieg bei 21,8 bzw. 11,4 Prozent und entspricht

<sup>17</sup> Bei der gewählten Darstellung der Verdienstentwicklung im Mindestlohnbereich (Abbildung 2.2 und Abbildung 2.3) bleiben eventuelle Lohnanhebungen von Beschäftigten, die zuvor unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdienten, auf Bereiche oberhalb des Mindestlohns unberücksichtigt (vgl. hierzu Abschnitt 2.1.2).

<sup>18</sup> Das Ziel der VE war es, Ergebnisse für den Mindestlohn- bzw. Niedriglohnbereich zu liefern. Dadurch lag auch der Schwerpunkt der Fallzahlen in diesem Segment. Die Fallzahlen in den höheren Lohnbereichen waren dadurch vergleichsweise gering, was bei den Ergebnissen höhere relative Standardfehler erwarten lässt. Die vorliegenden Daten von VSE/VE lassen vermuten, dass die VE in den Jahren 2015 bis 2017 die Entwicklung der Stundenlöhne in den höheren Verdienstbereichen tendenziell unterschätzt haben könnten. Deshalb fällt der Anstieg zwischen 2014 und 2016 vermutlich etwas zu niedrig,

somit rechnerisch nicht der Summe aus den beiden Teilzeiträumen. Anhand des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt sich ebenfalls eine überdurchschnittliche Entwicklung der untersten Stundenlöhne seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, die zudem höher ausfällt als in den Vorjahren (Fedorets et al. 2020: 94; Burauel et al. 2018: 34). Burauel et al. (2018: 34) berichten auf Basis des SOEP von einem Anstieg des durchschnittlichen Stundenlohns im untersten Dezil, d. h. in den untersten 10 Prozent der Lohnverteilung, zwischen den Jahren 2014 und 2016 um insgesamt rund 15 Prozent. Auch das individuelle Stundenlohnwachstum fällt im unteren Lohnbereich deutlich höher aus als in den Vorjahren (Bachmann et al. 2020: 91ff.; Burauel et al. 2018: 38ff.). Während die Mindestlohneinführung folglich zu einer überdurchschnittlichen Lohnentwicklung bei Beschäftigten im Mindestlohnbereich geführt hat, entsprach die Entwicklung im Mindestlohnbereich nach der ersten Anpassung des Mindestlohns auf 8,84 Euro pro Stunde in etwa derjenigen in der Gesamtwirtschaft. Darin spiegelt sich wider, dass sich die Anpassung des Mindestlohns an der Tarifentwicklung und damit in etwa an der allgemeinen Verdienstentwicklung orientierte.

**Abbildung 2.2: Veränderung der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich und bei allen Beschäftigungsverhältnissen insgesamt zwischen den Jahren 2014 und 2018**



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,50 Euro. Für das Jahr 2016 sind es Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,55 Euro, für das Jahr 2018 mit weniger als 8,89 Euro pro Stunde.

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2016, Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, eigene Berechnungen.

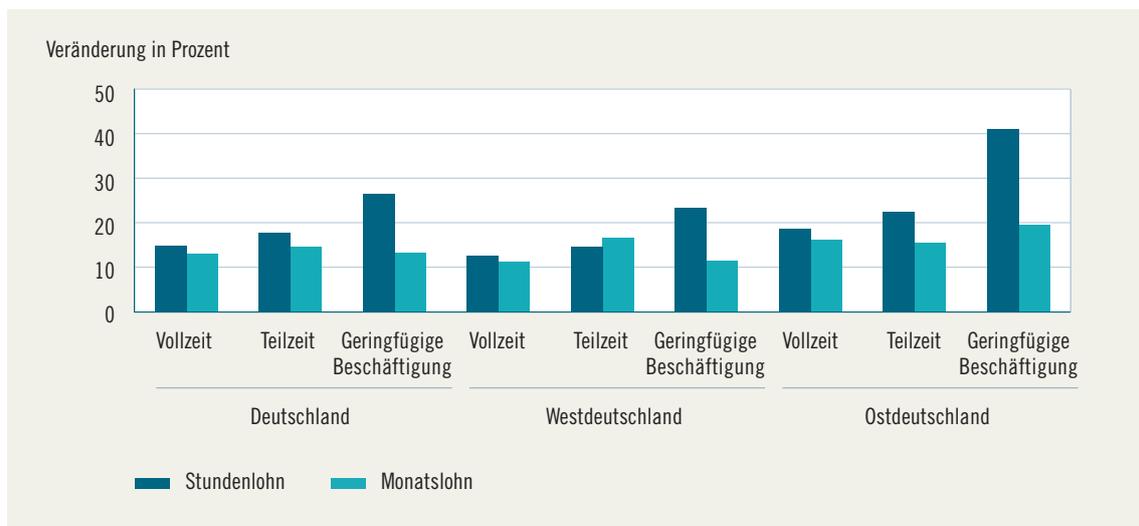
**82** Der Anstieg der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich insbesondere nach der Einführung des Mindestlohns war in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt als in Westdeutschland (Abbildung 2.2). Der höhere Anstieg dürfte maßgeblich darauf zurückzuführen sein, dass das Lohnniveau in Ostdeutschland niedriger als in Westdeutschland und somit die zu schließende Lohnlücke zum Mindestlohn größer war. Im Zeitraum zwischen den Jahren 2016 und 2018 war die Stundenlohnentwicklung im Mindestlohnbereich in Ostdeutschland allerdings leicht unterdurchschnittlich. Dies sollte vor dem Hintergrund der Besonderheiten der VE im Vergleich zur VSE nicht überinterpretiert werden (vgl. Fußnote 18).

**83** Von den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Höhe und Verteilung der Stundenlöhne ist die Frage zu unterscheiden, inwiefern sich infolge der Mindestlohneinführung die Bruttomonatslöhne verändert haben. Da

von 2016 bis 2018 hingegen etwas zu hoch aus. Die VSE, die in den Jahren 2014 und 2018 durchgeführt wurde, ist eine Erhebung mit Auskunftspflicht und einem auf die Gesamtwirtschaft ausgelegten Stichprobenkonzept. Damit ist die Gesamtveränderung zwischen 2014 und 2018 nicht durch den zuvor beschriebenen Effekt bei den VE verzerrt.

sich die Monatslöhne aus dem Produkt der monatlichen Arbeitszeit und dem Stundenlohn ergeben, kann der Monatslohn – je nach Entwicklung der Arbeitszeit – steigen, konstant bleiben oder fallen. Der deskriptive Vergleich der Entwicklung von Stunden- und Monatslöhnen auf Basis der VSE zeigt je nach Beschäftigungsform sehr unterschiedliche Entwicklungen (Abbildung 2.3). Insgesamt sind die Bruttomonatslöhne von Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, laut VSE zwischen den Jahren 2014 und 2018 um insgesamt 10,8 Prozent und damit rund halb so stark gestiegen wie die Stundenlöhne, die im gleichen Zeitraum einen Zuwachs von rund 21,8 Prozent verzeichneten (ohne Abbildung).<sup>19</sup> Dieses Ergebnis ist maßgeblich auf die geringe Veränderung des Monatslohns der geringfügig Beschäftigten zurückzuführen, die rund die Hälfte der Beschäftigten darstellen, die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Die geringeren Anstiege der Monatslöhne bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen dürften dabei insbesondere auf die Verdienstgrenze von 450 Euro zurückzuführen sein, die bei unverändertem oder steigendem Stundenlohn eine implizite Höchstarbeitszeit bedeutet. Nach der Mindestlohneinführung ist die Arbeitszeit vor allem bei geringfügig Beschäftigten deutlich zurückgegangen (vgl. Abschnitt 3.3). Für Vollzeitbeschäftigte lag der relative Anstieg der Monatslöhne dagegen nahe an der Entwicklung der Stundenlöhne. Ähnliches gilt für Teilzeitbeschäftigte. Generell waren die Zuwächse beim Stunden- sowie beim Monatslohn in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland.

**Abbildung 2.3: Veränderung der Stunden- und Monatslöhne im Mindestlohnbereich zwischen den Jahren 2014 und 2018**



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,50 Euro. Für das Jahr 2016 sind es Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,55 Euro, für das Jahr 2018 mit weniger als 8,89 Euro pro Stunde.

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, eigene Berechnungen.

- 84** Kausalanalysen bestätigen einen Anstieg der Stundenlöhne aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, aber keine statistisch signifikanten Auswirkungen der ersten Mindestlohnanpassung im Jahr 2017 auf Stundenlöhne. Bachmann et al. (2020: 94ff.) ermitteln anhand des SOEP für die Jahre 2016 und 2017 einen mindestlohnbedingten Lohnanstieg von etwa 5 bzw. 6 Prozent. Für Beschäftigte, die nur von der ersten Anhebung, aber nicht von der Einführung des Mindestlohns betroffen gewesen seien, zeigte sich dagegen keine statistisch signifikante Auswirkung auf die Stundenlöhne. Für die tatsächlichen Stundenlöhne

<sup>19</sup> Hierzu wurden die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne von Beschäftigten im Jahr 2014, die zu diesem Zeitpunkt weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, mit den durchschnittlichen Bruttomonatslöhnen von Beschäftigten im Jahr 2018 verglichen, die zu diesem Zeitpunkt weniger als 8,89 Euro pro Stunde verdienten.

sei ein Anstieg aufgrund des Mindestlohns erst im Jahr 2017 zu beobachten (Bachmann et al. 2020: 98). Auch Burauel et al. (2018: 62ff.) verdeutlichen in ihren Differenz-von-Differenzen-Analysen auf Basis des SOEP, dass die positive Entwicklung im Bereich niedriger Stundenlöhne kausal auf die Mindestlohneinführung zurückgeführt werden könne, und finden Effekte ähnlicher Größenordnung. Eine weitere Wirkungsanalyse anhand des SOEP von Caliendo et al. (2017) berichtet einen Anstieg niedriger Stundenlöhne aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns in Regionen, in denen hohe Anteile von Beschäftigten mit Löhnen unterhalb des Mindestlohns zu verzeichnen gewesen seien. Anhand von Daten des Mikrozensus und der administrativen Beschäftigtenstatistik finden Ahlfeldt et al. (2018) ebenfalls einen mindestlohnbedingten Anstieg der Stundenlöhne um etwa 6 Prozent.

- 85** Die Effekte lassen sich für verschiedene Bereiche des Arbeitsmarktes differenzieren. Gemäß der Studie von Bachmann et al. (2020: 103ff.) zeigt sich, dass die mindestlohnbedingten Anstiege von Stundenlöhnen in Ostdeutschland insbesondere im Jahr 2015 größer gewesen seien als in Westdeutschland. Der Lohnanstieg aufgrund des Mindestlohns sei bei Frauen im Jahr 2015 stärker ausgefallen als der bei Männern. In den Jahren 2016 und 2017 habe es hingegen größere Lohnsteigerungen bei vom Mindestlohn betroffenen Männern gegeben. Die Studie verdeutlicht zudem in nach Beschäftigungsformen differenzierten Analysen nur für Vollzeitbeschäftigte Lohnsteigerungen in Folge der Einführung des Mindestlohns. Burauel et al. (2018: 67) ermitteln für Vollzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte einen Lohnanstieg aufgrund des Mindestlohns, wobei dieser für die letztgenannte Beschäftigtengruppe aufgrund der kleinen Fallzahlen nur bedingt interpretiert werden könne.
- 86** Hinsichtlich der Auswirkungen auf Monatslöhne liegen Befunde aus mehreren Kausalanalysen vor. Studien auf Basis des SOEP finden dabei keine statistisch signifikanten Auswirkungen, während Studien auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit und des IAB einen mindestlohnbedingten Anstieg der Monatslöhne messen. Anhand des SOEP kommen 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. 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 2020). 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 ergebe 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 (Bossler et al. 2020: 24f.). In den Jahren 2017 und 2018 betrug der Unterschied im Anstieg der Lohnsumme etwa 5 bzw. 6 Prozent. Bossler und Gerner (2019) ermitteln für die Jahre 2015 und 2016 Effekte in gleicher Größenordnung. Die Studie von Dustmann et al. (2020) zeigt anhand des IAB-Arbeitsmarktspiegels positive Effekte des Mindestlohns auf Monatsverdienste in Höhe von knapp 7 Prozent.
- 87** Den Analysen liegen in der Regel Stundenlöhne ohne Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld zugrunde. Diese könnten sich im Zuge der Mindestlohneinführung ebenfalls geändert haben. Wie Auswertungen des SOEP zeigen, sind Sonderzahlungen bei Beschäftigten im Mindestlohnbereich eher selten. In den Jahren 2014 und 2015 hätten nur 10 Prozent aller Beschäftigten des untersten Dezils der Bruttomo-

natslöhne 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 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 Sonderzahlungen 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.

- 88** 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.<sup>20</sup> 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 2014 bis 2018

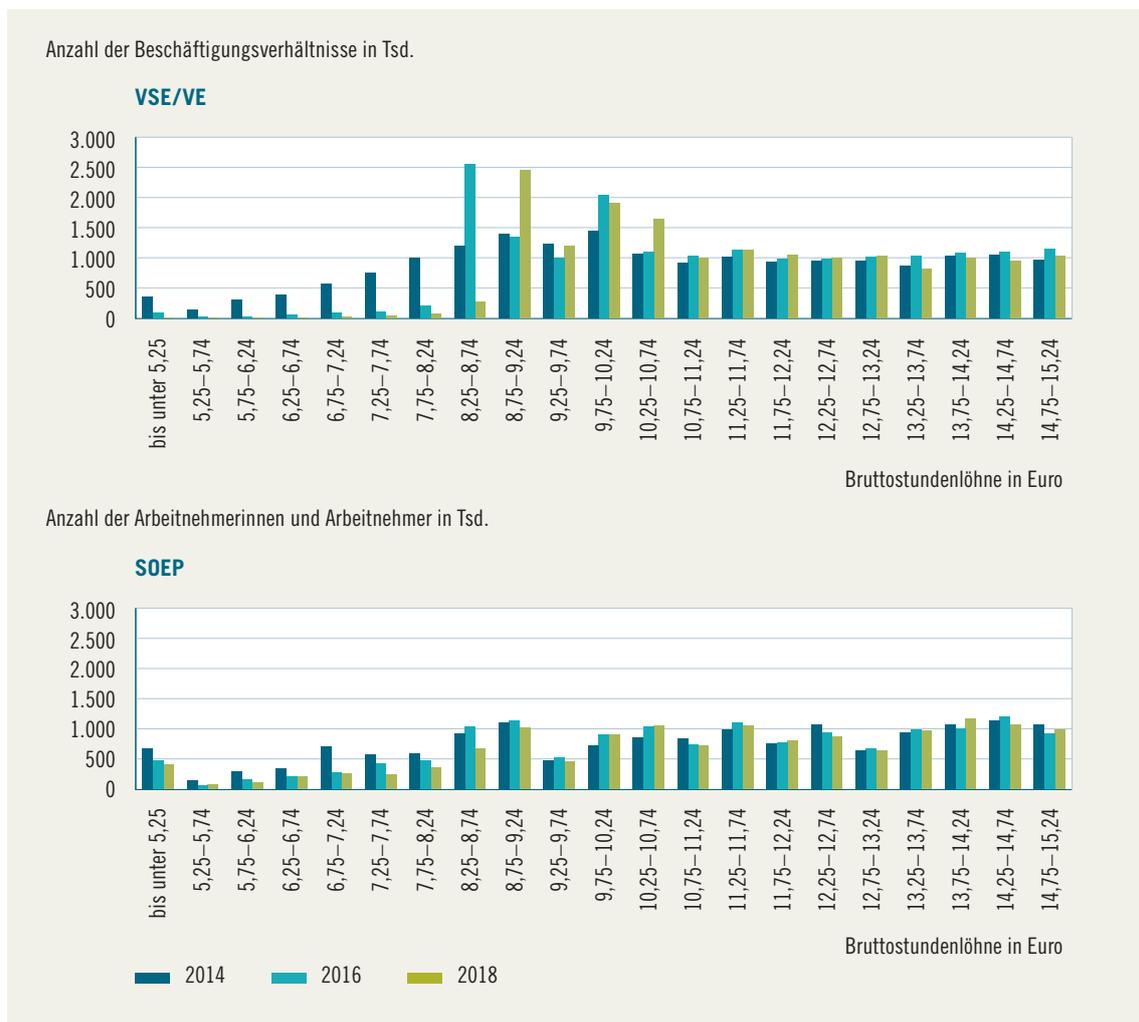
- 89** Seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist im Bereich niedriger Stundenlöhne insbesondere bei den Daten der Verdienststrukturerhebung (VSE) und der Verdiensterhebungen (VE) eine deutliche Verschiebung der Lohnverteilung hin zu höheren Stundenlöhnen erkennbar (Abbildung 2.4). Dabei zeigt sich eine Ballung am Mindestlohnniveau. Rund 2,5 Mio. Beschäftigungsverhältnisse wiesen anhand der VE im Jahr 2016 eine Vergütung in der Bandbreite von 8,25 bis 8,74 Euro pro Stunde auf. Im Jahr 2018 wurden laut VSE rund 2,5 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit Löhnen zwischen 8,75 und 9,24 Euro pro Stunde vergütet. Die Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen im Bereich zwischen 10 und 11 Euro pro Stunde nahm seit dem Jahr 2014 deutlich zu. In den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ist die Verschiebung der Lohnverteilung nach der Einführung des Mindestlohns deutlich weniger stark zu erkennen (zur Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse, für die in VSE/VE wie SOEP Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns berechnet wurden, vgl. ausführlich Abschnitt 2.2.4).<sup>21</sup> Die Verschiebung des unteren Bereichs der

<sup>20</sup> Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt nach dem Mindestlohngesetz bei der Entlohnung von Saisonarbeiterinnen und -arbeitern, 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 bisheriger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts mit Ausnahme der Zulagen für Nachtarbeit auf den Mindestlohn anrechenbar (vgl. Rdnr. 123).

<sup>21</sup> Anders als im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2018) umfassen die Zahlen des SOEP nun auch Beschäftigte in Branchen mit Branchenmindestlöhnen; Fälle mit fehlenden Angaben werden durch einen Korrekturfaktor ausgeglichen. Die Grundgesamtheit liegt daher nahe an der VSE/VE und entspricht im Wesentlichen den Zahlen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Rdnr. 68). Die dargestellten Entwicklungen ändern sich dadurch kaum.

Stundenlohnverteilung ist auch bei einzelnen Beschäftigtengruppen sichtbar. Bei Frauen fällt diese stärker aus als bei Männern und in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland (vgl. ausführlich Mindestlohnkommission 2018: 54f.). 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.

**Abbildung 2.4: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse bzw. der Beschäftigten im unteren Lohnbereich für die Jahre 2014, 2016 und 2018 auf Basis von VSE/VE und SOEP**



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. Die Zahlen des SOEP basieren auf Stundenlöhnen, die auf Grundlage der vereinbarten Arbeitszeit berechnet wurden. Im SOEP sind nur Beschäftigte in Haupttätigkeit enthalten (vgl. Abschnitt 1.6.2).  
Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2016, Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v35.

- 90 Die Einführung eines Mindestlohns kann über den Kreis jener hinaus, die zuvor unterhalb der neuen Mindestlohngrenze lagen, Auswirkungen auf Stundenlöhne von Beschäftigten haben, die bereits vor Einführung des Mindestlohns 8,50 Euro und mehr pro Stunde verdienten. Die beiden in diesem Kontext häufig diskutierten Effekte sind zum einen Kaminzug- oder Spillover-Effekte und zum anderen Kompressionseffekte. Spillover-Effekte liegen vor, wenn es nach Einführung eines Mindestlohns auch zu einer Anhebung der Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohns in Unternehmen oder Branchen kommt. Dies kann der Fall sein, wenn

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

- 91** Auf Kompressionseffekte im Sinne einer Ballung von Stundenlöhnen im Bereich des Mindestlohns deutet die Bildung einer stark besetzten Lohnklasse am oder knapp oberhalb des Mindestlohns hin, die insbesondere in der VSE/VE sichtbar wird (vgl. Abbildung 2.4) Dies ist vor allem eine Folge der Erhöhung von niedrigen Stundenlöhnen auf das Mindestlohnniveau. Mit der ersten Anpassung des Mindestlohns verschob sich diese Ballung vom Bereich um 8,50 Euro pro Stunde auf den Bereich um 8,84 Euro pro Stunde. Eine Auswertung von Tarifverträgen in ausgewählten Branchen, für die der Mindestlohn eine hohe Relevanz hat, legt 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 weniger stark oder gar nicht angehoben wurden (Lesch 2017). Das Statistische Bundesamt (2017a) hat einen Rückgang des Abstands zwischen den höchsten und den niedrigsten tariflichen Verdienstgruppen seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns festgestellt. Zwischen Dezember 2014 und Juni 2017 sei dieser Abstand bei Tarifverträgen, die im Dezember 2014 noch Verdienstgruppen unter 8,50 Euro pro Stunde gehabt hätten, um 5,7 Prozent zurückgegangen. Die konkrete Situation könne dabei je nach Wirtschaftsbereich unterschiedlich sein.
- 92** Die deskriptiven Befunde von VSE/VE und SOEP zeigen zudem eine Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen knapp oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Dies könnte auf Spillover-Effekte hinweisen. Während sich bis zum Jahr 2016 neben der Häufung der Beschäftigung am Mindestlohn eine deutliche Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen im Bereich um 10 Euro pro Stunde zeigte, war im Jahr 2018 der Stundenlohnbereich um 10,50 Euro deutlich stärker besetzt als zuvor. Oberhalb davon sind nur geringfügige Veränderungen der Stundenlohnverteilung seit dem Jahr 2014 zu beobachten. Umfragen unter Betrieben sowie qualitative Studien weisen ebenfalls darauf hin, dass teilweise mindestlohnbedingte Anpassungen der Stundenlöhne oberhalb von 8,50 Euro vorgenommen wurden. So gaben im IAB-Betriebspanel 2015 rund 14 Prozent der von der Mindestlohneinführung betroffenen Betriebe an, dass sie aufgrund 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 sei eine meist gleichzeitige Lohnanpassung bei nicht vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten erfolgt. Diese Vorgehensweise sei gewählt worden, um bisherige Lohnstrukturen beizubehalten und Unzufriedenheit bei den Beschäftigten zu vermeiden (Koch et al. 2020: 59). Nur wenige Betriebe hätten angegeben, dass sie das ursprüngliche Lohngefüge, d. h. den bisherigen Abstand zwischen verschiedenen Leistungsgruppen, hätten beibehalten können. Vielfach sei dies aus Kostengründen nicht möglich gewesen. Dennoch hätten viele

Betriebe versucht, einen gewissen Abstand weiterhin zu erhalten, indem beispielsweise Lohnerhöhungen in höheren Lohngruppen zu späteren Zeitpunkten oder in geringerem Umfang umgesetzt worden seien (Koch et al. 2018: 58ff.).

- 93** Soweit Spillover-Effekte des Mindestlohns vorhanden sind, könnten diese sich in einer Veränderung der Größe des Niedriglohnssektors manifestieren. Deskriptive Befunde zeigen insgesamt kleine Rückgänge des Anteils von Niedriglohnbeschäftigten in den vergangenen Jahren, die in Ostdeutschland etwas deutlicher ausfielen. Auf einen kausalen Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn lässt sich daraus allerdings nicht schließen. Anhand der VSE ergibt sich für Deutschland für das Jahr 2014 wie für das Jahr 2018 ein Niedriglohnanteil von rund 21 Prozent.<sup>22</sup> Während die Größe des Niedriglohnssektors in Westdeutschland in etwa konstant blieb, ging diese in Ostdeutschland von etwa 32 auf etwa 27 Prozent zurück (vgl. auch für frühere Jahre Bruttel et al. 2017). Anhand des SOEP zeigt sich auf Basis des realen Stundenlohns ein Rückgang des Anteils der Beschäftigten im Niedriglohnsektor von 23,7 Prozent im Jahr 2015 auf 21,7 Prozent im Jahr 2018 (Fedorets et al. 2020: 96; zur Entwicklung des Niedriglohnsektors vgl. auch Kalina und Weinkopf 2018).
- 94** Die vorliegenden Kausalanalysen zu Spillover-Effekten sind uneinheitlich. Studien auf Basis des SOEP kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Stundenlöhne von Beschäftigten knapp über dem Mindestlohn in der kurzen Frist weder bei der Einführung noch bei der ersten Anpassung mindestlohnbedingt erhöht hätten. Lohnsteigerungen bei Beschäftigten, die vor der Mindestlohneinführung zwischen 8,50 (bzw. 8,84) 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. 2020: 102f.; Burauel et al. 2018: 76ff.). Dustmann et al. (2020: 15) finden dagegen anhand des IAB-Arbeitsmarktspiegels Hinweise auf positive Spillover-Effekte. Demnach sei die Stundenlohnentwicklung bei Beschäftigten mit Verdiensten oberhalb des Mindestlohns bis 12,50 Euro pro Stunde nach dessen Einführung stärker als zuvor ausgefallen. Auch Bossler und Schank (2020: 16) finden anhand der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) positive Lohn-effekte bis in den mittleren Bereich der Monatslohnverteilung, die darauf hindeuteten, dass der Mindestlohn über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus zu positiven Spillover-Effekten führe.<sup>23</sup>
- 95** Eine Reihe von Studien weist auf Basis deskriptiver Ergebnisse darauf hin, dass die Lohnungleichheit seit der Einführung des Mindestlohns zurückgegangen sei. Für Stundenverdienste konstatieren Fedorets et al. (2020) auf Basis des SOEP einen Rückgang der Lohnungleichheit und bestätigen somit Ergebnisse von Burauel et al. (2018: 48f.) und Bachmann et al. (2020: 46ff.) für den Zeitraum von 2014 bis 2016 bzw. 2017. Bachmann et al. (2020: 52ff.) finden zudem auf Basis der VSE/VE für die Jahre 2014 bis 2017 einen Rückgang der Ungleichheit bei den Stundenlöhnen. Die Ungleichheit der Stundenlöhne nehme anhand des SOEP insgesamt seit dem Jahr 2013 und im unteren Bereich der Verteilung seit dem Jahr 2006 ab. Mit Blick auf die Monatslöhne berichten Bachmann et al. (2020: 52ff.) auf Basis des SOEP und der VSE/VE von einem stetigen Rückgang der Ungleichheit seit dem Jahr 2014, während Grabka und Schröder (2018) auf Basis des SOEP bis zum Jahr 2016 keinen Rückgang beobachten. Bossler und Schank (2020) führen die bislang einzige Analyse zu kausalen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Ungleichheit der Monatslöhne durch. Als Maß für die Ungleichheit betrachten sie die Streuung der Monatslöhne und stellen nach dem Jahr 2014 einen Rückgang um 14,7 Prozent fest. Auf Basis eines regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatzes kom-

<sup>22</sup> Die Zahl ergibt sich anhand der Abgrenzung der Grundgesamtheit entsprechend Abschnitt 1.6.2 und kann daher leicht von Auswertungen abweichen, die alle Beschäftigungsverhältnisse und nicht nur solche mit Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn berücksichtigen.

<sup>23</sup> 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.

men sie zu dem Ergebnis, dass die Hälfte dieses Rückgangs der Ungleichheit auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückzuführen sei.

- 96** Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, inwiefern der Mindestlohn eine Auswirkung auf die Lohnmobilität hatte, also auf das Ausmaß der Veränderung individueller Löhne über die Zeit hinweg. Aktuelle Analysen zeigen im Vergleich der Zeiträume 2015 bis 2017 zu 2012 bis 2014 einen leichten Rückgang der aufwärtsgerichteten Lohnmobilität. Dies könne darauf zurückgeführt werden, dass durch die Einführung des Mindestlohns 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.). Längerfristig gesehen unterscheide sich die Mobilität am unteren Ende der Lohnverteilung im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2017 nicht wesentlich von derjenigen, die Mitte der 1990er Jahre gemessen wurde. Wenn Aufstiege stattgefunden hätten, dann überwiegend in das direkt darüber liegende Lohnsegment. Etwas mehr als ein Drittel der Niedriglohnbeschäftigten schaffe auf mittlere Sicht den Aufstieg in eine (etwas) besser entlohnte abhängige Tätigkeit. Aufstiege in höhere Lohnkategorien seien in erheblichem Maße bei solchen Beschäftigten festzustellen, die nach ihrer Ausbildung einfachen Tätigkeiten nachgegangen und später in ihren erlernten Beruf eingestiegen seien und deshalb höhere Löhne bekämen. Über 60 Prozent aller Beschäftigten im unteren Lohnsegment würden jedoch weiterhin in gering entlohnten Tätigkeiten verharren (Grabka und Schröder 2019: 256). Die Studie von Dustmann et al. (2020) zeigt eine erhöhte Mobilität von Beschäftigten im Niedriglohnbereich in größere Betriebe mit einem höheren Lohnniveau.

### 2.1.3 Situation nach der Mindestloohnerhöhung auf 9,19 Euro pro Stunde

- 97** Zum 1. Januar 2017 wurde der gesetzliche Mindestlohn von 8,50 auf 8,84 Euro pro Stunde und zum 1. Januar 2019 auf 9,19 Euro pro Stunde angehoben. Von der Anhebung auf 9,19 Euro pro Stunde waren rund 2,5 Mio. Beschäftigungsverhältnisse betroffen, die im Jahr 2018 noch unter 9,19 Euro pro Stunde verdienten. Von der Einführung des Mindestlohns waren damals rund 4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse betroffen, von der ersten Anpassung auf 8,84 Euro pro Stunde waren es rund 3,3 Mio. Der Anteil der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse liegt in Ostdeutschland durchweg höher als in Westdeutschland. Die absolute Anzahl der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse liegt dagegen in Westdeutschland höher (Tabelle 2.1).
- 98** Die Auswirkungen der Mindestlohnanpassungen werden bei der detaillierten Betrachtung der absoluten Häufigkeiten von niedrigen Löhnen in 10-Cent-Intervallen sichtbar (Abbildung 2.5). Anders als für die Vorjahre liegen für das Jahr 2019 lediglich Daten der Verdiensterhebung (VE) 2019 vor. Die Daten des SOEP für das Jahr 2019 sind derzeit noch nicht verfügbar.<sup>24</sup> Mit Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 9,19 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2019 bildet sich in diesem Stundenlohnbereich auf Basis der Daten der VE 2019 auch ein neuer Schwerpunkt. Rund 1,4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse wiesen im Jahr 2019 einen Stundenverdienst von 9,14 bis 9,23 Euro auf, lagen also in einem 10-Cent-Intervall um die neue Mindestlohnhöhe. Gleichzeitig nahm auch die Anzahl an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen um 10 Euro zu.

<sup>24</sup> Die Ergebnisse der VE 2019 wurden der Mindestlohnkommission vom Statistischen Bundesamt im Rahmen einer Sonderauswertung zur Verfügung gestellt.

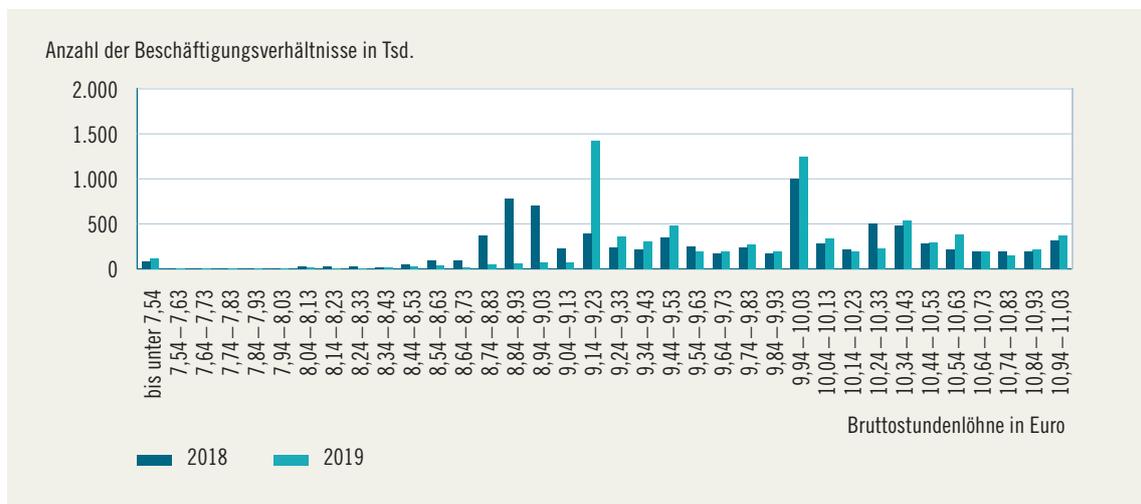
**Tabelle 2.1: Von der Einführung bzw. den Anpassungen des Mindestlohns betroffene Beschäftigungsverhältnisse**

	Einführung zum 1. Januar 2015		Erste Anpassung zum 1. Januar 2017		Zweite Anpassung zum 1. Januar 2019	
	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent
VSE/VE Deutschland	3.973	11,3	3.252	9,0	2.491	6,6
Westdeutschland	2.690	9,3	2.399	8,1	1.894	6,1
Ostdeutschland	1.283	20,7	853	13,2	597	9,2
SOEP Deutschland	3.629	11,0	3.201	9,4	2.753	7,8
Westdeutschland	2.508	9,5	2.366	8,6	2.044	7,2
Ostdeutschland	1.121	17,4	836	12,7	709	10,0

Anmerkung: Von der Mindestlohneinführung betroffene Beschäftigungsverhältnisse waren solche, die im Jahr 2014 einen Stundenverdienst von weniger als 8,50 Euro aufwiesen. Von der ersten Erhöhung auf 8,84 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2017 waren solche Beschäftigungsverhältnisse betroffen, die im Jahr 2016 einen Stundenverdienst von weniger als dem neuen Mindestlohn aufwiesen. Von der zweiten Erhöhung auf 9,19 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2019 waren solche Beschäftigungsverhältnisse betroffen, die im Jahr 2018 weniger als den neuen Mindestlohn aufwiesen. Für 2016 und 2018 wurde aus technischen Gründen jeweils ein Wert von 5 Cent unterhalb des neuen Mindestlohns als Grenze gewählt, also 8,79 bzw. 9,14 Euro pro Stunde. Die Zahlen der VSE/VE basieren auf Stundenlöhnen, die auf Grundlage der bezahlten Stunden berechnet wurden. Die Zahlen des SOEP basieren auf Stundenlöhnen, die auf Grundlage der vereinbarten Arbeitszeit berechnet wurden (siehe Tabelle 1.3). Im SOEP sind nur Beschäftigte in Haupttätigkeit enthalten. Zur Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2.

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2016, Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v35.

**Abbildung 2.5: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich nach nominalen Stundenlöhnen für die Jahre 2018 und 2019 auf Basis von VSE/VE**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 1.6.2.  
Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018 und Verdiensterhebung (VE) 2019.

## 2.2 Mindestlohnverstöße und -kontrolle

- 99** 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 (Low Pay Commission 2017; Bosch et al. 2015; G. I. B. 2014; Benassi 2011): eine ausreichende Information und Kenntnis über den Mindestlohn, Klarheit und Transparenz über die geltenden Regelungen, effektive Kontrollsysteme sowie Sanktionsmöglichkeiten. Eine wichtige Rolle spielt zudem die Akzeptanz des Mindestlohns bei den Beschäftigten und den Unternehmen.
- 100** 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 4). 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).
- 101** Eine repräsentative Beschäftigtenbefragung verdeutlicht, dass mit rund 95 Prozent fast alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wissen, dass es in Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn gibt. Allerdings kennt lediglich rund ein Fünftel die exakte Höhe des Mindestlohns. 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 rund die Hälfte der Beschäftigten. Von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Stundenverdiensten im Niedriglohnbereich, d. h. unter 11 Euro pro Stunde, konnten rund 15 Prozent den exakten Wert und rund 40 Prozent die ungefähre Größenordnung nennen (eigene Berechnungen auf Basis von Ipsos 2020).<sup>25</sup> Koch et al. (2020: 102ff.) kommen 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.
- 102** 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 sowie qualitative empirische Befunde auf Basis von leitfadengestützten Interviews mit Betrieben, Beschäftigten und Betriebsräten sowie anderen Akteuren, wie beispielsweise Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Aufschluss (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 Zahlen auf Basis von Datenerhebungen bei Betrieben, wie der Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes, oder bei Beschäftigten, wie dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) (vgl. Abschnitt 2.2.4).

<sup>25</sup> 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 4: Mindestlohn-Hotline

Als Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen bietet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine telefonische Mindestlohn-Hotline an. Im Jahr 2019 gingen dort knapp 8 Tsd. Anrufe ein, im Jahr 2018 waren es gut 9 Tsd. Dies entspricht durchschnittlich rund 700 Anrufen pro Monat. Damit haben sich die Anrufrufen im Vergleich zu den Vorjahren 2017 und 2016, in denen rund 17 Tsd. bzw. 14 Tsd. Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline eingingen, nahezu halbiert. Außerdem wurden zusätzlich zu den Anrufen rund 500 E-Mail-Anfragen pro Jahr beantwortet.

**Abbildung 2.6: Themenschwerpunkte der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline**



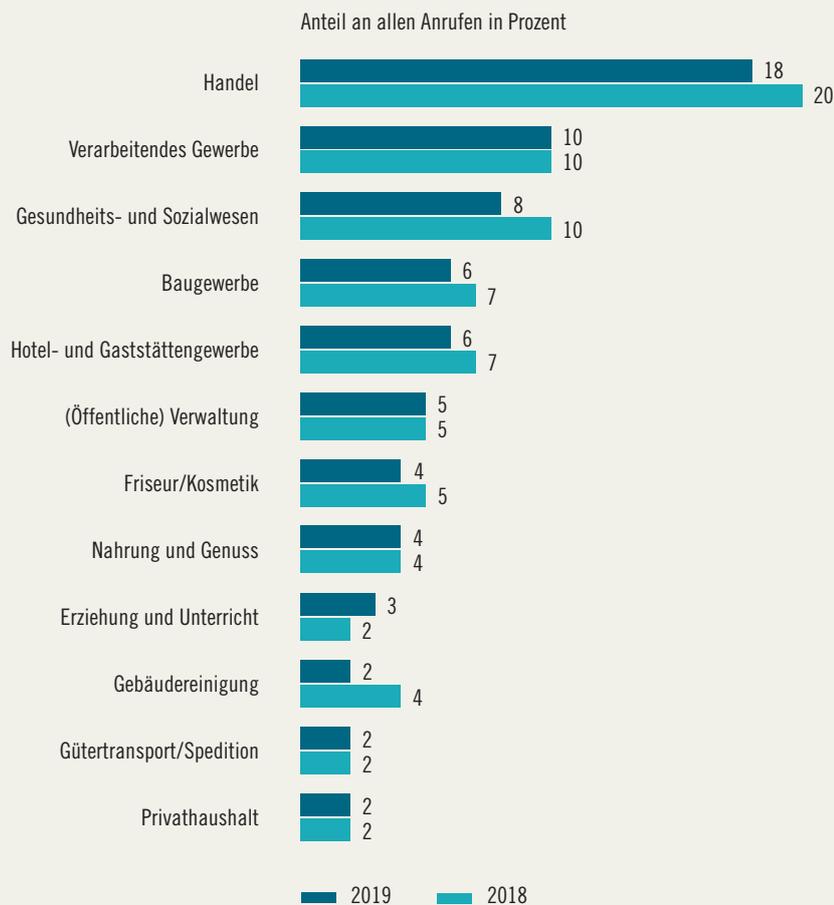
Anmerkung: Es sind nur Kategorien dargestellt, auf die 2 Prozent oder mehr der Anrufe entfielen.  
Quelle: Mindestlohn-Hotline, eigene Berechnungen.

Im Jahr 2019 kamen rund 38 Prozent der Anrufe von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, 34 Prozent von Beschäftigten und 12 Prozent von Steuerberatungsunternehmen. Die restlichen Anrufe entfielen auf Studierende sowie Schülerinnen und Schüler, arbeitslose Personen, Institutionen und Behörden sowie sonstige Personengruppen. Dieses Verhältnis entspricht etwa demjenigen aus den Vorjahren.

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 2.6). Im Jahr 2019 bezogen

sich 39 Prozent und im Jahr 2018 38 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 von 16 Prozent der Anruferinnen und Anrufer gestellt. Jeweils zwischen 6 und 9 Prozent der Anrufe betrafen die Frage, inwiefern jemand unter den persönlichen Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes fällt, sowie tarifrechtliche Fragen oder Fragen zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht ohne zwingenden Bezug zum Mindestlohn. Die Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten waren bei rund 6 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. Schließlich wandten sich jeweils etwa 4 Prozent der Anruferinnen und Anrufer in den Jahren 2018 und 2019 wegen eines möglichen Mindestlohnverstößes an die Hotline. Die Anruferinnen und Anrufer werden in solchen Fällen von der Mindestlohn-Hotline an die zuständigen Zollbehörden verwiesen.

**Abbildung 2.7: Branchenzuordnung der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline**



Anmerkungen: Die zu 100 Prozent fehlenden Prozent entfallen auf andere als die genannten Branchen oder konnten keiner Branche zugeordnet werden.  
 Quelle: Mindestlohn-Hotline, eigene Berechnungen.

Die meisten telefonischen Anfragen bei der Mindestlohn-Hotline kamen im Jahr 2019 aus dem Handel mit etwa 18 Prozent, dem Verarbeitenden Gewerbe mit knapp 10 Prozent und dem Gesundheits- und Sozialwesen mit knapp 8 Prozent (Abbildung 2.7). Einen Bezug zum Baugewerbe wiesen rund 6 Prozent der Anrufe auf, zum Hotel- und Gaststättengewerbe waren es ähnlich viele. Zu anderen als den hier genannten Branchen zählen beispielsweise das Sicherheitsgewerbe, freie Berufe wie Rechtsanwälte oder Architekten, IT-Unternehmen, Finanzdienstleistungsunternehmen, Hausverwaltungen oder Hausmeisterdienste.

### 2.2.1 Kontrolle durch die zuständigen Behörden

**103** Die Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns obliegt nach § 14 MiLoG den Zollbehörden. Für diese Kontrolle 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 115 Standorten vertreten, deren operative Steuerung von der Generalzolldirektion wahrgenommen wird. Mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden vom Deutschen Bundestag 1.600 neue Planstellen bewilligt. Da die Ausbildungszeit beim Zoll im gehobenen Dienst drei und im mittleren Dienst zwei Jahre beträgt, wurden die Planstellen der FKS beginnend mit dem Jahr 2017 in jährlichen Tranchen bis dem Jahr 2022 zur Verfügung gestellt. Allerdings wurden der FKS schon seit dem Jahr 2015 zusätzliche Ressourcen im Umfang von jährlich rund 320 Kräften zugeführt, indem fertig ausgebildete Nachwuchskräfte, die ursprünglich für andere Arbeitsbereiche der Zollverwaltung vorgesehen waren, dieser zugesteuert wurden. Gleichzeitig wurden für die Bewältigung der Zuwanderung durch Geflüchtete zeitweise Kräfte abgezogen, die inzwischen wieder zur FKS zurückgekehrt sind. Im Ergebnis standen der FKS in den Jahren 2014, 2015 und 2016 jeweils 6.865 Planstellen zur Verfügung. Bis zum Jahr 2020 ist die Zahl der Planstellen auf 8.462 angewachsen (Tabelle 2.2). Setzt man die Zahl der besetzten Stellen ins Verhältnis zu den vorhandenen Planstellen/Stellen, liegt der Anteil in den einzelnen Jahren zwischen 83 und 87 Prozent. Es wäre aus Sicht der Mindestlohnkommission wünschenswert gewesen, wenn der für das Jahr 2019 geplante Stellenaufbau bereits im gleichen Jahr umgesetzt worden wäre und nicht erst bis Ende des Jahres 2020 realisiert werden soll. Die bewilligten Personalstellen müssen zügig und ohne weitere Verzögerung besetzt werden.

**104** Die Anzahl der Kontrollen ging parallel zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deutlich zurück, stieg in den Folgejahren aber wieder an (Tabelle 2.3). Im Jahr 2014 fanden 62.014 Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern statt. Im Jahr 2016 waren es 40.374 und im Jahr 2019 55.141. Die FKS begründet die im Vergleich zum Jahr 2014 weiterhin 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 die Verfolgung organisierter Formen der Schwarzarbeit sowie auf Branchen, die von Schwarzarbeit besonders betroffen sind

**Tabelle 2.2: Planstellen/Stellen und Personaleinsatz bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit 2014 bis 2020**

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

Anmerkung: Unter besetzten Stellen wird der Personaleinsatz auf Basis der Stammbesetzung verstanden. 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.

(Deutscher Bundestag 2016b: 4; 2016c: 15). Dies hat ein Fachgespräch der Mindestlohnkommission mit Vertreterinnen und Vertretern der FKS im Frühjahr 2019 bestätigt.

**105** In der Zollstatistik werden lediglich Branchen mit Branchenmindestlöhnen, Branchen nach § 2a Schwarz-ArbG sowie ausgewählte weitere Branchen, insbesondere solche, die in § 4 Abs. 1 AEntG benannt sind, gesondert erfasst. Von den so erfassten Branchen entfielen in allen Jahren die meisten Prüfungen auf das Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe. Im Jahr 2019 waren dies 13.924 Prüfungen, was rund 25 Prozent aller Prüfungen in diesem Jahr entsprach.<sup>26</sup> Im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe wurden 9.710 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geprüft, im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe 6.228 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (Tabelle 2.3). Insgesamt fielen rund 34 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.2).<sup>27</sup> Die restlichen 66 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.

**106** 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. Die FKS befragt in der Regel zunächst Beschäftigte anhand eines strukturierten Fragebogens unter anderem zu ihren Arbeitszeiten einschließlich Pausenregelungen und Ähnlichem sowie zu ihrem Lohn und dessen Bestandteilen. Zudem werden in einem zweiten Schritt Geschäftsunterlagen des Arbeitgebers gesichtet, um die Angaben der Beschäftigten zu verifizieren. Ergeben sich aufgrund der Befragung der

<sup>26</sup> In der Kategorie Bauhaupt- und Baunebengewerbe werden seit dem Jahr 2019 das Elektrohandwerk, das Gerüstbauerhandwerk sowie das Maler- und Lackiererhandwerk separat erfasst. Von den in Tabelle 2.3 genannten 13.924 Arbeitgeberprüfungen für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe entfielen darauf 620, 109 bzw. 408 Fälle.

<sup>27</sup> Das betraf im Jahr 2019 folgende Branchen aus Tabelle 2.3: Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe, Arbeitnehmerüberlassung, Gebäudereinigung, Pflegebranche, Wäscherei und Reinigung sowie Aus- und Weiterbildungsleistungen nach dem SGB II oder SGB III.

**Tabelle 2.3: Arbeitgeberprüfungen des Zolls (differenziert nach Branchen)**

Branchen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Absolut						In Prozent					
Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe	30.729	16.681	13.473	14.005	13.185	13.924	48,8	38,2	33,4	26,8	24,6	25,3
Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	7.420	7.287	6.030	8.179	9.239	9.710	11,8	16,7	14,9	15,7	17,3	17,6
Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe	3.907	3.400	4.635	6.781	4.975	6.228	6,2	7,8	11,5	13,0	9,3	11,3
Frisör- und Kosmetiksalons	–	–	–	1.086	1.508	2.359	–	–	–	2,1	2,8	4,3
Getränke Einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops	–	–	–	2.965	1.743	2.289	–	–	–	5,7	3,3	4,2
Arbeitnehmerüberlassung	1.471	867	816	979	1.752	1.573	2,3	2,0	2,0	1,9	3,3	2,9
Gebäudereinigung	2.232	1.370	1.082	2.911	2.149	1.447	3,5	3,1	2,7	5,6	4,0	2,6
Personenbeförderungsgewerbe	1.075	1.259	1.356	1.310	2.741	1.381	1,7	2,9	3,4	2,5	5,1	2,5
Sicherheitsdienstleistungen	850	530	572	1.803	680	1.270	1,3	1,2	1,4	3,5	1,3	2,3
Landwirtschaft	442	365	370	606	617	710	0,7	0,8	0,9	1,2	1,2	1,3
Pflegebranche	775	491	407	429	403	407	1,2	1,1	1,0	0,8	0,8	0,7
Fleischwirtschaft	732	445	278	233	332	344	1,2	1,0	0,7	0,4	0,6	0,6
Schaustellergewerbe	181	208	210	292	268	281	0,3	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Abfallwirtschaft	552	290	298	244	261	251	0,9	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5
Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen	96	105	171	472	265	171	0,2	0,2	0,4	0,9	0,5	0,3
Briefdienstleistungen	47	43	49	61	188	145	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3
Wäscherei und Reinigung	115	101	69	210	201	144	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3
Caterer	–	–	–	228	103	136	–	–	–	0,4	0,2	0,2
Forstwirtschaft	70	69	61	79	93	74	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Call Center	–	–	–	137	127	70	–	–	–	0,3	0,2	0,1
Aus- und Weiterbildung (SGB II, SGB III)	70	28	30	28	31	21	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Summe Branchenprüfungen	50.717	33.496	29.858	43.039	40.863	42.942	80,5	76,8	74,0	82,4	76,4	77,9
Andere Branchen	12.297	10.143	10.521	10.143	10.143	10.143	19,5	23,2	26,1	17,6	23,6	22,1
<b>Summe der Prüfungen insgesamt</b>	<b>63.014</b>	<b>43.637</b>	<b>40.374</b>	<b>52.209</b>	<b>53.491</b>	<b>55.141</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Anmerkungen: Ein Strich bedeutet, dass die Branche nicht separat erfasst wurde. Seit Dezember 2019 wird in drei Hauptzollämtern ein neues IT-Verfahren pilotiert. Deren Daten für Dezember 2019 sind in den Zahlen nicht berücksichtigt.  
Quelle: Generalzolldirektion (Datenstand: Februar 2020).

Beschäftigten oder der Prüfung der Geschäftsunterlagen Anhaltspunkte auf Verstöße, werden Ermittlungsverfahren eingeleitet. Von 146.296 eingeleiteten Ermittlungsverfahren im Jahr 2019, die Strafverfahren und Ordnungswidrigkeitsverfahren umfassen, betrafen 6.732 Verstöße gegen das Mindestlohngesetz.<sup>28</sup> Die überwiegende Anzahl der 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.<sup>29</sup>

**107** Im Bereich des Mindestlohngesetzes entfiel jeweils rund die Hälfte der Verstöße auf die Nicht- oder nicht rechtzeitig erfolgte Zahlung des Mindestlohns sowie 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 mitunter 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 wird auch eingestellt; im Jahr 2019 waren dies 1.403 Verfahren. 4.394 Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten mit Bezug zum Mindestlohngesetz wurden im Jahr 2019 qualifiziert erledigt. Davon betrafen rund 39 Prozent Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns, rund 59 Prozent Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten und das Bereithalten von Unterlagen. Weitere 2 Prozent entfielen auf andere Verstöße. Die Zahl qualifiziert erledigter Ordnungswidrigkeiten ist damit seit dem Jahr 2017, das dem letzten Bericht der Mindestlohnkommission zugrunde lag, um 41 Prozent gestiegen. Insgesamt wurden 12,1 Mio. Euro an Bußgeldern verhängt, was eine Verdoppelung im Vergleich zum Jahr 2017 bedeutet. Das entspricht durchschnittlich rund 2.750 Euro je Ordnungswidrigkeit. Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns wurden mit durchschnittlich rund 5.570 Euro geahndet, Verstöße gegen die Dokumentationspflicht mit rund 970 Euro. Hinter den Durchschnittswerten verbirgt sich allerdings eine große Bandbreite, da die Höhe der Geldbuße unter anderem vom Umfang der Tat sowie davon abhängt, inwiefern die Tat vorsätzlich oder fahrlässig begangen wurde. Die Schadenssumme im Rahmen der bußgeldrechtlichen Ermittlungen lag im Jahr 2019 bei 10,5 Mio. Euro, was ebenfalls einer knappen Verdoppelung im Vergleich zum Jahr 2017 entspricht. Die Schadenssumme umfasst ausschließlich vorenthaltene Lohnzahlungen aufgrund der Unterschreitung des Mindestlohns. Die Schadenssumme aus vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträgen ergibt sich aus Ermittlungsverfahren auf Basis von § 266a StGB und wird gesondert davon ausgewiesen, wobei dort aber nicht zwischen Mindestlohngesetz, Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder Arbeitnehmerüberlassungsgesetz differenziert wird.

**108** In ihrer qualitativen Studie kommen Koch et al. (2020: 122ff.) 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 Kontrollen des Zolls würden unterschiedliche Vorstellungen bestehen, beispielsweise, dass der Zoll nur aufgrund von Hinweisen oder Anzeigen aktiv werden würde. Die Kontrollen des Mindestlohngesetzes würden durch die Befragten grundsätzlich positiv bewertet und es werde vielfach eine Ausweitung der Kontrollen als wünschenswert erachtet. Vereinzelt würden die Abläufe von konkret miterlebten Kontrollen kritisch bewertet, wenn beispielsweise Kontrollen

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> 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.

in Anwesenheit von Kunden durchgeführt würden oder es zu Verzögerungen in Produktionsabläufen käme (ebd.).

- 109** Die nach Einführung des Mindestlohns verminderte Kontrolldichte ist aus Sicht der Mindestlohnkommission problematisch. Wenngleich die Anzahl der Kontrollen inzwischen wieder gestiegen ist, liegt sie nach wie vor unter derjenigen des Jahres 2014. Durch die Schwerpunktsetzung auf die Bekämpfung organisierter Formen der Schwarzarbeit rücken andere Betriebe und teilweise Branchen in den Fokus als solche, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hat. Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission weiterhin wichtig, dass der Zoll bei seinen Kontrollen stärker diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nimmt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besonders hohe Relevanz hat. Eine hohe Kontrolldichte und verdachtsunabhängige Kontrollen in diesen vom Mindestlohn besonders betroffenen Bereichen leisten einen wichtigen Beitrag dazu, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zügig und nachhaltig aufgedeckt und geahndet werden.

**Tabelle 2.4: Ordnungswidrigkeitenverfahren und Geldbußen nach Mindestlohngesetz**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Eingeleitete Ordnungswidrigkeitenverfahren</b>	<b>1.316</b>	<b>3.692</b>	<b>5.442</b>	<b>6.220</b>	<b>6.732</b>
<b>davon wegen:</b>					
Nicht-Zahlung des Mindestlohns	705	1.651	2.518	2.740	3.011
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	598	2.001	2.843	3.260	3.594
<b>Anzahl der qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitenverfahren</b>	<b>271</b>	<b>1.793</b>	<b>3.125</b>	<b>4.005</b>	<b>4.394</b>
<b>davon wegen:</b>					
Nicht-Zahlung des Mindestlohns	110	638	1.256	1.516	1.706
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	160	1.138	1.843	2.434	2.569
<b>Summe der Bußgelder, Verwarnungsgelder und Verfallbeträge (in Mio. Euro)</b>	<b>0,3</b>	<b>2,5</b>	<b>6,0</b>	<b>9,3</b>	<b>12,1</b>
<b>davon wegen:</b>					
Nicht-Zahlung des Mindestlohns	0,2	1,5	4,2	6,8	9,5
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	0,1	1,0	1,8	2,5	2,5
<b>Schadenssumme im Rahmen bußgeldrechtlicher Ermittlungen (in Mio. Euro)</b>	<b>0,2</b>	<b>1,5</b>	<b>5,5</b>	<b>11,3</b>	<b>10,5</b>

Anmerkung: Die Nichtzahlung des Mindestlohns bezieht sich auf Verstöße nach § 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG; Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen beziehen sich auf § 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG. Seit Dezember 2019 wird in drei Hauptzollämtern ein neues IT-Verfahren pilotiert. Deren Daten für Dezember 2019 sind in den Zahlen nicht berücksichtigt.  
Quelle: Generalzolldirektion (Datenstand: Februar 2020).

- 110** 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 2018 hat die Deutsche Rentenversicherung Bund nach eigener Auskunft im Rahmen von rund 393 Tsd. Betriebsprüfungen bei 1.296 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Verstöße gegen das Mindestlohngesetz gefunden. Dies entspricht 0,3 Prozent aller Prüfungen. Im Jahr 2019 wurden im Rahmen von rund 404 Tsd. Betriebsprüfungen bei 1.282 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Verstöße gegen

das Mindestlohngesetz festgestellt.<sup>30</sup> 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.

## 2.2.2 Beobachtete Umgehungspraktiken

**111** Es liegen keine quantitativen Forschungsergebnisse zur Art der Verstöße vor. Allerdings gibt es eine Reihe von qualitativen Erkenntnissen. Hierzu zählen neben den Beobachtungen des Zolls (Deutscher Bundestag 2016a: 14), die dieser in einem Fachgespräch mit der Mindestlohnkommission im Frühjahr 2019 als weiterhin zutreffend bestätigt hat, qualitative Forschungsprojekte (vgl. z. B. Koch et al. 2020; Bosch et al. 2019; Koch et al. 2018; Glemser et al. 2017), branchenspezifische Fallstudien (vgl. beispielsweise Bosch et al. 2019 für das Gastgewerbe und die Fleischwirtschaft), die vor den Arbeitsgerichten ausgetragenen Streitfälle (vgl. Übersichten bei Böning und Walter 2015, 2016; Böning und Klapp 2017) sowie gewerkschaftliche Publikationen (Körzell und Falk 2015; Falk 2016; Falk und Riedel 2017; Falk 2018).

**112** Aus den genannten Studien und Veröffentlichungen lassen sich folgende Praktiken feststellen (vgl. insbesondere Bundesregierung 2017: 23; Deutscher Bundestag 2016a: 14; 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

**113** 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

<sup>30</sup> In den Vorjahren bewegten sich die Zahlen auf einem ähnlichen Niveau. Im Jahr 2017 wurden im Rahmen von rund 387 Tsd. Betriebsprüfungen bei 1.235 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Verstöße gegen das Mindestlohngesetz festgestellt. Im Jahr 2016 wurden im Rahmen von rund 391 Tsd. Betriebsprüfungen bei 978 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Verstöße gegen das Mindestlohngesetz festgestellt.

angefallen sei. Im dritten Fall schließlich würden geleistete Arbeitsstunden tatsächlich nicht vergütet und den Beschäftigten damit Löhne vorenthalten.

- 114** 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 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. 110).
- 115** 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 Ertragsschwäche 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. 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 wie 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.).

### 2.2.3 Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit

- 116** Die Umsetzung des Mindestlohns stellt insbesondere mit Blick auf Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit eine Herausforderung dar. Diesen 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.

- 117** Obwohl viele Bereiche der Wirtschaft von Schwarzarbeit betroffen sind, lassen sich Umfang und Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung – unabhängig von der Einführung eines Mindestlohns – 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 (Bundesregierung 2017: 46f.; Zoll 2020).
- 118** Die Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit steht vor besonderen Herausforderungen. In der Forschung haben sich zwei unterschiedliche Herangehensweisen herausgebildet, um das Ausmaß von Schwarzarbeit bzw. Schattenwirtschaft zu messen (Boockmann et al. 2010; Verbeek et al. 2020b). Einerseits wird versucht, über direkte Befragungen (vgl. für Deutschland insbesondere Feld und Larsen 2012, 2005) oder andere Erhebungen wie beispielsweise administrative Daten das Niveau der Schwarzarbeit zu erfassen. Andererseits wird versucht, sich der Thematik mit indirekten Methoden zu nähern, die meist auf makroökonomischen Kennzahlen aufbauen (vgl. z. B. Schneider und Boockmann 2020, 2015). Zudem wird in Feldexperimenten versucht, Schwarzarbeit zu identifizieren (vgl. z. B. Slemrod und Weber 2012; Doerr und Necker 2018). Bei der Messung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Zum einen bedarf es einer Methode, mit der das Ausmaß der Schwarzarbeit – unabhängig vom Mindestlohn – möglichst zuverlässig gemessen werden kann. Zum anderen muss es möglich sein, den kausalen Effekt des Mindestlohns auf die Veränderung im Umfang der Schwarzarbeit isolieren zu können. Eine Mindestvoraussetzung dafür ist, dass Daten für den Zeitraum vor und nach der Mindestlohneinführung vorliegen und ein Bezug zum Mindestlohn, z. B. über die Mindestlohn-betroffenheit von Beschäftigten oder Sektoren, hergestellt werden kann.
- 119** In einer umfassenden Bestandsaufnahme kommen Verbeek et al. (2020b) zu dem Ergebnis, dass auf Basis der verfügbaren Datensätze und Methoden keine valide Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf das Ausmaß der Schwarzarbeit vorgenommen werden könne. So seien beispielsweise Primärerhebungen, die zum Zweck der Messung der Schwarzarbeit durchgeführt und in denen die Befragten mit geeigneten Methoden direkt danach gefragt würden, inwiefern sie Schwarzarbeit ausübten, zwar grundsätzlich ein probater Ansatz. Allerdings existieren keine Befragungen, die den Zeitraum der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns abdecken. Eine Alternative könnten existierende Erhebungen wie beispielsweise das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) oder die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes darstellen. Keine der genannten Befragungen könne die Schwarzarbeit in geeigneter Form und valide über den Zeitverlauf erfassen. Administrative Datenquellen mit Informationen zur Schwarzarbeit, wie beispielsweise die Ermittlungsdatenbank der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) oder Daten der Finanzverwaltung, würden zwar teilweise sehr detaillierte und nach Branchen untergliederte Informationen zu verdächtigen und nachgewiesenen Fällen von Schwarzarbeit beinhalten. Allerdings seien diese nicht repräsentativ, womit keine allgemeingültigen Aussagen möglich seien. Die indirekten Methoden würden wiederum keine geeignete Basis liefern, da sie auf stark aggregierten Daten und damit notwendigerweise restriktiven Modellannahmen basierten (Verbeek et al. 2020b; zu den indirekten Methoden generell vgl. auch Boockmann et al. 2010). Die Hürden für die Messung der Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Schwarzarbeit spiegeln

sich nicht zuletzt darin wider, dass es keine Studien aus den USA oder Westeuropa zu dieser Fragestellung gibt.<sup>31</sup> Die Evaluationsstudien zu den Branchenmindestlöhnen konnten ebenfalls keine konkrete Aussage über den kausalen Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und Branchenmindestlöhnen treffen (vgl. z. B. IAB/RWI/ISG 2011 für das Bauhauptgewerbe; IAW 2011a für das Elektrohandwerk).

- 120** Ein alternativer Zugangsweg bestehe 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 ebenfalls keine repräsentativen Aussagen dazu zulassen, inwiefern sich das Ausmaß der Schwarzarbeit infolge der Einführung oder Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns verändert habe. Aber sie würden 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).<sup>32</sup> 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 eine solche qualitative Studie beauftragt. Der Abschlussbericht wird für Ende des Jahres 2020 erwartet. Zudem können Feld- oder Laborexperimente innovative Ansätze bieten, um die Ausprägung von Schwarzarbeit und deren Zusammenhang mit der Mindestlohn Betroffenheit zu quantifizieren.
- 121** Ein Beispiel für die Anwendung einer indirekten Methode stellen die Arbeiten von Schneider und Boockmann (2015, 2020) dar. Die Autoren schätzen dabei auf Basis eines Simulationsmodells die Entwicklung der Schattenwirtschaft. Für den Zeitraum von 2009 bis 2020 kommen Schneider und Boockmann (2020: 21) zu dem Ergebnis, dass der Umfang der Schattenwirtschaft kontinuierlich rückläufig sei. In ihrer Modellschätzung für das Jahr 2015 haben sie auch den gesetzlichen Mindestlohn berücksichtigt. Dieser geht dabei nicht direkt in die Modellschätzung ein, sondern wird über eine Variable erfasst, die den Regulierungsgrad der Wirtschaft misst. Auf Basis ihres Modells und der dem Modell zugrundeliegenden Annahmen beziffern sie den mindestlohnbedingten Anstieg der Schattenwirtschaft auf 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Bei einer vollständigen Einhaltung des Mindestlohns hätten die Löhne ihren Berechnungen auf Basis des SOEP zufolge um insgesamt 7 Mrd. Euro pro Jahr erhöht werden müssen. Somit sei nur ein geringer Anteil der notwendigen Lohnerhöhungen durch ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft umgangen worden (Schneider und Boockmann 2015: 27ff.). Der von Schneider und Boockmann (2015, 2020) verwendete Ansatz wird unter anderem dafür kritisiert, dass die Ergebnisse stark von den Modellannahmen abhängen und die Annahmen und Rechenschritte nicht ausführlich dargelegt würden (Verbeek et al. 2020b: 57ff.).
- 122** 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, das teilweise eng mit der Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns verknüpft ist. 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

<sup>31</sup> In ihrem Überblick zum aktuellen Forschungsstand konnten Verbeek et al. (2020b: 10ff.) lediglich wenige Studien zu Indonesien, Lateinamerika sowie Osteuropa identifizieren.

<sup>32</sup> 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 auf den Bereichen Bau-, Renovierungs- und Reparaturarbeiten (IAB/RWI/ISG 2011: 139ff.).

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 Beschäftigungsumfangs 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. Die Studie von Koch et al. (2018) weist darauf hin, dass sich auf Basis der zugrundeliegenden Interviews nicht feststellen lasse, inwiefern die Einführung des Mindestlohns zu einer Ausweitung der Schwarzarbeit geführt habe. Entsprechende Verhaltensweisen habe es nach Auskunft der Befragten häufig bereits vor der Einführung des Mindestlohns gegeben. Eine Veränderung lasse sich allenfalls in einen zeitlichen, nicht jedoch in einen ursächlichen Zusammenhang bringen (Koch et al. 2018: 120).

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

- 123** Eine weitere Perspektive auf den Grad der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns können Ergebnisse von repräsentativen Datenerhebungen bieten. Von Interesse sind hier vor allem die Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018 des Statistischen Bundesamtes, die sich auf Angaben von Betrieben stützt, und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) 2018, 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 von Mindestlohngesetz-relevanten Stundenlöhnen in VSE und SOEP nicht möglich.<sup>33</sup>
- 124** 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 aber vorrangig Formen des vereinbarten Stundenlohns. Die VSE 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.

<sup>33</sup> Vgl. beispielhaft für die mindestlohnrelevanten Lohnbestandteile z.B. folgende Urteile des Bundesarbeitsgerichts: Urteil vom 25. Mai 2016 (5 AZR 135/16) zur Anrechenbarkeit von Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld; Urteil vom 29. Juni 2016 (5 AZR 716/15) zur Vergütung von Bereitschaftszeiten; 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.

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. Auf Basis der VSE ermittelte das Statistische Bundesamt für das Jahr 2018 rund 483 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse und somit einen Anteil von 1,3 Prozent mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns (Tabelle 2.5).<sup>34</sup> Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) (Fedorets et al. 2020; Schröder et al. 2020b) weist auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit 2,4 Mio. und somit 6,8 Prozent an Beschäftigten aus, die in ihrer Haupttätigkeit unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns lagen (Tabelle 2.5; für Nebentätigkeiten vgl. Rdnr. 128). Bei der im SOEP 2018 ebenfalls enthaltenen Direktabfrage der Stundenlöhne gaben 750 Tsd. und somit 2,1 Prozent der Beschäftigten Stundenlöhne unter 8,84 Euro an.<sup>35</sup> Diese teils deutlich voneinander abweichenden Zahlen machen die Schwierigkeiten deutlich, auf Basis dieser Erhebungen den Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns abzuschätzen.

**125** Wenngleich sich das Niveau zwischen VSE und SOEP sowie innerhalb des SOEP zwischen den Abfragearten unterscheidet, sind doch insbesondere bei den Beschäftigungsformen ähnliche Muster zu beobachten (Tabelle 2.5). Löhne unterhalb des Mindestlohns sind bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, insbesondere in Vollzeit, deutlich seltener als bei (ausschließlich) geringfügig Beschäftigten. Die VSE weist für Vollzeitbeschäftigte einen Anteil von 0,6 Prozent, für Teilzeitbeschäftigte von 1,3 Prozent und für geringfügig Beschäftigte von 3,9 Prozent aus. Im SOEP sind es für Vollzeitbeschäftigte auf Basis des berechneten vereinbarten Stundenlohns 3,8 Prozent, bei Teilzeitbeschäftigten 7,2 Prozent und bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten 43 Prozent. Bei der Direktabfrage des Stundenlohns liegen die Werte bei 1,2, 2,7 und 9,2 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. hierzu auch 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 (Stegmaier et al. 2015; Bachmann et al. 2017).

**126** Bei der Interpretation der Zahlen auf Basis der VSE 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. auch Rdnr. 67). Zum anderen misst die VSE nur bezahlte Arbeitsstunden. Insofern erfasst die VSE per Definition keine unbezahlte Mehrarbeit und keine nicht deklarierten Lohnzahlungen für geleistete Arbeit. Für die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Zahl von rund 483 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen unterhalb des Mindestlohns sind zusätzlich vier konkrete Aspekte zu nennen, die bei den Zahlen der VSE zu beachten sind:

<sup>34</sup> Die hier zitierten Zahlen wurden der Mindestlohnkommission vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt. Die Zahlen weichen geringfügig von denen in der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 27. Februar 2020 ab (Statistisches Bundesamt 2020a). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Pressemitteilung noch auf einer vorläufigen Datenbasis beruhte.

<sup>35</sup> Die zitierten Zahlen sind Punktschätzer. Um diese herum lässt sich ein Konfidenzintervall berechnen, um statistische Fehler zu berücksichtigen. Das DIW Berlin weist für die Anzahl der Beschäftigten, die auf Basis des berechneten vereinbarten Stundenlohns unterhalb von 8,84 Euro lagen, ein 95-Prozent-Konfidenzintervall von 2,2 bis 2,7 Mio. Beschäftigten aus. Bei Verwendung des direkt abgefragten Stundenlohns ergibt sich ein 95-Prozent-Konfidenzintervall von 0,6 bis 0,9 Mio. Beschäftigten (Fedorets et al. 2020: 97). Als weitere Robustheitsprüfung für die SOEP-Ergebnisse haben Schröder et al. (2020b: 37) Beschäftigte mit volatilen Arbeitszeiten, wie z. B. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Abruf, ausgeschlossen sowie nur Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 95 Prozent des Mindestlohns – was im Jahr 2018 8,40 Euro pro Stunde entsprach – als Fälle eingestuft, bei denen der Mindestlohn nicht eingehalten wurde. Bei diesem Vorgehen lag die Anzahl der Beschäftigten, bei denen der Mindestlohn nicht eingehalten wurde, bei 1,58 Mio. Personen nach dem berechneten vereinbarten und bei 0,26 Mio. Personen bei der Direktabfrage. Der starke Rückgang vor allem bei der Direktabfrage ergibt sich dadurch, dass dort besonders viele Beschäftigte Stundenlöhne knapp unterhalb der Mindestlohngrenze angegeben haben. Das Statistische Bundesamt weist seine Ergebnisse prinzipiell in Abhängigkeit von relativen Standardfehlern aus. Das 95-Prozent-Konfidenzintervall für die 509 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse unter Mindestlohn im Jahr 2018 liegt bei 482 bis 536 Tsd.

**Tabelle 2.5: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2018 in VSE und SOEP im Vergleich**

	VSE		SOEP			
	Berechneter Stundenlohn auf Basis der bezahlten Stunden		Berechneter Stundenlohn auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit		Direktabfrage des Stundenlohns	
	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
Insgesamt	483	1,3	2.416	6,8	745	2,1
Westdeutschland	419	1,3	1.843	6,5	550	1,9
Ostdeutschland	64	1,0	573	8,1	195	2,8
Frauen	266	1,5	1.585	9,4	462	2,7
Männer	217	1,1	832	4,5	284	1,5
Vollzeit	130	0,6	1.026	3,8	303	1,2
Teilzeit	137	1,3	435	7,2	202	2,7
Geringfügig Beschäftigte	216	3,9	922	43,0	226	9,2

Anmerkung: Den Zahlen der VSE liegt als rechnerische Grenze ein Stundenlohn von weniger als 8,79 Euro zugrunde, da das Statistische Bundesamt in seinen Abschlussberichten in der Regel ein 10-Cent-Intervall um den exakten Mindestlohn herum als Mindestlohnbereich definiert (Statistisches Bundesamt 2018a, 2017b, c). Das DIW Berlin nutzt demgegenüber für das SOEP den exakten Wert von 8,84 Euro pro Stunde als Grenze und weist dafür ein Konfidenzintervall aus (Fedorets et al. 2020). In der VSE 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. 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: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018, Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) v35.

Erstens sind in den genannten 483 Tsd. rund 135 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 VSE abgefragten Zulagen nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts anrechenbar (vgl. Rdnr. 123). Da in der VSE allerdings nur die Summe dieser Zulagen abgefragt wird, bleibt unklar, welcher Anteil davon auf Zulagen für Nachtarbeit entfällt. Zweitens sind schätzungsweise rund 10 Tsd. unter 18-jährige Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung enthalten, für die der gesetzliche Mindestlohn nicht gilt.<sup>36</sup> Drittens werden in der VSE 2018 1,7 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse weniger ausgewiesen als in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.<sup>37</sup> In geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist allerdings die Nichteinhaltung überdurchschnittlich stark ausgeprägt. Viertens sind aufgrund des Untersuchungsdesigns in der VSE keine Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten enthalten. Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit arbeiteten im April des Jahres 2018 in privaten Haushalten rund 48 Tsd. sozialversicherungspflichtig und rund 292 Tsd. geringfügig Beschäftigte. Hiervon dürfte ein Teil ebenfalls unterhalb des Mindestlohns vergütet worden sein.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> In der VSE wird nicht der Geburtstag, sondern nur das Geburtsjahr erfasst. Die VSE 2018 beinhaltet rund 14 Tsd. Personen des Jahrgangs 2000, 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 10 Tsd. (14 Tsd. x  $\frac{3}{4}$ ).

<sup>37</sup> Diese Differenz lässt sich insbesondere auf das Erhebungsdesign der VSE zurückführen, da in der VSE ausschließlich Beschäftigungsverhältnisse erfasst sind, die über den gesamten Monat April hinweg Bestand hatten (vgl. Bachmann und Felder 2018).

<sup>38</sup> 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. (2020b: 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.

**127** Bei der Interpretation der vom DIW Berlin veröffentlichten Zahlen auf Basis des SOEP sind ebenfalls eine Reihe von Einschränkungen zu beachten. Am auffälligsten ist zunächst die Diskrepanz zwischen den Zahlen, die auf dem berechneten vereinbarten Stundenlohn beruhen, und den Zahlen, die auf Basis der Direktabfrage des Stundenlohns berichtet werden. Zum einen unterschieden sich die beiden Ermittlungsmethoden stark in der Zahl der Unterschreitungen (Tabelle 2.5). Zum anderen ist die Schnittmenge zwischen den Ergebnissen beider Ermittlungsmethoden gering (vgl. Schröder et al. 2020b: 61f.).<sup>39</sup> Als einen möglichen Grund nennen Schröder et al. (2020b) die Filterfrage, die der direkten Abfrage des Stundenlohns vorgeschaltet ist. Denn nur diejenigen Befragten, die angaben, einen Stundenlohn unter 10 Euro zu erhalten, werden in der Folgefrage nach der exakten Höhe ihres Bruttostundenlohns gefragt (für den Wortlaut der direkten Abfrage des Stundenlohns siehe Abschnitt 1.6.2). Da viele Beschäftigte ihren Stundenlohn nicht kennen würden, sondern ein Monatslohn vereinbart sei, könnten Befragte nach Einschätzung von Schröder et al. (2020) ihren Stundenlohn zu hoch einschätzen und aufgrund der Filterfrage nicht zur Direktabfrage des Stundenlohns gelangen. Dies zeige der Vergleich der Antworten auf die Filterfrage mit dem jeweils berechneten vereinbarten Stundenlohn. Wenn man davon ausgehe, dass sich 5 Prozent der Befragten falsch zuordnen würden, müssten bei der Direktabfrage rund 350 Tsd. weitere Fälle hinzuaddiert werden (Schröder et al. 2020b: 7, 56). Zudem könnten Befragte dazu neigen, sich bei der Direktabfrage am offiziellen Wert des Mindestlohns zu orientieren. Dies sei ein aus Befragungen bekanntes Verhaltensmuster (Schröder et al. 2020b: 35f.). Allerdings zeigen repräsentative Beschäftigtenbefragungen, dass ein Großteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor die exakte Höhe des Mindestlohns nicht kennt (vgl. Rdnr. 101), um ihr Antwortverhalten danach ausrichten zu können. Denkbar ist zudem, dass der berechnete Stundenlohn aufgrund von Ungenauigkeiten in der Angabe von Monatslöhnen oder Arbeitszeiten von Befragten oder der genauen Periodenabgrenzung von Lohn und Arbeitszeit fehlerhaft und somit nicht auszuschließen ist, dass dadurch der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns überschätzt wird. Der Unterschied ist im Mittelwert allerdings sehr gering und liege nahe null. Auswertungen von Schröder et al. (2020b: 62) zeigen aber, dass 68 Prozent der Befragten, für die ein vereinbarter Stundenlohn von unter 8,84 Euro berechnet wurde und auch ein direkt abgefragter Stundenlohn vorliegt, in der Direktabfrage einen Stundenlohn von über 8,84 Euro nannten. Für Befragte, die angeben, einen Stundenlohn vereinbart zu haben, und von denen vermutet werden kann, dass sie diesen recht genau kennen, kommen Schröder et al. (2020b: 48ff.) zu dem Ergebnis, dass die Abweichungen zwischen den berechneten vereinbarten Stundenlöhnen und den direkt abgefragten oftmals sehr klein seien, aber tendenziell die direkt abgefragten Stundenlöhne etwas höher lägen. Im Ergebnis wirft die hohe Anzahl an Beschäftigten, die im SOEP nach berechnetem vereinbartem Stundenlohn 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 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 Arbeitszeitbefragung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), kommen angesichts nahezu identischer Fragen auf Basis von berechneten vereinbarten Stundenlöhnen auf ähnliche Größenordnungen bei der Abschätzung von Stundenlöhnen im Mindest- und Niedriglohnbereich.

<sup>39</sup> Nur rund ein Drittel der Befragten, deren berechneter Stundenlohn unter 8,84 Euro liegt und für die auch der direkt abgefragte Stundenlohn vorliegt, geben in der Direktabfrage einen Wert von unter 8,84 Euro pro Stunde an (Schröder et al. 2020b: 61).

- 128** In Tabelle 2.5 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. Für dieses Beschäftigungssegment wird im Jahr 2018 für 665 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse ein Stundenlohn auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit berechnet, der unterhalb der Mindestlohngrenze liegt. Dies entspricht 32,7 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse bei Nebentätigkeiten (Fedorets et al. 2020: 97; Schröder et al. 2020b: 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. 2020b: 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.
- 129** Im Vergleich zu Auswertungen des DIW Berlin für frühere SOEP-Wellen ergeben sich für das Jahr 2018 deutlich höhere absolute Zahlen. Im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2018: 67) wurden für das Jahr 2016 1,8 Mio. Beschäftigte mit vereinbarten Stundenlöhnen unterhalb von damals 8,50 Euro berichtet. Der relative Anteil an allen für die Auswertung berücksichtigten Beschäftigten ist mit 7 Prozent im Jahr 2016 (Mindestlohnkommission 2018: 67; Burauel et al. 2017: 1112) und 6,8 Prozent im Jahr 2018 (Fedorets et al. 2020: 97) ähnlich. Dies lässt sich mit einer veränderten Abgrenzung der Grundgesamtheit erklären. Im Jahr 2016 wurden keine Beschäftigten mit Branchenmindestlöhnen – unabhängig von der Höhe des jeweiligen Branchenmindestlohns – sowie keine Fälle berücksichtigt, bei denen Angaben zur Arbeitszeit fehlten. Beide Gruppen wurden für das Jahr 2018 angepasst, sodass nun statt 26,2 Mio. Beschäftigte in ihrer Haupttätigkeit 35,4 Mio. Beschäftigte zur Grundgesamtheit zählen. Dadurch steigt bei relativ stabilem Anteil die absolute Zahl der Beschäftigten, die das DIW Berlin auf Basis des SOEP als Fälle mit berechnetem vereinbartem Stundenlohn unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns ausweist.
- 130** Bachmann et al. (2020: 76ff.) haben auf Basis eines strukturellen Abweichungsmodells untersucht, inwiefern die beobachteten markanten Unterschiede zwischen der VSE bzw. den Verdiensterhebungen (VE) 2015 bis 2017 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 – unter der Annahme, dass die genannten systematischen Unterschiede zwischen VSE/VE und SOEP, die vor der Einführung bestanden, auch nach der Einführung des Mindestlohns Bestand haben – die Ergebnisse von VSE/VE und SOEP bezüglich des Bereichs unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns keinen unerklärbaren Widerspruch darstellen müssten. Vielmehr könnten die im SOEP 2015 bis 2017 in Relation zur 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 sein. Somit lasse sich nicht ableiten, dass die Nichteinhaltung des Mindestlohns in den VE systematisch untererfasst werde. Genauso wenig könne aber verworfen werden, dass die Daten des SOEP das wahre Ausmaß der Nichteinhaltung des Mindestlohns abbildeten. 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.

- 131** Das Statistische Bundesamt hat für das Jahr 2019 eine weitere VE durchgeführt. Somit liegen aus der Betriebsperspektive Daten für das Jahr 2019 vor, während die Zahlen des SOEP für das Jahr 2019 erst Ende 2020 verfügbar sein werden. Die Ergebnisse der VE 2019 beziehen sich auf April 2019, also rund drei Monate nach Anhebung des Mindestlohns von 8,84 auf 9,19 Euro pro Stunde. Für diesen Zeitpunkt weist die VE eine Anzahl von rund 526 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen mit einer Vergütung unterhalb der neuen Mindestlohngrenze aus.<sup>40</sup> In dieser Zahl sind 143 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse enthalten, die bei Hinzurechnung der gezahlten Zulagen für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- oder Nacharbeit einen Stundenlohn in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns oder darüber aufweisen würden (vgl. hierzu auch Rdnr. 126 für die VSE 2018). Rund 10 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse entfallen auf Personen ohne Berufsausbildung aus dem Geburtsjahrgang 2001, die zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch nicht volljährig gewesen sein müssen.<sup>41</sup>

## 2.3 Mindestlohn und soziale Sicherung

- 132** 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, verändert. Zum anderen kann es über den Kreis derjenigen hinaus, die staatliche Transferzahlungen erhalten, aufgrund mindestlohnbedingter Einkommenssteigerungen zu einer Reduzierung 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

- 133** Im Vorfeld der Mindestlohneinführung wurde die Hoffnung geäußert, dass der Mindestlohn zu einem Rückgang der Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von staatlichen Transferzahlungen, insbesondere von Arbeitslosengeld II, führen könnte. Von Interesse ist dabei insbesondere der Kreis der rund 1 Mio. erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher (sogenannte Aufstockerinnen und Aufstocker). In der Begründung des Mindestlohngesetzes wurde darauf abgestellt, dass ein alleinstehender Vollzeitbeschäftigter zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns in der Lage sein soll, mit einem Stundenlohn von 8,50 Euro ein Monatseinkommen oberhalb der (existenzsichernden) Pfändungsfreigrenze nach § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO zu erzielen (Deutscher Bundestag 2014: 28). Seit Juli 2019 liegt die Pfändungsfreigrenze für Alleinstehende bei einem monatlichen Nettoeinkommen von 1.178,59 Euro. Damit verbunden ist das Ausscheiden

<sup>40</sup> Dies entspricht 1,3 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse im Geltungsbereich des Mindestlohngesetzes und somit in etwa der Größenordnung, die sich in der VSE des Jahres 2018 ergibt. Auch Anzahl und Anteile für verschiedene Beschäftigungsgruppen entsprechen im Wesentlichen denen des Jahres 2018.

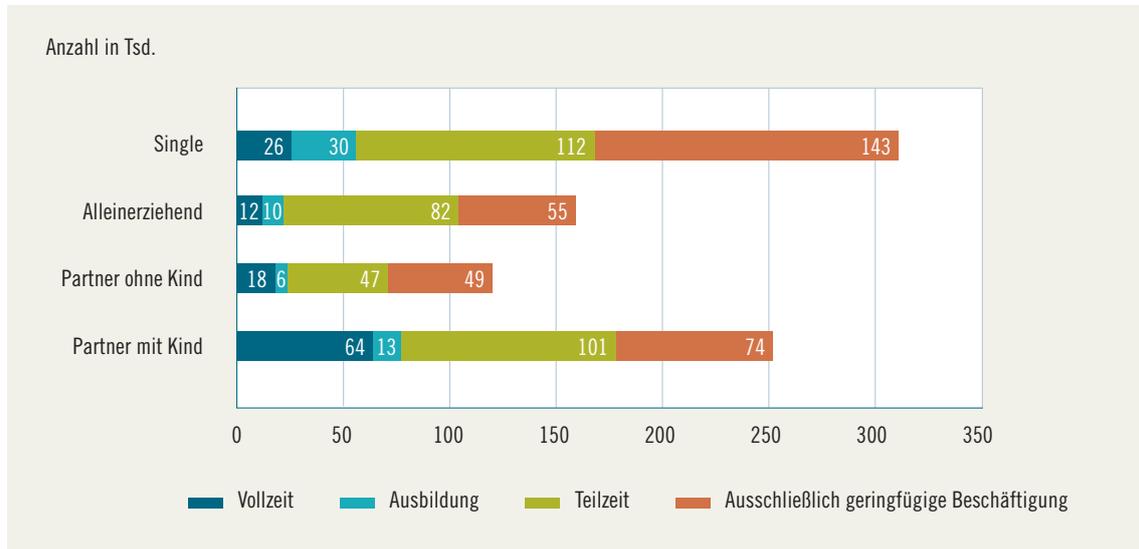
<sup>41</sup> In der VE wird nicht der Geburtstag, sondern nur das Geburtsjahr erfasst. Die VE 2019 beinhaltet rund 13 Tsd. Personen des Jahrgangs 2001, die noch keine abgeschlossene Berufsausbildung haben und die einen Verdienst unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns aufwiesen. Da sich die Erhebung 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 rund 10 Tsd. (13 Tsd. x  $\frac{3}{4}$ ).

aus dem Arbeitslosengeld-II-Bezug für einen alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten mit Kosten der Unterkunft in durchschnittlicher Höhe.

- 134** Simulationsstudien haben vor der Einführung des Mindestlohns darauf hingewiesen, dass ein nachhaltiger Effekt auf Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher kaum in größerem Umfang zu erwarten sei (Bruckmeier und Wiemers 2014). Modellrechnungen zeigen, dass die Bedürftigkeit nach dem SGB II bei einer erwerbstätigen Person im Haushalt mit einem Stundenlohn in Höhe des Mindestlohns je nach Typ der Bedarfsgemeinschaft in der Regel erst bei Erwerbsumfängen von teils deutlich über der üblichen Wochenarbeitszeit von 38 Stunden vermieden werden könne (Bruckmeier und Becker 2018: 23ff.).<sup>42</sup> Es zeigt sich, dass zumeist weniger die Höhe des Stundenlohns als vielmehr der Umfang der gearbeiteten Stunden und das Vorhandensein von Kindern im Haushalt ausschlaggebend dafür sind, dass ein Haushalt trotz Erwerbstätigkeit Leistungen nach dem SGB II bezieht. Nur 13 Prozent der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II arbeiten in Vollzeit. 71 Prozent arbeiten dagegen weniger Stunden: 37 Prozent gehen einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung nach und 34 Prozent einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung. 7 Prozent befinden sich in einem Ausbildungsverhältnis, während bei den restlichen 9 Prozent die Art der Beschäftigung nicht bekannt ist. Abbildung 2.8 schlüsselt die Art der Erwerbsformen differenziert nach dem Typ der Bedarfsgemeinschaft auf. Dabei zeigt sich, dass eine Vollzeitbeschäftigung in allen Typen von Bedarfsgemeinschaften eher die Ausnahme ist.
- 135** Nur 26 Tsd. Aufstockerinnen und Aufstocker sind 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 3 Prozent der insgesamt 965 Mio. abhängig erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen 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 Bezug von Arbeitslosengeld II auszuschneiden (Deutscher Bundestag 2020). 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 Arbeitslosengeld-II-Bezugs besteht unter Umständen weiterhin Anspruch auf Wohngeld und Kinderzuschlag.
- 136** Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist die Anzahl der abhängig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher zwar stärker als im Durchschnitt der Vorjahre zurückgegangen. Gemessen an der Gesamtanzahl der Aufstockerinnen und Aufstocker fällt der Rückgang jedoch gering aus (vgl. Tabelle 2.6). Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ging die Anzahl der abhängig erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher jährlich um rund 47 Tsd. zurück. Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang um 4,3 Prozent. Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014, also vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, war ein jährlicher Rückgang von rund 1,5 Prozent zu verzeichnen.
- 137** Im Jahr 2015 sind besonders dort deutliche Rückgänge zu beobachten, wo überdurchschnittlich viele Beschäftigte zuvor von Löhnen unterhalb des Mindestlohns betroffen waren oder wo der gesetzliche Mindestlohn aufgrund der Haushaltskonstellation oder der Beschäftigungsform eine Wirkung entfalten konnte. So zeigt sich insbesondere in Ostdeutschland, bei Single-Bedarfsgemeinschaften, in Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten ein überdurchschnitt-

<sup>42</sup> Die Modellrechnungen berücksichtigen keine weiteren Einkommensquellen im Haushalt, z. B. wenn der Partner oder die Partnerin in einem Paarhaushalt ebenfalls einer Beschäftigung nachgeht.

**Abbildung 2.8: Verteilung der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft im April 2019**



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 2019.

licher Rückgang. Dieses Muster setzte sich in den Folgejahren nicht in dieser Deutlichkeit fort. Jedoch waren in den Folgejahren in Ostdeutschland prozentual sowie absolut deutlich mehr Rückgänge von erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern zu verzeichnen als in Westdeutschland. Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder verzeichneten in allen Jahren starke Rückgänge. Schließlich war der Rückgang der Aufstockerinnen und Aufstocker mit einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in allen Jahren nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stark ausgeprägt. Dies spiegelt den Trend wider, der die ausschließlich geringfügige Beschäftigung insgesamt prägt (vgl. Abschnitt 3.1.2).

- 138** Ein Rückgang 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 untersucht und können Veränderungen in den Übergangswahrscheinlichkeiten nicht kausal auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückführen. Dies zeige eine Differenz-von-Differenzen-Analyse von erwerbstätigen Leistungsbezieherinnen und -bezieher in Wirtschaftszweigen mit hohem Lohnniveau und Wirtschaftszweigen mit niedrigem Lohnniveau basierend auf den Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels. Danach gebe es keine Hinweise darauf, dass erwerbstätige Leistungsbezieherinnen und -bezieher die Bedürftigkeit aufgrund des Mindestlohns häufiger verlassen hätten. Auch würden sich keine Anzeichen für veränderte Chancen auf eine Beschäftigungsaufnahme von bisher nicht erwerbstätigen Leistungsbezieherinnen und -bezieher finden. Dagegen gebe es starke Hinweise darauf, dass es am Jahresanfang 2015 aufgrund des Mindestlohns zu vermehrten Wechseln von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb des Leistungsbezugs gekommen sei. Dies sei vor allem für Westdeutschland der Fall.

**Tabelle 2.6: Anzahl abhängig beschäftigter Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und Bezieher**

	Bestand (Jahresdurchschnitt)						Veränderung zum Vorjahr				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	In Tsd.						In Prozent				
Gesamt	1.184	1.128	1.090	1.069	1.023	949	-4,7	-3,4	-1,9	-4,4	-7,2
Frauen	660	631	600	573	529	482	-4,5	-4,8	-4,6	-7,7	-8,9
Männer	524	498	489	497	494	467	-5,0	-1,7	1,5	-0,5	-5,5
Westdeutschland	794	782	769	769	748	705	-1,5	-1,7	0,1	-2,8	-5,8
Ostdeutschland	390	346	321	300	275	244	-11,2	-7,3	-6,5	-8,4	-11,2
<b>Bedarfsgemeinschaften</b>											
Single	408	381	374	381	378	351	-6,7	-1,7	1,9	-0,9	-7,1
Alleinerziehende	225	221	213	205	186	168	-1,9	-3,5	-3,7	-9,1	-9,7
Partner ohne Kinder	195	179	165	154	140	126	-8,3	-7,6	-7,1	-8,8	-10,3
Partner und Kinder	316	311	302	296	287	275	-1,7	-2,9	-2,0	-3,1	-4,0
<b>Beschäftigungsform</b>											
Sozialversicherungs-pflichtig beschäftigt	579	581	576	586	567	534	0,4	-1,0	1,9	-3,2	-5,9
Ausschließlich gering-fügig beschäftigt	479	429	403	376	353	328	-10,5	-6,0	-6,6	-6,3	-7,1

Anmerkung: Die Jahresdurchschnittswerte im Jahr 2019 basieren auf jenem Teil der Jahresmonate, die zum Zeitpunkt der Endredaktion vorlagen. Für alle Kategorien außer den Beschäftigungsformen lagen acht Monatswerte vor. Für die Beschäftigungsformen lagen fünf Monatswerte vor.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 139** Schmitz (2019) untersucht ebenfalls die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Entwicklung der Aufstockerinnen und Aufstocker im Jahr 2015. Er tut dies anhand der Beschäftigten- sowie der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit und nutzt in den Differenz-von-Differenzen-Analysen die regionale Mindestlohn-betroffenheit auf der Ebene von Kreisen. Anders als Bruckmeier und Becker (2018) identifiziert er einen Rückgang der Aufstockerinnen und Aufstocker im Umfang von rund 38 Tsd. Personen, der kausal auf die Einführung des Mindestlohns zurückzuführen sei. Dieser Befund komme vor allem durch die Ergebnisse in Ostdeutschland zustande, da sich der Rückgang insbesondere dort zeige. Der Autor 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.).
- 140** Auf der Basis von qualitativen Interviews ermitteln Koch et al. (2020: 70ff.) Fälle, in denen Aufstockerinnen und Aufstocker den SGB-II-Leistungsbezug infolge der Einführung oder der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns beenden konnten. Häufig würden die Befragten die Zuverdienstgrenzen im SGB II jedoch als Grund dafür nennen, dass es infolge von mindestlohnbedingten Lohnsteigerungen zu Arbeitszeitreduktionen gekommen sei, um eine erhöhte Anrechnung ihres Erwerbseinkommens auf den SGB-II-Leistungsbezug zu vermeiden. Dies habe zur Folge, dass die Betroffenen nicht aus dem Transferbezug ausscheiden würden und sich der Transferleistungsbezug ebenfalls nicht verringere. Unabhängig von der Auswirkung auf die Anzahl der Transferleistungsbezieherinnen und -bezieher und das Volumen der Transferleistungen könne es für die betroffenen Personen einen qualitativen Unterschied machen, ob sie ihr Einkommen über den Bezug von Sozialleistungen oder durch Arbeit erzielen (Segbers 2016).

### 2.3.2 Armutsgefährdung

- 141** Vom Kreis der Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher zu unterscheiden ist der Kreis an Personen oder Haushalten, die als armutsgefährdet gelten. Die Armutsgefährdung bemisst sich in der Regel am Konzept der relativen Einkommensarmut. Anders als bei der Lohn- und Verdienstentwicklung, bei der die individuellen Beschäftigten im Mittelpunkt stehen, ist bei der Analyse der Armutsgefährdung der Haushalt die relevante Analyseeinheit. Ein Haushalt gilt als armutsgefährdet, wenn sein insgesamt zur Verfügung stehendes Einkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt. Das Haushaltseinkommen wird dabei entsprechend der Anzahl der Personen in einem Haushalt und deren Alter gewichtet. Das so errechnete Einkommen wird als Haushaltsäquivalenzeinkommen bezeichnet. Für das Jahr 2014 beziffern Bruckmeier und Becker (2018: 112) den Betrag der Armutsschwelle auf Basis von Daten des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) auf 913 Euro für einen Einpersonenhaushalt. Die Einführung eines Mindestlohns könne Haushalte über die Armutsschwelle heben, wenn erwerbstätige Haushaltsmitglieder infolge der Mindestlohneinführung 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).
- 142** Die bisherige Forschung zeichnet hinsichtlich der Reduktion der Armutsgefährdung durch die Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen ein eher skeptisches Bild (Bruckmeier und Becker 2018: 29ff.; vgl. auch Backhaus und Müller 2019). Dies ist auf drei Gründe zurückzuführen (Bruckmeier und Becker 2018; OECD 2015: 49; Heumer et al. 2013): Erstens sind besonders armutsgefährdete Personengruppen häufig nicht erwerbstätig und können somit nicht vom Mindestlohn profitieren. Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten waren im Jahr 2018 rund 71 Prozent im erwerbsfähigen Alter, aber nur knapp 25 Prozent erwerbstätig (vom Berge et al. 2020). Zweitens lebt 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 resultiert eine Armutsgefährdung von Erwerbstätigen wie bei der SGB-II-Bedürftigkeit häufig nicht aus einem geringen Stundenverdienst, sondern aus einer zu geringen Wochenarbeitszeit.
- 143** Eine Analyse zur Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung von Erwerbstätigen im Jahr 2015 liefert auf Basis von PASS-Daten die Studie von Bruckmeier und Becker (2018: 120ff.). Sie vergleicht im Rahmen eines Differenz-von-Differenzen-Modells das Armutsrisiko für Beschäftigte, die im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro pro Stunde erhielten, mit Personen, die knapp darüber verdienten. Der bei einem deskriptiven Vergleich beider Gruppen erkennbare Rückgang der Armutsgefährdung zeige sich aber in der Kausalanalyse nicht. Damit könne die unterschiedliche Entwicklung des Armutsrisikos zwischen den beiden Gruppen nicht auf den Mindestlohn zurückgeführt werden. Mit Blick auf einzelne Beschäftigtengruppen würde sich eine Reduzierung der Armutsgefährdung durch die Mindestlohneinführung nur für Erwerbstätige in Ostdeutschland ergeben. Bruckmeier und Becker (2018: 132f.) finden auch keinen statistisch signifikanten Effekt der Mindestlohneinführung auf die Armutsintensität, d. h. den Abstand des Haushaltseinkommens zur Armutsschwelle. Die Autoren verweisen aber darauf, dass ausweislich der für die Analysen genutzten PASS-Daten der Mindestlohn noch nicht vollständig umgesetzt worden sei, sodass noch keine abschließende Bewertung vorgenommen werden könne. Möglich ist allerdings, dass keine Effekte identifiziert werden konnten, weil der Anstieg der Stundenlöhne teilweise mit einer Reduktion der Arbeitszeit und damit einem geringeren Effekt auf den für die Analysen zur Armutsgefährdung relevanten Monatslohn einhergeht (vgl. zur Arbeitszeit Abschnitt 3.3).

### 2.3.3 Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung

- 144** 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) die Entwicklung der verschiedenen Parameter der Rentenversicherung, wie beispielsweise den aktuellen Rentenwert oder Beitragssatz, mit einem Szenario ohne Mindestlohn. Bei letzterem werden die mindestlohninduzierten Effekte auf die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter und der beitragspflichtigen Entgelte herausgerechnet.
- 145** 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 Prozentpunkt. Im Jahr 2030 würde 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. 234). Zum anderen werden 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) nicht der gesamte vom Statistischen Bundesamt geschätzte Lohn effekt zum Tragen kommt (vgl. auch Ehrentraut et al. 2019: 11ff.). Die zeitliche Parallelität von Mindestlohneinführung und steigenden Rentenwerten, die im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2018) beschrieben wurde, hat somit offensichtlich andere Ursachen, wie beispielsweise eine insgesamt gute Beschäftigungs- und Lohnentwicklung.
- 146** Auf individueller Ebene zeigt sich laut Ehrentraut et al. (2019: 24ff.) ebenfalls ein lediglich begrenzter Einfluss des Mindestlohns. Zwar könnten sich die Rentenanwartschaften der Versicherten, je nachdem, wie deutlich sie vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten, erhöhen. Allerdings würden bei langjähriger Vollzeitbeschäftigung ausschließlich zum Mindestlohn keine Renten oberhalb des Grundsicherungsniveaus erzielt. 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. Bei der Interpretation der Ergebnisse auf individueller Ebene ist zu beachten, dass Ehrentraut et al. (2019) in ihrer Studie den Haushaltskontext nicht berücksichtigt haben. Dieser ist aber etwa für die Frage der Armutsgefährdung im Alter und der Entwicklung der gesamten Altersvorsorge von entscheidender Bedeutung. Inwiefern der Mindestlohn in Bezug auf die Finanzierung der Grundsicherung einen Einfluss auf die fiskalischen Kosten hat, ist Gegenstand einer Studie, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen der Evaluation des Mindestlohngesetzes nach § 23 MiLoG beauftragt hat und die Ende des Jahres 2020 veröffentlicht werden soll.



# 3 Mindestlohn und Beschäftigung



# 3 Mindestlohn und Beschäftigung

- 147** Nach mehr als fünf Jahren seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns können Aussagen zu dessen kurz- und mittelfristigen Wirkungen am Arbeitsmarkt getroffen werden. Im vorliegenden Kapitel wird die Entwicklung am Arbeitsmarkt seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns anhand verschiedener Kenngrößen dokumentiert. Dazu gehören unter anderem die Anzahl der Beschäftigten, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Arbeitszeit. Die Betrachtung erfolgt zunächst deskriptiv über den gesamten Zeitraum. Vom Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige werden getrennt voneinander dargestellt. Zeigen die Zeitreihen zum Zeitpunkt der Einführung oder anlässlich der Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns auffällige Entwicklungen in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen, so kann dies als Hinweis auf einen möglichen Effekt 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.
- 148** Im Folgenden wird zunächst auf die Beschäftigungsentwicklung eingegangen (Abschnitt 3.1). Dabei wird zwischen sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung sowie nach soziodemografischen Merkmalen unterschieden. Daran schließt sich die Betrachtung der Arbeitslosigkeit (Abschnitt 3.2), der Arbeitszeit (Abschnitt 3.3) sowie der offenen Stellen (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

- 149** Die Gesamtbeschäftigung hat seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kontinuierlich zugenommen. Hinter dieser Gesamtentwicklung zeigen sich jedoch Unterschiede je nach Beschäftigungsform und für hoch und wenig vom Mindestlohn betroffene Wirtschaftszweige. Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ist im Jahr 2015 stark und in den Folgejahren schwächer, aber stetig zurückgegangen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist im Berichtszeitraum kontinuierlich gewachsen. Die vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige wuchsen unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stärker als die wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweige. Dieses Bild hat sich allerdings in der mittleren Frist umgekehrt. Ab Mitte des Jahres 2016 sind die Wachstumsraten der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige geringer als diejenigen der wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweige.
- 150** Die ökonometrischen Kausalstudien bestätigen für die mittlere Frist die Untersuchungen zu den Einführungseffekten des gesetzlichen Mindestlohns (Mindestlohnkommission 2018: 99ff.): 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 aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ausschließlich geringfügig Beschäftigten besteht. Auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hatte der gesetzliche Mindestlohn dagegen keinen statistisch signifikanten bzw. lediglich einen geringen Effekt. Die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns getroffenen Vorhersagen von substantiellen negativen Beschäftigungseffekten durch den Mindestlohn (vgl. z. B. Knabe et al. 2014; Arni et al. 2014) sind somit jedenfalls bislang nicht festzustellen.

#### › Info-Box 5: 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 unter 18 Jahren noch Auszubildende, weil diese vom gesetzlichen Mindestlohn nicht unmittelbar betroffen sind. 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 1,5 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. 2016c, d). 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 nicht in den Daten enthalten. 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 (vgl. Konegen-Grenier und Winde 2017: 30).

Die 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 3). Anders als in den vorangegangenen zwei Berichten der Mindestlohnkommission (2016, 2018) werden die Beschäftigten der Wirtschaftszweige, welche die Branchen abbilden, die nach § 24 Abs. 1 MiLoG bis Ende des Jahres 2017 vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen waren (sogenannte Ausnahmebranchen), den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zugerechnet – vorausgesetzt ihr Anteil an Beschäftigten, die im Jahr 2014 einen Stundenlohn von unter 8,50 Euro verdienten, rechtfertigt dies. In den vorangegangenen zwei Berichten waren die

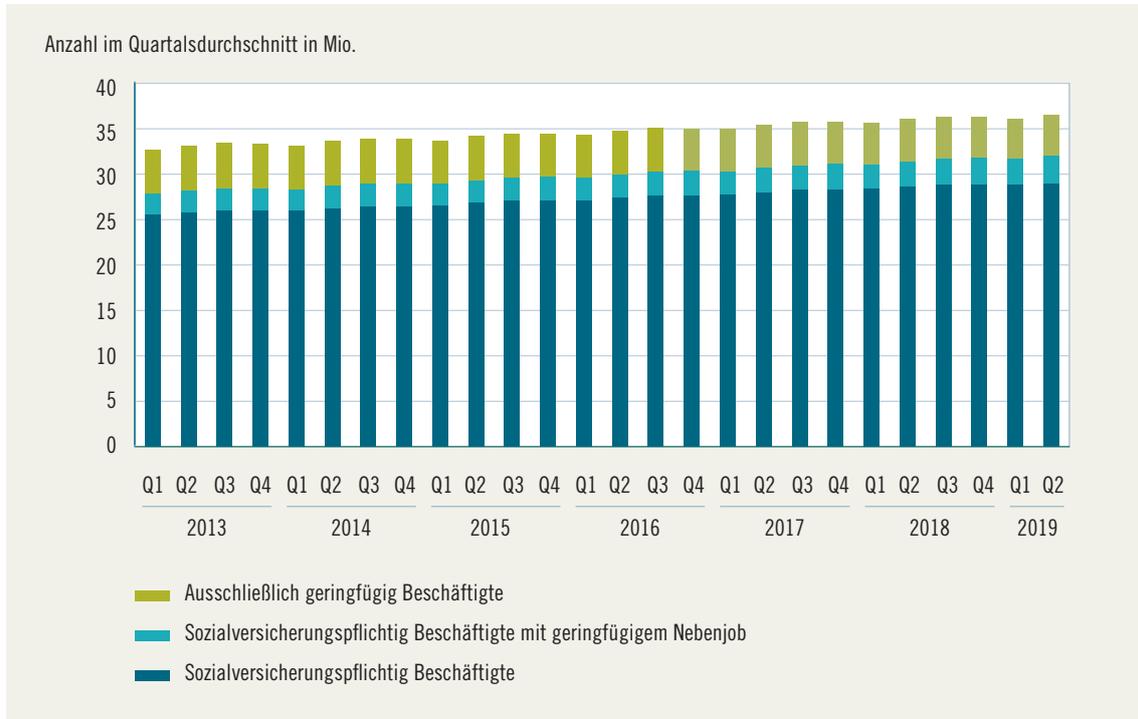
Beschäftigten dieser Wirtschaftszweige sowie die Zeitungszustellerinnen und -zusteller den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen zugeordnet, da sie aufgrund der Übergangsregelung zu diesem Zeitpunkt nicht vom gesetzlichen Mindestlohn erfasst waren. Durch die leicht veränderte Zusammensetzung der Gruppe der hoch betroffenen Wirtschaftszweige weichen die Ergebnisse der Zeitreihenanalysen im vorliegenden Bericht geringfügig von den Befunden der ersten beiden Berichte der Mindestlohnkommission ab.

Info-Box 6 dokumentiert die Beschäftigungsentwicklung in den Wirtschaftszweigen, welche die Ausnahmebranchen abbilden, um Effekte der Übergangsregelung zu analysieren. Im Rahmen der Übergangsregelung haben die betroffenen Branchen einen allgemeinverbindlichen tariflichen Mindestlohn gezahlt, der zumindest für einen Teil des Zeitraums oder einen Teil der Beschäftigten des Wirtschaftszweiges unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns lag.

Für Vergleiche im Zeitverlauf wurden mehrheitlich Jahresvergleiche auf Basis des Monats April vorgenommen. In wenigen Fällen wurden Quartals- oder Jahresdurchschnitte gewählt. Der Monat April wurde genutzt, um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Sondereffekten in den Daten zu verringern, die aus Vorzieheffekten im Jahr 2014 oder der graduellen Umsetzung in der Einführungs- und Erhöhungsphase zu Beginn der Jahre 2015, 2017 und 2019 resultieren können. Für das Jahr 2019 wurde die Dokumentation der Beschäftigungsentwicklung entweder mittels Quartalswerten bis Juni 2019 oder anhand von Vorjahresvergleichen zum Monat April durchgeführt, da zum Zeitpunkt der Berichtslegung Durchschnittswerte für das Gesamtjahr 2019 in der Beschäftigtenstatistik noch nicht vorlagen.

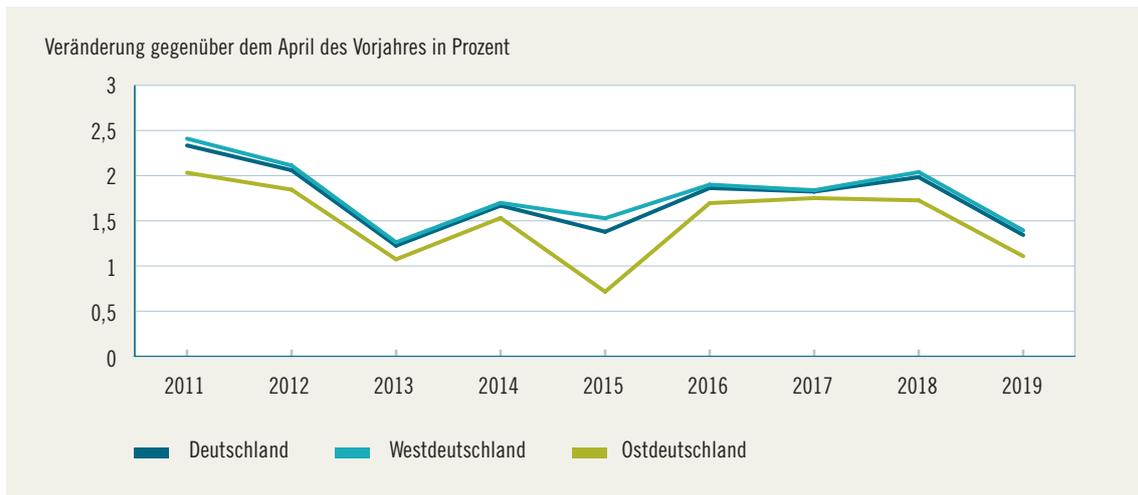
- 151** Der Zeitraum seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ab Jahresbeginn 2015 ist von einer kontinuierlichen Zunahme der Gesamtbeschäftigung, d. h. der Summe aus sozialversicherungspflichtiger und ausschließlich geringfügiger Beschäftigung, geprägt (Abbildung 3.1). Sie stieg zwischen dem ersten Quartal 2013 und dem zweiten Quartal 2019 von 32,7 Mio. auf 36,5 Mio. Beschäftigte. Eine Abnahme des Beschäftigungsniveaus ist weder nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 noch infolge einer der Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2017 und zu Beginn des Jahres 2019 in den deskriptiven Daten zu erkennen.
- 152** Die Wachstumsraten der Gesamtbeschäftigung unterscheiden sich in ihrer Dynamik zwischen West- und Ostdeutschland insbesondere nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 (Abbildung 3.2). Das Beschäftigungswachstum betrug im Jahr 2015 mit rund 0,7 Prozent in Ostdeutschland nur knapp die Hälfte des Wachstums von rund 1,5 Prozent in Westdeutschland. Ein Großteil der Differenz geht auf den stärkeren Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland zurück. Während diese im Westen um 2,5 Prozent sank, fiel sie im Osten um 6,7 Prozent (vgl. Anhangtabelle A.3). Im Jahr 2017, dem Jahr der ersten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, ist dagegen kein auffallender Unterschied in den Wachstumsraten zwischen Ost- und Westdeutschland zu erkennen. Im Jahr 2019, als die zweite Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns in Kraft trat, fiel das Beschäftigungswachstum deutlich schwächer, d. h. um rund einen halben Prozentpunkt geringer aus als in den Vorjahren. Das gilt für Ost- und Westdeutschland gleichermaßen.

Abbildung 3.1: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5.  
 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 5.  
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**153** Hinter dieser Gesamtentwicklung verbergen sich unterschiedliche Trends für einzelne Beschäftigungsformen und für hoch und wenig vom Mindestlohn betroffene Wirtschaftszweige (Tabelle 3.1). Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung war durch stetiges Wachstum gekennzeichnet. Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ging im Jahr 2015 stark und in den Folgejahren in geringerem Umfang zurück. Die gering-

fürige Beschäftigung im Nebenjob ist demgegenüber, insbesondere in den Jahren 2016 und 2018, stark gewachsen. Auf diese Entwicklungen wird in den folgenden Abschnitten detaillierter eingegangen.

**Tabelle 3.1: Bestand und Veränderung der Beschäftigung**

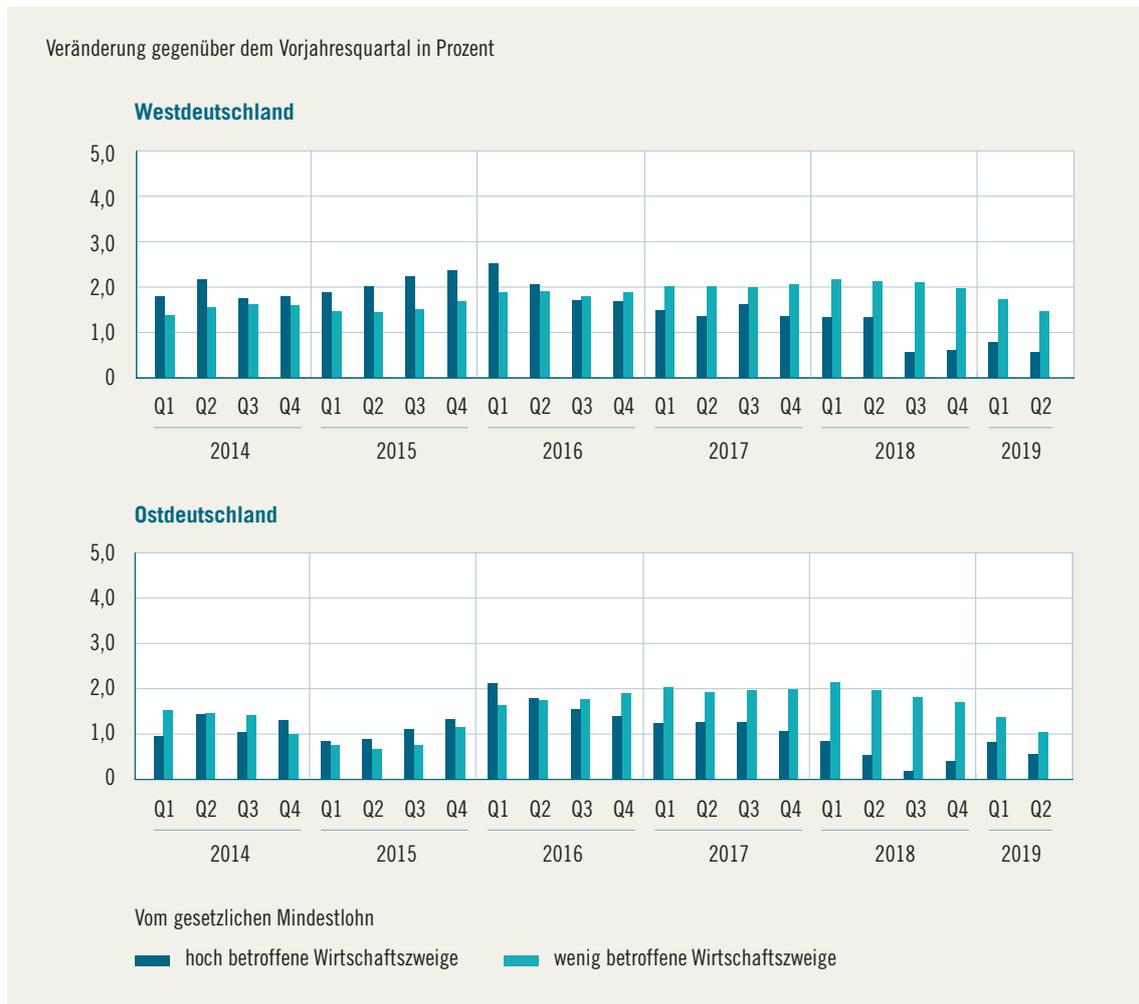
Deutschland	Bestand (jeweils April)						Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	In Tsd.						In Prozent				
<b>Alle Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	33.528	33.990	34.623	35.255	35.954	36.437	1,4	1,9	1,8	2,0	1,3
SvB	28.581	29.196	29.873	30.565	31.322	31.893	2,2	2,3	2,3	2,5	1,8
AgB	4.947	4.794	4.750	4.690	4.632	4.543	-3,1	-0,9	-1,3	-1,2	-1,9
INgB	2.418	2.470	2.575	2.680	2.817	2.946	2,1	4,3	4,0	5,1	4,6
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	7.311	7.435	7.586	7.693	7.788	7.846	1,7	2,0	1,4	1,2	0,7
SvB	5.031	5.241	5.408	5.542	5.669	5.764	4,2	3,2	2,5	2,3	1,7
AgB	2.280	2.194	2.177	2.151	2.119	2.081	-3,8	-0,8	-1,2	-1,4	-1,8
INgB	974	1.008	1.070	1.124	1.189	1.256	3,5	6,1	5,1	5,9	5,6
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	26.217	26.556	27.038	27.562	28.166	28.591	1,3	1,8	1,9	2,2	1,5
SvB	23.551	23.955	24.465	25.023	25.653	26.129	1,7	2,1	2,3	2,5	1,9
AgB	2.667	2.600	2.573	2.539	2.513	2.462	-2,5	-1,1	-1,3	-1,0	-2,0
INgB	1.444	1.461	1.506	1.556	1.628	1.690	1,2	3,0	3,3	4,6	3,8

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 3 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.

**154** Der Vergleich von wenig und hoch vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen zeigt bis Mitte des Jahres 2016 ein stärkeres Beschäftigungswachstum für die hoch betroffenen Wirtschaftszweige (Abbildung 3.3). Eine leicht erhöhte Wachstumsdynamik bestand in Westdeutschland bereits vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Nach dessen Einführung und bis zum zweiten Quartal 2016 wuchs die Anzahl der Beschäftigten in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen jedoch deutlich stärker als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Im Laufe des Jahres 2016 gingen die Wachstumsraten in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zurück und waren seitdem geringer als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Ab dem dritten Quartal 2016 wuchs die Beschäftigung in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen stärker als in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. In Ostdeutschland ist ein ähnlicher Verlauf zu beobachten. Dort ist das stärkere Wachstum der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige noch klarer auf die Periode der Einführung des Mindestlohns beschränkt als in Westdeutschland. Die Differenz im Wachstum zu den vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen ist allerdings etwas geringer als in Westdeutschland. Das geringere Beschäftigungswachstum in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ab Mitte des Jahres 2016 geht vor allem auf den stetigen Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung zurück, der die vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige überproportional betrifft (vgl. nachfolgende Abschnitte).

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



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### 3.1.1 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

**155** Die Zunahme der Gesamtbeschäftigung wurde durch die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bestimmt. Seit dem Jahr 2010 ist ein stetiges Beschäftigungswachstum zu verzeichnen, das sich nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns fortsetzte. Ausgehend von rund 28,6 Mio. im April 2014 stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bis April 2019 auf rund 31,9 Mio. Beschäftigte. In Westdeutschland wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von April 2014 bis April 2019 von 23,1 Mio. auf 25,9 Mio. Beschäftigte an. In Ostdeutschland nahm sie im gleichen Zeitraum von 5,4 Mio. auf 6 Mio. Beschäftigte zu. Die Wachstumsdynamik in Ostdeutschland blieb dabei etwas hinter derjenigen in Westdeutschland zurück. Bereits vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Ostdeutschland etwas schwächer als dasjenige in Westdeutschland. Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat es sich in Ostdeutschland relativ zu

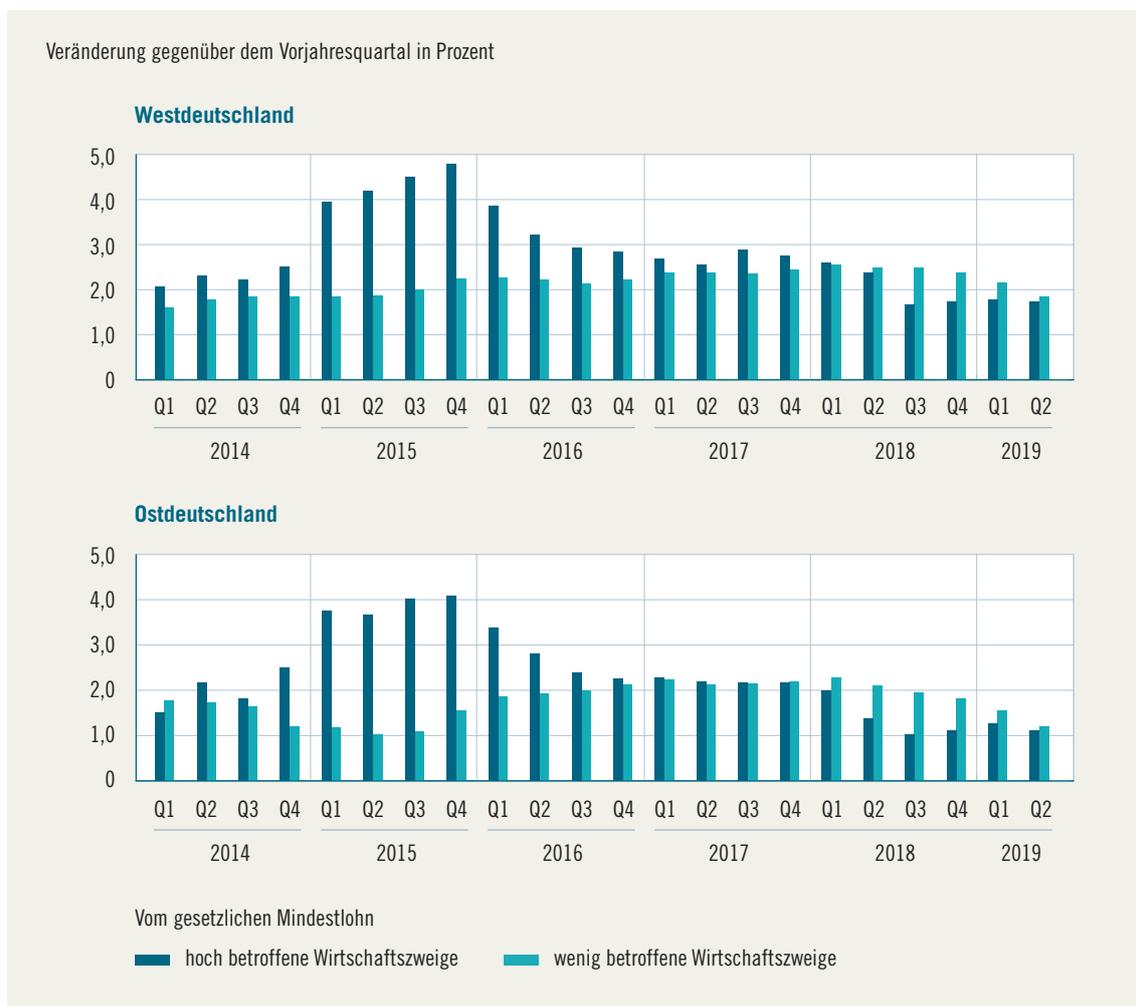
demjenigen in Westdeutschland weiter abgeschwächt. Im Jahr 2019 verringerte sich das Wachstum in West- wie in Ostdeutschland im Vergleich zu den Vorjahren.

- 156** Der Vergleich der wenig und hoch vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweige zeigt ein starkes Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (Abbildung 3.4). Letztere weisen nach der Mindestlohneinführung einen deutlich stärkeren Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf als die wenig vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweige. Die höhere Wachstumsdynamik setzte zum Jahresbeginn 2015 ein und ging ab dem ersten Quartal 2016 wieder zurück. Ab dem ersten Quartal 2018 kehrten sich die Wachstumsverhältnisse um und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm in den wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen stärker zu als in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Dieser Verlauf ist in West- wie in Ostdeutschland zu beobachten.
- 157** Das höhere Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen während des Jahres 2015 deutet auf einen positiven Beschäftigungseffekt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hin. Dieser ist ausschließlich auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beschränkt. Die Erhöhungen des Mindestlohns zu Beginn der Jahre 2017 und 2019 bewirkten keinen neuerlichen Wachstumsschub. Damit beschränkte sich der relative starke Anstieg der Beschäftigung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen auf das Jahr nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Die schwächere Beschäftigungsentwicklung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ab dem Jahr 2018 geht mit einer Abschwächung des Beschäftigtenwachstums auch in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen einher.
- 158** Frentzen et al. (2018: 48) stellen in einer deskriptiven Auswertung auf Grundlage der Daten des Beschäftigungsdatenspeichers sowie der Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns für die Jahre 2015 und 2016 ebenfalls einen stärkeren Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn stark betroffenen im Vergleich zu schwach betroffenen Wirtschaftszweigen fest.<sup>43</sup> Die Betrachtung auf Betriebs- statt auf Wirtschaftszweigebene bestätigt dieses Ergebnis. Betriebe, die vom Mindestlohn stark betroffen waren, wiesen ein stärkeres Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf als Betriebe, die vom Mindestlohn wenig betroffen waren (Frentzen et al. 2018: 40, 48).
- 159** Mehrere Studien belegen, dass infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine Umwandlung von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stattgefunden habe (vgl. dazu Abschnitt 3.1.2). Eine weitere Studie weist auf Reallokationseffekte zwischen Betrieben hin, die auf die Einführung des Mindestlohns zurückgeführt werden könnten (Dustmann et al. 2020). Demnach sei es infolge der Mindestlohneinführung zu Betriebsschließungen insbesondere von Kleinstbetrieben mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten gekommen. Vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte seien zu größeren Betrieben gewechselt, die einen höheren Anteil an sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung aufwiesen (Dustmann et al. 2020: 20f.). Die Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie der Wechsel von Beschäftigten zwischen Betrieben stellen jeweils einen Erklärungsbeitrag für den Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen dar.
- 160** Bossler et al. (2020: 32) führen getrennte Analysen für Wirtschaftszweige mit und ohne Monopsonmacht durch und beleuchten damit die Möglichkeit, dass der Beschäftigungseffekt des Mindestlohns mit der jewei-

<sup>43</sup> Die vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige bei Frentzen et al. (2018) entsprechen den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen aus dem Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2018: 44f.).

ligen Monopsonmacht auf dem Arbeitsmarkt variiert (vgl. dazu 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. Dieser Befund stellt einen weiteren möglichen Erklärungsbeitrag dafür dar, warum in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ein höheres Beschäftigungswachstum infolge der Mindestlohneinführung zu beobachten ist als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen.

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



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### 3.1.2 Ausschließlich geringfügige Beschäftigung

161 Die geringfügige Beschäftigung (sogenannte Minijobs) setzt sich aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob zusammen. Beide Formen sind im gewerblichen Bereich wie 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 ausgeübt. Im April 2019 gab es rund 4,5 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte und zusätzlich rund 2,9 Mio. geringfügig Beschäftigte im Nebenjob. 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. Die Geringfügigkeit bemisst sich entweder nach der Höhe des regelmäßigen Arbeitsentgelts (derzeit 450 Euro im Monat; sogenannte geringfügig entlohnte Beschäftigung) oder nach der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses (derzeit nicht länger als 70 Arbeitstage im Kalenderjahr; sogenannte kurzfristige Beschäftigung).<sup>44</sup> Die geringfügig entlohnte Beschäftigung macht mehr als 95 Prozent aller ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse aus.

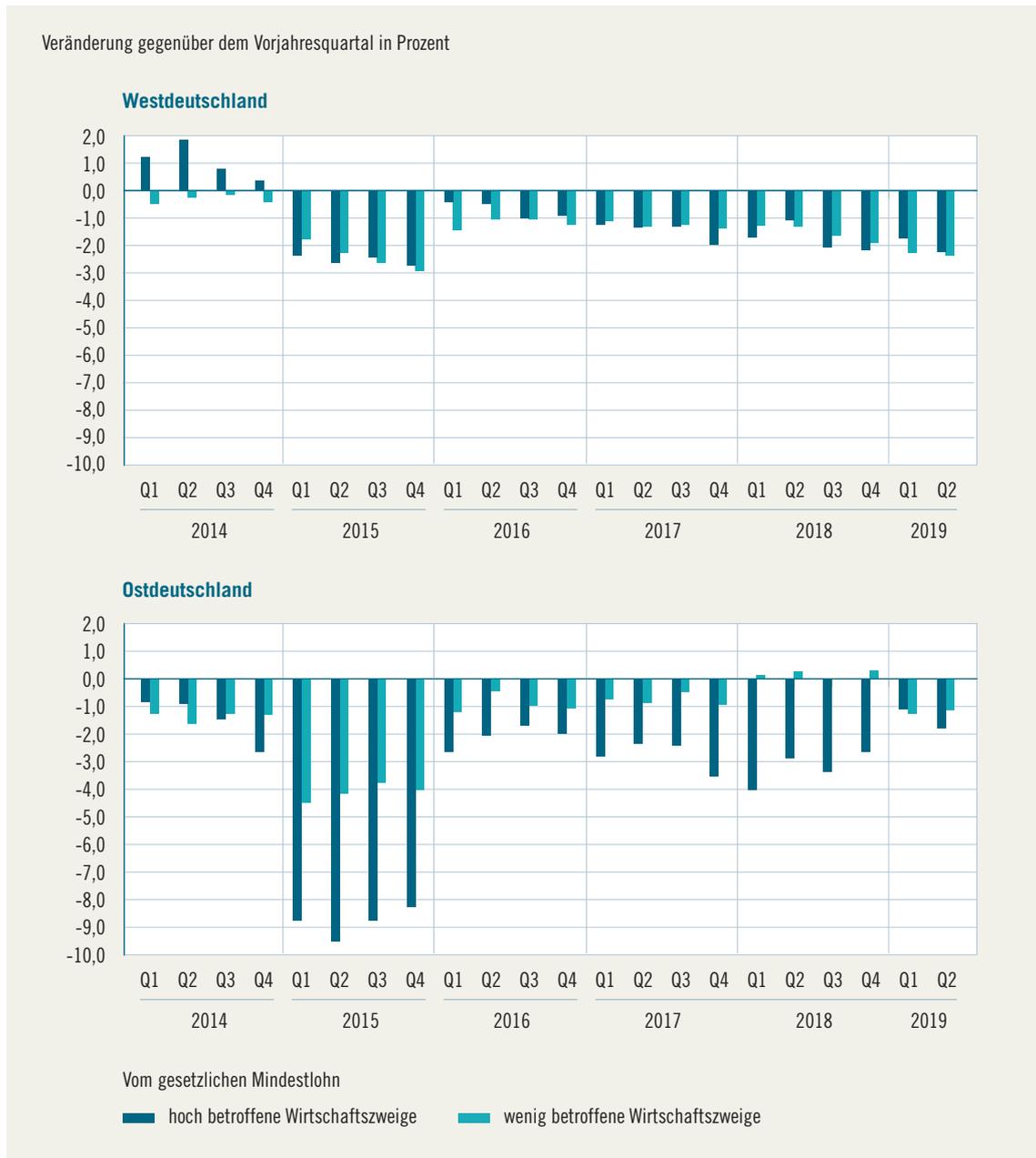
**162** Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ist im Zeitraum seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stark zurückgegangen; zum Teil handelt es sich bei dem Rückgang um Umwandlungen von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Sie ist von rund 4,9 Mio. Beschäftigten im April 2014 auf rund 4,5 Mio. Beschäftigte im April 2019 gesunken (Tabelle 3.1). Der Rückgang war in West- wie in Ostdeutschland zu beobachten. Er fiel in Ostdeutschland jedoch prozentual stärker aus. In Westdeutschland sank die ausschließlich geringfügige Beschäftigung von 4,3 Mio. Beschäftigten im April 2014 auf 3,9 Mio. Beschäftigte im April 2019. In Ostdeutschland fiel die ausschließlich geringfügige Beschäftigung in demselben Zeitraum von 0,7 Mio. auf 0,6 Mio. Beschäftigte (Anhangtabelle A.3). Bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war die ausschließlich geringfügige Beschäftigung leicht rückläufig oder stagnierte. Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beschleunigte sich der Rückgang in West- und in Ostdeutschland. Er betrug im April 2015 in Westdeutschland 2,5 Prozent und in Ostdeutschland 6,7 Prozent. Mit den Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2017 und im Jahr 2019 ging keine weitere Beschleunigung des Rückgangs der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung einher. Während der Rückgang bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2015 nach den Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels vor allem durch Abgänge von ausschließlich geringfügig Beschäftigten verursacht wurde, ist die weitere Abnahme das Resultat einer geringeren Anzahl an Zugängen in ausschließlich geringfügige Beschäftigung (vom Berge et al. 2018a). Dieser Befund wird auf Betriebsebene durch die Kausalstudie von Pestel et al. (2020: 67) bestätigt.

**163** In Westdeutschland unterscheidet sich der starke Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2015 kaum zwischen den wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen (Abbildung 3.5). In Ostdeutschland war der Rückgang im Jahr 2015 deutlich stärker als in Westdeutschland und konzentrierte sich auf die vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige. In den Folgejahren sank die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten in Ostdeutschland vor allem in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Nach einem geringeren Beschäftigungsabbau zu Beginn des Jahres 2016 beschleunigte sich der Rückgang erneut ab dem ersten Quartal 2017 in Ostdeutschland bzw. ab dem dritten Quartal 2017 in Westdeutschland. Zu Beginn des Jahres 2019 nahm die ausschließlich geringfügige Beschäftigung in beiden Landesteilen weiter ab, wobei die vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweige nun stärker zum Rückgang beitragen.

**164** Die Abnahme der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2015 war mit vermehrten Übergängen von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verbunden. Insgesamt gab es

<sup>44</sup> Für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Oktober 2020 gilt 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.

**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 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben.  
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

zu Beginn des Jahres 2015 rund 100 Tsd. Abgänge aus geringfügiger Beschäftigung mehr als im Vorjahr. Von diesen im Vergleich zum Vorjahr zusätzlichen Abgängen gingen rund 51 Prozent in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung über (Mindestlohnkommission 2016: 88f.) Die Gesamtanzahl der Übergänge hat sich im Januar 2015 im Vergleich zum Januar 2014 von 52 Tsd. auf 104 Tsd. verdoppelt und war damit deutlich höher als in den Vorjahren. Der Anteil der Übergänge in Arbeitslosigkeit bzw. in den Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder SGB III stieg dagegen nur um rund 10 Prozent von rund 54 Tsd. auf 58 Tsd. an.

Der Anteil der Übergänge in ein unbekanntes Ziel (z. B. Nichterwerbstätigkeit, Selbständigkeit, Ruhestand) nahm um rund 19 Prozent von 212 Tsd. auf 252 Tsd. zu (vom Berge et al. 2016b; Mindestlohnkommission 2018: 96). Nach dem Jahresbeginn 2015 haben sich die Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder auf das normale Maß reduziert. Zum Zeitpunkt der ersten Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2017 nahmen die Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht erneut zu (vom Berge et al. 2018a).

- 165** Einige Studien adressieren die Frage, in welchem Umfang die Umwandlungen von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dieselben Beschäftigten betrafen oder in demselben Betrieb stattfanden und welche Charakteristika die neuen Beschäftigungsverhältnisse aufweisen. Nach den Daten des IAB-Arbeitsmarktspiegels handelte es sich bei den Übergängen von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2015 in 85 Prozent der Fälle um Umwandlungen in demselben Betrieb (vom Berge et al. 2016a: 28). Vom Berge et al. (2017: 27) gehen davon aus, dass der Wechsel der Beschäftigungsform in diesen Fällen aus dem Überschreiten der Verdienstgrenze für geringfügige Beschäftigung resultiere, die das erhöhte Lohnniveau infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bei unveränderter Arbeitszeit nach sich ziehe.
- 166** Nach Erkenntnissen von vom Berge et al. (2017: 32) seien die aus der Umwandlung im Jahr 2015 resultierenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse stabil und bestünden zu mehr als zwei Dritteln nach 12 Monaten noch im Betrieb fort. Die Umwandlungen innerhalb des Jahres 2015 hätten häufiger in Betrieben in Ostdeutschland als in Westdeutschland stattgefunden. Besonders häufig hätten Frauen und Beschäftigte ab 45 Jahren profitiert (vom Berge und Weber 2017: 4). Gemäß Bonin et al. (2018) lag die Entlohnung von Beschäftigungsverhältnissen, die zwischen Juni 2014 und Juni 2015 von einer geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurden, überwiegend oberhalb des Bereichs von 451 Euro bis 520 Euro pro Monat. In diesem Bereich könne aufgrund der einsetzenden arbeitnehmerseitigen Abgaben zur Sozialversicherung eine Verschlechterung des Nettomonatslohns eintreten.<sup>45</sup> Ein erheblicher Teil der umgewandelten Beschäftigungsverhältnisse sei sogar oberhalb der Gleitzone der sogenannten Midijobs, die damals bei 850 Euro pro Monat endete,<sup>46</sup> entlohnt worden.<sup>47</sup>
- 167** Pestel et al. (2020) folgen methodisch Bonin et al. (2018) und untersuchen Übergangswahrscheinlichkeiten zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie Arbeitslosigkeit auf Ebene der Beschäftigten. Ihre Ergebnisse zeigen für den Untersuchungszeitraum vom zweiten Quartal 2014 bis zum dritten Quartal 2018, dass eine insgesamt geringe Übergangswahrscheinlichkeit zwischen den beiden Beschäftigungsformen bestanden habe. Zudem ermitteln die Autoren einen Rückgang des Anteils geringfügig Beschäftigter gegenüber sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Belegschaften von Betrieben im Untersuchungszeitraum, der insbesondere in Betrieben kleiner (1 bis 9 Beschäftigte) und mittlerer Größe (10 bis 99 Beschäftigte) zu beobachten sei. In Zusammenschau mit den Ergebnissen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit (vgl. Abschnitt 3.2) kann insgesamt also geschlossen werden, dass der Rückgang der aus-

<sup>45</sup> Zwar ist im Einkommensbereich zwischen 451 Euro und 520 Euro aufgrund der einsetzenden arbeitnehmerseitigen Abgaben zur Sozialversicherung eine Verringerung des Nettomonatslohns möglich, allerdings werden durch die Sozialversicherungsabgaben zusätzliche Anwartschaften erzielt, die einen aktuellen Barwert haben.

<sup>46</sup> Zum 1. Juli 2019 wurde die Einkommensobergrenze des Übergangsbereichs der Midijobs von 850 Euro auf 1.300 Euro angehoben.

<sup>47</sup> Der Anteil der Beschäftigten, die nach dem Übergang von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung potenziell mit einer Netto-Verschlechterung (Tagesentgelt von weniger als 17 Euro) konfrontiert gewesen seien, liege bei 13,7 Prozent (betriebsinterner Übergang) bzw. 6,3 Prozent (betriebsexterner Übergang). Der Anteil, der nach dem Übergang innerhalb der Gleitzone mit einem Tagesentgelt zwischen 17 und 28 Euro entlohnt worden sei, liege bei 33,4 Prozent (betriebsintern) bzw. 27,3 Prozent (betriebsextern) (Bonin et al. 2018: 67).

schließlich geringfügig Beschäftigten nicht zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit, sondern in erster Linie zu einer Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geführt hat.

#### 3.1.3 Geringfügige Beschäftigung im Nebenjob

- 168** Die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob ist seit dem Jahr 2010 kontinuierlich angestiegen. Sie hat von rund 2,4 Mio. Beschäftigten im April 2014 auf rund 2,9 Mio. Beschäftigte im April 2019 zugenommen. Dabei fiel der Zuwachs in Ostdeutschland etwas stärker aus als in Westdeutschland, zugleich findet sich allerdings mit rund 90 Prozent der größte Teil der geringfügigen Nebenjobs in Westdeutschland. Der Vergleich der Wachstumsraten der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob in den hoch und wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen zeigt ein schwächeres Wachstum in den Jahren 2015 und 2017 und ein besonders starkes Wachstum in den Jahren 2016 und 2018 (Abbildung 3.6). Für das Jahr 2019 deutet sich eine erneute Abschwächung des Wachstums an.
- 169** In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen wuchs die Anzahl der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob stärker als in den wenig vom Mindestlohn betroffenen Wirtschaftszweigen (vgl. Abbildung 3.6). Diese Verlaufsmuster treffen für Ost- und Westdeutschland gleichermaßen zu. Nur knapp ein Viertel der Beschäftigten hat einen Nebenjob im gleichen Wirtschaftszweig wie die Hauptbeschäftigung (Klinger und Weber 2019). Die Beschäftigten, die im Nebenjob in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen tätig waren, arbeiteten in ihrer Hauptbeschäftigung also möglicherweise in wenig betroffenen Wirtschaftszweigen.
- 170** Die deskriptive Datenanalyse bietet keine deutlichen Hinweise darauf, dass ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob und der Einführung oder Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns besteht. Pestel et al. (2020) bestätigen diesen Befund kausalanalytisch. Demnach habe die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob gehabt. Das stärkere Wachstum der geringfügigen Nebenjobs in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen könne dem Umstand zugeschrieben werden, dass geringfügige Nebenjobs überdurchschnittlich häufig im Dienstleistungsbereich und dort vor allem im Gastgewerbe sowie bei der Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen ausgeübt würden (Klinger und Weber 2019).

**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 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn betroffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben.  
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### › Info-Box 6: Beschäftigungsentwicklung in den Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung

Eine Reihe von Branchen war aufgrund der Übergangsregelung des § 24 Abs. 1 MiLoG vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen und hat stattdessen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, bis zum 31. Dezember 2017 tariflich vereinbarte, allgemeinverbindliche Mindestlöhne zu zahlen, die bis 31. Dezember 2016 weniger als 8,50 Euro pro Stunde betragen konnten und ab 1. Januar 2017 mindestens 8,50 Euro pro Stunde betragen mussten. Die Wirtschaftszweige, die diese Branchen näherungsweise abbilden, sind Frisör- und Kosmetiksalons, Wäscherei und chemische Reinigung, Landwirtschaft, Schlachten und Fleischverarbeitung, Herstellung von Bekleidung, Herstellung von Textilien, Überlassung von Arbeitskräften, Garten- und Landschaftsbau sowie Forstwirtschaft. In den nachfolgenden Analysen sind die Beschäftigten dieser Wirtschaftszweige zu einer Gruppe zusammengefasst, wengleich der Branchenmindestlohn in einzelnen Branchen nur für einen Teil des Zeitraums bis Ende 2017 galt oder nur für die Beschäftigten in Ostdeutschland unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns lag.

**Tabelle 3.2: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung**

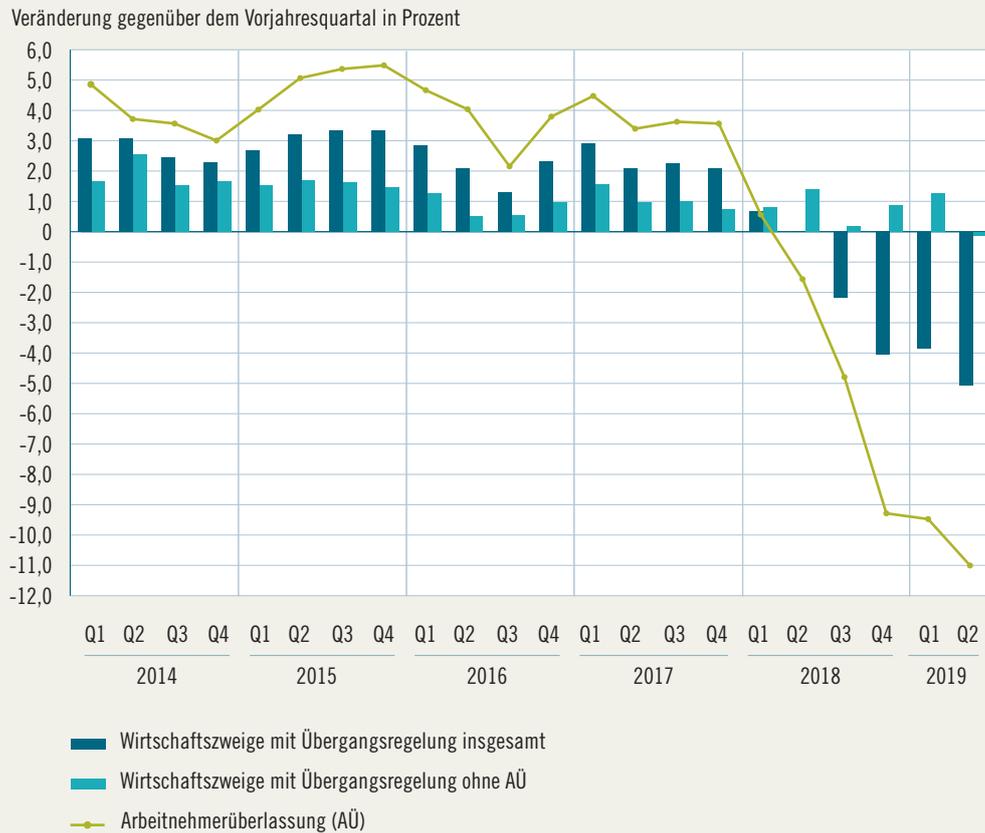
Deutschland	Bestand (jeweils April)						Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	In Tsd.						In Prozent				
Insgesamt	1.810	1.861	1.895	1.938	1.956	1.868	2,8	1,8	2,3	0,9	-4,5
SvB	1.505	1.561	1.595	1.638	1.655	1.576	3,7	2,2	2,7	1,0	-4,8
AgB	305	301	300	300	302	292	-1,4	-0,2	0,1	0,5	-3,0
INgB	104	110	118	126	136	144	5,2	7,3	6,8	7,9	6,5

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte sind nicht in der Kategorie „Insgesamt“ enthalten, da die Beschäftigten zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, die unter „Insgesamt“ erfasst wird. SvB = Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; AgB = ausschließlich geringfügig Beschäftigte; INgB = im Nebenjob geringfügig Beschäftigte.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Die Übergangsregelung sollte sicherstellen, dass der spezifischen Ertragskraft der Unternehmen in den Ausnahmebranchen Rechnung getragen und eine stufenweise Heranführung der Entlohnungsbedingungen an den gesetzlichen Mindestlohn ermöglicht wird. Die Entwicklung der Beschäftigung verlief in den Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung während der Dauer der Übergangsregelung etwas stärker als in der Gesamtwirtschaft (Tabelle 3.2 und Tabelle 3.1). Mit

**Abbildung 3.7: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in der Arbeitnehmerüberlassung und anderen Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Gesamtbeschäftigung setzt sich zusammen aus sozialversicherungspflichtigen und ausschließlich geringfügig Beschäftigten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Beginn des Jahres 2018 ging das Beschäftigungswachstum stark zurück und wurde im Jahr 2019 negativ. Von einem maßgeblichen negativen Einfluss des Auslaufens der Übergangsregelung auf die Beschäftigung in den betreffenden Wirtschaftszweigen ist jedoch nicht auszugehen. Eine getrennte Betrachtung des Wirtschaftszweiges der Arbeitnehmerüberlassung, dessen Beschäftigte knapp die Hälfte der Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung ausmachen, und der anderen Wirtschaftszweige zeigt, dass der Rückgang der Beschäftigung maßgeblich auf die stark rückläufige Anzahl an Beschäftigten in der Arbeitnehmerüberlassung zurückzu-

führen ist (3.7). Ab dem ersten Quartal 2018 wuchs die Beschäftigung nicht mehr und nahm in den Folgequartalen stark ab. Die Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung ohne die Arbeitnehmerüberlassung wuchs dagegen nach Auslaufen der Übergangsregelung im Jahr 2018 zunächst weiter an. Gesetzliche Neuregelungen in der Arbeitnehmerüberlassung – wie z. B. die Beschränkung von tariflichen Abweichungen vom Equal-Pay-Prinzip auf neun Monate und die Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer auf 18 Monate – sowie die konjunkturelle Eintrübung im Produzierenden Gewerbe stellen die treibenden Kräfte hinter dem Beschäftigungsabbau in der Arbeitnehmerüberlassung im Jahr 2018 dar (Bundesagentur für Arbeit 2019a; Hutter et al. 2019). Das Ende der Übergangsregelung tritt demgegenüber als Erklärungsfaktor in den Hintergrund. Andernfalls müsste eine vergleichbare Beschäftigungsentwicklung auch bei den Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung ohne die Arbeitnehmerüberlassung zu beobachten sein. Deren Beschäftigungswachstum nach Ende der Übergangsregelung ist jedoch stabil. Erst im zweiten Quartal 2019 ist dort ein geringer Beschäftigungsrückgang zu beobachten, der zeitlich weit entfernt ist vom Auslaufen der Übergangsregelung Ende des Jahres 2017. Insgesamt legen die Zeitreihen nahe, dass die Unternehmen die Übergangsregelung erfolgreich dafür genutzt haben, ihre Entlohnung ohne Beschäftigungseinbußen an das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns anzupassen.

#### 3.1.4 Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen

- 171** Die Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen weist insgesamt kaum Auffälligkeiten auf, die auf einen Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf bestimmte Personengruppen schließen lassen (vgl. Tabelle 3.3). Das Beschäftigungswachstum bei Frauen ist im gesamten Beobachtungszeitraum geringer als dasjenige bei Männern. Ein Einfluss des Mindestlohns ist jedoch nicht offensichtlich. Die Kausalanalyse von Pestel et al. (2020) kommt 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. Für Frauen sei die Wahrscheinlichkeit dagegen unverändert, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein. Der Anteil von Frauen an der betrieblichen Beschäftigung habe sich durch den Mindestlohn nicht verändert.
- 172** Die Entwicklung der Beschäftigung nach Altersgruppen dürfte vornehmlich durch den demografischen Wandel und die Anhebung des Renteneintrittsalters verursacht worden sein. Die Anzahl von Beschäftigten ab 55 Jahren ist zwischen April 2014 und April 2019 stark angestiegen. Die Beschäftigung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen wuchs demgegenüber nur schwach. Im Jahr der Einführung des Mindestlohns ging die Beschäftigung in der Gruppe der 15- bis 17-Jährigen und in der Gruppe der 18- bis 25-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 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 signifi-

kanten Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf einzelne Altersgruppen im Regionalvergleich. Pestel et al. (2020: 42) kommen zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der geringfügig beschäftigten 25- bis 54-Jährigen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Regionen um 1,3 Prozent geringer sei als in wenig betroffenen Regionen. Auf Betriebsebene und bezogen auf die Gesamtbeschäftigung identifizieren die Autoren jedoch eine Verschiebung des Anteils der Beschäftigten hin zur Altersgruppe der 25- bis 54-Jährigen und zulasten der Beschäftigten, die jünger als 25 Jahre und älter als 54 Jahre sind (Pestel et al. 2020: 66). Dieser Effekt sei in Kleinbetrieben mit einem bis neun Beschäftigten besonders ausgeprägt. Auf Grundlage der vorliegenden divergierenden Studienergebnisse ist vorerst keine belastbare Aussage darüber möglich, wie sich der Mindestlohn auf die Beschäftigungs-Chancen einzelner Altersgruppen ausgewirkt hat.

**Tabelle 3.3: Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach soziodemografischen Merkmalen**

Deutschland	Bestand (jeweils April)						Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	In Tsd.						In Prozent				
Insgesamt	33.528	33.990	34.623	35.255	35.954	36.437	1,4	1,9	1,8	2,0	1,3
Frauen	16.439	16.645	16.905	17.141	17.390	17.571	1,3	1,6	1,4	1,5	1,0
Männer	17.089	17.346	17.718	18.114	18.564	18.865	1,5	2,1	2,2	2,5	1,6
15–17 Jahre*	280	255	250	252	252	261	-9,0	-1,9	0,7	0,1	3,5
18–24 Jahre	2.711	2.710	2.728	2.788	2.886	2.941	-0,1	0,7	2,2	3,5	1,9
25–54 Jahre	23.871	24.036	24.273	24.425	24.581	24.571	0,7	1,0	0,6	0,6	0,0
55–64 Jahre	5.874	6.124	6.423	6.756	7.110	7.462	4,3	4,9	5,2	5,2	5,0
65 Jahre und älter	1.072	1.121	1.199	1.286	1.377	1.462	4,6	7,0	7,2	7,1	6,2
Helfer**	6.361	6.596	6.745	6.906	7.069	7.089	3,7	2,3	2,4	2,4	0,3
Fachkraft**	18.825	19.024	19.279	19.510	19.797	20.016	1,1	1,3	1,2	1,5	1,1
Spezialist**	3.929	3.997	4.096	4.196	4.293	4.375	1,7	2,5	2,4	2,3	1,9
Experte**	3.898	3.996	4.130	4.267	4.420	4.587	2,5	3,4	3,3	3,6	3,8
Deutsche	30.512	30.715	31.045	31.353	31.657	31.835	0,7	1,1	1,0	1,0	0,6
EU-Staatsangehörige	1.532	1.741	1.947	2.125	2.321	2.453	13,6	11,9	9,1	9,2	5,7
Nicht-EU-Staats- angehörige	1.450	1.502	1.597	1.743	1.941	2.113	3,6	6,3	9,1	11,4	8,8

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5.

\* Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt; sie ist 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.

**173** Die Beschäftigungsentwicklung nach dem Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit kann aufgrund von Umstellungen des Erhebungsverfahrens in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erst ab dem Jahr 2016 zuverlässig interpretiert werden. Die Datenreihe zeigt, dass Expertentätigkeiten über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg das am stärksten wachsende Beschäftigungssegment waren, gefolgt von Spezialisten- und Helfertätigkeiten. Das Wachstum von Fachkrafttätigkeiten ist am schwächsten ausgeprägt. Die Kausalstudie von Pestel et al. (2020: 40) misst den Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Anforderungsniveaus der Tätigkeiten. Den Autoren zufolge hat der gesetzliche Mindestlohn einen negativen Effekt auf Fachkrafttätigkeiten gehabt, der insbesondere die geringfügige Beschäftigung auf diesem Anforderungsniveau

veau betroffen habe. Auf die anderen Anforderungsniveaus konnte kein statistisch signifikanter Effekt des Mindestlohns festgestellt werden. Die Autoren 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 von Einfach Tätigkeiten auswirkt (vgl. z. B. Arni et al. 2014), bestätigt sich auf Grundlage der bisher vorliegenden Daten und Studien damit nicht.

- 174** Die Entwicklung der Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit dürfte ebenfalls vorrangig durch andere Faktoren als den gesetzlichen Mindestlohn beeinflusst worden sein. Die Anzahl ausländischer Beschäftigter hat über den Beobachtungszeitraum hinweg zugenommen. 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 Wachstum der beschäftigten EU-Staatsangehörigen nahm im Beobachtungszeitraum ab, verblieb aber auf einem hohen Niveau. Das Beschäftigungswachstum von Nicht-EU-Staatsangehörigen nahm im Beobachtungszeitraum zu.
- 175** Die in den Jahren 2014 bis 2016 nach Deutschland geflüchteten Personen treten inzwischen zunehmend in den Arbeitsmarkt ein. Im Oktober 2019 waren 363 Tsd. Personen aus den Hauptasylherkunftsländern sozialversicherungspflichtig, weitere 73 Tsd. Personen ausschließlich geringfügig als Minijobber beschäftigt.<sup>48</sup> Etwa 468 Tsd. Geflüchtete waren arbeitssuchend, davon waren 222 Tsd. arbeitslos und der überwiegende Teil befand sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Integrationskursen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Von den Geflüchteten, die bereits eine Beschäftigung aufgenommen haben, üben rund 50 Prozent eine Helfertätigkeit und rund 41 Prozent eine Fachkrafttätigkeit aus. Etwa 3 Prozent sind als Spezialistinnen und Spezialisten, etwa 6 Prozent als Expertinnen und Experten eingestuft. Damit liegt das Tätigkeitsniveau deutlich unter demjenigen von deutschen Beschäftigten, aber auch unter demjenigen von ausländischen Beschäftigten insgesamt. Die Verdienste von erwerbstätigen Geflüchteten liegen häufig im Niedrig- und im Mindestlohnbereich (Bruttel und Ohlert 2020; Ohlert und Bruttel 2018). Die Möglichkeiten zur Untersuchung von kausalen Wirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf Geflüchtete sind aufgrund der Datenlage kaum möglich (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).

#### 3.1.5 Ergebnisse der Wirkungsforschung zu Beschäftigungseffekten

- 176** Über die deskriptiven Zeitreihenanalysen hinaus erlauben kausale Wirkungsanalysen Aussagen über die Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung. Sie identifizieren und messen auf Basis ökonomischer 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

<sup>48</sup> 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 abgegrenzt. Diese sind Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien. Seit Juni 2016 erfasst die Bundesagentur für Arbeit den Aufenthaltsstatus für arbeitssuchende Personen. Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit (2017) zeigen, dass beide Abgrenzungen zu ähnlichen Ergebnissen führen. Da für andere Angaben, wie Beschäftigungsmeldungen einschließlich Verdiensten, der Aufenthaltsstatus nicht erhoben wird, beziehen sich der Konsistenz halber alle zitierten Zahlen in dieser Rdnr. auf Personen aus den acht nicht europäischen Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden.

einer Gruppe, die (stark) vom Mindestlohn betroffen ist, mit der Beschäftigungsentwicklung einer Kontrollgruppe verglichen wird, die nicht oder wenig vom Mindestlohn betroffen ist (vgl. Abschnitt 1.5 und Info-Box 1). Es liegen eine Reihe solcher Untersuchungen vor, die auf unterschiedliche Datensätze zurückgreifen und den Effekt des gesetzlichen Mindestlohns entweder in der kurzen Frist nach seiner Einführung (2015 und 2016) oder in der mittleren Frist unter Einbeziehung der Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 und bis längstens zum Jahr 2019 untersuchen (Tabelle 3.4).

**Tabelle 3.4: Studien zur Beschäftigungswirkung des gesetzlichen Mindestlohns**

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

Anmerkung: Für die Studien von Bonin et al. (2018), Dustmann et al. (2020) 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.

**177** Annähernd alle Forschungsarbeiten zeigen einen mindestlohnbedingten Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung auf. Dies gilt für die kurze wie für die mittlere 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 sowie keine statistisch signifikanten Effekte des gesetzlichen Mindestlohns. Die Größenordnungen der positiven und negativen Effekte fallen dabei im Verhältnis zur Gesamtanzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gering aus. Die beiden 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 einzel-

nen Beschäftigungsformen wider. Ein Rückgang der Gesamtbeschäftigung ist dabei in der Regel durch den negativen Effekt des Mindestlohns auf die ausschließlich geringfügige Beschäftigung getrieben.

- 178** Die Studien, welche die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns in der kurzen Frist untersucht haben und deren Untersuchungsgegenstand ausnahmslos die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist, wurden hinsichtlich ihrer Ergebnisse, der Datenbasis und der Identifikationsstrategie zum größten Teil bereits im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission vorgestellt (Mindestlohnkommission 2018: 99ff.). Dies trifft auf die Studien von Bonin (2018), Bossler et al. (2018), Bossler und Gerner (2019), Caliendo et al. (2018), Garloff (2019), Schmitz (2019) und Stechert (2018) zu. Nach Berechnungen von Börschlein und Bossler (2019) ergeben sich aus diesen Forschungsarbeiten absolute Beschäftigungseffekte auf die Gesamtbeschäftigung aufgrund des Mindestlohns, die zwischen einem Zugewinn von rund 11 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen und einem Verlust von rund 200 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen variieren.
- 179** Seit der Veröffentlichung des Zweiten Berichts der Mindestlohnkommission sind weitere Studien erschienen, die den kurzfristigen Effekt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns untersuchen. Holtemöller und Pohle (2019) identifizieren eine mindestlohnbedingte Zunahme der sozialversicherungspflichtigen und einen mindestlohnbedingten Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung. Sie verwenden für ihre Analyse im Gegensatz zu den anderen Autoren nicht den Differenz-von-Differenzen-Ansatz, sondern vergleichen den Ist-Zustand mit einem hochgerechneten Trend, der ein hypothetisches Szenario ohne Einführung des Mindestlohns beschreibt. Ahlfeldt et al. (2018) vergleichen vom Mindestlohn hoch betroffene mit vom Mindestlohn wenig betroffene Kreise mit Daten aus der IAB-Beschäftigtenhistorik sowie dem Mikrozensus und finden einen positiven, der Größe nach jedoch kleinen Effekt des Mindestlohns auf die Gesamtbeschäftigung. Link (2019) nutzt ebenfalls einen Differenz-von-Differenzen-Ansatz auf Kreisebene, jedoch mit Daten der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit, und identifiziert die mindestlohnbedingten Produktpreis- und Beschäftigungsanpassungen von Firmen auf der Grundlage von Daten aus dem Geschäftsklimaindex des ifo-Instituts. Seine Ergebnisse zeigen, dass die Firmen in Reaktion auf die Mindestlohneinführung keine Beschäftigungsanpassungen vorgenommen, jedoch ihre Produktpreise angehoben hätten.
- 180** Dustmann et al. (2020) betrachten ebenfalls die kurzfristigen Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Sie vergleichen anhand des IAB-Arbeitsmarktspiegels zunächst Beschäftigte, die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weniger als den Mindestlohn verdienten, mit Beschäftigten, deren Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohns lagen. Sie ergänzen diese Analysen durch einen regionalen Ansatz auf Kreisebene, der stärker vom Mindestlohn betroffene Kreise mit weniger stark betroffenen Kreisen vergleicht. Während bei der Schätzung auf Basis der beiden Beschäftigtengruppen nur Veränderungen derjenigen Beschäftigten im Fokus stehen, die vor der Mindestlohneinführung erwerbstätig waren, bezieht sich die Regionalanalyse auf das Beschäftigungsniveau, sodass Bewegungen in und aus Beschäftigung abgebildet werden.<sup>49</sup> Im Vergleich der Beschäftigten, die vor der Einführung des Mindestlohns weniger bzw. mehr als den Mindestlohn verdienten, zeigen die Ergebnisse den Autoren zufolge geringe positive Beschäftigungseffekte. Der regionale Vergleich ergebe dagegen keine statistisch signifikante Auswirkung der Mindestlohneinführung. Durch eine Untersuchung der Beschäftigtenfluktuation zwischen Betrieben stellen die Autoren zudem fest, dass es durch die Mindestlohneinführung zu einer Reallokation von Beschäftigung gekommen sei. Die Vergleiche auf Basis der Beschäftigtengruppen sowie anhand der regionalen Analysen auf Kreisebene zeigten, dass die Anzahl an Kleinbetrieben mit niedriger Entlohnung durch die Mindestlohneinführung abgenommen

<sup>49</sup> Für die Mindestlohnbetreffenheit im Jahr 2014 und die Berechnung der Stundenlöhne in den Folgejahren verwenden die Autoren wie Ahlfeldt et al. (2018) die IAB-Beschäftigtenhistorik. Sie entnehmen die dort fehlenden Arbeitszeiten jedoch anders als Ahlfeldt et al. (2018) nicht dem Mikrozensus, sondern den Meldungen an die Unfallversicherung aus dem Jahr 2013. Mit diesen Werten schätzen sie die Arbeitszeiten für die Jahre 2015 und 2016.

und die Anzahl an größeren Betrieben mit höherer Entlohnung zugenommen habe.<sup>50</sup> Dies lasse sich durch eine mindestlohnbedingte erhöhte Wechselwahrscheinlichkeit von Mindestlohnbeschäftigten von Kleinstbetrieben zu größeren Betrieben erklären. Im Ergebnis habe sich die Zusammensetzung der Betriebe, in denen Mindestlohnbeschäftigte tätig gewesen seien, sowie die Zusammensetzung der Betriebe in Kreisen, die stärker vom Mindestlohn betroffen gewesen seien, durch die Mindestlohneinführung verändert.

**181** Untersuchungen zur Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns in der mittleren Frist beleuchten einerseits die Effekte der Einführung des Mindestlohns über das Jahr 2016 hinaus, andererseits untersuchen sie die Wirkung der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017. Dazu liegen bisher drei Studien vor. Pestel et al. (2020) schließen hinsichtlich des Untersuchungsdesigns und der Datenbasis an Bonin et al. (2018) an und erweitern den Beobachtungszeitraum bis zum ersten Quartal des Jahres 2019. Die Autoren nutzen Daten der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 zur Messung der Betroffenheit von der Einführung des Mindestlohns und zur Messung der Betroffenheit von der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017.<sup>51</sup> Die Betroffenheit messen sie anhand der Lohnlücke, die sich als durchschnittliche Differenz zwischen den Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns in einer Region und dem gesetzlichen Mindestlohn im Jahr 2014 errechnen lässt. Sie teilen die 257 Arbeitsmarktregionen in eine Gruppe mit hoher und eine Gruppe mit niedriger Mindestlohnbetroffenheit ein und vergleichen diese. Bezüglich der Einführung des Mindestlohns bestätigen die Ergebnisse für die mittlere Frist die Ergebnisse für die kurze Frist von Bonin et al. (2018): Der gesetzliche Mindestlohn habe keinen statistisch signifikanten Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gehabt, während die ausschließlich geringfügige Beschäftigung zurückgegangen sei. Auch der Effekt auf die Gesamtbeschäftigung sei negativ, jedoch hinsichtlich der Größenordnung klein: Regionen mit hoher Mindestlohnbetroffenheit hätten infolge der Einführung des Mindestlohns eine um 0,9 Prozent geringere Gesamtbeschäftigung als Regionen mit niedriger Betroffenheit. Eine gesonderte Untersuchung, welche die Dynamik des regionalen BIP-Wachstums vor Einführung des Mindestlohns berücksichtigt, kommt zu dem Ergebnis, dass die negativen Beschäftigungseffekte vor allem von Regionen mit geringem BIP-Wachstum getrieben seien. Hinsichtlich der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2017 finden die Autoren nahezu keine statistisch signifikanten zusätzlichen Effekte auf die Beschäftigung. Dies sei angesichts des Unterschieds zwischen der in der VSE 2014 beobachteten Lohnsteigerung von rund 20 Prozent<sup>52</sup> bei Einführung des Mindestlohns und der lediglich vierprozentigen Erhöhung des Mindestlohns von 8,50 auf 8,84 Euro pro Stunde im Jahr 2017 durchaus plausibel (ebd.).

**182** Neben dem Regionalvergleich untersuchen Pestel et al. (2020: 57ff.) die Beschäftigungswirkung des Mindestlohns auf Betriebsebene bis zum dritten Quartal 2018. Die betriebliche Perspektive erfasst die Resultate von mindestlohnbedingten Anpassungsvorgängen innerhalb der Betriebe, während die regionale Perspektive mindestlohnbedingte Veränderungen im regionalen Beschäftigungsniveau erfasst. Für die Analyse auf Betriebsebene nutzen sie einen projektspezifischen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatz (PAAD) auf Basis der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit und berechnen anhand der VSE 2014 den durchschnittlichen Anteil der Beschäftigungsverhältnisse eines Betriebes, die im Jahr 2014 einen Stundenlohn

<sup>50</sup> Laut der Autorin und den Autoren hat sich die durchschnittliche Firmengröße in den 10 Prozent der Kreise mit der höchsten Mindestlohnbetroffenheit im Vergleich zu den 10 Prozent der Kreise mit der geringsten Betroffenheit um 0,36 Prozent vergrößert. Die Anzahl der Betriebe habe sich um 0,45 Prozent verringert. Die Anzahl an Kleinstfirmen mit nicht mehr als zwei Beschäftigten habe sich etwas stärker, nämlich um 0,65 Prozent, verringert (Dustmann et al. 2020: 29f.).

<sup>51</sup> Die Autoren begründen die Verwendung der VSE 2014 zur Messung der Betroffenheit von der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 einerseits damit, dass alternative Datenquellen wie die VE 2016 eine zu geringe Fallzahl aufweisen würden, um die Betroffenheit auf Ebene der Arbeitsmarktregionen zu ermitteln. Andererseits bestehe eine stark positive Korrelation zwischen der Betroffenheit, die sich aus der VSE 2014, und der Betroffenheit, die sich aus der VE 2016 ergebe, was die Verwendung der VSE 2014 für die Betroffenheit von der Mindestlohnerhöhung aus Sicht der Autoren gerechtfertigt erscheinen lasse.

<sup>52</sup> Dieser Wert für die Lohnsteigerung aufgrund der Mindestlohneinführung geht von der vollen Umsetzung des Mindestlohns und keiner Änderung der Arbeitszeit aus.

unterhalb des Mindestlohns aufwiesen. Den mindestlohnbedingten Beschäftigungseffekt ermitteln sie, indem sie weniger betroffene mit stärker betroffenen Betrieben vergleichen. Dabei fallen den Autoren zufolge in der betrieblichen Betrachtung die Ergebnisse leicht anders aus als in der regionalen Analyse. Es zeige sich ein mindestlohnbedingter Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Betrieben mit einem höheren Anteil an Mindestlohnbetroffenen. Dieser Effekt sei in kleinen (1 bis 9 Beschäftigte) und mittleren Betrieben (10 bis 99 Beschäftigte) zu beobachten, nicht aber in Großbetrieben (100 oder mehr Beschäftigte). Der Effekt setze mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein und nehme im Zeitverlauf leicht zu. Für die geringfügige Beschäftigung ergebe sich ein mindestlohnbedingter Rückgang. Hier weisen die Ergebnisse auf Betriebsebene in die gleiche Richtung wie die Analysen auf Basis der Arbeitsmarktregionen. Die geringfügige Beschäftigung habe für Betriebe mit einem um 10 Prozent höheren Anteil an Mindestlohnbetroffenen im Beobachtungszeitraum um insgesamt knapp 5 Prozent abgenommen. Dieser Rückgang sei vor allem von mittleren und großen Betrieben getrieben, die einen Rückgang der geringfügigen Beschäftigung von bis zu 15 Prozent aufwiesen. Die Gesamtbeschäftigung hat sich den Autoren zufolge über alle Betriebsgrößen hinweg nicht verändert. Zwar sei sie zu Beginn des Beobachtungszeitraums in Betrieben mit einem höheren Anteil an Mindestlohnbetroffenen geringfügig geringer ausgefallen, dieser Effekt sei aber am Ende des Untersuchungszeitraumes nicht mehr zu beobachten. Insgesamt ergebe sich daraus das Bild, dass die Beschäftigung in Großbetrieben zurückgegangen sei, während kleine und mittelgroße Betriebe eher eine Umstrukturierung der Beschäftigung vorgenommen hätten und vermehrt von geringfügigen zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen übergegangen seien (ebd.).

**183** Bossler et al. (2020) schließen an Bossler et al. (2018) an und nutzen das IAB-Betriebspanel als Datenbasis für die Untersuchung des mittelfristigen Beschäftigungseffekts der Einführung des Mindestlohns sowie des Effekts der Erhöhung im Jahr 2017. Die Datenbasis erlaubt keine getrennte Betrachtung von sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung und ist damit auf die Analyse der Gesamtbeschäftigung beschränkt. Die Autoren vergleichen im Rahmen eines klassischen Differenz-von-Differenzen-Ansatzes Betriebe, in denen mindestens ein Beschäftigter oder eine Beschäftigte von der Mindestlohneinführung oder der Mindestlohnerhöhung betroffen ist, mit solchen Betrieben, in denen keiner der Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen ist. Die Betroffenheit von der Mindestlohneinführung und von der Mindestlohnerhöhung bestimmen sie dabei separat mittels der jeweiligen Wellen des IAB-Betriebspanels. Die Wirkung der Einführung des Mindestlohns nimmt den Autoren zufolge in der mittleren Frist zu und ist ab dem Jahr 2016 negativ gewesen. Obwohl ein gleichgerichteter Effekt zu erwarten gewesen wäre, habe die Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 demgegenüber einen positiven Effekt auf die Gesamtbeschäftigung gehabt. Bei Multiplikation der jeweiligen Koeffizienten mit den in den betroffenen Betrieben beschäftigten Personen ergebe sich ein negativer Beschäftigungseffekt von rund 88 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen bei der Einführung des Mindestlohns und ein positiver Beschäftigungseffekt von rund 39 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen durch die Erhöhung des Mindestlohns. Damit ergebe sich im Zeitraum von 2015 bis 2018 ein aus Einführung und Erhöhung kumulierter Beschäftigungsrückgang von rund 49 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen. In einer Betrachtung für Ost- und Westdeutschland werde deutlich, dass der negative Effekt der Einführung des Mindestlohns insbesondere auf ostdeutsche Betriebe, der positive Effekt der Erhöhung auf westdeutsche Betriebe zurückgeführt werden könne.

**184** Friedrich (2020) untersucht die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns anhand von Berufsgruppen. Hierzu nutzt er die VSE 2014, um die Betroffenheit 346 unterschiedlicher Berufsgruppen von der Einführung des Mindestlohns zu ermitteln. Die Betroffenheit misst der Autor anhand des Anteils von Beschäftigten innerhalb einer Berufsgruppe, die im Jahr 2014 einen Stundenlohn unterhalb von 8,50 Euro aufwiesen. Für die Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 nimmt Friedrich (2020) – ähnlich wie Pestel et al. (2020) – an, dass die Berufsgruppen von der Erhöhung in gleichem Ausmaß betroffen sind wie von der Einführung. Unter

Verwendung der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) vergleicht der Autor dann die Beschäftigungsentwicklung vom Mindestlohn hoch und wenig betroffener Berufsgruppen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 im Umfang von rund 110 Tsd. zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen positiv auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgewirkt habe. Dieser Effekt sei aber im Jahr 2017 auf null zurückgegangen, sodass sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der mittleren Frist mindestlohnbedingt nicht verändert habe. Als mögliche Erklärung für das anfängliche Wachstum führt er die Umwandlung von ausschließlich geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung an. Die Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 habe dann möglicherweise einen negativen Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt, der das anfängliche Wachstum neutralisiert habe. Hinsichtlich der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung ermittelt der Autor, anders als alle anderen Studien, keine statistisch signifikante Auswirkung der Mindestlohneinführung oder der Mindestlohnerhöhung. Bei einer getrennten Betrachtung von West- und Ostdeutschland identifiziert er für Ostdeutschland allerdings einen sich über die Zeit verstärkenden negativen Effekt des Mindestlohns, der im Jahr 2015 einen Rückgang von 20 Tsd. und bis zum Jahr 2017 einen Rückgang von 50 Tsd. ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bedeutet habe.

- 185** In einer qualitativen Studie haben Koch et al. (2020: 61ff.) die Reaktionen von Betrieben und Beschäftigten auf die Einführung sowie auf die Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns untersucht. Aus den Interviews gehe hervor, dass Entlassungen vereinzelt als Reaktion auf die Einführung des Mindestlohns stattgefunden hätten, wohingegen entsprechende Reaktionen auf die Erhöhungen in den Jahren 2017 und 2019 ausgeblieben seien. Die Entlassungen hätten dem Zweck gedient, mindestlohnbedingte Anstiege der Lohnkosten zu kompensieren, oder seien Resultat von gestiegenen Leistungsanforderungen seitens der Betriebe an die Beschäftigten gewesen. Zum Teil hätten die Betriebe Entlassungen vermieden und stattdessen mittelfristig freiwerdende Stellen nicht wieder besetzt. Ein Großteil der befragten Betriebe habe jedoch nicht mit Änderungen von Größe und Struktur der Belegschaften auf den Mindestlohn reagiert. Andere Anpassungsstrategien an den Mindestlohn, insbesondere die Anpassung der Arbeitszeit und der Absatzpreise, seien von den Befragten im Vergleich weitaus häufiger genannt worden. Eine Reduzierung der Arbeitszeit habe insbesondere geringfügig Beschäftigte betroffen und zum Ziel gehabt, die Geringfügigkeitsgrenze bei erhöhten Stundenlohnbezügen nicht zu überschreiten. Betriebe hätten angegeben, als Reaktion auf die reduzierte Arbeitszeit ihrer bisherigen geringfügig Beschäftigten zusätzliche geringfügig Beschäftigte eingestellt zu haben oder dass Betriebsinhaberinnen und -inhaber zusätzliche Aufgaben wahrgenommen hätten. Sowohl seitens der Betriebe als auch der Beschäftigten sei in diesem Kontext oftmals der Wunsch geäußert worden, die Geringfügigkeitsgrenze anzuheben. Die Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb desselben Betriebes sei von den Befragten dagegen seltener in Betracht gezogen worden. Dieser Befund stimmt mit den Ergebnissen der quantitativen Studien überein, die die Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor allem als Vorgang zwischen Betrieben und nicht innerhalb von Betrieben identifizieren.

## 3.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit

- 186** Die Arbeitslosigkeit in Deutschland war im Zeitraum 2014 bis 2019 weiter rückläufig. Insgesamt ist die Anzahl der Arbeitslosen zwischen den Jahren 2014 und 2016 (jeweils bezogen auf April) um insgesamt rund 200 Tsd. Personen, d. h. um 6,8 Prozent, gesunken (Tabelle 3.5). Zwischen den Jahren 2016 und 2019 hat die Anzahl der Arbeitslosen um weitere rund 513 Tsd. Personen oder 18,8 Prozent abgenommen. Ein Einfluss des Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist anhand der deskriptiven Datenanalysen

weder für den Zeitpunkt seiner Einführung im Jahr 2015 noch für die Zeitpunkte seiner Anhebung in den Jahren 2017 und 2019 zu erkennen. Die bislang vorliegenden Kausalanalysen ermitteln ebenfalls keine statistisch signifikanten Effekte der Einführung und Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit.

- 187** In den Jahren 2015 und 2016 nahm die Arbeitslosigkeit mit 3,4 und 3,5 Prozent etwa im gleichen Umfang ab (Tabelle 3.5). Ab dem Jahr 2017 verstärkte sich der Rückgang deutlich, nämlich im Bereich annähernd doppelt so hoher Prozentzahlen. Der Rückgang in Ostdeutschland war in allen Jahren jeweils deutlich höher als der in Westdeutschland. Der stärkere Rückgang in Ostdeutschland wurde dabei nicht in erster Linie von der Arbeitsnachfrage bestimmt, sondern ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich das Arbeitskräfteangebot in Ostdeutschland schwächer entwickelt hat als in Westdeutschland (Bundesagentur für Arbeit 2019b: 17). Die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Frauen nahm im gesamten Beobachtungszeitraum etwas stärker ab als die der arbeitslos gemeldeten Männer. Ältere Personen über 65 Jahre mussten entgegen dem Trend eine Zunahme der registrierten Arbeitslosigkeit hinnehmen. Dies gilt auch für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Jahren 2015 bis 2017. Gründe dafür liegen zum einen in der demografischen Entwicklung und der Erhöhung des Renteneintrittsalters, zum anderen in der Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften. Dies führte zum Anstieg der Beschäftigung wie der Arbeitslosigkeit. Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen verzeichnete im Jahr 2016 mit 16,8 Prozent eine hohe Zunahme und in den Jahren 2018 und 2019 mit jeweils knapp 10 Prozent eine starke Abnahme der registrierten Arbeitslosigkeit. Beides ist jedoch auf geringe absolute Schwankungen bei einer insgesamt niedrigen Gesamtanzahl von Arbeitslosigkeitsmeldungen in dieser Altersgruppe zurückzuführen. Ein Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn ist nicht zuletzt wegen seiner mangelnden Geltung für Jugendliche ohne Berufsausbildung unwahrscheinlich.
- 188** 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 Arbeitslosigkeitsrisiko aufwiesen. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen änderte sich mit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 oder mit seinen Anpassungen in den Jahren 2017 und 2019 weder das Muster noch das Niveau der Zugänge (Abbildung 3.8). Aufgrund der geringeren Gesamtzahl an Beschäftigten in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ist die Anzahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit hier geringer als in den vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Für beide Gruppen zeigen sich deutliche saisonale Muster, die jeweils im ersten Quartal eines Jahres ihren Höhepunkt haben. Die Zugänge aus den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen lagen über den Beobachtungszeitraum hinweg annähernd auf dem gleichen Niveau, mit rund 66 Tsd. im ersten Quartal 2014, rund 65 Tsd. im ersten Quartal 2015 und rund 63 Tsd. im ersten Quartal 2019. Veränderungen im Zeitablauf bei der Einführung oder den Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns sind nicht zu erkennen. In den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen ist ein deutlicherer Rückgang der Zugänge zu beobachten. Dort verringerten sich die Zugänge von rund 189 Tsd. im ersten Quartal 2014 auf rund 180 Tsd. im ersten Quartal 2015 und auf rund 160 Tsd. im ersten Quartal 2019.
- 189** 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 Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns (Abbildung 3.9). Zugänge von Helferinnen und Helfern und Fachkräften kommen deutlich häufiger vor als die von Spezialistinnen und Spezialisten sowie von Expertinnen und Experten. Dies liegt in erster Linie daran, dass die Gruppen der Helferinnen und Helfer sowie der Fachkräfte zahlenmäßig stärker am Arbeitsmarkt vertreten sind als die der Spezialistinnen und Spezialisten

**Tabelle 3.5: Bestand der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen sowie Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresmonat**

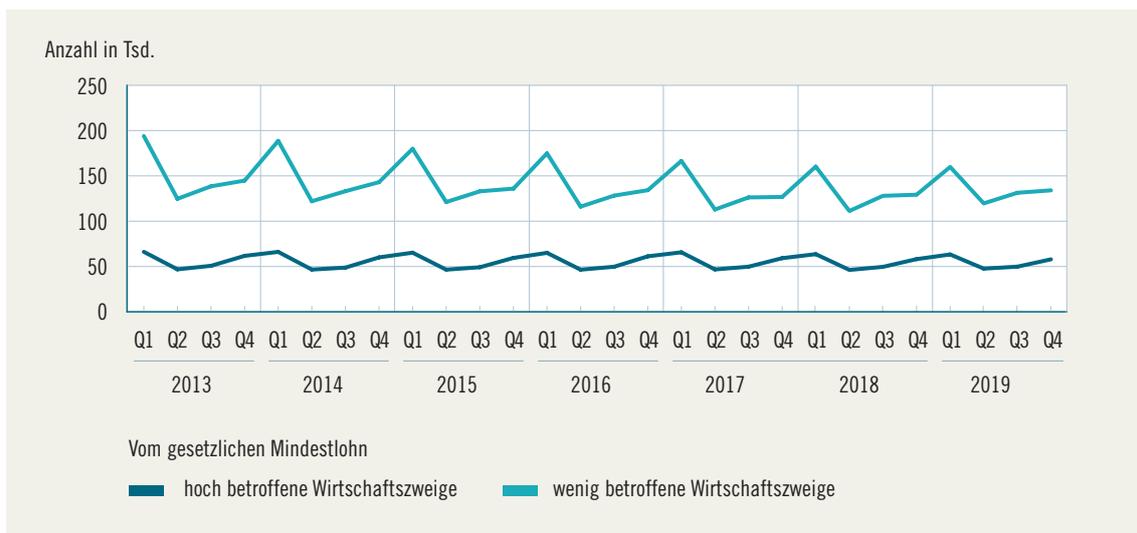
Deutschland	Bestand (jeweils April)						Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	In Tsd.						In Prozent				
Insgesamt	2.938	2.837	2.737	2.562	2.378	2.224	-3,4	-3,5	-6,4	-7,2	-6,5
Westdeutschland	2.090	2.040	2.000	1.912	1.782	1.684	-2,4	-2,0	-4,4	-6,8	-5,5
Ostdeutschland	848	797	738	650	596	540	-6,0	-7,5	-11,9	-8,3	-9,5
Frauen	1.340	1.289	1.224	1.142	1.060	981	-3,8	-5,1	-6,7	-7,1	-7,5
Männer	1.597	1.549	1.514	1.421	1.318	1.243	-3,1	-2,2	-6,2	-7,2	-5,7
15–17 Jahre*	6	6	6	6	6	5	-2,9	16,8	-1,8	-9,5	-9,6
18–24 Jahre	251	228	228	219	199	189	-9,0	-0,1	-4,0	-9,4	-4,7
25–54 Jahre	2.095	2.024	1.939	1.807	1.665	1.541	-3,4	-4,2	-6,8	-7,9	-7,4
55–64 Jahre	588	579	564	528	505	482	-1,4	-2,7	-6,3	-4,3	-4,5
65 Jahre und älter	4	5	6	8	9	11	35,2	8,4	32,5	20,9	21,8
Deutsche	2.405	2.269	2.108	1.896	1.739	1.599	-5,6	-7,1	-10,1	-8,3	-8,0
EU-Staatsangehörige	163	180	192	189	178	173	10,0	6,9	-1,8	-5,7	-2,8
Nicht-EU-Staatsangehörige	365	383	432	471	455	445	4,8	12,6	9,2	-3,5	-2,2

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5.

\* Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt, sie ist in anderen als der Alterskategorie nicht enthalten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Abbildung 3.8: Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

sowie der Expertinnen und Experten. Die Zugänge von Helferinnen und Helfern nehmen im Zeitverlauf zu. Sie stiegen von rund 239 Tsd. im ersten Quartal 2014 um rund 6 Tsd. oder 2,7 Prozent auf rund 245 Tsd.

im ersten Quartal 2016 an. Vom ersten Quartal 2016 bis zum ersten Quartal 2019 nahmen die Eintritte in Arbeitslosigkeit um weitere rund 16 Tsd. oder 6,5 Prozent auf rund 261 Tsd. zu. Dieser Zuwachs korreliert jedoch mit dem Rückgang in der Kategorie „Keine Angabe“ und wird mutmaßlich zu einem großen Teil von diesem gespeist.<sup>53</sup> Auswirkungen der Einführung oder Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Zugänge in Arbeitslosigkeit lassen sich nicht ableiten. Dies korrespondiert mit der Entwicklung der offenen Stellen, die trotz höherer Anforderungen bei Neueinstellungen auf dem Mindestlohnniveau zugenommen haben (vgl. Abschnitt 3.4).

**Abbildung 3.9: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau**



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 190** Das Mindestlohngesetz sieht in § 22 Abs. 4 vor, dass für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos waren, der gesetzliche Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht gilt. Das IAB hat entsprechend § 22 Abs. 4 S. 2 MiLoG die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose hinsichtlich der Frage evaluiert, inwieweit diese die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gefördert hat (vom Berge et al. 2016c, d). 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 hätte die Ausnahmeregelung bisher weder in der arbeitnehmer- noch in der arbeitgeberorientierten Vermittlung eine größere Rolle gespielt. Andere Instrumente zur Förderung der Integration von Langzeitarbeitslosen, wie z. B. Eingliederungszuschüsse, würden als effektiver angesehen. Die Wirkungsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Ausnahmeregelung keine statistisch signifikanten Effekte auf das Lohnniveau von Langzeitarbeitslosen gehabt hätten 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

<sup>53</sup> 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.

unverändert. 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.

**191** Über die deskriptiven Datenanalysen hinaus liegen einige Forschungsarbeiten vor, die den kausalen Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit untersuchen. Die kurzfristigen Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden ausführlich von Bonin et al. (2018) untersucht. Ihre Differenz-von-Differenzen-Analysen anhand der regionalen Eingriffstiefe des Mindestlohns auf Basis der Daten der Bundesagentur für Arbeit deuten auf keinen statistisch signifikanten Einfluss des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit in den Jahren 2015 und 2016 hin. Dies gilt auch für separate Betrachtungen nach dem Geschlecht, der Nationalität sowie dem Alter der Arbeitslosen. Zusätzlich schätzen die Autorinnen und Autoren auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die Wahrscheinlichkeit für Personen, die im Jahr 2014 unterhalb des Mindestlohns entlohnt wurden, in den Jahren 2015 und 2016 arbeitslos zu werden. Den Analysen zufolge erhöhte der Mindestlohn die Arbeitslosigkeits-Wahrscheinlichkeit für diese Personengruppe nicht. Die Untersuchungen zu den Beschäftigungsbewegungen mittels eines projektspezifischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Datensatzes (PAAD) auf Basis der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) zeigen ebenfalls keine vermehrten Übergänge aus geringfügiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit, während die Abgangsrate aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit mindestlohnbedingt sogar leicht zurückgegangen sei. Schmitz (2019) untersucht die spezifischen Auswirkungen des Mindestlohns auf Arbeitslosengeld-II-Beziehende für das Jahr 2015. Dabei findet er keine eindeutigen Effekte auf die nicht erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Beziehende. Garloff (2019) ermittelt für das Jahr 2015 einen Rückgang der Arbeitslosigkeit, der jedoch über verschiedene Modellspezifikationen hinweg nicht robust sei. Dementsprechend betont Garloff (2019), dass der ermittelte Anstieg der Arbeitslosigkeit mit Vorsicht zu interpretieren sei.

**192** Pestel et al. (2020) untersuchen die mittelfristigen Effekte des Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Zeitraum bis zum dritten Quartal 2019. Methodisch folgen sie dem Vorgehen von Bonin et al. (2018). Sie finden für den Beobachtungszeitraum keinen statistisch signifikanten Effekt des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit. Dies gelte für die Anzahl der Arbeitslosen insgesamt wie für die separaten Betrachtungen von Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III (Arbeitslosengeld) und von Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II (Arbeitslosengeld II). Eine separate Analyse der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 ergebe, dass diese ebenfalls keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Arbeitslosigkeit gehabt habe. Auf Basis des gleichen, nun den Zeitraum bis zum dritten Quartal 2018 umfassenden PAAD untersuchen die Autoren anhand der regionalen Eingriffstiefe des Mindestlohns zusätzlich Übergänge von Beschäftigten in Arbeitslosigkeit. Für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte stellen sie keine statistisch signifikante Veränderung der Abgänge in Arbeitslosigkeit fest, für geringfügig Beschäftigte ermitteln sie einen geringen Rückgang der Übergänge in Arbeitslosigkeit. Insgesamt kommen die vorliegenden Kausalanalysen also sowohl für die kurze wie für die mittlere Frist zu dem Ergebnis, dass der gesetzliche Mindestlohn keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Arbeitslosigkeit gehabt habe.

### 3.3 Arbeitszeit

**193** Neben den Auswirkungen auf 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 2018 um 0,4 Prozent zurückgegangen.

Dies ist auf einen Anstieg der Teilzeitquote und die damit verbundene sinkende durchschnittliche Arbeitszeit je Beschäftigtem zurückzuführen (Sachverständigenrat 2019: 73). Mit Blick auf die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit ergeben die bislang vorliegenden Erkenntnisse kein einheitliches Bild. Bei repräsentativen Befragungen von Unternehmen zu deren Anpassungsmaßnahmen infolge der Mindestlohneinführung zählen die Reduzierung der Arbeitszeit und die Arbeitsverdichtung zu den am häufigsten genannten Maßnahmen (Statistisches Bundesamt 2018a, 2017b, c; Bellmann et al. 2016; vgl. auch Info-Box 7). Dies spiegelt sich in qualitativen Studien wider (Koch et al. 2020; Koch et al. 2018). Auf Basis von deskriptiven Auswertungen zeigt sich insbesondere in den Daten der Verdienststrukturerhebungen (VSE) sowie der Verdiensterhebungen (VE) ein deutlicher Rückgang der bezahlten Arbeitsstunden in den Jahren 2015 und 2016, der im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) geringer ausfällt. In den Folgejahren nahm die Arbeitszeit gemäß beiden Datensätzen bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten wieder zu und erreichte im Jahr 2018 in etwa das Niveau des Jahres 2014. Lediglich bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sank die Arbeitszeit durchgehend zwischen den Jahren 2014 und 2018. Kausale Wirkungsstudien identifizieren je nach gewählter Methodik teils einen Rückgang, teils keine statistisch signifikanten Effekte auf die Arbeitszeit. Übereinstimmend konnte bislang lediglich eine Reduktion der vereinbarten Arbeitszeit direkt nach der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 festgestellt werden.

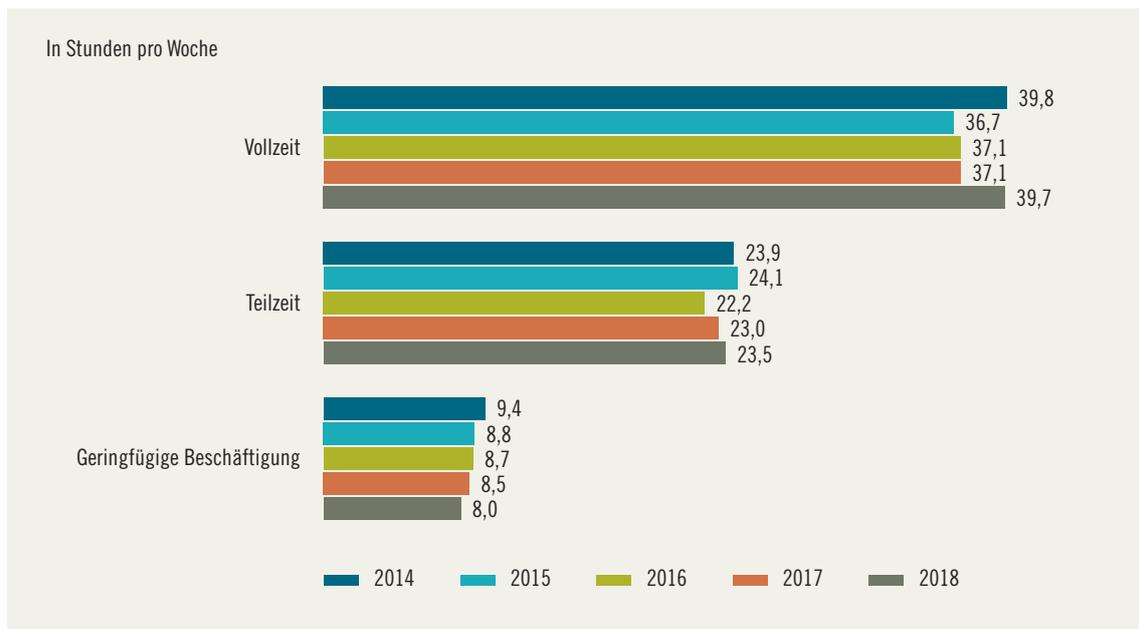
**194** Gemäß IAB-Betriebspanel 2015 berichteten 18 Prozent der von der Mindestlohneinführung betroffenen Betriebe, dass sie aufgrund des Mindestlohns die Arbeitszeiten verkürzt oder die Arbeit verdichtet hätten (Bellmann et al. 2016). Beim Meinungsbild, das das Statistische Bundesamt im Rahmen der VE 2015 ermittelt hat, gaben 37 Prozent der Betriebe an, Arbeitszeitverkürzungen als Anpassungsmaßnahme im Zuge der Mindestlohneinführung ergriffen zu haben (Statistisches Bundesamt 2017b: 60). In beiden Betriebsbefragungen war es damit – knapp vor der Anpassung der Absatzpreise – die am häufigsten genannte Maßnahme. Dass die Modifikation der Arbeitszeit eine zum Teil praktizierte betriebliche Anpassungsmaßnahme nach der Einführung des Mindestlohns gewesen sei, bestätigen auch die qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 67ff.) und Koch et al. (2018: 70ff.). Einige Betriebe und Beschäftigte hätten berichtet, dass die Arbeitszeit reduziert worden sei, um die aufgrund des Mindestlohns gestiegenen Lohnkosten aufzufangen. 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.

**195** Ein Rückgang der Arbeitszeit lässt sich in deskriptiven Auswertungen der VSE/VE sowie im SOEP direkt nach der Mindestlohneinführung in den Jahren 2015 und 2016 beobachten. In der VSE/VE werden dazu Beschäftigte betrachtet, die in den jeweiligen Jahren Stundenlöhne im Mindestlohnbereich erhielten. Ausgangsbasis sind alle Beschäftigten, die im Jahr 2014 Stundenlöhne unterhalb von 8,50 Euro verdienten. Für die Jahre danach wurde der Mindestlohnbereich als 10-Cent-Intervall um den jeweils gültigen Mindestlohn definiert (Abbildung 3.10).<sup>54</sup> 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 6,8 Prozent, bei Teilzeit-Beschäftigungsverhältnissen um 7,1 Prozent und bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen um 7,4 Prozent. Nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns nahmen in den Jahren 2017 und 2018 im Vergleich zum Jahr 2016 die Arbeitszeiten im Mindestlohnbereich bei Vollzeit- und Teilzeit-Beschäftigungsverhältnissen wieder um 7 bzw. 5,9 Prozent zu

<sup>54</sup> Die Angaben zur durchschnittlichen Arbeitszeit im Mindestlohnbereich auf Basis der VSE/VE unterscheiden sich leicht von den Zahlen in den Abschlussberichten zur VE 2015, 2016 und 2017 sowie in der VSE 2018 des Statistischen Bundesamtes. Dies ist darauf zurückzuführen, dass aus dem Sample für den vorliegenden Bericht Beschäftigungsverhältnisse in Altersteilzeit ausgeschlossen wurden.

und erreichten in etwa das Niveau vor der Mindestlohneinführung. Bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen hingegen sank die Arbeitszeit in diesem Zeitraum um weitere 8 Prozent. Die sehr unterschiedlichen Werte bei den Arbeitszeiten der Vollzeitbeschäftigten in den Jahren 2015 bis 2017 im Vergleich zu den Jahren 2014 und 2018 deuten darauf hin, dass die VE die Arbeitszeiten für diese Beschäftigtengruppe weniger valide abbilden als die beiden VSE.

**Abbildung 3.10: Durchschnittlich bezahlte Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April der Jahre 2014 bis 2018 auf Basis von VSE/VE**



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit weniger als 8,50 Euro pro Stunde. In den Jahren 2015 und 2016 sind es Beschäftigungsverhältnisse im Lohnintervall von 8,45 bis 8,54 Euro pro Stunde, in den Jahren 2017 und 2018 Beschäftigungsverhältnisse im Lohnintervall von 8,79 bis 8,88 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) 2015, Verdiensterhebung (VE) 2016, Verdiensterhebung (VE) 2017, Verdienststrukturerhebung (VSE) 2018.

- 196** Auf Basis des SOEP sind für Teilzeitbeschäftigte sowie für geringfügig Beschäftigte größtenteils ähnliche Muster wie in der VSE/VE zu erkennen. Für Vollzeitbeschäftigte weichen die Ergebnisse hingegen ab. Während in der VSE/VE in den Jahren 2015 bis 2017 deutliche Rückgänge der Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigten zu verzeichnen sind, lassen sich diese auf Basis des SOEP nicht beobachten. Im SOEP wird die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit anhand von Personen betrachtet, die im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro pro Stunde, in den Jahren 2015 und 2016 weniger als 8,54 Euro pro Stunde sowie in den Jahren 2017 und 2018 weniger als 8,88 Euro pro Stunde verdienten (Abbildung 3.11).<sup>55</sup> Die Einteilung in Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung erfolgt im SOEP nicht wie in der VSE/VE mittels der betriebsüblichen Arbeitszeit, sondern anhand der vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit. Beschäftigte, die 30 Stunden und mehr arbeiten, gelten als Vollzeitbeschäftigte; Beschäftigte, die weniger als 30 Stunden arbeiten, gelten als Teilzeitbeschäftigte. Als geringfügig Beschäftigte werden im SOEP nur ausschließlich geringfügig Beschäftigte betrach-

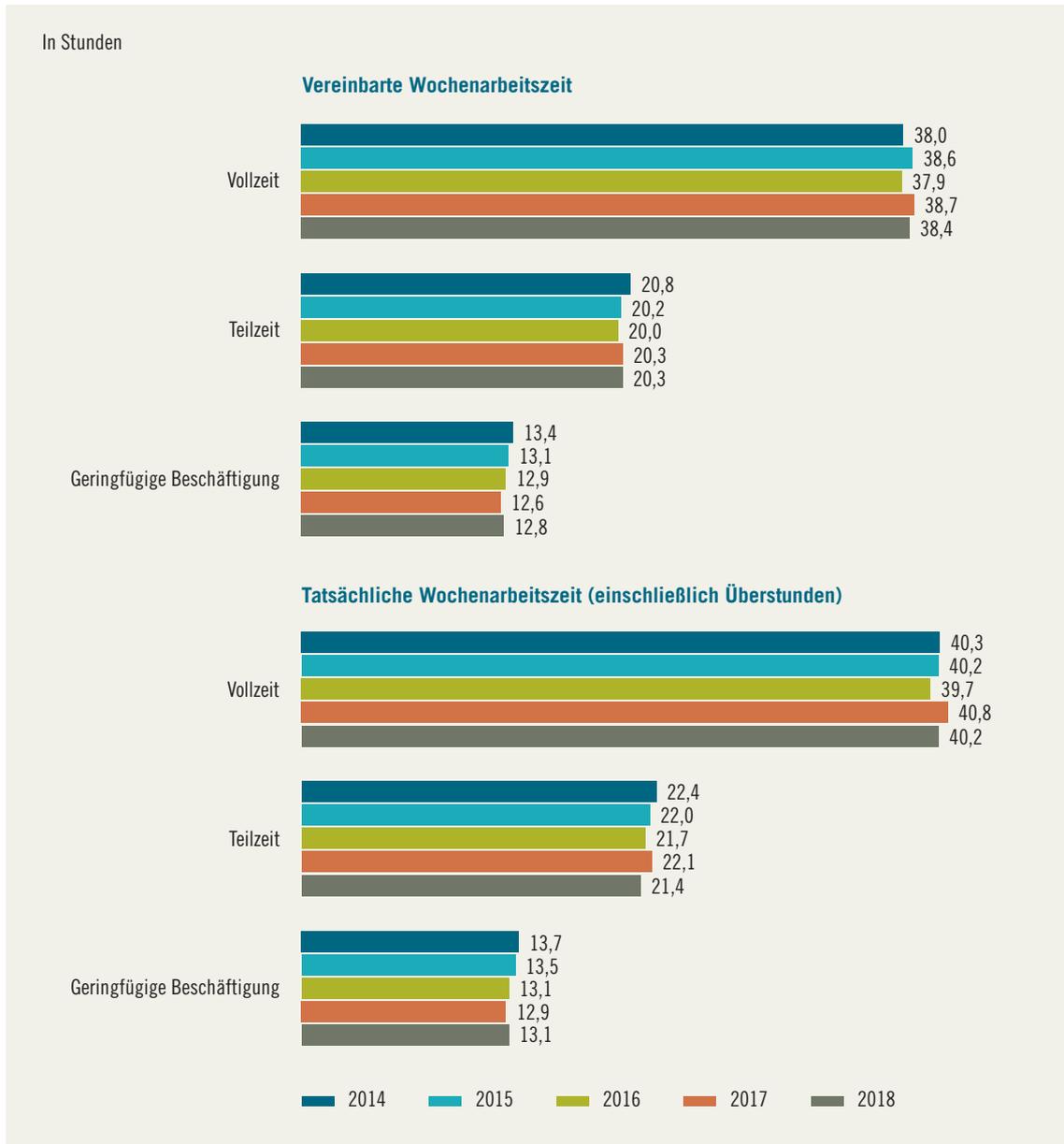
<sup>55</sup> Die Werte zur durchschnittlichen Arbeitszeit im SOEP unterscheiden sich im Vergleich zum Ersten und Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission, da die Population nun zusätzlich Beschäftigte mit branchenspezifischen Mindestlöhnen umfasst. Zudem wurde die Abgrenzung der Beschäftigten im Mindestlohnbereich verändert, da die sich über die Jahre hinweg verändernden Lohnintervalle verwendet wurden.

tet. Insbesondere aus diesen Gründen unterscheiden sich die Niveaus in den Arbeitszeiten von Voll- und Teilzeitbeschäftigten sowie bei geringfügiger Beschäftigung zwischen der VSE/VE und dem SOEP. Auf Basis der SOEP-Daten zeigt sich zwischen den Jahren 2014 und 2016 bei Vollzeitbeschäftigten im Mindestlohnbereich ein lediglich geringfügiger Rückgang sowohl der vereinbarten (um 0,5 Prozent) als auch der tatsächlichen Arbeitszeit (um 1,5 Prozent). Bei den Teilzeitbeschäftigten nahm zwischen 2014 und 2016 die vereinbarte Arbeitszeit um rund 3,7 Prozent, die tatsächliche um rund 3 Prozent ab. Im Jahr 2015 und im Jahr 2016 sank bei den geringfügig Beschäftigten die vereinbarte Arbeitszeit um insgesamt rund 3,2 Prozent und die tatsächliche Arbeitszeit um insgesamt rund 4,7 Prozent. Infolge der ersten Erhöhung des Mindestlohns verblieb die vereinbarte Arbeitszeit im Vergleich der Jahre 2016 und 2018 bei geringfügig Beschäftigten in etwa auf dem gleichen Niveau, während sie bei Teil- und Vollzeitbeschäftigten um rund 1,3 bzw. 1,5 Prozent leicht zunahm. Die tatsächliche Wochenarbeitszeit veränderte sich in diesem Zeitraum bei geringfügig Beschäftigten und bei Teilzeitbeschäftigten unwesentlich, während sie bei Vollzeitbeschäftigten mit rund 1,3 Prozent in etwa auf das Niveau vor der Mindestlohneinführung anstieg.

**197** Rückgänge der Arbeitszeit seit der Einführung des Mindestlohns finden sich auch in anderen deskriptiven Studien. So ermitteln Pusch und Rehm (2017b) in einem Vergleich von Beschäftigten, die im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, mit einer höher entlohnten Gruppe anhand des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) für das Jahr 2015 eine Reduktion der tatsächlichen wöchentlichen Arbeitszeit um rund 1,4 Stunden. Dabei sei der Anteil von Beschäftigten mit überlangen Arbeitszeiten (mehr als 45 Stunden pro Woche) deutlich von 11,9 Prozent auf 7,1 Prozent gesunken. Daraus schließen der Autor und die Autorin, dass die Stundenreduktion bei den Mindestlohnbeschäftigten zum Teil auf eine Verringerung der Überstunden zurückzuführen sei. Für die Arbeitszeit im Bereich der geringfügigen Beschäftigung analysieren Wanger und Weber (2016) anhand des Mikrozensus für die normale Wochenarbeitszeit bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Vergleich der Jahre 2014 und 2015 einen Rückgang der Arbeitszeit um gut 5 Prozent in Ostdeutschland sowie um rund 2,5 Prozent in Westdeutschland. Dabei deute die Verteilung der Wochenarbeitszeit darauf hin, dass die Vermeidung der Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze der wichtigste Grund für die Reduktion der Arbeitszeit gewesen sei (ebd.). Hinweise auf die Relevanz der Sozialversicherungsschwelle für die Reduzierung der Arbeitszeit bei geringfügig Beschäftigten infolge des Mindestlohns finden auch Koch et al. (2020: 68f.) in ihren qualitativen Interviews. Bachmann et al. (2020: 55ff.) stellen deskriptiv auf Basis des SOEP fest, dass die durchschnittlich vereinbarte Arbeitszeit von Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb der Mindestlohnschwelle zwischen den Jahren 2014 und 2016 um eine knappe Stunde abgesunken, im Jahr 2017 dann aber wieder gestiegen sei. Solch eine Ab- und Zunahme sei zudem auch bei der durchschnittlichen tatsächlichen Arbeitszeit beobachtbar. In der VSE/VE sinke bei Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns die durchschnittliche Anzahl der vereinbarten Arbeitsstunden inklusive der bezahlten Überstunden zwischen 2014 und 2016 zunächst um 8,3 Prozent, nehme dann aber bis zum Jahr 2017 wieder um 6,3 Prozent zu. Daraus schließen Bachmann et al. (2020: 57), dass es bei Beschäftigten mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns direkt nach der Mindestlohneinführung zu Anpassungen in der Arbeitszeit gekommen sei, die dann aber in der Folgezeit wieder rückgängig gemacht worden seien, sodass es sich hierbei vermutlich nicht um ein längerfristiges Phänomen handele.

**198** 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 nachweisen. Die wesentlichen Forschungsarbeiten basieren auf dem SOEP (Bachmann et al. 2020; Bonin et al. 2018; Caliendo et al. 2017) oder nutzen das IAB-Betriebspanel (Bossler und Gerner 2019; Bossler et al. 2018). Bonin et al. (2018: 92ff.) arbeiten in ihrem Vergleich von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, und

**Abbildung 3.11: Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich in den Jahren 2014 bis 2018 auf Basis des SOEP**



Anmerkung: Beschäftigte im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro. In den Jahren 2015 und 2016 sind es Beschäftigte im Lohnintervall bis zu 8,54 Euro pro Stunde, in den Jahren 2017 und 2018 Beschäftigte im Lohnintervall bis zu 8,88 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.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v35.

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem höheren Verdienst für das Jahr 2015 einen Rückgang der vereinbarten Arbeitszeit um rund 5 Prozent oder 1,7 Stunden pro Woche heraus. Im Zweijahresvergleich von 2014 und 2016 sei der Effekt jedoch nicht mehr statistisch signifikant. Für geringfügig Beschäftigte finden sie keine eindeutigen Effekte, was die Autorinnen und Autoren auf die geringen Fallzahlen zurückführen. Bachmann et al. (2020: 118f.) bestätigen dieses Ergebnis. Zudem untersuchen sie den Effekt der Einführung und 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.). Bei der Betrachtung von Personen mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns legen die bislang vorliegenden Studien demnach zwar einen kurzfristigen, jedoch keinen statistisch signifikanten dauerhaften mindestlohnbedingten Rückgang der vereinbarten Arbeitszeit nahe.

- 199** 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. Die Ergebnisse spiegeln damit nicht den Effekt auf die Arbeitszeiten der Beschäftigten wider, die im Jahr 2014 unterhalb des Mindestlohns verdienten, sondern nur die Auswirkung des Mindestlohns auf alle Beschäftigten in einer Region oder in einem Betrieb. Für die betriebliche Ebene kommen Bossler und Gerner (2019) auf Basis des IAB-Betriebspanels zu dem Ergebnis, dass die vereinbarte durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten in Betrieben, die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro gehabt hätten, im Jahr 2015 infolge des Mindestlohns um 9 Minuten oder 0,4 Prozent gesunken sei im Vergleich zu ähnlichen Betrieben, die keine Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro gehabt hätten. Für das Jahr 2016 finden die Autoren keine statistisch signifikante weitere Veränderung in der Arbeitszeit. Bachmann et al. (2020: 114ff.) nutzen die regionale Variation in der Mindestlohn Betroffenheit. Sie ermitteln, dass die vereinbarte Arbeitszeit aller Beschäftigten in einer Arbeitsmarktregion, die um eine Standardabweichung (9,2 Prozent) stärker von der Mindestlohneinführung betroffen gewesen sei, um 0,46 Prozent oder 9 Minuten pro Woche stärker als im deutschlandweiten Durchschnitt gesunken sei. Hinsichtlich der ersten Mindestlohnerhöhung weisen Bachmann et al. (2020: 115) – bei einer um eine Standardabweichung (9,2 Prozent) erhöhten Eingriffsintensität – einen Rückgang in der vereinbarten Arbeitszeit in Höhe von etwa 0,64 Prozent oder 13 Minuten pro Woche verglichen mit der Zeit vor der Einführung des Mindestlohns aus. Anders als bei der Betrachtung von Beschäftigten im Mindestlohnbereich sowie der betrieblichen Betroffenheit kommen regionale Analysen somit zu dem Ergebnis, dass es zu dauerhaften Anpassungen der Arbeitszeit auf alle Beschäftigten in stärker vom Mindestlohn betroffenen Arbeitsmarktregionen gekommen sei.<sup>56</sup>
- 200** 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 in 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.) hingegen stärkere Rückgänge in der tatsächlichen als in der vereinbarten Arbeitszeit. Dementsprechend liege der mittlere Rückgang der tatsächlichen Arbeitszeit bei etwa 12 Minuten pro Woche für die beiden Jahre 2015 und 2016 bzw. bei 18 Minuten pro Woche für das Jahr 2017 – bei einer durchschnittlichen tatsächlichen Arbeitszeit von 37 Stunden pro Woche. Dies sei ein Hinweis auf den Rückgang der Differenz zwischen der tatsächlichen und der vereinbarten Arbeitszeit. Stärkere Arbeitszeitreduktionen würden im Bereich der Teilzeitbeschäftigten, bei Frauen und ostdeutschen Beschäftigten sowie in den unteren 40 Prozent der Verteilung der Monatsverdienste vorliegen.<sup>57</sup> Für die Auswirkungen des Mindestlohns auf

<sup>56</sup> Caliendo et al. (2017) nutzen ebenfalls einen regionalen Analyseansatz, untersuchen allerdings nur das Jahr 2015. Für dieses Jahr finden sie eine mindestlohnbedingte Reduktion der vereinbarten Arbeitszeit in den untersten 20 Prozent der Stundenlohnverteilung in Höhe von rund 3,5 Prozent.

<sup>57</sup> Auch Caliendo et al. (2017) weisen auf Basis von regionalen Analysen für das Jahr 2015 eine Reduktion der tatsächlichen Arbeitszeit bei Personen im unteren Bereich der Lohnverteilung im Umfang von 3,1 Prozent in stärker vom Mindestlohn betroffenen Regionen nach.

die geleistete Anzahl an Überstunden liegen schließlich zwei Studien auf Basis des SOEP vor. Diese ermitteln keine statistisch signifikanten mindestlohnbedingten Effekte oder deuten auf lediglich geringe Veränderungen hin (Bachmann et al. 2020: 117f.; Bonin et al. 2018: 109f.).

**201** 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. 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, d. h. die Differenz zwischen tatsächlicher und vereinbarter Arbeitszeit, 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. (2020b: 25f.), die Daten des SOEP für das Jahr 2018 heranziehen, wurden rund 20 Prozent aller tatsächlichen Überstunden von Befragten, die angaben, im letzten Monat Überstunden geleistet zu haben, vergütet. 29 Prozent aller Befragten hätten Überstunden absolviert, die weder durch Freizeit noch monetär ausgeglichen worden seien. Im Bereich von Beschäftigten, die weniger als 10 Euro pro Stunde verdient und Überstunden geleistet hätten, belaufe sich der Anteil unbezahlter Mehrarbeit auf rund 16 Prozent. Weber et al. (2014) unterstreichen auf Basis von Auswertungen des SOEP, dass Überstunden sowie insbesondere unbezahlte Überstunden mit einer höheren Stellung im Beruf zunehmen würden. Gemäß einer eigenen Auswertung der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2017, die auf einer repräsentativen Befragung von rund 10.500 Personen beruht, die einer bezahlten Erwerbstätigkeit von mindestens 10 Stunden pro Woche nachgehen, leisten rund 11 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnbereich und 23 Prozent der mehr Verdienenden Überstunden, die weder vergütet noch durch Freizeit ausgeglichen werden. Die Anzahl der verfallenden Überstunden liegt im Mittel bei rund 0,7 Stunden pro Woche bei Niedriglohnbeziehenden und bei rund 1,8 Stunden pro Woche bei Beschäftigten mit höheren Stundenlöhnen. Die Anteile liegen somit unterhalb des SOEP. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass im SOEP zusätzlich Beschäftigte enthalten sind, die weniger als 10 Stunden pro Woche arbeiten.<sup>58</sup>

**202** 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. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen wuchs in den Jahren 2014, 2015, 2016, 2017 und 2018 jeweils im Vorjahresvergleich um 1,2 Prozent, 1,0 Prozent, 0,8 Prozent, 1,1 Prozent bzw. 1,3 Prozent. Im Jahr 2018 lag es bei 62,3 Mio. Stunden (IAB 2019). Diese Zunahme ist trotz der sinkenden durchschnittlichen Arbeitszeit auf einen Anstieg der Erwerbstätigenzahl zurückzuführen (Fuchs et al. 2017). 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

<sup>58</sup> 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 2018 insgesamt 2,02 Mrd. Überstunden. Dies entspricht 3,8 Prozent an allen geleisteten Arbeitsstunden, wovon 51 Prozent bezahlt und 49 Prozent unbezahlt waren. Der Mikrozensus weist für das Jahr 2018 für abhängig Beschäftigte ab 15 Jahren rund 1 Mrd. Überstunden aus. Dies entspricht 1,8 Prozent aller geleisteten Arbeitsstunden, wovon 1 Prozent unbezahlt und 0,8 Prozent bezahlt waren (Deutscher Bundestag 2019a). 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 72 Prozent den größten Teil ausmachen. Weder mit der IAB-Arbeitszeitrechnung noch mit dem Mikrozensus können jedoch Aussagen zum Niedriglohnbereich gemacht werden.

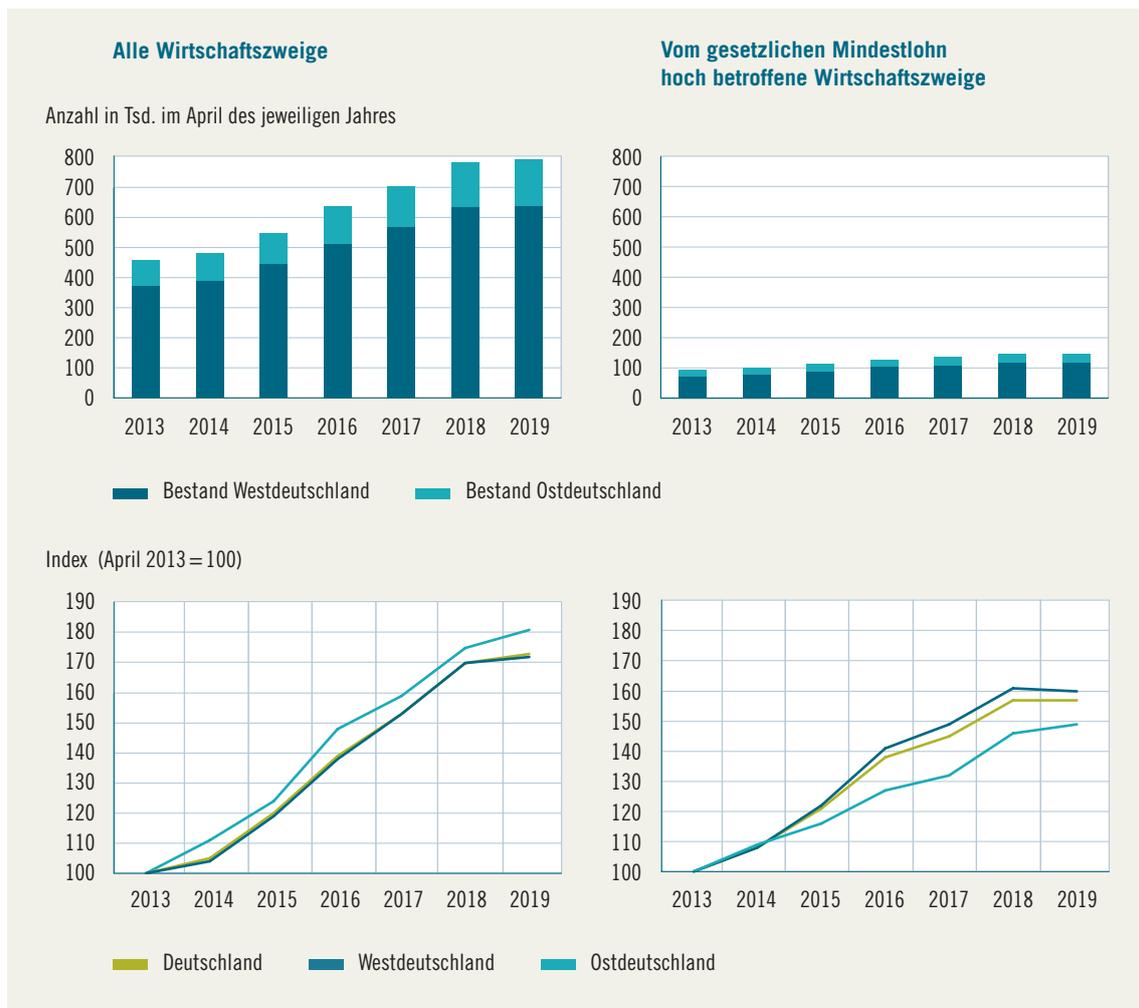
Arbeitsvolumen ziehen. Diese fallen in Abhängigkeit von den ermittelten Arbeitszeit- und Beschäftigungseffekten unterschiedlich aus. So verwenden Bonin et al. (2018: 117) Befunde zur Arbeitszeitreduktion auf Basis des individuellen Schätzansatzes und unterstellen rund 1,8 Mio. Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte mit Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn im Jahr 2014. Bei einem auf Basis des SOEP hochgerechneten vereinbarten Arbeitspensum von durchschnittlich 33,8 Stunden pro Woche sowie dem negativen Effekt von 5,1 Prozent auf die Arbeitszeit ermitteln die Autorinnen und Autoren eine Reduktion in der aggregierten vereinbarten Arbeitszeit infolge der Einführung des Mindestlohns von ungefähr 3,1 Mio. sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstunden für das Jahr 2015. Dies entspreche in etwa 79 Tsd. Vollzeitbeschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 39 Stunden pro Woche. Bachmann et al. (2020: 118ff.) führen die Analysen von Bonin et al. (2018) für die Jahre 2016 und 2017 fort und finden keine statistisch signifikanten dauerhaften Rückgänge in der Arbeitszeit. Dementsprechend sei in den Jahren 2016 und 2017 keine Abnahme des Arbeitszeitvolumens im Vergleich zu demjenigen vor der Mindestlohneinführung mehr zu beobachten. Alternativ zeigen Bachmann et al. (2020: 115f.) auf Basis ihrer regionalen Analysen, dass die vertragliche Wochenarbeitszeit in den Jahren 2015 und 2016 aufgrund der Einführung des Mindestlohns um durchschnittlich 0,05 Prozent gesunken sei. Dies ergebe bei einer mittleren Arbeitszeit von 34 Wochenstunden eine Arbeitszeitreduzierung um 1,02 Minuten pro Woche. Berechnet als Arbeitsplatzäquivalente bei 27 Mio. Beschäftigten seien dies 13.500 Stellen. Für die Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 ermitteln die Autorinnen und Autoren eine Elastizität der vereinbarten Arbeitszeit gegenüber dem Mindestlohn von minus 0,004. Damit sinke je einem Prozent Mindestlohnerhöhung bei 27 Mio. Beschäftigten die Arbeitszeit im Mittel um 0,004 Prozent, was einer Arbeitszeitreduzierung von insgesamt 36.720 Stunden entspreche. In Arbeitszeitäquivalente umgerechnet seien dies 5.400 Vollzeitstellen infolge der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017. Sowohl Bonin et al. (2018) als auch Bachmann et al. (2020) berücksichtigen bei der Berechnung des Arbeitsvolumens keine Beschäftigungseffekte. 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. Im Ergebnis ist aufgrund der allenfalls geringen Beschäftigungs- und Arbeitszeiteffekte lediglich von einer schwachen negativen Wirkung des Mindestlohns auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen auszugehen.

## 3.4 Offene Stellen

- 203** 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. Die Nachfrage nach Arbeitskräften wird auch von anderen Faktoren wie der konjunkturellen Entwicklung, Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur, der zunehmenden Globalisierung und dem technologischen Wandel beeinflusst (Bellmann et al. 2002).
- 204** 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. 2020). Mit Blick auf die Entwicklung der offenen Stellen verzeichnete die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zwischen 2013 und 2019 einen stetigen Anstieg der gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt (Abbildung 3.12). Während es im April des Jahres 2013 rund 460 Tsd. offene Stellen gab, beliefen sich die Meldungen im April 2015 auf rund 552 Tsd. und im April 2017 auf rund 706 Tsd. Zwischen den Jahren 2018 und 2019 nahm die Anzahl der offenen Stellen in geringerem Maße zu als in den Vorjahren und erreichte im April 2019 ein Ausmaß von rund 796 Tsd. Im Zeitverlauf stieg die Anzahl der gemeldeten Stel-

len in Ostdeutschland etwas stärker als in Westdeutschland. In den Jahren 2013 bis 2019 entfielen zwischen 17 und 19 Prozent der gemeldeten Stellen auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige.

**Abbildung 3.12: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen**



Anmerkung: Bestand an gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**205** 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 2013 und 2019 in der Gesamtwirtschaft um rund 73 Prozent, in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen hingegen nur um rund 57 Prozent (Abbildung 3.12). Unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 nahm die Anzahl der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft im Vorjahresvergleich um rund 14 Prozent, in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen um rund 11 Prozent zu. Nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns stieg der Bestand an offenen Stellen im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr in der Gesamtwirtschaft um rund 10 Prozent. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen waren es rund 5 Prozent. Nach der zweiten Mindestlohnerhöhung im Jahr 2019 wuchs die Anzahl der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft um 1 Prozent, während sie in den

vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen stagnierte. Die zwischen den Jahren 2013 und 2019 insgesamt zu verzeichnende geringere Dynamik in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen war in Ostdeutschland ausgeprägter als in Westdeutschland. Während der Umfang der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft in Ostdeutschland in diesem Zeitraum um rund 81 Prozent zunahm, fiel der Anstieg in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in Ostdeutschland mit rund 49 Prozent deutlich geringer aus. In Westdeutschland belief sich die Zunahme der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft auf rund 72 Prozent und in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen auf rund 60 Prozent.

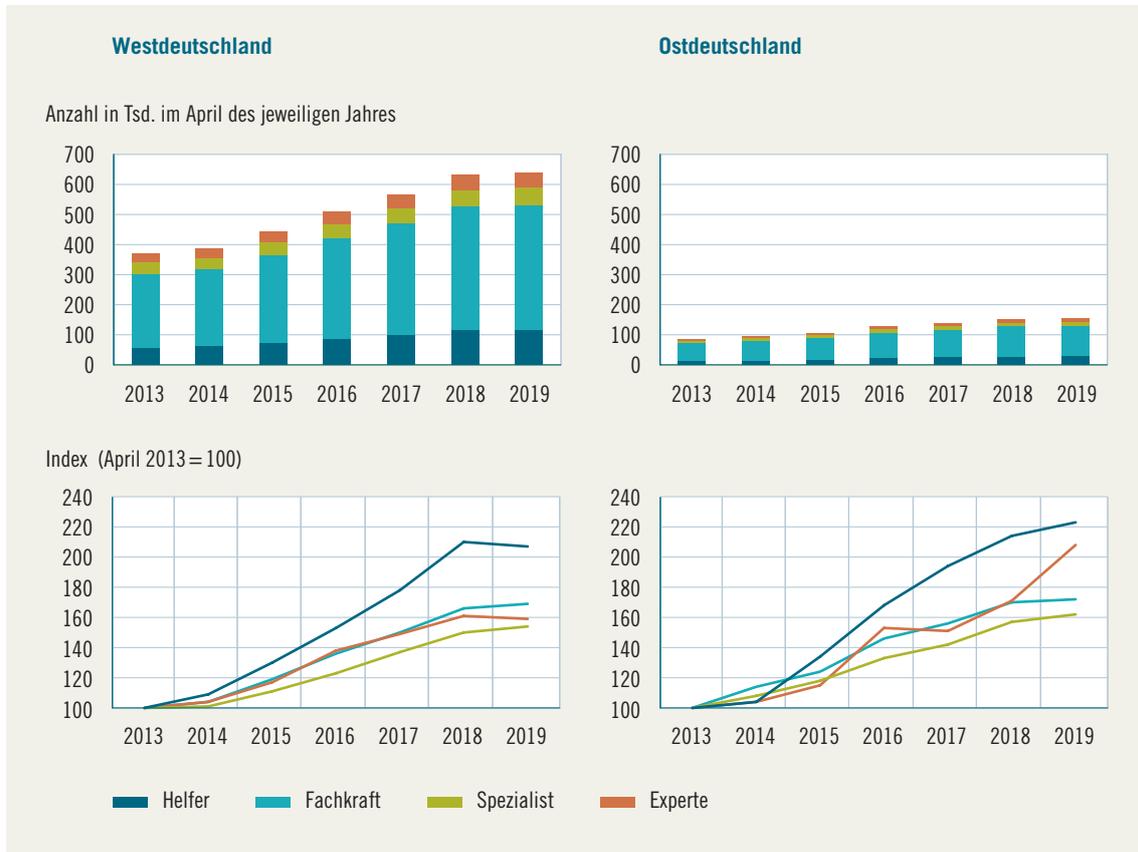
**206** Neben der quantitativen könnte der Mindestlohn auch die qualifikatorische Dimension der Nachfrage beeinflusst haben. Von den als offen gemeldeten Stellen entfielen im April 2019 rund 18 Prozent auf Helferinnen und Helfer, rund 65 Prozent auf Fachkräfte, rund 9 Prozent auf Spezialistinnen und Spezialisten und rund 8 Prozent auf Expertinnen und Experten. Die Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen nach dem Anforderungsniveau zwischen den Jahren 2013 bis 2019 zeigt, dass in Ost- und in Westdeutschland die Anzahl der gemeldeten offenen Stellen über alle Anforderungsniveaus hinweg angestiegen ist (Abbildung 3.13). Dabei waren die Zuwächse bei den Helferinnen und Helfern zwischen den Jahren 2013 bis 2019 durchweg höher als bei den anderen Qualifikationsgruppen. In Ostdeutschland lag der Anstieg im Bestand an offenen Stellen im Helferbereich bei rund 123 Prozent, in Westdeutschland bei rund 107 Prozent. Die Anzahl der offenen Stellen bei den Fachkräften, Spezialistinnen und Spezialisten und Expertinnen und Experten hat in Ostdeutschland im gleichen Zeitraum um 72, 62 und 108 Prozent zugenommen, in Westdeutschland waren es 69, 54 und 59 Prozent.

**207** Erste Kausalanalysen zum Einfluss des Mindestlohns auf die offenen Stellen werden von Bossler et al. (2020: 121ff.) mittels eines regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatzes auf Basis der IAB-Stellenerhebung<sup>59</sup> 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.

**208** Mit Blick auf die qualifikatorische Dimension der Arbeitsnachfrage wurden im Rahmen der IAB-Stellenerhebung im Jahr 2015 Betriebe detailliert zur zuletzt erfolgten Neueinstellung eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten befragt (Gürtzgen et al. 2016). Demnach sei die Personalsuche auf dem Mindestlohnniveau mit einem Entgelt von etwa 8,50 Euro pro Stunde durch die Einführung des Mindestlohns schwieriger geworden, da die Betriebe höhere Anforderungen an die Bewerberinnen und Bewerber hinsichtlich der beruflichen Qualifikationen gestellt hätten. Neben einem höheren formalen Qualifikationsniveau seien im Jahr 2015 bei deutlich mehr Stellen auf dem Mindestlohnniveau zusätzliche Kenntnisse und Fertigkeiten von den Bewerberinnen und Bewerbern gefordert worden.

<sup>59</sup> 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).

**Abbildung 3.13: 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.

## 3.5 Aus- und Weiterbildung sowie Praktika

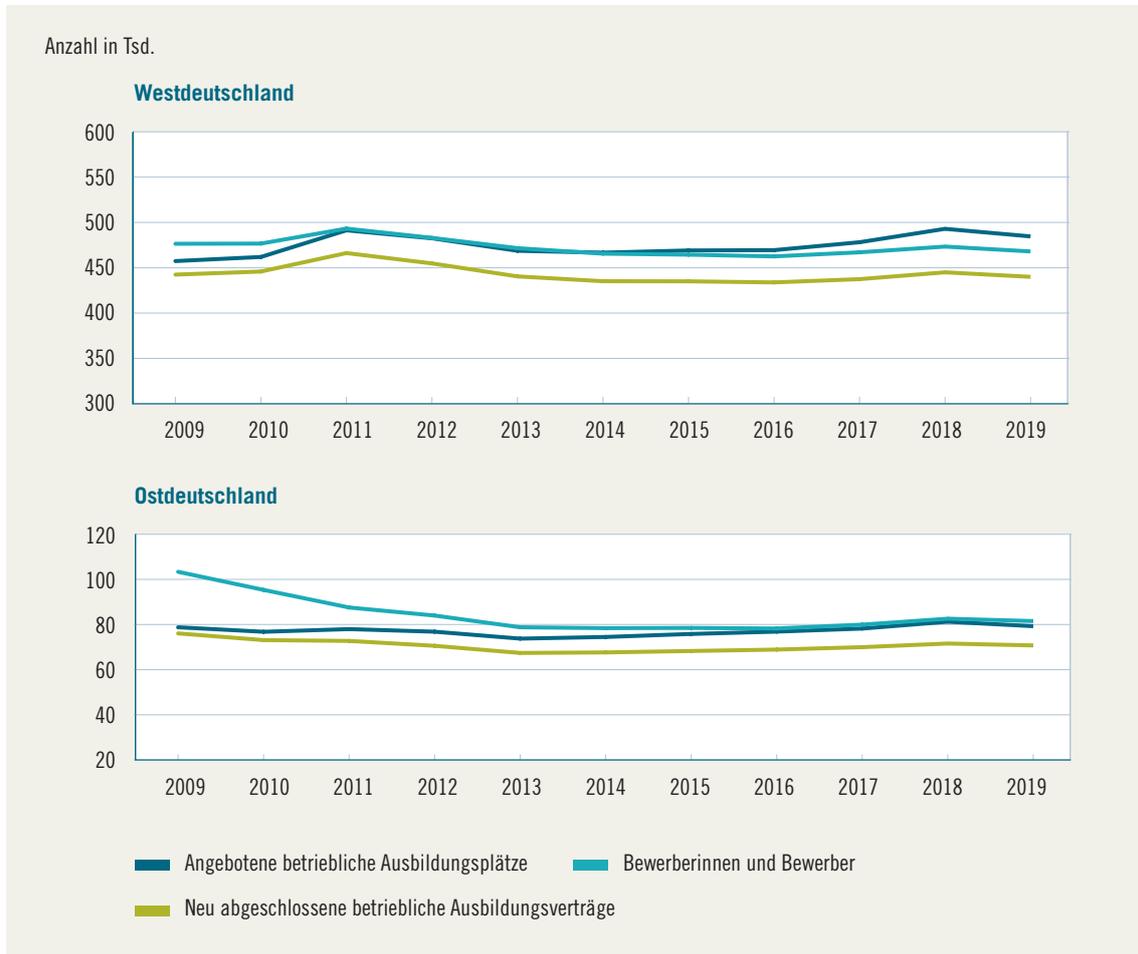
**209** Die Vergütung von Auszubildenden in betrieblicher Ausbildung unterliegt nicht dem Mindestlohn.<sup>60</sup> Vom Mindestlohn ausgenommen sind zudem unter 18-Jährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Praktika, die durch Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnungen verpflichtend vorgeschrieben sind, und solche, die vor oder während der Ausbildung abgeleistet werden und die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten, müssen ebenfalls nicht mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet werden. Für alle anderen Praktika, also insbesondere für solche, die nach Beendigung einer Ausbildung abgeleistet werden, gilt dagegen der Mindestlohn. In Reaktion auf diese Bestimmungen kann es zu Veränderungen im Ausbildungsgeschehen und in der Anzahl, der Dauer und der Vergütung von Praktika kommen.

<sup>60</sup> Seit Januar 2020 haben Auszubildende Anspruch auf eine Mindestausbildungsvergütung nach § 17 BBiG (Berufsbildungsgesetz). Die Regelungen zur Mindestausbildungsvergütung werden vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BBiB) fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Novelle des BBiG, also im Jahr 2025, wissenschaftlich evaluiert (§ 105 BBiG).

### 3.5.1 Ausbildungsgeschehen

- 210** Allgemeine Daten zur Entwicklung des Ausbildungsgeschehens stellen die jährlichen Berufsbildungsberichte zur Verfügung (zuletzt BMBF 2020). Diese dokumentieren die Entwicklung der von den Betrieben angebotenen Ausbildungsplätze sowie die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber um einen Ausbildungsplatz zum Stichtag 30. September eines jeden Jahres (Abbildung 3.14). In den Daten sind seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 keine offensichtlichen Veränderungen im Ausbildungsgeschehen zu erkennen. Für Westdeutschland zeigt sich ab dem Jahr 2015 ein zunächst wachsendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen, das die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber seit dem Jahr 2014 übersteigt. In Ostdeutschland nahm die Anzahl der angebotenen Ausbildungsplätze ebenfalls zu, während die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber bis zum Jahr 2016 sank und danach wieder anstieg. Die Anzahl von Ausbildungsplatz-Bewerberinnen und -Bewerbern übersteigt hier das betriebliche Ausbildungsplatzangebot anders als in Westdeutschland weiterhin leicht. Die Anzahl der neu abgeschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträge, bei denen Angebot und Nachfrage zueinanderfanden, blieb im Jahr 2015 im Vorjahresvergleich in Westdeutschland unverändert und nahm in Ostdeutschland um 0,9 Prozent zu. Im Jahr 2017 war in Westdeutschland ein Zuwachs um 0,8 Prozent und in Ostdeutschland um 1,6 Prozent zu verzeichnen. Im Jahr 2019 kam es dagegen in beiden Landesteilen zu einem Rückgang der Anzahl von abgeschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträgen, der in Westdeutschland mit 1,1 Prozent und in Ostdeutschland mit 1,2 Prozent in etwa gleich hoch ausfiel.
- 211** Die kurzfristigen kausalen Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf das betriebliche Ausbildungsverhalten im Jahr 2015 haben Bossler et al. (2018: 122ff.) auf Basis des IAB-Betriebspanels mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes untersucht. Demnach würden sich keine statistisch signifikanten Effekte auf den Anteil an Auszubildenden und die Besetzung von Ausbildungsstellen in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben zeigen. Allerdings sei zu bedenken, dass das Ausbildungsgeschehen in der Regel nur langsam auf veränderte Rahmenbedingungen reagiere, da beispielsweise Auszubildende nur zu bestimmten Zeitpunkten eingestellt werden könnten und der Bestand an bestehenden Auszubildenden nicht ohne Weiteres verringert werden könne. Insofern seien mögliche mindestlohninduzierte Effekte eher in der mittleren bis längeren Frist zu erwarten.
- 212** Die Nachfolgestudie von Bossler et al. (2020: 90ff.) untersucht entsprechend die mittelfristigen Effekte der Einführung sowie der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf das betriebliche Ausbildungsgeschehen bis einschließlich 2017. In der mittleren Frist sind keine statistisch signifikanten Effekte des Mindestlohns auf die betriebliche Ausbildung zu erkennen. Die Autorinnen und Autoren untersuchen die Anzahl der Auszubildenden, die angebotenen Ausbildungsstellen und die besetzten Ausbildungsstellen jeweils als Anteil an der Gesamtbeschäftigung der Betriebe. Zwar habe der Anteil von Auszubildenden bereits vor Einführung des Mindestlohns in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben leicht unter dem von nicht betroffenen Betrieben gelegen. Für alle drei Ergebnisgrößen werde aber deutlich, dass weder die Mindestlohneinführung noch die Mindestloohnerhöhung einen statistisch signifikanten Effekt gehabt habe. Weder für den Anteil der Auszubildenden noch für die angebotenen oder die besetzten Ausbildungsstellen würden sich Veränderungen zeigen.
- 213** 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 lässt 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.

**Abbildung 3.14: Betriebliches Ausbildungsplatzangebot, Bewerberinnen und Bewerber sowie neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge**



Quelle: BMBF (2019: 51ff., 63; 2020: 36, 42), eigene Berechnungen.

### 3.5.2 Berufliche Weiterbildung

**214** Auf Basis des IAB-Betriebspanels können Bossler et al. (2018: 112ff.) für die kurze Frist bis zum Jahr 2016 keine eindeutigen Effekte des Mindestlohns auf die Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe feststellen. Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels von Bellmann et al. (2017b) 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. Bellmann et al. (2017b) weisen allerdings darauf hin, dass Weiterbildungsentscheidungen eher langfristig getroffen würden und die Effekte des Mindestlohns möglicherweise durch andere Einflussfaktoren überlagert worden seien.

**215** 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. Die Autorinnen und Autoren kommen ebenfalls zu

dem Ergebnis, dass es keine statistisch signifikanten Effekte auf die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten gegeben habe. 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 Erhöhung desselben zur Folge gehabt habe. Die Ergebnisse sind jedoch über verschiedene Modellspezifikationen hinweg nicht stabil und sollten deshalb nicht überinterpretiert werden.

### 3.5.3 Praktika

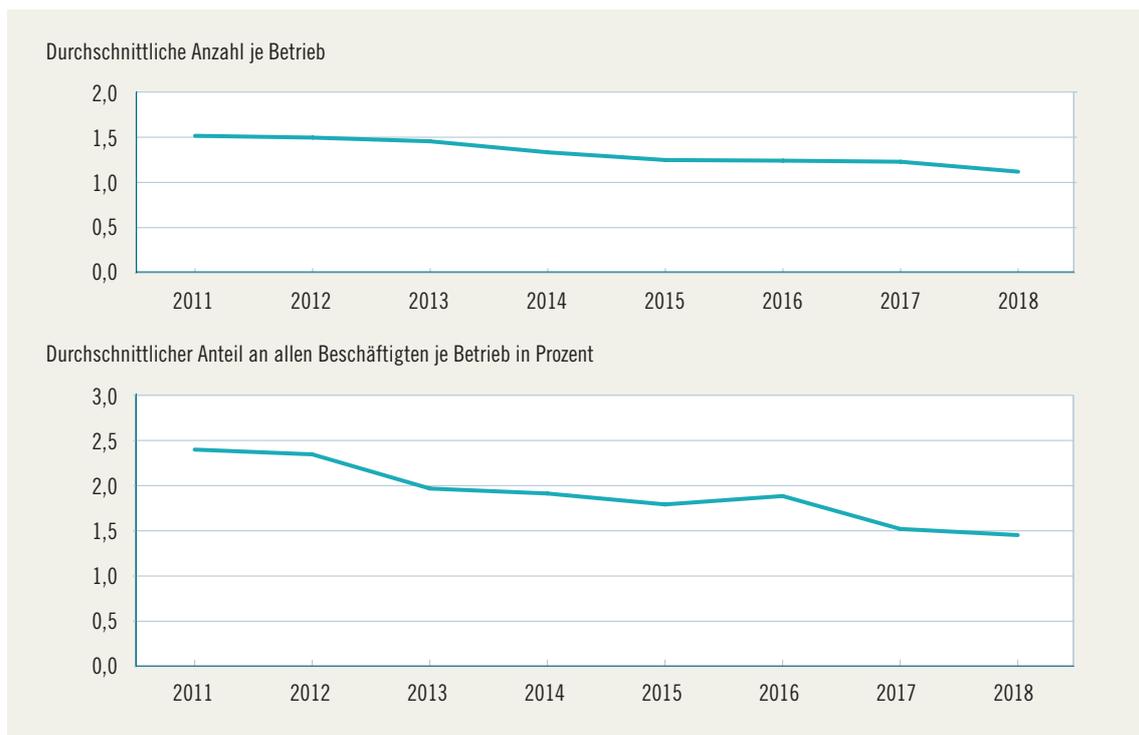
- 216** Zu den Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktika liegen bisher keine systematischen Untersuchungen vor. Dies ist auf die mangelhafte Datenlage zurückzuführen, die eine kausale Analyse zu den Auswirkungen der Regelungen des Mindestlohngesetzes auf das Angebot, die Dauer und die Vergütung von Praktika nicht zulässt. Es gibt jedoch einige quantitative und qualitative Erkenntnisse, die die Vielschichtigkeit der möglichen Reaktionen erkennen lassen.
- 217** 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 2018 bezogen sich 36 Prozent und im Jahr 2019 39 Prozent aller Anrufe auf dieses Thema (vgl. Info-Box 4).
- 218** Eine Studie des Stifterverbandes der deutschen Wissenschaft untersuchte nach Einführung des Mindestlohns auf Grundlage von Befragungen von rund 1.000 Unternehmen mit jeweils mehr als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus allen Branchen die Veränderung der Vergütung, des Angebots und der Dauer von Praktika zwischen den Erhebungsjahren 2009, 2012 und 2015 (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 für die Zahl an Praktika im Jahr 2014 und dem tatsächlichen Bestand von rund 248 Tsd. Praktikumsplätzen im Jahr 2015 schließen sie – je nach der anhand verschiedener Szenarien geschätzten Zahl an Praktika für das Jahr 2014 – auf einen Verlust von 14 Tsd. bis 53 Tsd. Praktikumsplätzen.<sup>61</sup> In der Befragung selbst hätten 77 Prozent der Unternehmen angegeben, dass die Anzahl der Praktika infolge der Mindestlohneinführung gleich geblieben 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

<sup>61</sup> Da im Jahr 2014 unmittelbar vor der Mindestlohneinführung keine Befragung stattfand, schätzen Konegen-Grenier und Winde (2017) die Zahl der Praktika im Jahr 2014, indem sie die Entwicklung zwischen den vorherigen Erhebungen extrapolieren. Szenario 1 geht dabei davon aus, dass sich die Anzahl der Praktika entsprechend dem Anstieg der Anzahl von Studierenden zwischen den Jahren 2012 und 2015 entwickelt hat. Dieses Szenario kommt zu einer Gesamtzahl von 262 Tsd. Praktika im Jahr 2014. Szenario 2 geht davon aus, dass sich die Praktika entsprechend dem Anstieg der Praktika zwischen den Jahren 2009 und 2012 entwickelt hat. Dieses Szenario kommt zu einer Gesamtzahl von 301 Tsd. Praktika im Jahr 2014.

rund 95 Prozent angestiegen, während die Zunahme zwischen den Jahren 2009 und 2012 lediglich rund 15 Prozent betragen habe.

- 219** Bossler et al. (2020: 40ff.) untersuchen mithilfe des IAB-Betriebspanels deskriptiv die Entwicklung der Anzahl an Praktikantinnen und Praktikanten in deutschen Betrieben (Abbildung 3.15). Allerdings können sie keine Unterscheidung nach der Art der Praktika vornehmen, für die der Mindestlohn gilt, und solchen, die vom Mindestlohn ausgenommen sind. Im Zeitraum zwischen 2011 und 2018 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 für die Einführung des Mindestlohns noch für dessen Erhöhung im Jahr 2017 zu erkennen. Von der Mindestlohneinführung oder Mindestlohnerhöhung betroffene und nicht betroffene Betriebe würden dabei gleichermaßen eine zurückgehende Anzahl an Praktika aufweisen (Bossler et al. 2020: 42f.). Insgesamt würden die Zeitreihen somit auf eine rückläufige Entwicklung hindeuten, die jedoch schon vor Einführung des Mindestlohns eingesetzt habe und unabhängig vom Mindestlohn stattfindet.

**Abbildung 3.15: Entwicklung der Praktikumsstellen**



Anmerkung: Praktikumsstellen jeweils zum 30. Juni eines Jahres.  
Quelle: IAB-Betriebspanel, Bossler et al. (2020: 42); eigene Darstellung.

- 220** Neben den beiden repräsentativen Studien von Konegen-Grenier und Winde (2017) sowie Bossler et al. (2020), 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 zeigen Veränderungen in der Dauer von Praktika, 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 2016). Die genannte Studie enthält keine absoluten Zahlen

zur Entwicklung von Praktika. Zugleich habe der Mindestlohn zu einem deutlichen Anstieg der durchschnittlichen Vergütung von Praktika geführt. So habe das Durchschnittsgehalt der befragten Praktikantinnen und Praktikanten im Jahr der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns um rund 23 Prozent zugenommen, während es in den Jahren von 2010 bis 2014 durchschnittlich nur um rund 2,6 Prozent und in den Jahren 2016 und 2017 um rund 7,5 Prozent gestiegen sei (CLEVIS Consult 2018: 43).

- 221** 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 führe. 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.

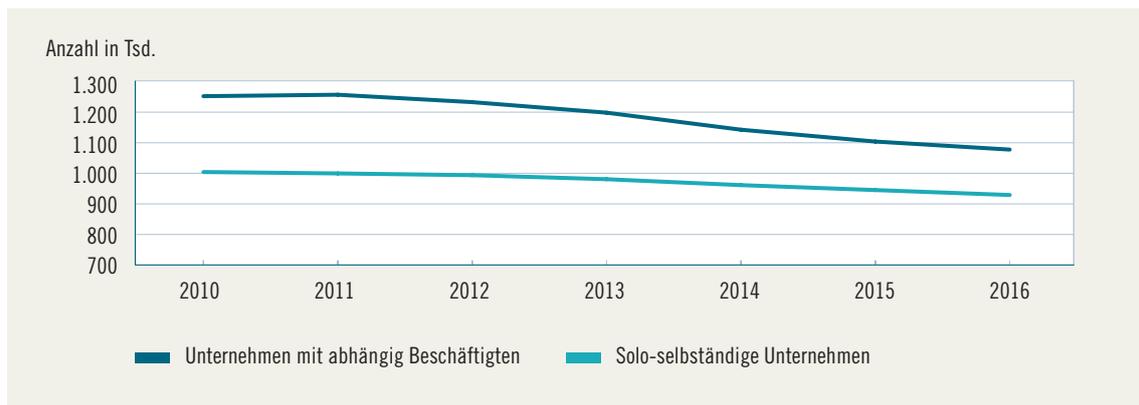
## 3.6 Selbständigkeit

- 222** 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 Angestellte, 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. Die Einführung des Mindestlohns 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 würden, am wahrscheinlichsten (Lubczyk et al. 2020; Brenke 2015). Umgekehrt könnte die Anzahl der Selbständigen, insbesondere die 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 würden (Lubczyk et al. 2020; Bossler und Hohendanner 2016; Brenke 2015).

- 223** Gemäß den Daten des Mikrozensus stieg die Anzahl der Selbständigen 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 (Maier und Ivanov 2018: 13). Nach den Daten des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP, für Erläuterungen zum Datensatz vgl. Rdnr. 62) gibt es in Deutschland mehr solo-selbständig geführte Unternehmen als solche mit abhängig Beschäftigten (Abbildung 3.16). Im Jahr 2016 lag die Anzahl der solo-selbständig geführten Unternehmen bei 1,08 Mio., die der Unternehmen mit abhängig Beschäftigten bei 0,93 Mio. Neben der Anzahl an solo-selbständig geführten Unternehmen kann auch 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 Perso-

nen umfasst. Die Anzahl der solo-selbständigen Personen blieb im Zeitverlauf nahezu unverändert, sodass die durchschnittliche Anzahl der Personen, die an solo-selbständigen Unternehmen beteiligt waren, kontinuierlich von 1,82 Personen im Jahr 2010 auf 2,13 Personen im Jahr 2016 stieg (Lubczyk et al. 2020: 46ff.). Im Bereich der betrieblich tätigen freien Mitarbeit fand gemäß dem IAB-Betriebspanel zwischen den Jahren 2002 und 2015 ein stetiger Beschäftigungszuwachs statt (Bossler und Hohendanner 2016).

**Abbildung 3.16: Entwicklung der Unternehmen mit abhängig Beschäftigten und solo-selbständig geführten Unternehmen zwischen 2010 und 2016**



Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP), Lubczyk et al. (2020: 47), eigene Darstellung.

**224** Solo-Selbständige Erwerbstätigkeit spielt in verschiedenen Wirtschaftsbereichen eine unterschiedlich starke Rolle (Tabelle 3.6). Im Durchschnitt lag der Anteil der solo-selbständigen Personen an der jeweiligen Gesamtbeschäftigung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im Jahr 2014 bei 11 Prozent sowie in den Jahren 2015 und 2016 bei jeweils 10 Prozent. In der Gesamtwirtschaft lagen die Werte in allen drei Jahren bei 6 Prozent (Lubczyk et al. 2020: 64f.). Die höchsten Anteile von solo-selbständigen Personen gab es 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 2014 und 2016 zeigten sich allenfalls geringe Veränderungen in den Anteilswerten bei den ausgewählten, vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen.

**225** 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 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) ermittelt. Diese enthalten Informationen zum Lohn, sodass anhand der Angaben zum Verdienst aus den IEB und den aus der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 entnommenen monatlichen Arbeitsstunden Stundenlöhne berechnet und dem MUP zugespielt werden können. 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.

**Tabelle 3.6: Anteile von Solo-Selbständigen an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen**

Wirtschaftszweige	2014	2015	2016
	In Prozent		
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	38	36	35
Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen	29	31	33
Hausmeisterdienste	25	21	19
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	14	13	13
Reparatur von Gebrauchsgütern	13	12	11
Werbung	12	11	11
Personenbeförderung in der Binnenschifffahrt	10	10	10
Betrieb von Taxis	9	8	8
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	9	8	8
Gastronomie	5	4	4
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	5	6	6
Beherbergung	4	4	4
Herstellung von Back- und Teigwaren	1	1	1
Private Wach- und Sicherheitsdienste	1	1	1
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	1	1	1
Call Center	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 3). Die Zahlen zur Gesamtbeschäftigung wurden auf Basis des MUP berechnet.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP), Lubczyk et al. (2020: 65), eigene Darstellung.

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 bzw. 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 im Aggregat keine statistisch signifikanten Effekte vorzufinden seien. In den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes ergebe sich eine Reduktion in der Zahl 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 ist.

- 226** 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 ihre 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.



# 4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen



# 4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen

- 227** Als drittes Evaluationskriterium werden im Mindestlohngesetz die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen von Unternehmen genannt. Der Mindestlohn soll nach dem Willen des Gesetzgebers zu fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen beitragen, indem er einem Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten entgegenwirkt. Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen solle um die besseren Dienstleistungen sowie Produkte und nicht um die niedrigsten Arbeitsentgelte stattfinden. Dabei sei die konjunkturelle Lage und die Produktivität zu berücksichtigen (Deutscher Bundestag 2014: 38).
- 228** Zum Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn ergeben sich je nach Datensatz unterschiedliche Ergebnisse. Laut IAB-Betriebspanel hatten im Jahr 2014, d. h. vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, rund 12 Prozent der Betriebe mindestens einen Beschäftigten, der weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdiente (Bellmann et al. 2015). Auf Basis der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 ergibt sich ein Anteil von rund 37 Prozent der Betriebe, die mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,50 Euro hatten. Berücksichtigt man nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, waren es in der VSE 20 Prozent aller Betriebe. In den betroffenen Betrieben selbst wies in der VSE im Mittel rund ein Drittel der Beschäftigten Stundenlöhne unterhalb von 8,50 Euro auf. Absolut waren es in den betroffenen Betrieben allerdings im Durchschnitt lediglich 2,3 Beschäftigte, die vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Bei der Hälfte der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe galt das sogar nur für einen Beschäftigten. Die einzelnen vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten verteilen sich demnach auf viele zumeist sehr kleine Betriebe. Dies erklärt, weshalb zwar in der VSE viele Betriebe betroffen waren, der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme aber dennoch recht begrenzt war (vgl. Rdnr. 234).<sup>62</sup> Trotz unterschiedlicher Niveaus zeigen sich in beiden Datensätzen ähnliche Muster. In Ostdeutschland waren deutlich mehr Betriebe betroffen als in Westdeutschland. Mit Blick auf die Wirtschaftszweige gab es im Dienstleistungsbereich überdurchschnittlich viele Betriebe, die Beschäftigte mit Stundenverdiensten unter 8,50 Euro hatten. Zudem sind größere Betriebe tendenziell weniger betroffen.
- 229** Von der ersten Anpassung des Mindestlohns auf 8,84 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2017 waren laut IAB-Betriebspanel etwa ein Fünftel weniger Betriebe betroffen als von seiner Einführung (Bossler et al.

<sup>62</sup> Die Unterschiede bei der Betroffenheit zwischen IAB-Betriebspanel und VSE ergeben sich maßgeblich aus der Erhebungsmethodik (Bellmann et al. 2015: 7; Verbeek et al. 2020a: 61). Das IAB-Betriebspanel umfasst keine Betriebe, die ausschließlich geringfügig Beschäftigte haben. Dies waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in der VSE 2014 428 Tsd. mit durchschnittlich 1,65 geringfügig Beschäftigten (Statistisches Bundesamt 2017b: 19). Im IAB-Betriebspanel werden zudem Personen aus der Unternehmensleitung befragt, die Auskunft über ein breites Spektrum an Fragen zu personal- und geschäftspolitischen Größen geben können. Die Betroffenheit von der Mindestlohneinführung wird dabei anhand folgender Frage ermittelt: „Sind in Ihrem Betrieb/Dienststelle derzeit Beschäftigte tätig, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde (brutto) verdienen und die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen wären?“. Falls diese mit „ja“ beantwortet wurde, folgte die Frage: „Wie viele sind das insgesamt?“ mit der Möglichkeit, eine konkrete Zahl anzugeben (Bossler et al. 2020: 9). In der VSE basieren die Daten hingegen auf detaillierten Angaben für einzelne Beschäftigungsverhältnisse und werden in der Regel aus der Lohnbuchhaltung an das Statistische Bundesamt gemeldet. Daher ist davon auszugehen, dass die Erfassung der betrieblichen Betroffenheit vom Mindestlohn in der VSE genauer ist. Schließlich dürfte der Erhebungszeitpunkt eine Rolle spielen. Die VSE wurde für April 2014 erhoben. Das IAB-Betriebspanel wird in der Jahresmitte durchgeführt und lag somit näher an der Einführung des Mindestlohns im Januar 2015, sodass zum Befragungszeitpunkt bereits mehr Betriebe die Löhne angepasst haben dürften. Eingehendere Analysen zu den Unterschieden sind für die zweite Phase des Forschungsprojekts von Bossler et al. (2020) vorgesehen.

2020: 13f.). Zudem waren zwei Drittel der Betriebe, die von der Einführung betroffen waren, nicht von der Erhöhung tangiert. Diese Beobachtungen könnten laut Bossler et al. (2020) darauf hindeuten, dass von der Einführung betroffene Betriebe ihre Löhne bei Mindestlohneinführung stärker als auf 8,50 Euro pro Stunde erhöht hätten, sodass sie keine erneute Anpassung zum Jahr 2017 hätten vornehmen müssen.

**230** In den folgenden Abschnitten zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen werden zunächst deskriptive Zeitreihen zur Entwicklung relevanter gesamtwirtschaftlicher Größen betrachtet. Im Fokus stehen allerdings vorrangig vorliegende Studien zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf der betrieblichen Ebene. Wo möglich, werden dort Betriebe, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen waren, mit solchen verglichen, die davon nicht betroffen, jedoch in sonstiger Hinsicht vergleichbar waren. Methodisch wird somit ein Differenz-von-Differenzen-Ansatz gewählt (vgl. Abschnitt 1.5 und Info-Box 1). Ergänzend werden auch Ergebnisse von repräsentativen Unternehmensbefragungen zitiert, in denen Betriebe nach den von ihnen ergriffenen Maßnahmen in Reaktion auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns befragt wurden (vgl. Info-Box 7). Zudem liegen ergänzend dazu auf Basis der Studien von Koch et al. (2020) und Koch et al. (2018) Befunde aus leitfadengestützten Interviews vor, die aufgrund des qualitativen Forschungsdesigns allerdings keine Rückschlüsse auf die quantitative Bedeutung der beobachteten Verhaltensmuster zulassen.<sup>63</sup>

**231** Das Kapitel ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden die Entwicklungen von Arbeitskosten und Produktivität betrachtet (Abschnitt 4.1). Abschnitt 4.2 geht dann auf die Dokumentationspflichten und den Erfüllungsaufwand ein. Es folgt die Darstellung der Auswirkungen auf Investitionen (Abschnitt 4.3), Preise (Abschnitt 4.4), privaten Konsum (Abschnitt 4.5) und die Ertragslage sowie Gewinne von Betrieben (Abschnitt 4.6). Abschließend werden in Abschnitt 4.7 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.

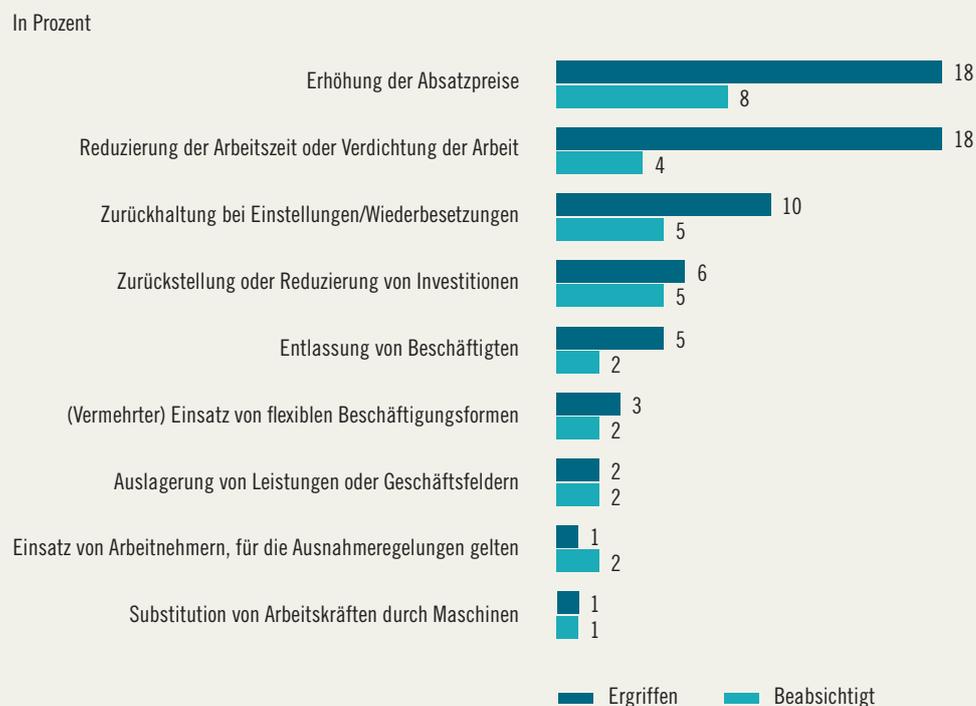
### › Info-Box 7: Ergebnisse von Betriebsbefragungen zu Anpassungsmaßnahmen nach Einführung des Mindestlohns

Im Zuge der Mindestlohneinführung und der Mindestloohnerhöhungen gab es eine Reihe von Studien, die auf Basis von Erhebungen bei Betrieben untersucht haben, welche Maßnahmen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Reaktion auf den Mindestlohn ergriffen haben. Hierzu zählen insbesondere das IAB-Betriebspanel 2015 (Bellmann et al. 2016) sowie die Meinungsbilder, die das Statistische Bundesamt im Rahmen der Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016 und 2017 erhoben hat (Statistisches Bundesamt 2017b, c, 2018a). In der VE 2019 hat das Statistische Bundesamt die teilnehmenden Betriebe erstmals zu deren Maßnahmen in Reaktion auf die Erhöhun-

<sup>63</sup> Als weiterer Zugang zur Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Mindestlohns kommen makroökonomische Simulationsstudien in Betracht. Die dort verwendeten Simulationsmodelle stellen allerdings keine empirische Ex-Post-Analyse dar, sondern versuchen, auf Basis von empirisch gestützten Modellannahmen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Mindestlohns zu untersuchen. Die Mindestlohnkommission hatte hierzu im Vorfeld ihres Zweiten Berichts zwei Studien in Auftrag gegeben, die die makroökonomischen Auswirkungen aus neoklassischer (Braun et al. 2017) und keynesianischer (Herr et al. 2017) Perspektive analysiert haben. Die Ergebnisse wurden im Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2018: 127ff.) dokumentiert und werden hier nicht erneut aufgegriffen.

gen des gesetzlichen Mindestlohns befragt. Die Ergebnisse werden allerdings erst Mitte des Jahres 2020 veröffentlicht. Im Rahmen der Randstad ifo Personalleiterbefragung 2019, die auf einer Befragung von rund 1.000 Personalleiterinnen und Personalleitern zumeist größerer Betriebe basiert, wurden ebenfalls die Reaktionen der Unternehmen auf die Mindestlohnerhöhung auf 9,19 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2019 ermittelt (ifo Institut 2019), wobei die Maßnahmen in ihrer Art vergleichbar waren mit denjenigen bei der Mindestlohneinführung. Die Ergebnisse dieser Erhebungen werden von der Mindestlohnkommission an verschiedenen Stellen ihrer Berichte aufgegriffen und werden hier der Übersicht halber nochmals kompakt dargestellt. Die inzwischen vorliegenden Ergebnisse kausaler Wirkungsstudien ermöglichen es, die Selbstauskünfte der betrieblichen Akteure anhand aktueller und detaillierter Daten zu überprüfen.

#### Abbildung 4.1: Von betroffenen Betrieben im IAB-Betriebspanel 2015 genannte Anpassungsmaßnahmen

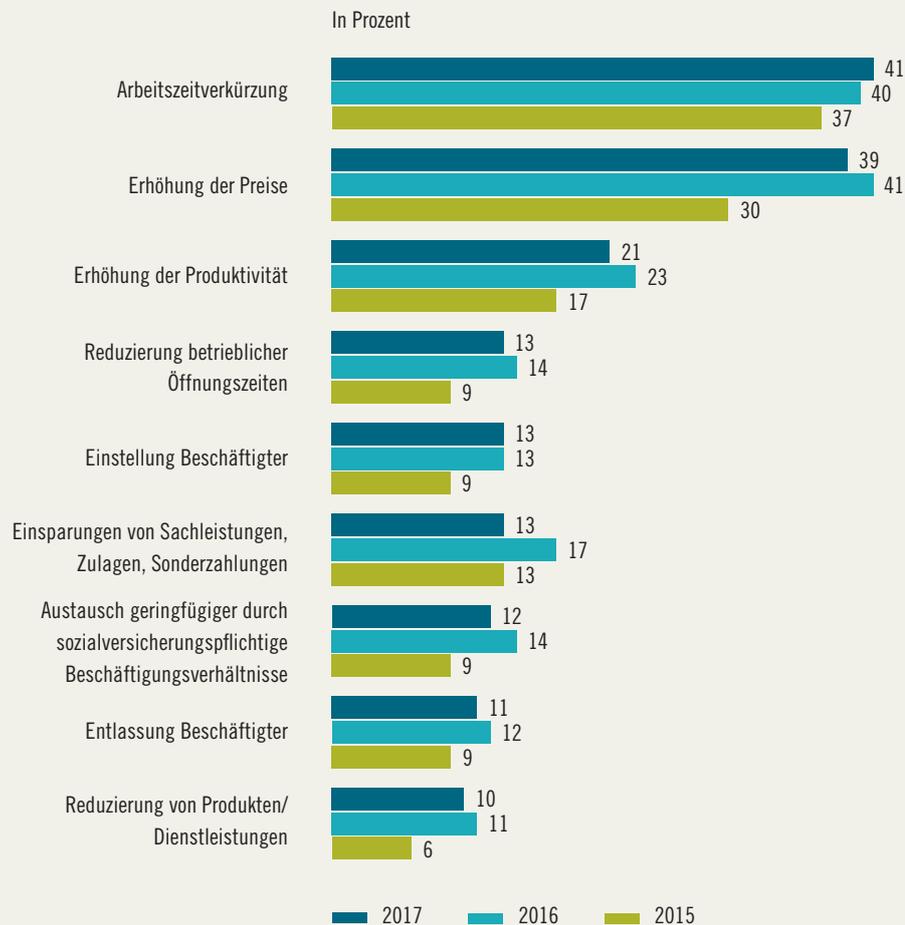


Quelle: IAB-Betriebspanel, Bellmann et al. (2016).

Im Rahmen des IAB-Betriebspanels 2015 wurde den Betrieben unter Vorlage einer Reihe von möglichen Maßnahmen die folgende Frage gestellt: „Haben Sie aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bereits eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen in Ihrem Betrieb/Ihrer Dienststelle ergriffen bzw. beabsichtigen Sie, diese zu ergreifen?“ Die drei am häufigsten genannten betrieblichen Maßnahmen in Reaktion auf den Mindestlohn waren Arbeitsverdichtung bzw. Arbeitszeitreduzierung – was rund 18 Prozent der betroffenen Betriebe bereits getan hatten und weitere rund 8 Prozent noch zu tun planten –, die Erhöhung von Absatzprei-

sen sowie die Zurückhaltung bei der Stellenbesetzung (Abbildung 4.1). Andere Maßnahmen wie beispielsweise Entlassungen, die Zurückstellung von Investitionen, der vermehrte Einsatz flexibler Beschäftigungsformen, die Veränderung der Weiterbildungsaktivitäten oder die Auslagerung von Leistungen oder Geschäftsfeldern wurden nur von jeweils maximal 6 Prozent der betroffenen Betriebe berichtet. Vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Ostdeutschland haben die meisten dieser Anpassungsmaßnahmen häufiger vorgenommen als solche in Westdeutschland (Bellmann et al. 2016; für spezifische Studien zu Sachsen vgl. Bellmann et al. 2017a; ifo Institut 2016; Schubert und Weber 2016; für eine Studie zu Handwerksbetrieben in Sachsen-Anhalt vgl. Brautzsch und Schultz 2018).

**Abbildung 4.2: In den Meinungsbildern der VE 2015, 2016 und 2017 von betroffenen Betrieben genannte Anpassungsmaßnahmen**



Quelle: Verdiensterhebung (VE) 2015, Verdiensterhebung (VE) 2016, Verdiensterhebung (VE) 2017, Statistisches Bundesamt (2017b, 2017c, 2018a).

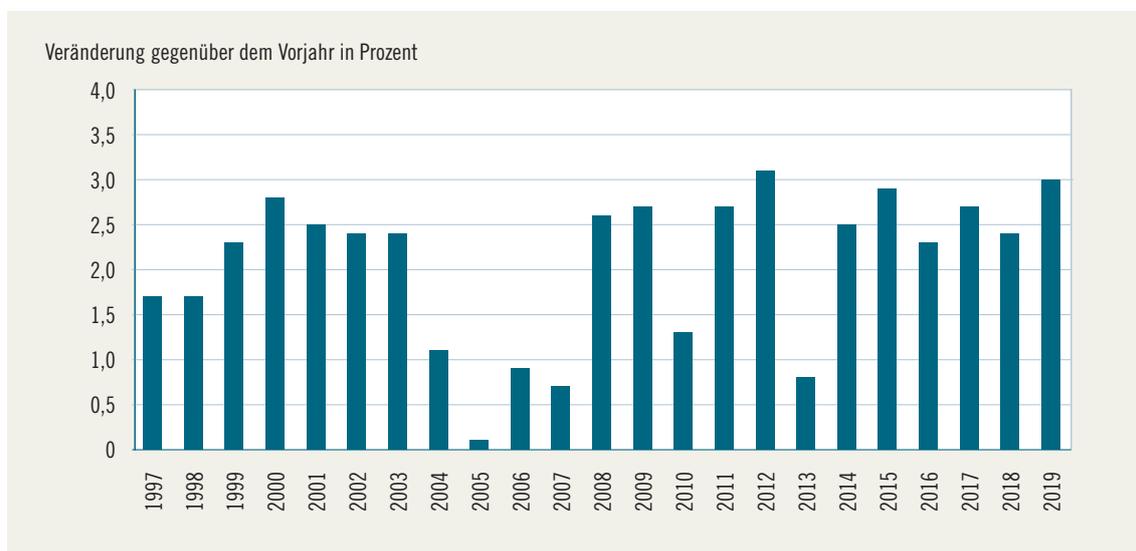
Das Meinungsbild, das im Rahmen der VE 2015, 2016 und 2017 vom Statistischen Bundesamt bei den Betrieben ermittelt wurde, zeigt ein ähnliches Muster (Statistisches Bundesamt 2017b, c, 2018a). Betrieben, die angaben, dass der Mindestlohn bei ihnen Anpassungsmaßnahmen ausgelöst hat, wurde die Frage gestellt: „Welche Anpassungsmaßnahmen wurden oder werden durchgeführt?“. Als häufigste Anpassungsmaßnahmen wurden ebenfalls die Reduzierung von Arbeitszeiten sowie die Erhöhung von Preisen genannt. Je nach Jahr haben zwischen 37 und 41 Prozent der Betriebe geantwortet, sie hätten die Arbeitszeiten reduziert, jeweils zwischen 30 und 41 Prozent haben die Preise erhöht (Abbildung 4.2). Es folgen Maßnahmen zur Erhöhung der Produktivität sowie die Einsparung bei Sachleistungen, Zulagen, Sonderzulagen und Ähnlichem.

## 4.1 Arbeitskosten und Produktivität

- 232** 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 deutliche 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.
- 233** In den Jahren nach der Mindestlohneinführung waren gesamtwirtschaftlich etwas höhere Anstiege der Arbeitskosten je Arbeitsstunde zu verzeichnen als im Durchschnitt der Jahre zuvor (Abbildung 4.3). 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 in einem guten wirtschaftlichen Umfeld statt. Nach geringen Anstiegen der Arbeitskosten im Jahr 2010, vermutlich in Folge der Wirtschaftskrise, kam es seitdem, mit Ausnahme des Jahres 2013, durchgängig zu stärkeren Anstiegen der Arbeitskosten. Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 zeigten sich etwas höhere Anstiege der Arbeitskosten als im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014. Zudem fiel die Zunahme der Arbeitskosten in den Jahren der Mindestlohneinführung und seiner Anpassungen höher aus als in den Zwischenjahren ohne eine Mindestlohnanpassung.
- 234** Mindestlohninduzierte Anstiege spielen angesichts des im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme geringen Volumens nur eine nachrangige Rolle. Die Zunahme der Lohnsumme in der Gesamtwirtschaft lag im Jahr 2015 insgesamt bei rund 4 Prozent (Statistisches Bundesamt 2017d). Das Statistische Bundesamt ermittelte für das Jahr 2015 für den Fall einer vollständigen Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und gleichbleibender Arbeitszeit einen mindestlohnbedingten Anstieg der jährlichen Bruttolohnsumme um 5,2 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2016a), was bezogen auf alle Bruttolöhne und -gehälter einer

Zunahme von 0,43 Prozent entsprochen habe.<sup>64</sup> Studien im Vorfeld der Mindestlohneinführung schätzten zumeist einen höheren mindestlohnbedingten Anstieg der Lohnsumme mit Werten zwischen 1 und 1,8 Prozent (OECD 2015: 35; Bruckmeier et al. 2014: 13; Brenke und Wagner 2014: 394).<sup>65</sup> Die erste Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns auf 8,84 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2017 hat laut Statistischem Bundesamt – erneut eine vollständige Umsetzung und gleichbleibende Arbeitszeit unterstellt – zu einem Anstieg der jährlichen Lohnsumme um rund 856 Mio. Euro geführt, was 0,07 Prozent aller Bruttolöhne und -gehälter entsprochen habe (Statistisches Bundesamt 2017c: 24).<sup>66</sup> Die zweite Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns auf 9,19 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2019 habe ein Lohnsummenvolumen von rund 790 Mio. Euro bzw. 0,06 Prozent zur Folge gehabt (Kann 2018: 54), die Anpassung auf 9,35 Euro zum 1. Januar 2020 von grob geschätzt 360 Mio. Euro bzw. 0,02 Prozent.<sup>67</sup>

**Abbildung 4.3: Veränderung der Arbeitskosten je Arbeitsstunde**



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

**235** Die Anstiege der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 entsprachen in etwa denen der Jahre zuvor. Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität wird im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt und ergibt sich als das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde bzw. je Erwerbstätigem. Während es in der

<sup>64</sup> Die genannten Zahlen für die Einführung und erste Anpassung des Mindestlohns basieren auf folgenden Angaben und Berechnungen: Das Statistische Bundesamt ermittelte anhand der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, dass die Anhebung der Löhne aller Beschäftigungsverhältnisse, die im Jahr 2014 unter 8,50 Euro pro Stunde entlohnt wurden, auf das gesetzliche Mindestlohniveau zu einem Anstieg der monatlichen Bruttolohnsumme um 431 Mio. Euro geführt habe (Statistisches Bundesamt 2016a). Die Summe aller inländischen Bruttolöhne und Bruttogehälter habe sich im Jahr 2014 auf 1.210 Mrd. Euro belaufen (Statistisches Bundesamt 2017d: 52). Für die erste Anpassung hat das Statistische Bundesamt den dadurch bedingten Anstieg der jährlichen Gesamtlohnsumme auf 856 Mio. Euro beziffert (Statistisches Bundesamt 2017c: 25). Die Gesamtlohnsumme habe im Jahr 2016 bei 1.309 Mrd. Euro gelegen.

<sup>65</sup> Vor dem Hintergrund des in der Verdiensterhebung (VE) 2015 beobachteten Rückgangs der Arbeitszeit (vgl. Abschnitt 3.3) hat das Statistische Bundesamt seine Schätzung zum Lohnkostenanstieg auf 2,9 Mrd. Euro korrigiert (Deutscher Bundestag 2019b: 39). Nach Vorliegen der VSE 2018 spricht jedoch einiges dafür, dass der Rückgang der Arbeitszeiten in den VE 2015 bis 2017 überschätzt wurde.

<sup>66</sup> Die Gemeinschaftsdiagnose ging von einem mindestlohnbedingten Anstieg der Lohnsumme um ein halbes Prozent aus (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015: 36).

<sup>67</sup> Auf Basis der Schätzung von Kann (2018) lässt sich als grobe Faustformel pro ein 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).

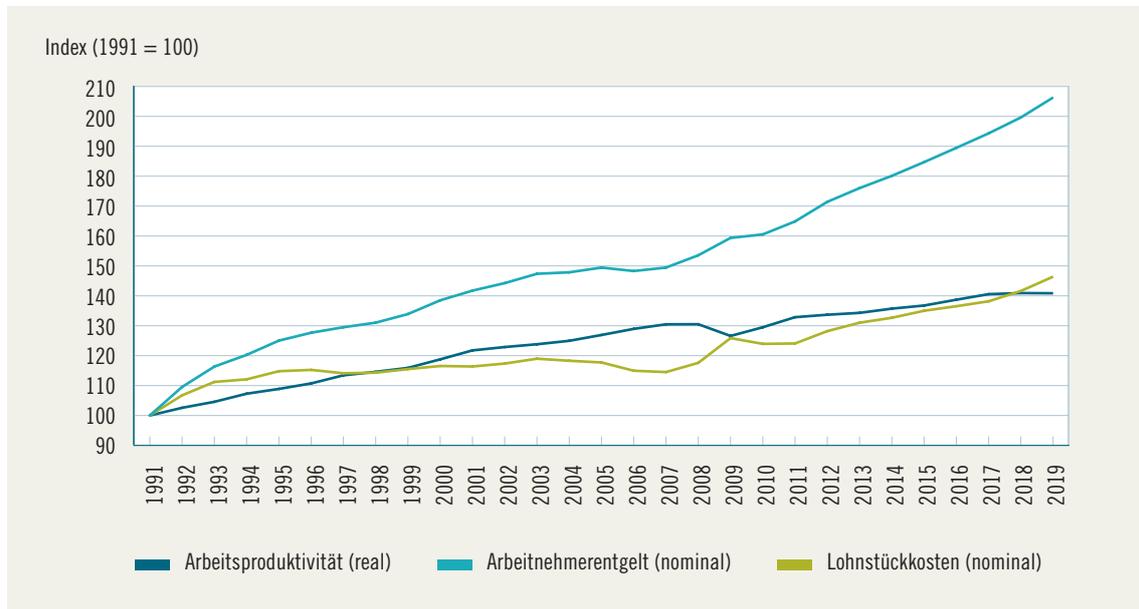
Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 zu einem Rückgang der Arbeitsproduktivität kam, stieg die Produktivität in den Jahren 2010 und 2011 wieder deutlich (Abbildung 4.4). In den Jahren 2012 bis 2014 waren die durchschnittlichen jährlichen Produktivitätszuwächse vergleichsweise gering. Diese Entwicklung setzte sich seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 tendenziell fort. Zuletzt stagnierte die Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Ein schwächer werdendes Wachstum der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde ist schon seit Längerem 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 (Sachverständigenrat 2015: 286ff.; Elstner et al. 2018). Änderungen der Produktionsmenge je Arbeitsstunde können sich zudem auch aus Änderungen des eingesetzten Kapitals sowie technologischen Entwicklungen ergeben.

- 236** Als ein weiteres Maß für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft werden häufig die Lohnstückkosten angesehen. Diese ergeben sich aus dem Verhältnis von Arbeitnehmerentgelt zur Arbeitsproduktivität. Infolge der Wirtschaftskrise kam es im Jahr 2009 zu einem deutlichen Anstieg der Lohnstückkosten je Erwerbstätigenstunde und im Anschluss daran zu einem zwischenzeitlichen Rückgang der Lohnstückkosten. Seit etwa dem Jahr 2012 nehmen die Lohnstückkosten tendenziell zu.<sup>68</sup> Die Entwicklung seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 setzt diesen Trend fort (Abbildung 4.4). Im internationalen Vergleich weist Deutschland ein relativ hohes Produktivitätsniveau bei gleichzeitig relativ hohen Arbeitskosten auf. Seit 2011 lag der Zuwachs der Lohnstückkosten in Deutschland insbesondere in den Jahren 2012 und 2013 etwas über dem Durchschnitt des Euroraums. Das gilt in schwächerem Maße auch für den Zeitraum seit dem Jahr 2015 (Schröder 2020: 55; Herzog-Stein et al. 2019: 11).
- 237** Analysen auf betrieblicher Ebene zeigen eine mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten. Auf Basis des IAB-Betriebspanels ergibt 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 Lohnkosten (Bruttolohnsumme) pro Beschäftigtem als bei nicht betroffenen Betrieben (Bossler et al. 2020: 24ff.). In den Jahren 2017 und 2018 betrug der Unterschied im Anstieg der Lohnkosten etwa 5 bzw. 6 Prozent. 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 zeigt sich ein verzögerter Effekt von 1,8 Prozent auf die Lohnkosten im Jahr 2018 (Bossler et al. 2020: 25). In einer Befragung nach Einführung des Mindestlohns berichteten 93 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe in der IAB-QUEST-Befragung<sup>69</sup> von gestiegenen Personalkosten, darunter 39 Prozent von deutlich gestiegenen Kosten (Bossler und Jaenichen 2017: 485f.). In einer qualitativen Studie (Koch et al. 2020: 47ff) zeigte sich, dass viele der befragten, vom Mindestlohn betroffenen Betriebe die Löhne deutlich anheben mussten. Die individuellen Verdienstanstiege der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten (vgl. Abschnitt 2.1) spiegeln sich somit in den betrieblichen Lohnkosten wider.
- 238** 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 Steigerung der Produktivität

<sup>68</sup> Während die nominalen Lohnstückkosten merklich anstiegen, stiegen die realen Lohnstückkosten nur wenig (Sachverständigenrat 2019: 74). Nominale Lohnstückkosten ergeben sich aus dem Verhältnis von nominalem Arbeitnehmerentgelt zu realem Bruttoinlandsprodukt. Reale Lohnstückkosten ergeben sich aus dem Verhältnis von nominalem Arbeitnehmerentgelt zu nominalem Bruttoinlandsprodukt.

<sup>69</sup> Für methodische Hinweise zur IAB-Quest-Befragung vgl. Rdnr. 57.

**Abbildung 4.4: 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 je Arbeitnehmerstunde ist eine nominale Größe. Der Quotient aus Arbeitnehmerentgelt und realem BIP ergibt die nominalen Lohnstückkosten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Stand März 2020).

zumindest teilweise zu kompensieren (Bossler et al. 2020: 81ff.; Koch et al. 2020: 92ff.; Riley und Bon-dibene 2017). Zu diesem Zweck könnten Betriebe Arbeit durch Kapital ersetzen (vgl. Abschnitt 4.3), mehr in Weiterbildung investieren (vgl. Abschnitt 3.5), produktivere Arbeitskräfte einstellen (vgl. Abschnitt 3.4), die Arbeitsorganisation verbessern oder ihr Leistungsspektrum anpassen (ebd.). Zudem könnte die höhere Entlohnung zu mehr Motivation und infolgedessen zu einem größeren Arbeitseinsatz bei den Beschäftigten führen. 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 Zahl der Beschäftigten ergeben.

- 239** Auf Basis des IAB-Betriebspanels lassen sich für den Gesamtzeitraum seit der Einführung des Mindestlohns kaum Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität identifizieren, die als Umsatz pro Beschäftigtem gemessen wird (Bossler et al. 2020: 45ff.; Bossler et al. 2018: 81ff.). In verschiedenen Varianten der Schätzung ergeben sich teilweise geringe negative Effekte auf die Arbeitsproduktivität. So zeigt sich etwa für das Jahr 2016 tendenziell ein negativer Effekt der Einführung des Mindestlohns auf die Arbeitsproduktivität. In Betrieben ohne hohen Wettbewerbsdruck findet sich tendenziell eine Reduktion der Produktivität, während dies in Betrieben, die einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, nicht der Fall ist.<sup>70</sup> Eine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland zeigt jeweils keine statistisch signifikanten Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Arbeitsproduktivität. Dies gilt ebenso für die separate Ermittlung von Mindestlohneffekten auf die marginale Produktivität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bzw. die davon unabhängige totale

<sup>70</sup> Der Wettbewerbsdruck ist vor der Einführung des Mindestlohns als subjektive Einschätzung im IAB-Betriebspanel abgefragt worden (Bossler et al. 2020: 29). Die konkrete Frage lautete: „Wie beurteilen Sie den Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck, dem Ihr Betrieb ausgesetzt ist? Besteht kein Wettbewerbsdruck? geringer Wettbewerbsdruck? mittlerer Wettbewerbsdruck? hoher Wettbewerbsdruck?“ (Bossler et al. 2018: 175).

Faktorproduktivität. Die erste Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2017 habe eine Reduzierung der Arbeitsproduktivität von etwa 2 Prozent zur Folge gehabt (Bossler et al. 2020: 48ff). Bei differenzierter Betrachtung bestätige sich dieser Wert nur für Ostdeutschland und sei in Betrieben mit hohem Wettbewerbsdruck tendenziell höher ausgefallen als in Betrieben ohne hohen Wettbewerbsdruck. Eine Untersuchung der Wirkungen auf einzelne Komponenten der Produktionsfunktion habe keine statistisch signifikanten Effekte der Mindestlohnanhebung ergeben. Eine weitere Studie legt nahe, dass vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte infolge der Mindestlohneinführung zu produktiveren Betrieben gewechselt seien. Gleichzeitig sei es zu Betriebsschließungen insbesondere von Kleinstbetrieben mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten gekommen (Dustmann et al. 2020).

- 240** Anhand von qualitativen Befragungen von Betrieben, Betriebsräten und Beschäftigten zeigen Koch et al. (2020: 92ff; vgl. auch Koch et al. 2018: 73ff.), dass es in Betrieben verschiedene Anpassungsmaßnahmen zur Effizienzsteigerung gegeben habe, 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 oder als nicht sinnvoll erachtet zu werden. Drittens sei es bei wenigen befragten Akteuren zu Anpassungen der Arbeitsorganisation gekommen, etwa durch geänderte Arbeitsabläufe oder das Streichen weniger effizienter Tätigkeiten.
- 241** Die betrieblichen Anpassungsmaßnahmen können sowohl hinsichtlich des Lohns als auch der betrieblichen Abläufe unterschiedliche Auswirkungen auf die individuelle Produktivität von Beschäftigten haben. In der IAB-QUEST-Befragung gaben rund 80 Prozent der Betriebe an, dass sie keinen Einfluss des Mindestlohns auf die Motivation der Beschäftigten erkennen konnten. Soweit von den verbleibenden rund 20 Prozent der betroffenen Betriebe Veränderungen registriert worden seien, hätten diese eher eine sinkende Motivation vermutet, insbesondere bei denjenigen, die vor der Einführung des Mindestlohns bereits über 8,50 Euro pro Stunde verdient hätten (Bossler und Jaenichen 2017: 488f.). Auf Basis des Linked Personnel Panels, bei dem Beschäftigte aus Großbetrieben des IAB-Betriebspanels befragt wurden, kommen Bossler und Broszeit (2016) zu dem Ergebnis, dass für Personen, die von der Einführung des Mindestlohns profitiert hätten, ein im Vergleich zur Kontrollgruppe starker Einfluss des Mindestlohns auf die Entlohnungszufriedenheit und in schwächerem Maße auf die Arbeitszufriedenheit zu beobachten sei. Allerdings zeige sich keine Auswirkung auf die Arbeitsmotivation in dieser Beschäftigtengruppe. Pusch und Rehm (2017a, 2017b) kommen auf Basis von Daten des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) zu dem Ergebnis, dass die subjektiv empfundene Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten, die vom Mindestlohn profitiert hätten, gestiegen sei. Gleichzeitig hätten die Anforderungen an diese Gruppen sowie die Arbeitsbelastung zugenommen. Güllal 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 (2019) kommen auf Basis von Daten des PASS, die mit administrativen Beschäftigungsdaten verknüpft wur-

den, zu dem Ergebnis, dass die Mindestlohneinführung eine Verbesserung der selbsteingeschätzten Gesundheit zur Folge gehabt habe. Dieser Effekt sei vor allem auf gesunkene Wochenarbeitszeiten zurückzuführen.

- 242** Die qualitativen Studien von Koch et al. (2018: 77ff.) und Koch et al. (2020: 74ff.) kommen zu dem Ergebnis, dass die betrieblich initiierten Anpassungsmaßnahmen zumeist keine Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen gehabt hätten. Mitunter seien Effizienzsteigerungen aber 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 Reduzierung der Arbeitszeit genannt. Hinsichtlich des Betriebsklimas und der Arbeitszufriedenheit sei das Bild ambivalent (Koch et al. 2020: 77ff.; Koch et al. 2018: 79ff.). 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.

## 4.2 Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand

- 243** Mit Blick auf die mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns einhergehenden Kosten wird diskutiert, inwiefern durch das Mindestlohngesetz ein administrativer Mehraufwand für die Betriebe entstanden ist und damit indirekt die (Arbeits-)Kosten für die Arbeitgeber gestiegen sind. Im Fokus stehen dabei die teilweise neu eingeführten Pflichten des Arbeitgebers zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten (§ 17 MiLoG). Neben diesen Pflichten führen Unternehmen zudem an, dass sich 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.
- 244** Nach § 17 MiLoG sind für geringfügig Beschäftigte in allen Branchen Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen – ausgenommen sind Privathaushalte, Beschäftigte in den Branchen nach § 2a Abs. 1 SchwarzArbG (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) sowie von Zeitarbeitsunternehmen überlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in solchen Branchen.<sup>71</sup> Diese gesetzliche Regelung entspricht den im Geltungsbereich von Branchenmindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sowie dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bereits geltenden Normen. Außer für Beschäftigten, die bislang schon unter die Branchenmindestlohn-Regelungen 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 Arbeits-

<sup>71</sup> Zu den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen zählen: Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personbeförderungsgewerbe, 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.

zeitdokumentation ist daher 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. Vor dem Hintergrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 14. Mai 2019 zur Arbeitszeiterfassung steht auch die Dokumentationspflicht in der Diskussion.

**245** Die Pflicht zur Arbeitszeitdokumentation entfällt, wenn das verstetigte Monatsentgelt über 2.958 Euro brutto oder innerhalb der letzten zwölf Monate über 2.000 Euro brutto liegt. Zudem sind mithelfende Familienangehörige der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers von der Dokumentationspflicht ausgenommen (vgl. Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV) vom 29. Juli 2015). Beschäftigte mit ausschließlich mobilen Tätigkeiten, wie beispielsweise der Brief- oder Paketzustellung, der Straßenreinigung oder der Personenbeförderung, müssen statt ihrer tatsächlichen Arbeitszeit mit Beginn und Ende lediglich Abweichungen von einer vorab definierten Soll-Arbeitszeit aufzeichnen (Mindestlohnaufzeichnungsverordnung (MiLoAufzV) vom 26. November 2014). In den sogenannten §-2a-Branchen arbeiteten nach Schätzungen des IAB mit Stand vom 30. Juni 2018 rund 2,72 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, für die eine Aufzeichnungspflicht nach dem Mindestlohngesetz bestand.<sup>72</sup> Für einen Teil dieser Branchen gilt für gewerblich Beschäftigte unabhängig vom gesetzlichen Mindestlohn eine Aufzeichnungspflicht nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Zieht man diese ab, ergibt sich eine Zahl 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).<sup>73</sup>

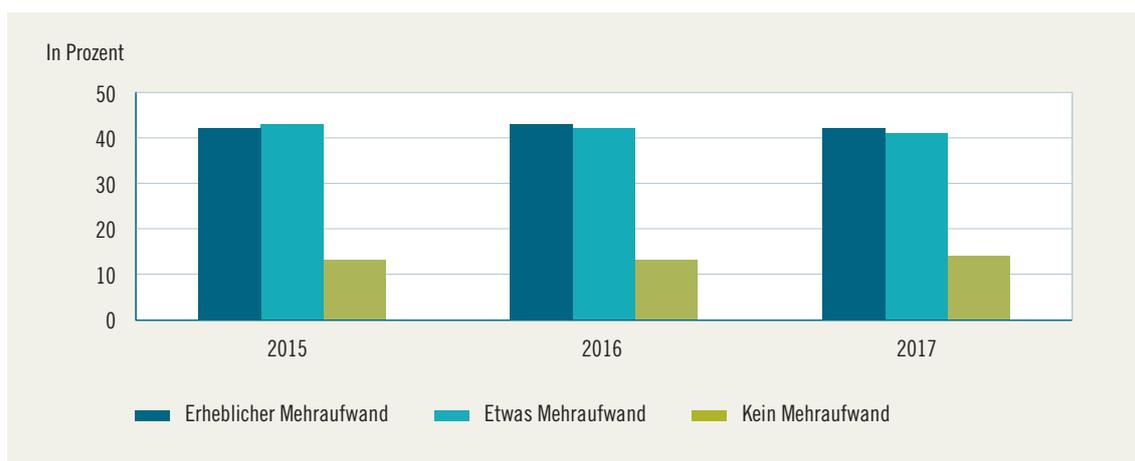
**246** Im Rahmen der Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016 und 2017 wurden die Betriebe vom Statistischen Bundesamt zu einem möglichen Mehraufwand durch die gesetzliche Aufzeichnungspflicht befragt (Abbildung 4.5). Im Jahr 2015 stuften 42 Prozent der Betriebe, bei denen der Mindestlohn nach eigenem Bekunden betriebliche Anpassungsmaßnahmen ausgelöst hatte, den Mehraufwand durch die Aufzeichnungspflichten als erheblich ein. 43 Prozent stuften den Mehraufwand als gering ein, 13 Prozent sahen keinen Mehraufwand (Statistisches Bundesamt 2017b: 60f.). Die Ergebnisse für die Jahre 2016 und 2017 waren praktisch identisch. Über einen besonders hohen Aufwand berichteten Betriebe aus dem Einzelhandel, der Gastronomie und Beherbergung, dem Gesundheitswesen sowie den überwiegend persönlichen Dienstleistungen (Statistisches Bundesamt 2017c: 21; 2018a: 22f.). In der IAB-QUEST-Befragung 2016 äußerten 37 Prozent der Betriebe, die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro hatten und die damit von der Mindestlohneinführung direkt betroffen waren, dass die bürokratischen Pflichten deutlich gestiegen seien. Bei 31 Prozent der Betriebe sind sie nach eigenen Angaben etwas gestiegen, wobei in der Fragestellung kein direkter Bezug zu den Arbeitszeitdokumentationspflichten genommen wurde. Ebenfalls 31 Prozent sahen durch den Mindestlohn keinen Anstieg im bürokratischen Aufwand (Bossler und Jaenichen 2017: 486f.). 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 über einen Mehraufwand aufgrund der erweiterten Dokumentationspflichten berichtet, da sie schon vor der Einführung des Mindestlohns die Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten entsprechend dokumentiert hätten. In einer Nachfolgeuntersuchung kommen Koch et al. (2020: 49ff.) auf der Grundlage von Interviews aus dem Jahr 2019 in

<sup>72</sup> Das Wach- und Sicherheitsgewerbe war zu diesem Zeitpunkt noch nicht in §2a SchwarzArbG genannt und wurde deshalb in den Auswertungen nicht berücksichtigt.

<sup>73</sup> Die Abweichung zur Gesamtzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit rund 7,6 Mio. (vgl. Rdnr. 161) ergibt sich unter anderem aus Minijobs in Privataushalten und Minijobs, die von mithelfenden Familienangehörigen ausgeführt werden, die jeweils von der Dokumentationspflicht ausgenommen sind.

der Gesamtschau zu dem Ergebnis, dass das Thema Dokumentationspflichten in den Betrieben keine große Rolle mehr spielen und sich die Dokumentationspflichten in der mittleren Frist weitgehend eingespielt hätten. Gleichzeitig würden insbesondere kleinere, teils aber auch mittlere Betriebe weiterhin mitunter 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).

**Abbildung 4.5: Von den betroffenen Betrieben angegebener Mehraufwand durch die Dokumentationspflicht bei den Arbeitszeiten im Rahmen des Mindestlohngesetzes**



Anmerkung: Die Frage im Rahmen der VE lautete: „Verursacht die Aufzeichnungspflicht der Arbeitszeit – so, wie sie jetzt gilt – Mehraufwand?“. Der zu 100 Prozent fehlende Anteil entfällt auf Betriebe, die keine Angabe gemacht haben.

Quelle: Verdiensterhebung (VE) 2015, Verdiensterhebung (VE) 2016, Verdiensterhebung (VE) 2017, Statistisches Bundesamt (2017b, 2017c, 2018a).

- 247** Der Normenkontrollrat hat die Kosten für die Unternehmen aufgrund der mit dem Mindestlohngesetz eingeführten Dokumentationspflicht auf 236 Mio. Euro pro Jahr beziffert (Deutscher Bundestag 2019b: 39f.). Die Schätzung des Statistischen Bundesamtes für den Normenkontrollrat basiert 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 stammen.<sup>74</sup> Die Hälfte der befragten Unternehmen gab an, die Arbeitszeiten bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns so aufgezeichnet zu haben, wie es den Anforderungen aus § 17 MiLoG in Verbindung mit den entsprechenden Verordnungen entspricht.<sup>75</sup> Für die anderen ergab sich ein durchschnittlicher Mehraufwand von 3,7 Stunden pro Beschäftigtem und Jahr. Dies entspricht einer Minute und 20 Sekunden pro Tag. Bei einem angenommenen Stundenlohnsatz von rund 22 Euro ergibt sich ein Mehraufwand von rund 49 Cent pro Beschäftigtem und Tag. Bei dem angesetzten Stundenlohn wurde angenommen, dass nicht nur die von der Dokumentationspflicht betroffenen Beschäftigten selbst mit der Arbeitszeitdokumentation befasst sind, sondern auch andere, höher bezahlte Beschäftigte im Unternehmen, die beispielsweise in die Aufbereitung und Aufbewahrung der Aufzeichnungen eingebunden sind. Dieser Aufwand wurde schließlich auf die von der Dokumentationspflicht betroffenen Beschäftigten hochgerechnet, die nicht bereits zuvor die Arbeitszeiten entsprechend den Vorgaben aus dem Mindestlohngesetz und den entsprechenden Verordnungen aufgezeichnet haben.<sup>76</sup> Dabei wurden die entlastenden Regelungen durch die

<sup>74</sup> Diese und die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Angaben des Statistischen Bundesamtes (2019a).

<sup>75</sup> Anders als bei der Abschätzung des IAB (vgl. Rdnr. 245) hat das Statistische Bundesamt Branchen, in denen bereits Dokumentationspflichten nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz galten, nicht pauschal ausgeschlossen. Es berechnet allerdings keinen Mehraufwand für die Befragten, die angaben, die Arbeitszeit bereits vorher entsprechend den Vorgaben des § 17 MiLoG aufgezeichnet zu haben.

<sup>76</sup> Das Statistische Bundesamt hat hierzu eine Reihe von pragmatischen Annahmen gemacht: So wurden durchschnittlich 110 Arbeitstage pro Jahr zugrunde gelegt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Großteil der Beschäftigten mit

Mindestlohnaufzeichnungsverordnung sowie die Neufassung der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung berücksichtigt. Im Rahmen der Evaluation des Mindestlohngesetzes nach § 23 MiLoG hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter anderem eine repräsentative Arbeitgeberbefragung mit mehreren tausend Betrieben in Auftrag gegeben, die ebenfalls den Erfüllungsaufwand der Unternehmen untersuchen soll. Die Studie soll bis Ende des Jahres 2020 vorliegen.

- 248** 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 Arbeitgeber beim Vorliegen bestimmter Sachverhalte von der Aufzeichnungspflicht befreit würden, ist aus Sicht des Zolls „unter Risikogesichtspunkten vertretbar“ (ebd.).

### 4.3 Investitionen

- 249** Betriebe können in Form eines veränderten Investitionsverhaltens auf die Einführung des Mindestlohns reagieren. Hierzu zählen sowohl Sachinvestitionen, z. B. in Form von Arbeitsgeräten oder Maschinen, als auch sogenannte Humankapitalinvestitionen in Form eines Aufbaus von Kenntnissen, Qualifikationen und Kompetenzen bei Beschäftigten beispielsweise durch Weiterbildung. Bei Letzteren zeigen sich bislang keine statistisch signifikanten Auswirkungen des Mindestlohns auf das betriebliche Aus- und Weiterbildungsgeschehen (vgl. ausführlich Abschnitt 3.5). Bei den Sachkapitalinvestitionen zeigen die bisherigen Wirkungsanalysen auf der betrieblichen Ebene einen mindestlohnbedingten Rückgang im ersten Jahr nach der Einführung, der sich in den Folgejahren nicht fortsetzte. Im Jahr der ersten Erhöhung des Mindestlohns zeigte sich ein negativer Effekt auf die Investitionen je Beschäftigtem, aber nicht auf die betrieblichen Gesamtinvestitionen. Gesamtwirtschaftlich stiegen die Sachkapitalinvestitionen von Unternehmen in Deutschland seit dem Jahr 2013 stetig.
- 250** Daten des Statistischen Bundesamtes verdeutlichen, dass die Sachkapitalinvestitionen von Unternehmen in Deutschland seit dem Jahr 2013 bis nach der Einführung des Mindestlohns stetig gestiegen sind (Statistisches Bundesamt 2020b). Die verfügbaren Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen sind für eine Analyse der Mindestlohnwirkungen angesichts ihrer geringen Differenzierungsmöglichkeiten nicht geeignet.
- 251** Auf betrieblicher Ebene würden sich anhand des IAB-Betriebspanels kurzfristig negative Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns auf Investitionen zeigen, ohne dass es einen dauerhaften negativen Effekt auf das jährliche betriebliche Investitionsniveau gebe (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 30 Prozent verringert. Bei den Investitionen je Beschäftigtem im Betrieb seien es etwa 24 Prozent weniger gewesen. Bei Erweiterungsinvestitionen würden sich negative Effekte in ähnlicher Größenordnung ergeben. Für die Anhebung des Mindestlohns zeige sich lediglich bei den Investitionen je Beschäftigtem im

Aufzeichnungspflichten geringfügig Beschäftigte sind. Für diese wurden 70 Arbeitstage pro Jahr angenommen, für Vollzeitbeschäftigte 200 Arbeitstage und für Teilzeitbeschäftigte 100 Arbeitstage.

Betrieb ein geringer negativer Effekt im Jahr 2017, nicht aber bei den Gesamt- und Erweiterungsinvestitionen. 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 schienen also insbesondere als unmittelbare Reaktion auf die Einführung des Mindestlohns Investitionen zurückgehalten zu haben, während das Investitionsverhalten späterer Jahre nicht mehr durch den Mindestlohn beeinflusst worden sei.

- 252** 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 Betriebe, Beschäftigte und Betriebsräte aus Branchen befragt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hat. Demnach investiere die Mehrheit der befragten Betriebe nicht in technologische Neuerungen oder sehe im Fall von Investitionen keinen Zusammenhang zum Mindestlohn. Das 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 lag (Bossler et al. 2018: 107). Investitionen in technologische Veränderungen wurden insbesondere von Betrieben in den produzierenden Branchen, wie z. B. Landwirtschaft, Bäckerei oder Fleischverarbeitung, berichtet. Zudem gaben Betriebe an, 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 stehen würden. In den genannten Konstellationen blieb allerdings offen, inwiefern der Mindestlohn eine ursächliche Rolle spielte oder nicht eher als Katalysator anderweitig stattfindender Prozesse war.

## 4.4 Preise

- 253** Eine weitere mögliche Reaktion von Unternehmen auf die Einführung sowie die Erhöhung des Mindestlohns kann in der Anpassung von Preisen für Waren und Dienstleistungen bestehen. Gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 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 2016 in allen Wirtschaftsbereichen generell rund 28 Prozent. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen lag der Wert etwas höher bei rund 29 Prozent (eigene Berechnung auf Basis von Statistisches Bundesamt 2018b: 128ff.).<sup>77</sup> In Unternehmensbefragungen nennen Betriebe Preiserhöhungen regelmäßig als eine der häufigsten Anpassungsmaßnahmen, um auf Lohnkostenanstiege infolge des Mindestlohns zu reagieren. Vor allem im Jahr 2015, unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, lassen sich in Wirtschaftszweigen, die vom Mindestlohn besonders betroffen waren, bei deskriptiven Auswertungen teilweise überdurchschnittliche Preissteigerungen beobachten. In den Folgejahren sind solche Preisanstiege nicht mehr in diesem Umfang zu verzeichnen. Die bislang einzige vorliegende Kausa-

<sup>77</sup> 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 Dienstleister und häusliche Dienste.

analyse ermittelt auf der betrieblichen Ebene einen mindestlohnbedingten Anstieg der Produzentenpreise infolge der Einführung des Mindestlohns (Link 2019).

- 254** Die Verbraucherpreise stiegen in den Jahren 2015 und 2016 um 0,3 und 0,5 Prozent im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr (Tabelle 4.1). In den Folgejahren 2017, 2018 und 2019 nahm das gesamtwirtschaftliche Preisniveau mit 1,5 Prozent, 1,8 Prozent und 1,4 Prozent stärker zu. Die Verbraucherpreise wiesen im Jahr 2018 den stärksten Preisanstieg seit dem Jahr 2012 auf (Statistisches Bundesamt 2019b). Somit lagen die Preissteigerungen in den Jahren 2015 und 2016 deutlich unter, in den Jahren 2017 bis 2019 hingegen näher an dem von der Europäischen Zentralbank verfolgten Zielbereich von unter, aber nahe 2 Prozent (Europäische Zentralbank 2011: 69). In Wirtschaftszweigen, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hatte, nahmen die Preise häufig überdurchschnittlich stark zu. Dies gilt vor allem für das Jahr der Mindestlohneinführung 2015, in geringerem Maße für die Jahre 2016 bis 2019. Der Inflationsbeitrag, den die Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen am gesamtwirtschaftlichen Anstieg der Verbraucherpreise hatten, lag in der Größenordnung von rund einem Drittel. In den Jahren 2015 und 2016 lag der Inflationsbeitrag bei rund 36 sowie bei rund 37 Prozent. In den Jahren 2017, 2018 und 2019 belief sich der Inflationsbeitrag der Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen am gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg auf rund 31 Prozent, 32 Prozent bzw. 42 Prozent.<sup>78</sup> Der Preisanstieg in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ist dabei nicht ausschließlich auf den Mindestlohn, sondern auch auf die jeweilige branchenspezifische Entwicklung zurückzuführen.
- 255** Teils deutliche Preissteigerungen waren insbesondere im Jahr 2015 in vielen der von der Mindestlohneinführung hoch betroffenen Wirtschaftszweige zu erkennen (Tabelle 4.1). Bis zum Jahr 2018 nahmen die Verbraucherpreise am stärksten bei Taxifahrten, Zeitungen und Zeitschriften, Obst und Gemüse, in den Bereichen „Frisörleistungen und andere Dienstleistungen für die Körperpflege“, „Chemische Reinigung und andere Dienstleistungen für Bekleidung“ und „Restaurants, Cafés, Straßenverkauf und Ähnliches“ zu. Nach der zweiten Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2019 fielen in den von der Mindestlohneinführung hoch betroffenen Wirtschaftszweigen die Preisanstiege vor allem bei Gemüse, Brief- und Paketdienstleistungen, Büchern, Fisch und Fischwaren, Taxifahrten, Gebühren für Fitnessstudios sowie Brot und Getreideerzeugnissen vergleichsweise stark aus.<sup>79</sup>
- 256** Insgesamt sind die durchschnittlichen Preissteigerungen in den in Tabelle 4.2 ausgewiesenen Waren und Dienstleistungen in Ostdeutschland etwas höher als in Westdeutschland. Allerdings waren die im Ersten Bericht der Mindestlohnkommission (Mindestlohnkommission 2016: 119f.) für das Jahr 2015 aufgezeigten großen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in den Preisanstiegen bei Produkten aus den

<sup>78</sup> Vgl. Herr et al. (2017: 33f.) für die erstmalige Anwendung dieser Betrachtung. Das Gewicht der Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen bei der Berechnung des Verbraucherpreisindex (VPI) beläuft sich gemäß dem Wägungsschema des Statistischen Bundesamtes auf rund 20 Prozent (Statistisches Bundesamt 2019c). Werden die in Tabelle 4.1 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 für die Jahre 2015, 2016, 2017, 2018 und 2019 die als Prozentwerte interpretierbaren anteiligen Inflationsbeiträge von 0,36, 0,37, 0,31, 0,32 sowie 0,42. Das bedeutet, dass im Vergleich zu den anderen Waren und Dienstleistungen im Warenkorb die Preise in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen überdurchschnittlich stark gestiegen sind. Die Werte der Inflationsbeiträge für die Jahre 2015, 2016 und 2017 weichen von den Ergebnissen aus dem Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2018: 137) ab, da die Verwendungszwecke des Individualkonsums an die geänderte Auswahl der vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige (Info-Box 3) angepasst wurden. Zudem wurden durch das Statistische Bundesamt die Verbraucherpreise auf das Jahr 2015 umbasiert und der Warenkorb wurde neu gewichtet.

<sup>79</sup> Aufgrund der Umbasierung auf das Jahr 2015 und der Neugewichtung des Warenkorbes können die Preisveränderungen zwischen den Jahren 2015 bis 2019 nicht aufsummiert werden.

Tabelle 4.1: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweige	Verwendungszwecke des Individualkonsums	2015	2016	2017	2018	2019
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent				
<b>Alle Wirtschaftszweige</b>	Verbraucherpreise insgesamt	0,3	0,5	1,5	1,8	1,4
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige (Auswahl)</b>						
Betrieb von Taxis	Taxifahrt	12,1	3,2	1,1	1,3	2,4
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	Zeitungen und Zeitschriften	5,9	4,5	4,8	4,6	5,0
Landwirtschaft	Gemüse	5,3	3,6	0,3	0,5	6,3
Landwirtschaft	Obst	5,0	3,8	2,1	3,7	-3,3
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	Frisörleistungen u. a. Dienstl. für die Körperpflege	3,4	2,3	2,1	2,1	3,0
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	Chemische Reinigung u. a. Dienstl. für Bekleidung	3,0	1,9	2,1	2,2	3,3
Gastronomie	Restaurants, Cafés, Straßenverkauf u. Ä.	2,9	2,3	2,2	2,2	2,6
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	Musikunterricht	2,5	2,2	1,6	1,0	1,4
Beherbergung	Beherbergungsdienstleistungen	2,3	2,0	2,3	2,2	2,2
Gastronomie	Kantinen und Mensen	2,2	2,0	1,5	2,1	3,6
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	Brief- und Paketdienstleistungen	2,1	5,1	1,2	0,0	3,7
Fischerei und Aquakultur	Fisch und Fischwaren	2,0	3,4	3,7	1,2	3,2
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Besuch eines Schwimmbads	2,0	1,7	2,7	2,2	1,5
Herstellung von Back- und Teigwaren	Brot und Getreideerzeugnisse	1,5	0,6	0,4	1,3	2,3
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	Andere Druckerzeugnisse	1,2	1,6	0,1	1,1	1,8
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Gebühr für Fitnessstudio	1,2	1,0	0,5	1,0	1,8
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	Bestattungsdienstleistungen	1,1	1,7	2,5	2,1	1,9
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	Kulturdienstleistungen	0,8	2,2	0,8	0,7	0,6
Forstwirtschaft	Brennholz, Holzpellets u. Ä.	0,1	-1,2	3,9	1,0	1,7
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	Glücksspiele	-0,3	1,1	0,4	0,9	-0,1
Schlachten und Fleischverarbeitung	Fleisch und Fleischwaren	-0,5	0,3	2,2	1,8	3,1
Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)	Bücher	-0,9	2,3	1,8	1,2	3,4
Landwirtschaft	Molkereiprodukte und Eier	-4,3	-2,9	8,1	5,3	-0,3
Landwirtschaft	Speisefette und Speiseöle	-4,8	2,5	24,3	7,9	-6,0

Anmerkung: Die Angaben für das Jahr 2015 sind auf der Basis 2010 = 100 berechnet, diejenigen für die Jahre 2016 bis 2019 hingegen auf der neuen Basis 2015 = 100. Damit weichen die Angaben für die Jahre 2016 und 2017 von denen des Zweiten Berichts der Mindestlohnkommission ab (Mindestlohnkommission 2018: 138). Die dargestellten Verwendungszwecke wurden zudem an die geänderte Auswahl der vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige (Info-Box 3) angepasst.  
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes.

vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in den Jahren 2016 bis 2019 generell weniger stark ausgeprägt. Deutlichere Preisanhebungen zeigten sich nach der ersten Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 in Ostdeutschland bei Kantinen und Mensen (Ostdeutschland: 3,4 Prozent, Westdeutschland: 1,1 Prozent) sowie bei der chemischen Reinigung und anderen Dienstleistungen für Bekleidung (Ostdeutschland: 3,3 Prozent, Westdeutschland: 1,8 Prozent). Alle anderen Produktkategorien wiesen trotz der unterschiedlichen Mindestlohnbetreffenheit in Ost- und Westdeutschland geringere Differenzen auf. Im Jahr 2018 unterschieden sich die Preissteigerungen zwischen Ost- und Westdeutschland am stärksten in den Verwendungszwecken „Besuch eines Schwimmbads“ (Ostdeutschland: 4,6 Prozent, Westdeutschland: 1,7 Prozent) und „Chemische Reinigung und andere Dienstleistungen für Bekleidung“ (Ostdeutschland: 3,8 Prozent, Westdeutschland: 2 Prozent). Nach der zweiten Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2019 gab es hinsichtlich der Preissteigerung die größten Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland im Bereich „Brennholz, Holzpellets oder Ähnliches“ (Ostdeutschland: 4,7 Prozent, Westdeutschland: 1,3 Prozent), „Fisch und Fischwaren“ (Ostdeutschland: 4,8 Prozent, Westdeutschland: 2,9 Prozent) sowie „Chemische Reinigung und andere Dienstleistungen für Bekleidung“ (Ostdeutschland: 4,5 Prozent, Westdeutschland: 2,9 Prozent). Hingegen nahmen die Preise bei Kantinen und Mensen in Westdeutschland (3,8 Prozent) deutlicher zu als in Ostdeutschland (2,6 Prozent).

- 257** Dass Preiserhöhungen aufgrund des Mindestlohns von Bedeutung sind, wird zudem in Betriebsbefragungen deutlich. Nach der Einführung des Mindestlohns berichteten im IAB-Betriebspanel 2015 rund 18 Prozent der von der Mindestlohneinführung betroffenen Betriebe, dass sie als Reaktion die Absatzpreise erhöht hätten (Bellmann et al. 2016). Im Meinungsbild, das im Rahmen der Verdiensterhebungen (VE) 2015 und 2016 vom Statistischen Bundesamt ermittelt wurde, erhöhten in den Jahren 2015 und 2016 30 Prozent bzw. 41 Prozent der betroffenen Betriebe ihre Preise (Statistisches Bundesamt 2017b, c). Im Jahr 2017 gaben 39 Prozent der betroffenen Betriebe an, von Preiserhöhungen Gebrauch gemacht zu haben (Statistisches Bundesamt 2018a). In der Randstad ifo Personalleiterbefragung 2019 gaben 44 Prozent der von der Mindestlohnerhöhung im Jahr 2019 betroffenen Unternehmen an, als Reaktion die Preise erhöht zu haben (ifo Institut 2019). Dies war vor der Reduzierung der Arbeitszeit mit 33 Prozent die meistgenannte Anpassungsmaßnahme. Koch et al. (2020: 84ff.) berichten auf Basis ihrer qualitativen Studie, dass ein Großteil der befragten Betriebe infolge der Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns die Absatzpreise für Produkte oder Dienstleistungen erhöht habe. Einige der befragten Betriebe hätten die vorgenommenen Preiserhöhungen nicht allein auf die aufgrund des Mindestlohns gestiegenen Lohnkosten zurückgeführt, sondern auch auf anderweitig gestiegene Kosten. Der Erhöhung von Preisen schienen je nach Branche und Region unterschiedlich enge Grenzen gesetzt gewesen zu sein. Die Möglichkeit, die gestiegenen Lohnkosten über Preisanpassungen an die Kunden weiterzugeben, hänge laut der befragten Betriebe von verschiedenen Faktoren ab. Dazu würden unter anderem das Wettbewerbsumfeld und die Bereitschaft der Kunden zählen, höhere Preise zu akzeptieren. Betriebliche Strategien, um die Akzeptanz von Preissteigerungen zu erhöhen, hätten in einer intensiven und aktiven Kommunikation über die mindestlohnbedingten Gründe für die Preiserhöhungen, aber auch in kundenspezifischen Preisanpassungen, der Flexibilisierung von Leistungen sowie schrittweisen Preisanpassungen bestanden. Dies entspricht weitestgehend den Befunden aus Koch et al. (2018: 88ff.).
- 258** Die kausalanalytische Studie von Link (2019) untersucht anhand des ifo-Geschäftsklimaindex die Preisentwicklung infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zwischen den Jahren 2015 und 2017. Basierend auf den monatlichen Meldungen von durchschnittlich 2.300 Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sowie 2.200 Dienstleistungsunternehmen seien von den Betrieben die in den folgenden drei Monaten erwarteten Preisveränderungen bei eigenen Produkten angegeben worden. Für die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes lägen zudem Informationen über die realisierten Preisveränderungen vor.

**Tabelle 4.2: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen differenziert nach West- und Ostdeutschland**

Wirtschaftszweige	Verwendungszwecke des Individualkonsums	Westdeutschland					Ostdeutschland				
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent					Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent				
<b>Alle Wirtschaftszweige</b>	Verbraucherpreise insg.	0,3	0,5	1,5	1,7	1,5	0,2	0,6	1,5	1,7	1,4
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige (Auswahl)</b>											
Betrieb von Taxis	Taxifahrt	10,4	3,2	1,2	1,2	2,2	19,8	3,4	0,4	1,5	3,3
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Zeitungen und Zeitschriften	5,8	4,4	4,7	4,7	5,0	6,9	5,0	5,0	4,4	4,9
Landwirtschaft	Gemüse	5,3	3,5	0,4	0,4	6,2	5,1	4,2	0,0	0,5	6,5
Landwirtschaft	Obst	5,3	3,8	2,3	3,5	-3,3	3,4	3,7	1,4	4,6	-3,4
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Friseurleistungen u. a. Dienstl. für die Körperpflege	2,8	2,0	2,0	2,1	2,8	6,3	3,4	2,6	2,3	3,4
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Chemische Reinigung u. a. Dienstl. für Bekleidung	2,9	1,7	1,8	2,0	2,9	3,8	2,6	3,3	3,8	4,5
Gastronomie	Restaurants, Cafés, Straßenverkauf u. Ä.	2,6	2,2	2,0	2,2	2,6	4,0	2,9	2,8	2,2	2,9
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Musikunterricht	3,1	2,2	1,4	1,0	1,3	-0,3	2,4	2,1	1,2	1,6
Beherbergung	Beherbergungsdienstleistungen	2,3	2,1	2,4	2,1	2,2	1,9	1,6	2,2	1,8	2,2
Gastronomie	Kantinen und Mensen	2,0	1,8	1,1	2,1	3,8	3,1	3,1	3,4	1,9	2,6
Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste	Brief- und Paketdienstleistungen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fischerei und Aquakultur	Fisch und Fischwaren	2,1	3,5	3,7	1,1	2,9	1,6	3,2	3,2	1,9	4,8
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Besuch eines Schwimmbads	2,3	2,1	2,7	1,7	1,6	0,2	-0,4	2,3	4,6	1,1
Herstellung von Back- und Teigwaren	Brot und Getreideerzeugnisse	1,4	0,6	0,3	1,3	2,3	2,3	0,7	0,8	1,7	1,9
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Andere Druckerzeugnisse	1,2	1,5	0,2	1,2	1,7	0,9	1,7	-0,3	0,7	1,6
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Gebühr für Fitnessstudio	1,4	1,0	0,2	1,0	2,0	0,9	1,3	1,3	1,1	1,2
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Bestattungsdienstleistungen	1,0	1,8	2,5	1,9	1,9	1,7	1,4	2,5	3,1	1,6
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	Kulturdienstleistungen	0,6	2,2	0,9	0,5	0,5	0,9	2,1	0,7	1,1	1,2
Forstwirtschaft	Brennholz, Holzpellets u. Ä.	-0,3	-1,9	4,7	1,2	1,3	1,8	2,0	0,7	-0,2	4,7
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	Glücksspiele	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schlachten und Fleischverarbeitung	Fleisch und Fleischwaren	-0,5	0,3	2,3	1,7	3,2	-0,4	0,5	1,8	2,0	2,7
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Bücher	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Landwirtschaft	Molkereiprodukte und Eier	-4,2	-2,7	7,9	5,2	-0,3	-5,1	-3,4	8,7	5,6	-0,5
Landwirtschaft	Speisefette und Speiseöle	-4,8	2,4	24,1	8,2	-5,8	-4,5	3,0	24,9	7,1	-6,5

Anmerkung: Für einige Güter werden vom Statistischen Bundesamt bundeseinheitliche Preise unterstellt. Für diese liegt keine regionale Differenzierung vor. Die Angaben für das Jahr 2015 sind auf der Basis 2010 = 100 berechnet, diejenigen für die Jahre 2016 bis 2019 hingegen auf der neuen Basis 2015 = 100. Damit weichen die Angaben für die Jahre 2016 und 2017 von denen des Zweiten Berichts der Mindestlohnkommission ab (Mindestlohnkommission 2018: 138). Die dargestellten Verwendungszwecke wurden zudem an die geänderte Auswahl der vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige (Info-Box 3) angepasst.

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes.

In den Kausalanalysen nutzt Link (2019) die Variation bezüglich der Eingriffstiefe des Mindestlohns, indem er die regionalen Einheiten von Kreisen oder Arbeitsmarktregionen mit Wirtschaftszweigen anhand von Daten der Bundesagentur für Arbeit kreuzt und die jeweilige Mindestlohn Betroffenheit errechnet. Diese Werte weist er den Betrieben aus dem ifo-Geschäftsklimaindex zu und führt mittels des Indikators für die Eingriffstiefe des Mindestlohns Differenz-von-Differenzen-Schätzungen durch. Den Analysen zufolge seien mindestlohnbedingte Preiserhöhungen insbesondere direkt nach der Einführung sowie nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns intendiert gewesen. Dabei ergäben sich jedoch keine systematischen Unterschiede zwischen den Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich (ebd.). Für den Zeitraum zwischen Oktober 2014 und September 2016 gebe es zudem einen Mindestlohneffekt auf eine realisierte Preiserhöhung im Produzierenden Gewerbe, die sich auf durchschnittlich 1,1 Prozentpunkte belaufe. Die Erzeugerpreise seien mindestlohnbedingt um 0,24 Prozent angestiegen, wobei etwas höhere Werte in Ostdeutschland (0,8 Prozent) sowie bei Dienstleistungsunternehmen (0,37 Prozent) gefunden worden seien. Das Ausmaß der Überwälzung der durch den Mindestlohn verursachten höheren Kosten für die Unternehmen auf die Verbraucherpreise schätzt Link (2019) sowohl im Verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungsbereich als sehr hoch ein. Die Preiselastizität bei Dienstleistungen belaufe sich demnach auf 0,89. Dies bedeute, dass ein zehnzehnter mindestlohnbedingter Kostenanstieg zu einer 8,9 prozentigen Preissteigerung führe. Im Produzierenden Gewerbe nehme die Preiselastizität einen Wert von 0,67 an. Link (2019) folgert daraus, dass die bisherigen vergleichsweise geringen Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns durch die arbeitgeberseitige Nutzung von weiteren Anpassungskanälen, wie etwa der Anpassung der Verbraucherpreise, erklärt werden könnten.

**259** 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. Die Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass betroffene Betriebe in grenznahen Regionen in Ostdeutschland im Vergleich zu anderen ostdeutschen Betrieben häufiger Preise erhöht hätten.<sup>80</sup> In Westdeutschland bestünden hingegen keine Unterschiede zwischen grenznahen Betrieben sowie Betrieben im westdeutschen Landesinnern. Die Ergebnisse können aber nicht als Mindestlohnwirkung im Sinne einer Differenz-von-Differenzen-Analyse interpretiert werden, da sich die Auswertung nur auf einen Zeitpunkt, nicht aber auf einen Zeitvergleich bezieht.

## 4.5 Privater Konsum

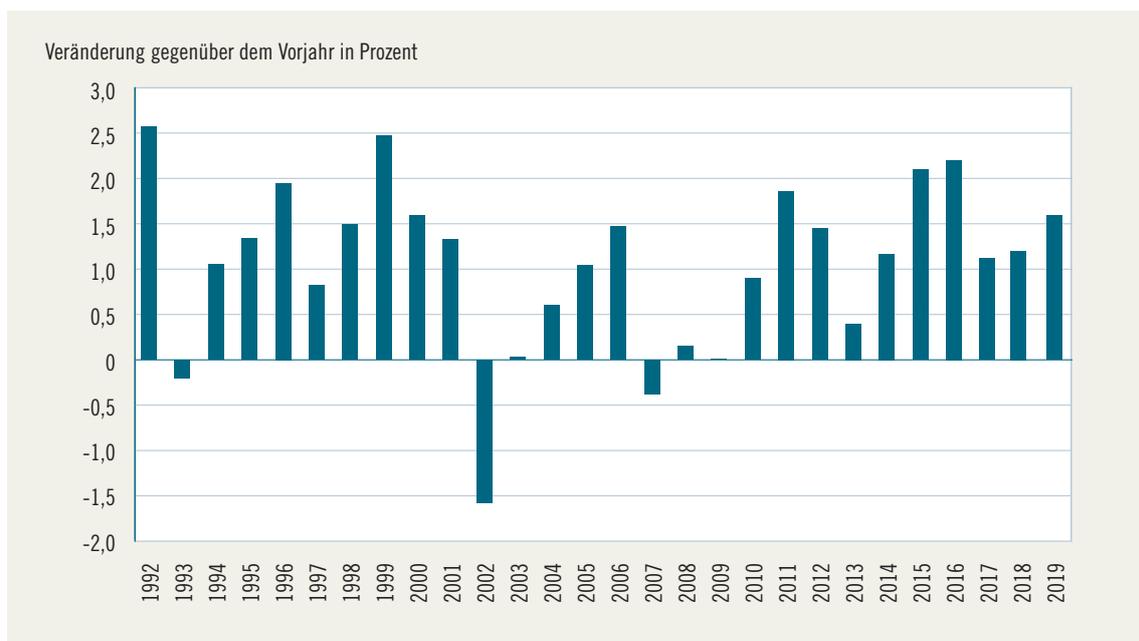
**260** Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kann über Veränderungen in den Haushaltseinkommen und Preisen Auswirkungen auf den privaten Konsum haben. Gesamtwirtschaftlich zeigt sich seit dem Jahr 2013 eine zunehmend positive Entwicklung der privaten Nachfrage. Die Kausalanalyse von Schröder et al. (2020a) verdeutlicht zudem, dass das monatliche Nettoeinkommen von privaten Haushalten, in denen vor der Einführung des Mindestlohns mindestens ein Beschäftigter weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdiente, aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gestiegen ist. Da Haushalte mit niedrigen Einkommen eine

<sup>80</sup> Die qualitative Studie von Koch et al. (2018: 94) weist auf Preisanpassungen in bestimmten Branchen aufgrund von besonderen Bedingungen in grenznahen Regionen hin, in der Studie konkret in Frankfurt/Oder. Nach Einschätzung von dortigen Frisörbetrieben würden Preiserhöhungen vor allem im unteren Preissegment unmittelbar zur Abwanderung von Kunden in das Nachbarland Polen führen.

besonders hohe Konsumquote aufweisen würden, sei in diesen von einem relativ starken Anstieg des privaten Konsums auszugehen.

- 261** Anhand der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 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. In den Jahren 2015 und 2016 lag der Anstieg der Konsumausgaben der privaten Haushalte bei 2,2 bzw. 2,1 Prozent sowie in den Jahren 2017 und 2018 bei 1,1 bzw. 1,2 Prozent und im Jahr 2019 bei 1,6 Prozent. Im Vergleich schwankte die Entwicklung der Konsumausgaben im Zeitraum vor der Mindestlohneinführung zwischen den Jahren 2010 und 2014 stärker und lag durchschnittlich bei 1,2 Prozent (Abbildung 4.6).

#### Abbildung 4.6: Veränderung der preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Stand: März 2020).

- 262** Mit der Studie von Schröder et al. (2020a) liegt erstmals eine Analyse zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf das Konsum- und Sparverhalten von Haushalten vor. Als Datenbasis dienen das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) sowie die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dabei werde auf Basis der EVS deutlich, dass die Konsumquote, d. h. das Verhältnis von Konsum zu Einkommen, in Haushalten mit geringem Haushaltsnettoeinkommen am höchsten sei. In diesen Haushalten führe eine Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens zur relativ stärksten Konsumsteigerung. Dabei würden die Haushalte die zusätzlichen Einnahmen vorwiegend in Bereichen des Basiskonsums verwenden, d. h. für Nahrungsmittel, Wohnen und Energie. Eine Voraussetzung für eine positive Wirkung des Mindestlohns auf die private Nachfrage sei gleichwohl, dass sich ein Anstieg beim Stundenlohn in den monatlichen Haushaltsnettoeinkommen widerspiegeln und damit beispielsweise nicht durch eine Arbeitszeitreduktion oder den Rückgang staatlicher Transferzahlungen ausgeglichen werde. In der Studie werden nur Haushalte betrachtet, in denen mindestens eine Person

abhängig beschäftigt war. Als betroffene Haushalte gelten solche, in denen im Jahr 2014 mindestens eine beschäftigte Person einen Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro verdiente. Schröder et al. (2020a: 65) kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung des Mindestlohns bei betroffenen im Vergleich zu nicht betroffenen Haushalten zu einem Anstieg des monatlichen Haushaltsnettoeinkommen zwischen 2014 und 2016 von etwa 92 Euro geführt habe. Dies entspreche einem Plus des Einkommens von 4,3 Prozent im Vergleich zur Kontrollgruppe. Die Erhöhung des Mindestlohns habe hingegen keine statistisch signifikanten zusätzlichen Effekte auf das Haushaltsnettoeinkommen gehabt. Bei Haushalten in Westdeutschland seien zudem positive Effekte der Mindestlohneinführung auf die Sparwahrscheinlichkeit zu finden. Für ihre Analysen nutzen sie einen Differenz-von-Differenzen-Ansatz, bei dem Erwerbstätigenhaushalte, in denen ein oder mehrere Personen im Jahr 2014 einen Stundenlohn von unter 8,50 Euro aufwiesen, mit solchen verglichen werden, in denen im Jahr 2015 keine Person weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdiente.

- 263** Die Beschränkung der Untersuchungsperspektive auf Haushalte, die direkt von der Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns betroffen sind, vernachlässigt allerdings mögliche darüber hinausgehende Effekte. So könnten einerseits allgemeine Lohnsteigerungen oder Spillover-Effekte infolge des Mindestlohns zusätzliche positive Nachfrageimpulse ausgelöst haben, sofern dies zu einer Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens geführt hat und nicht ausschließlich in eine höhere Ersparnisbildung geflossen ist (Herr et al. 2017). Andererseits sind weitere Effekte denkbar. So 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.

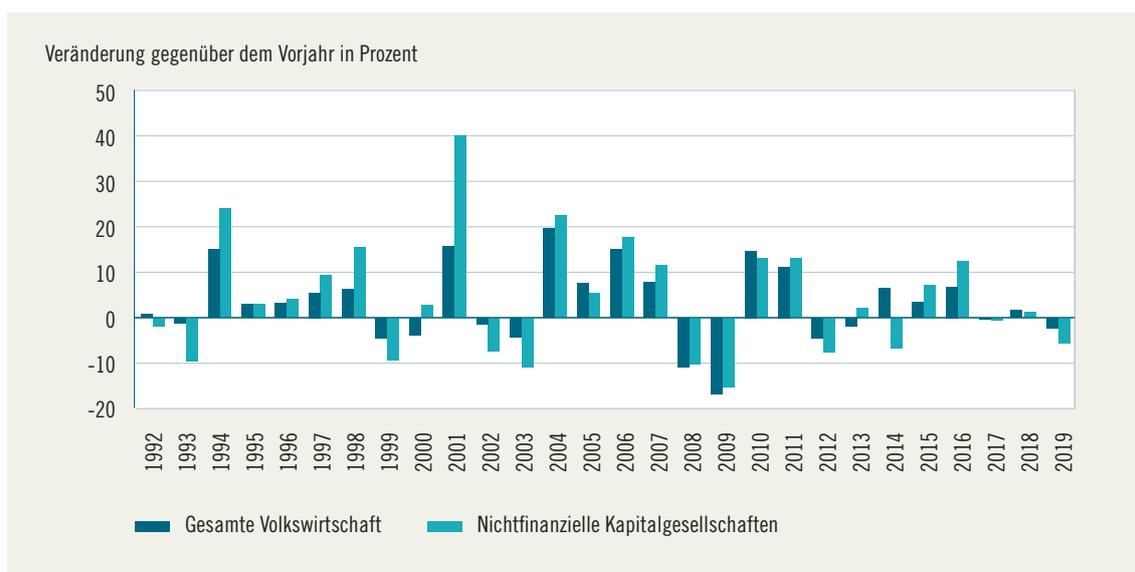
## 4.6 Ertragslage und Gewinne

- 264** 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. Gesamtwirtschaftlich ist seit dem Jahr 2014 eine positive Entwicklung der Unternehmensgewinne zu verzeichnen.
- 265** Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind statistische Angaben zu Unternehmensgewinnen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verfügbar (Schwarz 2008; Statistisches Bundesamt 2018b).<sup>81</sup> Dabei sind über den Zeitverlauf starke, zumeist konjunkturell bedingte Schwankungen der Gewinne erkennbar. In den beiden Jahren unmittelbar nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stiegen die Unternehmensgewinne laut VGR. Im Jahr 2015 lag der Anstieg bei 3,5 Prozent und im Jahr 2016 bei 6,8 Prozent. In den Jahren 2017 und 2018 stagnierten die Gewinne nahezu, mit Entwicklungen im Vergleich zum Vorjahr von -0,4 bzw. 1,6 Prozent. Im Jahr 2019 ergab sich ein Rückgang der Gewinne um 2,3 Prozent (Abbildung 4.7). Der den Unternehmensgewinnen zugrunde liegende Wert für Nettobetriebsüberschüsse ist, jeweils bezogen auf das Vorjahr, im Jahr 2015 um 2 Prozent, im Jahr 2016 um 3 Prozent und im Jahr 2017

<sup>81</sup> Ausgangspunkt für die Berechnung der Unternehmensgewinne in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ist die Nettowertschöpfung eines Wirtschaftsbereichs 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.

um 1,3 Prozent gestiegen (ohne Abbildung). Im Jahr 2018 ergab sich ein Rückgang um 2,3 Prozent und im Jahr 2019 um 4 Prozent. Unterhalb der Gesamtwirtschaft ist nur eine Unterteilung nach nichtfinanziellen und finanziellen Kapitalgesellschaften sowie nach privaten Haushalten einschließlich privaten Organisationen ohne Erwerbszweck möglich.<sup>82</sup>

**Abbildung 4.7: Entwicklung der Unternehmensgewinne**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) (Stand: Februar 2020).

**266** 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. Die Gewinne seien aufgrund der Einführung des Mindestlohns gesunken. In den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben seien die Gewinne im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 um etwa 11,6 Prozent niedriger ausgefallen als in nicht betroffenen Betrieben (Bossler et al. 2020: 59; vgl. auch 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 bzw. nur für Betriebe mit hohem Wettbewerbsdruck, aber nicht für Betriebe ohne diesen. Die entsprechende Untersuchung der ersten Anhebung des Mindestlohns zeige durchweg keine statistisch signifikanten Effekte auf die betriebliche Profitabilität.

**267** 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 gehörten Betriebe, 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

<sup>82</sup> Zu den finanziellen Kapitalgesellschaften gehören unter anderem alle privaten und öffentlichen Kreditinstitute, Versicherungsgesellschaften und weitere Einrichtungen der Finanzwirtschaft. Unter die nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften werden alle anderen Unternehmen 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.

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.

## 4.7 Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität

**268** Die Einführung und die Erhöhungen des Mindestlohns können durch die jeweiligen Auswirkungen auf einzelne Betriebe Folgen für die Wettbewerbssituation und die Unternehmensdynamik in den betroffenen Wirtschaftszweigen oder Regionen haben. Relevante Kennzahlen zur Beschreibung der Wettbewerbssituation oder der Wettbewerbsintensität sind die Umsatzkonzentration, die Unternehmensdichte und die Größenverteilung von Unternehmen. Veränderungen in diesen Kennzahlen sind insbesondere auf Veränderungen bei Markteintritten und -austritten von Unternehmen zurückzuführen. Daher wird nachfolgend die Entwicklung der Markteintritte und -austritte auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes dargestellt.<sup>83</sup> Generell ist davon auszugehen, dass sich mögliche Auswirkungen auf die Marktstruktur aufgrund des Mindestlohns erst mittel- bzw. langfristig vollziehen werden. Mit Blick auf die ersten knapp fünf Jahre zeigt sich deskriptiv sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in den vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffenen Wirtschaftszweigen keine nennenswert veränderte Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität. Allerdings deutet die bislang einzige Kausalanalyse auf mindestlohnbedingte Schließungen von Kleinbetrieben hin. Der Einfluss des Mindestlohns auf die (Solo-)Selbständigkeit wird in Kapitel 3.6 untersucht.

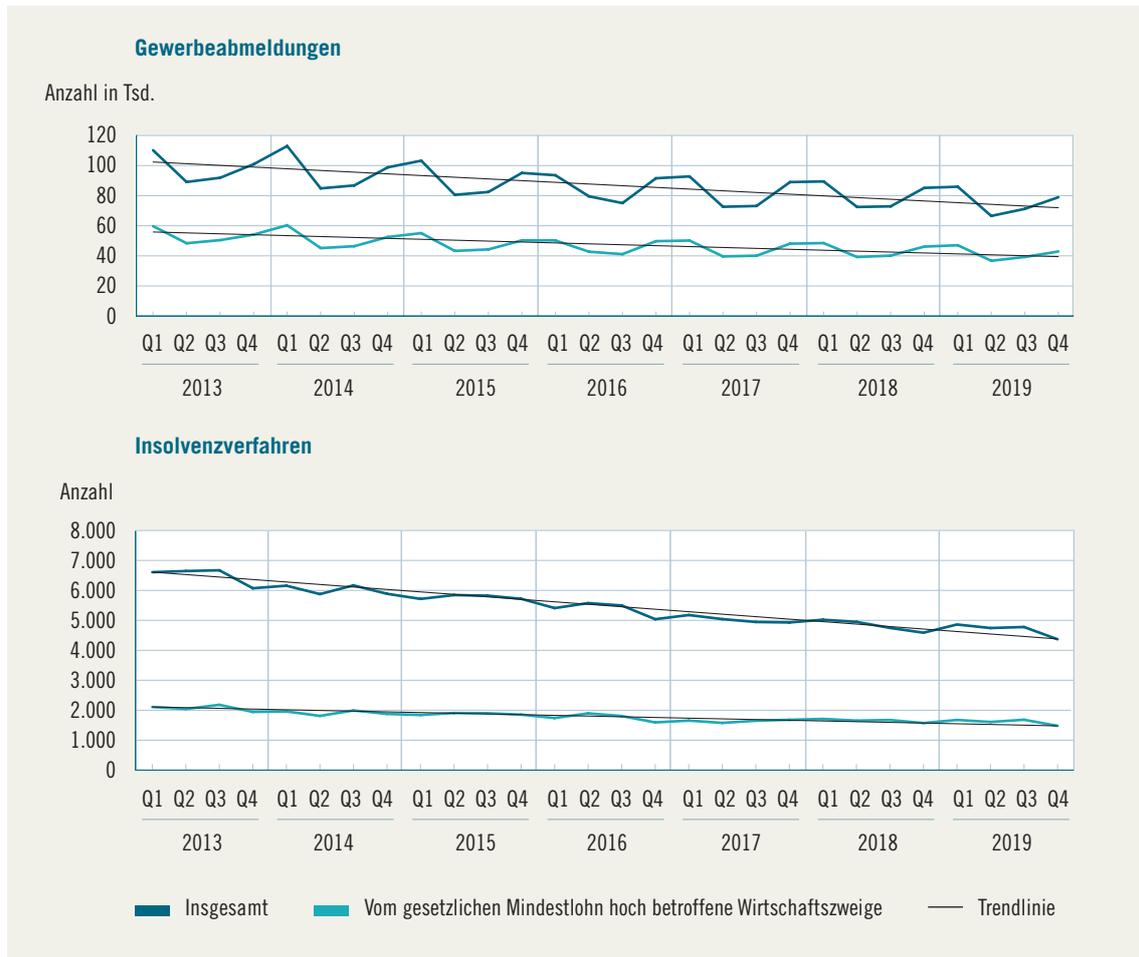
**269** Marktaustritte können in der amtlichen Statistik anhand der Anzahl der Gewerbeabmeldungen sowie über den Umfang von Unternehmensinsolvenzen abgebildet werden. Insolvenzen stellen den Teil der Marktaustritte dar, die aus wirtschaftlichen Gründen vollzogen werden mussten und bei denen keine geordnete Betriebsaufgabe erfolgte. Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes verzeichnen seit einigen Jahren einen kontinuierlichen Rückgang sowohl der Gewerbeabmeldungen als auch der Insolvenzverfahren. Dieser setzt sich in Deutschland seit der Einführung des Mindestlohns fort. Im Jahr 2015 gab es in Deutschland rund 361 Tsd. Gewerbeabmeldungen und rund 23 Tsd. Unternehmensinsolvenzen. Dies war seit der Einführung der Insolvenzordnung im Jahr 1999 die niedrigste Anzahl an Insolvenzen (Statistisches Bundesamt 2016b). Dieser Trend setzte sich im Jahr 2016 fort, als rund 339 Tsd. Abmeldungen bzw. rund 22 Tsd. Insolvenzen gemeldet wurden. Dies entspricht einem Rückgang von 6 bzw. 7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. In den Jahren 2017, 2018 und 2019 waren die Gewerbeabmeldungen mit 4 Prozent, 2 Prozent und 3 Prozent und die Insolvenzen mit 7 Prozent, 4 Prozent und 5 Prozent weiterhin rückläufig. Im Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) hingegen stiegen die Schließungszahlen bis zum Jahr 2014 leicht an und nahmen erst danach ab (Lubczyk et al. 2020: 45).<sup>84</sup> Gemäß den Zahlen des Statistischen Bundesamtes verliefen die Entwicklungen in den Wirtschaftszweigen, die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffen waren, dabei ähnlich wie

<sup>83</sup> Das Statistische Bundesamt weist darauf hin, dass Gewerbeanzeigen in der Gewerbeanzeigenstatistik eher übererfasst sind, weil nach einer Gewerbeanzeige nicht immer tatsächlich eine Gründung erfolgt. Gewerbeabmeldungen hingegen sind eher untererfasst, da nicht alle Betriebsaufgaben an die Gewerbeämter gemeldet werden (Angele 2007). Für Zeitvergleiche oder die Betrachtung zeitlicher Trends ist die Gewerbeanzeigenstatistik dennoch gut geeignet, sofern davon ausgegangen wird, dass die Über- und Untererfassung in den Meldungen über alle Jahre hinweg ähnlich groß ausfällt und nicht systematisch verzerrt ist. Zumindest für den Zeitraum der Jahre 2012 bis 2019 sind in den Daten zu den Gewerbeabmeldungen und -abmeldungen keine Auffälligkeiten zu beobachten, so dass die Zeitreihen als verlässlich angesehen werden können.

<sup>84</sup> Die Zahlen aus dem Mannheimer Unternehmenspanel unterscheiden sich von denjenigen aus der Gewerbeanzeigenstatistik des Statistischen Bundesamtes, da die im Unternehmenspanel erfassten Gründungen und Schließungen insbesondere auf die Wirtschaftsaktivität abstellen. Zudem werden im Mannheimer Unternehmenspanel neben eintragungspflichtigen Schließungen und Insolvenzen freiwillige Schließungen (Unternehmensinaktivität) und nicht eintragungspflichtige Schließungen berücksichtigt. Schließlich werden im Unternehmenspanel auch Kleinstunternehmen unterhalb der Umsatzgrenze, die bis zum Jahr 2019 bei 17.500 Euro lag, erfasst (Lubczyk et al. 2020: 21ff.).

in der Gesamtwirtschaft. Die einzige Ausnahme stellten die Insolvenzen im Jahr 2018 dar, die in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen um 1 Prozent anstiegen (Abbildung 4.8).<sup>85</sup>

**Abbildung 4.8: Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren**



Anmerkung: Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit für die Gewerbeabmeldungen ist in Fußnote 85 beschrieben, für Insolvenzverfahren in Info-Box 3.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Gewerbeanzeigen- und Insolvenzstatistik.

**270** Die Gewerbeanzeigen, d. h. Markteintritte, haben in der Gesamtwirtschaft von rund 367 Tsd. im Jahr 2013 auf rund 361 Tsd. im Jahr 2015, 327 Tsd. im Jahr 2017 und 287 Tsd. im Jahr 2019 abgenommen (Abbildung 4.9). Im MUP zeigt sich ebenfalls ein längerfristiger Trend abnehmender Gründungszahlen (Lubczyk et al. 2020: 44). Markteintritte in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszwei-

<sup>85</sup> 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 3 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.

gen waren gemäß der Gewerbeanzeigenstatistik des Statistischen Bundesamtes im Zeitverlauf ebenfalls rückläufig.<sup>86</sup>

**Abbildung 4.9: Entwicklung der Gewerbeanzeigen**



Anmerkung: Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Fußnote 85 beschrieben.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Gewerbeanzeigenstatistik.

- 271** Bossler et al. (2018: 100ff.) untersuchen auf Basis des IAB-Betriebspanels die Schließungswahrscheinlichkeit von vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betrieben. Dabei könnten keine statistisch signifikanten Mindestlohneffekte auf die Schließungswahrscheinlichkeit festgestellt werden. Dies gelte auch für weitere Differenzierungen nach West- und Ostdeutschland. Zudem werden Betriebsschließungen in den Jahren 2015 und 2016 für unterschiedlich stark von der Mindestlohneinführung betroffene Betriebe verglichen. Demnach hätten stark betroffene Betriebe im Jahr 2015 eine um 2,6 Prozentpunkte höhere Schließungswahrscheinlichkeit gehabt als nicht betroffene Betriebe. Für Betriebe mit niedriger bis mittlerer Betroffenheit würden sich keine statistisch signifikanten oder sogar positiven Effekte ergeben. Für das Jahr 2016 würden sich, unabhängig vom Grad der Betroffenheit, keine statistisch signifikanten Unterschiede in der Schließungswahrscheinlichkeit zeigen. Da sich die Analysen aufgrund der verfügbaren Daten jedoch auf einen Querschnittsvergleich beschränken, können die Unterschiede nicht kausal auf die Einführung des Mindestlohns zurückgeführt werden. Kausale Befunde liefert hingegen die Studie von Dustmann et al. (2020), die den IAB-Arbeitsmarktspiegel sowie Arbeitszeitinformationen aus den Meldungen an die Unfallversicherung aus dem Jahr 2013 nutzen. Ihre Analysen anhand eines regionalen Ansatzes, der stärker vom Mindestlohn betroffene Kreise mit weniger stark betroffenen Kreisen vergleicht, verdeutlichen eine Zunahme von Betriebsschließungen in den Jahren 2015 und 2016, die insbesondere auf mindestlohnbedingte Schließungen von Kleinstbetrieben mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten zurückzuführen seien. 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. Die Studie von Bossler et al. (2020: 99ff.) untersucht anhand des IAB-Betriebspanels den Effekt des Mindestlohns auf die Verlagerung von Betriebsteilen. Den Ergebnissen zufolge hat es keine statistisch signifikanten mindestlohnbedingten Änderungen des Outsourcing-, Ausgliederungs- bzw. Ausgründungsverhaltens zwischen betroffenen und nicht betroffenen Betrieben gegeben. Der Anteil an Betriebseingliederungen habe

<sup>86</sup> Potenzielle Markteintritte (d. h. potenzielle Unternehmen, die sich letztlich gegen einen Markteintritt entschieden haben) können nicht abgebildet werden, sodass die Entscheidung gegen einen Markteintritt nicht erfasst werden kann.

sich in betroffenen Betrieben nicht mindestlohnbedingt verändert. Betriebe scheinen demnach weder bei der Einführung des Mindestlohns noch bei dessen erster Erhöhung im Jahr 2017 mit Auslagerungen oder Ausgründungen von Betriebsteilen reagiert oder ihre Eingliederungsaktivitäten angepasst zu haben.

- 272** Ein weiterer Aspekt ist die Wettbewerbsposition, in der sich ein Betrieb befindet. Für die Gesamtheit der Betriebe berichten Bossler und Jaenichen (2017) auf Basis der IAB-QUEST-Befragung 2016, dass der größte Teil der Betriebe ihre Wettbewerbsposition nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns als unverändert beschreibe. Dies gelte zudem für vom Mindestlohn betroffene Betriebe. Im IAB-Betriebspanel wird auch der Wettbewerbsdruck, dem der eigene Betrieb ausgesetzt ist, abgefragt. Bei einer regional differenzierten Betrachtung sei erkennbar, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Ostdeutschland etwas häufiger einen hohen Wettbewerbsdruck berichteten, während sich für Westdeutschland keine statistisch signifikanten Mindestlohneffekte bezüglich des Wettbewerbsdrucks zeigten (Bossler et al. 2018: 85). Darüber hinaus verdeutlichen Bossler et al. (2018: 142ff.) für das Jahr 2015, dass neben den direkten Auswirkungen des Mindestlohns auf den Wettbewerbsdruck die Effekte des Mindestlohns auf die Zielgrößen „Neueinstellungen“, „Entlassungen“, „Arbeitszeitreduzierung“ und „Preiserhöhungen“ mit dem wahrgenommenen Wettbewerbsdruck variieren würden. So würden die Befunde darauf hindeuten, dass sich Beschäftigungs-, Arbeitszeit- und Preisanpassungen auf Betriebe konzentrierten, die unter hohem Wettbewerbsdruck stünden. Bei der Mindestlohnerhöhung würden sich gemäß Bossler et al. (2020: 29f.) die Effekte ebenfalls je nach Wettbewerbsdruck unterscheiden. Während hoher Wettbewerbsdruck wiederum zur Reduktion der Beschäftigung infolge der Erhöhung des Mindestlohns führe, würden Betriebe in Produktmärkten mit weniger starkem Wettbewerb ihre Beschäftigung ausweiten. Damit wirke der Einführungs- und Erhöhungseffekt des Mindestlohns in den unterschiedlichen Wettbewerbssituationen in entgegengesetzte Richtungen.
- 273** 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, „schwarze Schafe“ (ebd.) seien infolge der Mindestlohneinführung aus dem Markt ausgeschieden. Infolge des verminderten Unterbietungswettbewerbs seien zum Teil verstärkt Kooperationen mit Wettbewerbern eingegangen worden. Dabei gebe es aber keine eindeutigen Belege für einen ursächlichen Zusammenhang mit dem Mindestlohn. 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

- 274** Mehr als fünf Jahre nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns liegen zahlreiche empirische Studien zu dessen bisherigen Auswirkungen vor. Die Mindestlohnkommission hat rund 20 teils sehr umfangreiche Forschungsprojekte beauftragt, deren Abschlussberichte auf der Website der Mindestlohnkommission veröffentlicht sind. Des Weiteren werden bis Ende des Jahres 2020 weitere Studien veröffentlicht, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen der Evaluation des Mindestlohngesetzes gemäß § 23 MiLoG in Auftrag gegeben hat. Hierzu zählt insbesondere eine Studie zur Kontrolle und Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen bürokratischen Kosten für Unternehmen.
- 275** Die bislang vorliegenden Forschungsarbeiten haben sich, angesichts der verfügbaren Daten, vorrangig mit der Phase unmittelbar nach der Einführung des Mindestlohns, d. h. den Jahren 2015 und 2016, sowie mit der ersten Erhöhung im Jahr 2017 befasst. Künftige Forschungsprojekte könnten verstärkt die mittelfristigen Auswirkungen der Einführung sowie der ersten beiden Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in den Fokus nehmen. Zudem gibt es einige Themenfelder und Datensätze, zu denen oder auf deren Basis sich eingehendere Analysen lohnen. Für eine Reihe von Indikatoren wäre zudem eine regionale Disaggregation der kausalen Effekte, z. B. nach Bundesländern oder nach Agglomerationsräumen, interessant. Ein besonderes Augenmerk wird darauf liegen, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zu untersuchen. Die nachfolgende Übersicht soll die Breite der Themen und Fragestellungen deutlich machen, die für die Mindestlohnforschung in Deutschland weiter von Bedeutung sind. Sie stellen weder in ihrer Nennung noch in ihrer Reihenfolge eine Priorisierung einzelner Themen und Fragestellungen aus Sicht der Mindestlohnkommission dar.
- 276** Ein wichtiges Thema ist weiterhin die Wirkung des Mindestlohns auf Löhne und die Lohnstruktur. Dabei ist zwischen Stunden- und Monatsverdiensten zu differenzieren. Von Interesse sind dabei die Auswirkungen der zweiten und dritten Anpassung des Mindestlohns, für deren Analysen demnächst auch die erforderlichen Daten zur Verfügung stehen werden. Zudem kann die mittelfristige (Lohn-)Mobilität von Beschäftigten im Mindestlohnbereich analysiert werden, da hierfür inzwischen Daten für einen Zeitraum von rund fünf Jahren seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zur Verfügung stehen. Relevante Themen dürften weiterhin die Ballung der Löhne am oder oberhalb des Mindestlohns sowie etwaige Spillover-Effekte in höhere Einkommenssegmente sein. Dabei könnten auch die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf innerbetriebliche Lohnstrukturen und Lohnunterschiede zwischen Betrieben näher betrachtet werden. Schließlich könnten Analysen zum Zusammenhang zwischen der Entlohnung und der Arbeitszufriedenheit oder der Dauer von Beschäftigungsverhältnissen untersucht werden.
- 277** Hinsichtlich der Arbeitszeit sprechen bisherige Erkenntnisse dafür, dass die Reduzierung der Arbeitszeit ein wichtiger Anpassungskanal für Betriebe war. Gleichzeitig weisen die Erkenntnisse des Zolls sowie zahlreicher qualitativer Studien darauf hin, dass die Zahlung des Mindestlohns insbesondere durch die unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit umgangen wird. Neben der Fortführung der bisherigen Wirkungsanalysen zum Effekt des Mindestlohns auf vereinbarte und tatsächliche Arbeitsstunden wären daher vertiefende Analysen zu bezahlter und unbezahlter Mehrarbeit von Interesse. Ergänzend könnte zudem untersucht werden, inwiefern mögliche Arbeitsreduzierungen den Wünschen der Beschäftigten entsprechen oder vorrangig auf betriebliche Interessen zurückzuführen sind. Die Entwicklung der Arbeitsintensität im Mindestlohnbereich könnte im Kontext der Arbeitszeitreduzierung in den Blick genommen werden. Hinsichtlich nicht deklarerter Arbeitszeit bzw.

Beschäftigung stellen zudem mögliche Wechselwirkungen von Mindestlohn und Schwarzarbeit ein mögliches Forschungsfeld dar. Hier sind zum einen qualitative Studien denkbar, zum anderen könnten Feld- oder Laborexperimente innovative Ansätze bieten, um die Ausprägung von Schwarzarbeit und deren Zusammenhang mit der Mindestlohn Betroffenheit zu quantifizieren.

- 278** Die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung im Haushaltskontext sowie auf die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Beziehende („Aufstockende“) war Gegenstand einer umfangreichen Forschungsarbeit für die Zeit unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (Bruckmeier und Becker 2018). Die Studie stützte sich auf das Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) des IAB sowie auf Daten der Bundesagentur für Arbeit. Seitdem gab es keine Studien mehr zu diesem Themenfeld.
- 279** Neben quantitativen Analysen sollten für ein besseres Verständnis der Wirkungsmechanismen des Mindestlohns künftig weiterhin qualitative Forschungsdesigns auf der betrieblichen und individuellen Ebene zum Einsatz kommen. Koch et al. (2018) und Koch et al. (2020) haben bereits ein breites Spektrum dieser Themen bearbeitet. Dabei hat die zweite Studie neue Erkenntnisse befördert und an anderen Stellen die vorhandenen Erkenntnisse der ersten Forschungsarbeit bestätigt. Aus diesem Grund dürfte es mit Blick auf künftige qualitative Studien sinnvoll sein, spezifische, noch nicht oder nur wenig beforschte Aspekte durch einen engeren Zuschnitt zu untersuchen. Qualitative Befragungen von Betrieben und Beschäftigten können etwa die Einsatzbedingungen von Saisonarbeit und Entsendungen beleuchten und wichtige Erkenntnisse zu den Veränderungen liefern, die der gesetzliche Mindestlohn in diesen Arbeitsmarktsegmenten ausgelöst hat. Der Umfang der Beschäftigung, die Entlohnung sowie die Wirkung des Mindestlohns auf Saisonbeschäftigte und entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind bislang nur punktuell erforscht (Späth et al. 2018; Garming 2016). Das liegt in erster Linie am Mangel an einer geeigneten Datengrundlage, dessen Behebung voraussetzungsvoll ist (Späth et al. 2018: 63ff.). Die Ergebnisse von qualitativen Studien können hier wichtige Wissenslücken schließen, auch wenn ihre Ergebnisse keine Repräsentativität für die Gesamtheit der Saisonarbeit und der entsendeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beanspruchen können.
- 280** Ein relevantes Forschungsfeld dürften weiterhin die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung darstellen. Inzwischen liegt eine Vielzahl von Studien hierzu vor (vgl. Übersicht in Abschnitt 3.1.5). Interessant wäre neben der Fortführung der Wirkungsforschung in der längeren Frist eine vertiefte Analyse nach Altersgruppen, besonders hinsichtlich junger Erwachsener und Älterer, nach Wirtschaftszweigen oder nach Qualifikationsgruppen. Zudem könnte noch stärker auf die Beschäftigungsmobilität zwischen Betrieben, Wirtschaftszweigen und Regionen eingegangen werden (vgl. Dustmann et al. 2020).
- 281** Erste Studien haben die Auswirkungen des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen in den Blick genommen (vgl. z. B. Dingeldey 2018; Bispinck 2017; Lesch 2017). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im Rahmen der Evaluation des Mindestlohngesetzes nach § 23 MiLoG eine Studie zu diesem Thema in Auftrag gegeben. Das Thema dürfte künftig von Bedeutung bleiben. Relevante Aspekte können dabei die Zusammenhänge zwischen dem Mindestlohn und Tarifverhandlungen oder dem Tarifgitter und der Entwicklung der Tarifbindung sowie die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Arbeit der Betriebsräte sein.
- 282** Einen dauerhaften Fokus sollten zudem die Auswirkungen des Mindestlohns auf Betriebe und den Wettbewerb darstellen. Die bislang vorliegenden umfangreichen Studien auf Basis des IAB-Betriebspanels sowie anderer Daten des IAB und der Bundesagentur für Arbeit haben die Auswirkungen der Einführung sowie der Anpassungen des Mindestlohns auf eine große Bandbreite von betrieblichen Indikatoren wie die Arbeitsnachfrage, die Arbeitskosten, Gewinne, Investitionen, die Aus- und Weiterbildung oder offene Stellen untersucht (Bossler et al. 2020; Bossler et al. 2018). Die Studie von Bossler et al. (2020) wird bis zum Vierten

Bericht der Mindestlohnkommission im Jahr 2022 fortgeführt. Dabei sollen zum einen die Effekte der zweiten Mindestlohnerhöhung im Jahr 2019 auf betriebliche Kenngrößen evaluiert werden. Zum anderen sollen die Analysen um Produktivitätseffekte, Betriebsgründungen und Betriebsschließungen sowie um die Auswirkungen auf Stellenbesetzungsverfahren erweitert werden. Einen Erkenntnisbeitrag zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen könnten zudem Analysen anhand ausgewählter Datensätze des Projekts „Amtliche Firmendaten in Deutschland“ (AFiD) des Statistischen Bundesamtes bieten (vgl. Rdnr. 59). Im Betriebs- bzw. Unternehmenskontext sind auch Analysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die regionale und branchenspezifische Wettbewerbsintensität von Interesse. Hierzu sind beispielsweise auf regionaler Ebene bzw. für Branchen Auswertungen zu Unternehmensgründungen und -schließungen von Interesse. Zudem sind Analysen anhand verschiedener Wettbewerbsmaße, wie Wettbewerbsintensität, Umsätze oder Gewinne, denkbar.

- 283** Preiserhöhungen wurden von Betrieben vielfach als wichtige Anpassungsmaßnahme in Reaktion auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns genannt (vgl. Abschnitt 4.4). Hinsichtlich der für Analysen zu den Effekten des Mindestlohns auf Verbraucherpreise benötigten Daten weist die Expertise von Verbeek et al. (2020a) auf diverse Schwierigkeiten hin. Dies erklärt auch, weshalb es bislang – mit Ausnahme der Studie von Link (2019) auf Basis des Geschäftsklimaindex des ifo Instituts – keine kausalen Studien zu den Preiseffekten des Mindestlohns gibt. Allerdings dürften zeitnah harmonisierte Verbraucherpreisstatistiken des Statistischen Bundesamtes zur Verfügung stehen, die kausale Untersuchungen zu den Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verbraucherpreise erlauben könnten. Des Weiteren wäre für das Verarbeitende Gewerbe unter Verwendung der AFiD-Daten eine branchenspezifische Analyse denkbar (Verbeek et al. 2020a). Mit Blick auf das Konsumverhalten könnte auf Basis der voraussichtlich im Sommer des Jahres 2020 verfügbaren Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018 ein Vergleich der Jahre 2013 und 2018 durchgeführt werden. Dieser Vergleich würde es erstmals ermöglichen, die Effekte des Mindestlohns auf das Konsumverhalten der privaten Haushalte zu untersuchen.
- 284** Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im Rahmen der Evaluation des Mindestlohngesetzes im Jahr 2020 eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, die zu ausgewählten Themen weitere Erkenntnisse liefern werden. Die Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse ist für Ende des Jahres 2020 vorgesehen. Zu den dort behandelten Themen zählen die Kontrolle und Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber, fiskalische Effekte sowie die Auswirkungen des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen, auf Praktika sowie auf die Entwicklung von Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung.
- 285** Neben diesen Forschungsprojekten werden weitere Forschungsarbeiten an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen durchgeführt, die sich mit den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns befassen. Die Erkenntnisse dieser Mindestlohnforschung werden von der Mindestlohnkommission und ihrer Geschäftsstelle weiterhin aufmerksam verfolgt und ausgewertet. Mit Veranstaltungen wie den Wissenschaftsworkshops, welche die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn in den Jahren 2017 und 2019 durchgeführt hat, wird die Mindestlohnkommission künftig einen Beitrag zum wissenschaftlichen Austausch und die Weiterentwicklung der Mindestlohnforschung in Deutschland leisten.



# 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.
- 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 (2014), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, *Schmollers Jahrbuch*, 134(2), 149-182.
- Arpaia, Alfonso, Pedro Cardoso, Aron Kiss, Kristine Van Herck und Anneleen Vandeplas (2017), Statutory minimum wages in the EU: Institutional settings and macroeconomic implications, IZA Policy Paper 124, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Bachmann, Ronald, Holger Bonin, Bernhard Boockmann, Gökyay Demir, Rahel Felder, Ingo Isporning, 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 Institut zur Zukunft der Arbeit, Essen u. a.
- Bachmann, Ronald, Bernhard Boockmann, Merve Cim, Rahel Felder, Hanna Frings, Laura Janisch, Sandra Schaffner, Jochen Späth und Marcus Tamm (2018), Vergleich von Datenquellen für eine Analyse von Übergängen am Arbeitsmarkt, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Essen u. a.
- Bachmann, Ronald, Wolfgang Düring, Hanna Frings, Lisa Sofie Höckel und Fernanda Martinez Florez (2017), Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – Eine Bestandsaufnahme, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 66(3), 209-237.
- Bachmann, Ronald und Rahel Felder (2018), Erfassung von Minijobmeldungen in den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), RWI Materialien 125, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- 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.
- 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.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Sandra Dummert und Esther Ostmeier (2017a), Mindestlohn: Längsschnittstudie für sächsische Betriebe, IAB-Forschungsbericht 7/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, 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 (2015), Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben, IAB-Kurzbericht 6/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2017b), Training and minimum wages: First evidence from the introduction of the minimum wage in Germany, *IZA Journal of Labor Economics*, 6(8), 1-22.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2018), Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage, *Economic and Industrial Democracy*, <https://doi.org/10.1177/0143831X18762304>, online first.
- 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.
- Benessi, 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 (2017), Mindestlöhne und Tarifpolitik – Ergebnisse des WSI-Niedriglohn-Monitoring, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 523-532.
- Blossfeld, Hans-Peter, Jutta von Maurice und Friedrich Schneider (2011), The national educational panel study: need, main features, and research potential, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 14(Supplement 2), 5-17.
- BMBF [Bundesministerium für Bildung und Forschung] (2019), Berufsbildungsbericht 2019, Bonn.
- BMBF [Bundesministerium für Bildung und Forschung] (2020), Berufsbildungsbericht 2020, Bonn.
- BMWi [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie] (2020), Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Mai 2020, Berlin.
- Boeri, Tito und Jan van Ours (2013), The economics of imperfect labor markets, Princeton: Princeton University Press, 2. Auflage.
- Böhlke, Nils und Thorsten Schulten (2014), Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland, in: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (Hrsg.), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Böttrop, 30–39.
- Bonin, Holger, Ingo Isphording, Annabelle Krause, Andreas Lichter, Nico Pestel, Ulf Rinne, Marco Caliendo, Cosima Obst, Malte Preuss, Carsten Schröder und Markus G. Grabka (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Evaluation Office Caliendo, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bonn u. a.
- Böning, Marta und Micha Klapp (2017), Rechtsprechung zum Mindestlohngesetz: Geklärte und offene Fragen, *Soziale Sicherheit*, 66(5), 190-197.
- Böning, Marta und Torsten Walter (2015), Mindestlohn vor Gericht, *Arbeitsrecht im Betrieb*, 2015(10), 46-49.
- Böning, Marta und Torsten Walter (2016), Gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland: Jahresbilanz der Rechtsprechung, *Soziale Sicherheit*, 65(1), 16-21.
- Boockmann, Bernhard, Roland Döhrn, Max Groneck und Hans Verbeek (2010), Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Tübingen u. a.
- Borjas, George J. (2015), Labor economics, New York: McGraw-Hill Education, 7. Auflage.

- 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.
- 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 und Sandra Broszeit (2016), Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage, *Labour*, 31(4), 480-493.
- Bossler, Mario, 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 (2019), Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata, *Industrial and Labor Relations Review*, <https://doi.org/10.1177/0019793919889635>, online first.
- 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 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 (2020), Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction, LASER Discussion Papers 117, Labor and Socio-Economic Research Center University of Erlangen-Nuremberg, Erlangen.
- 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.
- Brautzsch, Hans-Ulrich und Birgit Schultz (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns im Handwerk in Sachsen-Anhalt, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 67(2), 125-152.
- Brenke, Karl (2015), Selbständige Beschäftigung geht zurück, *DIW Wochenbericht*, 82(36), 790-796.
- Brenke, Karl und Kai-Uwe Müller (2013), Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, *DIW Wochenbericht*, 80(39), 3-17.
- Brenke, Karl und Gert G. Wagner (2014), Mindestlohn ante portas, *Wirtschaftsdienst*, 94(6), 392-396.
- Brewer, Mike, Thomas Crossley und Robert Joyce (2018), Inference with difference-in-differences revisited, *Journal of Econometrics Methods*, 7(1), <https://doi.org/10.1515/jem-2017-0005>, online first.
- 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.
- 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, Hans Dietrich, Thomas Kruppe, Joachim Möller, Gesine Stephan, Michael Stops, Enzo Weber, Jürgen Wiemers, Joachim Wolff und Ines Zapf (2014), Zur Stärkung der Tarifautonomie und Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, IAB-Stellungnahme 3/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin und Jürgen Wiemers (2014), Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht 7/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruttel, Oliver, Arne Baumann und Ralf Himmelreicher (2017), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 473-481.
- Bruttel, Oliver und Clemens Ohlert (2020), Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für Geflüchtete, *WSI-Mitteilungen*, 73(2), 110-118.
- Bundesagentur für Arbeit (2017), Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Fluchtmigration Juni 2017, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2019a), Aktuelle Entwicklungen in der Zeitarbeit, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Januar 2019, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2019b), Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2018, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Oktober 2019, Nürnberg.
- Bundesregierung (2017), Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Berlin.
- Burauel, Patrick, Marco Caliendo, Alexandra Fedorets, Markus M. Grabka, Carsten Schröder, Jürgen Schupp und Linda Wittbrodt (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, *DIW Wochenbericht*, 84(49), 1109-1123.
- Burauel, Patrick, 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, Berlin.
- Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo und André Zylberberg (2014), *Labor economics*, Cambridge, MA: MIT Press, 2. Auflage.
- Caliendo, Marco, Alexandra Fedorets, Malte Preuss, Carsten Schröder und Linda Wittbrodt (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.
- Card, David (1992), Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage, *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1), 22-37.
- Card, David und Alan B. Krueger (1994), Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 84(4), 772-793.
- Card, David und Alan B. Krueger (1995), *Myth and measurement. The new economics of the minimum wage*, Princeton: Princeton University Press.
- Christl, Michael, Monika Köppl-Turyna und Dénes Kucsera (2017), Revisiting the employment effects of minimum wages in Europe, *German Economic Review*, 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 (2016), 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.

- 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.
- Deutscher Bundestag (2016b), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, Bundestagsdrucksache 18/8513.
- Deutscher Bundestag (2016c), Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion Die Linke „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ (Bundestagsdrucksache 18/4183) und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ (Ausschussdrucksache 18(11)504), Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 18(11)558.
- Deutscher Bundestag (2019a), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. Überstunden in Deutschland, Bundestagsdrucksache 19/15098, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2019b), 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 Abgeordneten Susanne Ferschl, Lorenz Gösta Beutlin, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. Erforderliche Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zur Armutsbekämpfung bei Single- und Alleinerziehenden-Haushalten, Bundestagsdrucksache 19/16881, Berlin.
- Dickens, Richard (2015), How are minimum wages set?, *IZA World of Labor*, 211, 1-10.
- Dingeldey, Irene (2018), Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. Verschiedene Typen im Branchenvergleich, *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, 28(1), 55-72.
- Doerr, Annabelle und Sarah Necker (2018), Toward an understanding of collaborative tax evasion: A natural field experiment with businesses, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik* 18/13, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für allgemeine Wirtschaftsforschung, Freiburg.
- 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 (2020), Reallocation effects of the minimum wage, *CREAM Discussion Paper* 07/20, Centre for Research and Analysis of Migration, London.
- Dütsch, Matthias und Ralf Himmelreicher (2019), 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, Philipp Kreuzer, Stefan Moog und Heidrun Weinelt (2019), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Prognos, Freiburg u. a.
- Elstner, Steffen, Lars P. Feld und Christoph M. Schmidt (2018), The German productivity paradox – facts and explanations, *Ruhr Economic Papers* 767, Essen.
- 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 (2017), Statutory minimum wages in the EU 2017, Dublin.
- Eurofound (2019), Minimum wages in 2019: Annual review, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- 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.
- 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 G. Grabka, Johannes Seebauer und Carsten Schroeder (2020), Lohnungleichheit in Deutschland sinkt – Erste Anzeichen für schrumpfenden Niedriglohnsektor, *DIW Wochenbericht*, 87(7), 92-97.
- 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.
- Feld, Lars P. und Claus Larsen (2005), Black activities in Germany in 2001 and in 2004. A Comparison based on survey data, Study No. 12, The Rockwool Foundation Research Unit, Kopenhagen.
- Feld, Lars P. und Claus Larsen (2012), Das Ausmaß der Schwarzarbeit in Deutschland, Kopenhagen und Odense: The Rockwool Foundation Research Unit und University Press of Southern Denmark.
- 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.
- Fuchs, Johann, Markus Hummel, Christian Hutter, Sabine Klinger, Susanne Wanger und Gerd Zika (2017), IAB-Prognose für 2017/2018. Arbeitsvolumen so hoch wie nie, IAB-Kurzbericht 21/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- G.I.B. [Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung] (Hrsg.) (2014), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Bottrop.
- 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.
- Garming, Hildegard (2016), Auswirkungen des Mindestlohns in Landwirtschaft und Gartenbau: Erfahrungen aus dem ersten Jahr und Ausblick, Thünen Working Paper 53, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.
- Garnitz, Johanna und Klaus Wohlrabe (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. 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.
- Grabka, Markus M. und Carsten Schröder (2019), Der Niedriglohnssektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, *DIW Wochenbericht*, 2019(14), 249-258.
- 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 Mindestlohnniveau. Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen, IAB-Kurzbericht 12/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Hafner, Lucas und Benjamin Lochner (2019), Do minimum wages improve self-rated health? Evidence from a natural experiment, IAB Discussion Paper 17/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 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 (2019), Introducing minimum wages in Germany employment effects in a post Keynesian perspective, *Journal of Evolutionary Economics*, <https://doi.org/10.1007/s00191-019-00652-9>, online first.
- 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, Philipp vom Berge, Bernd Fitzenberger, Roland Günther und Dana Müller (2017), Überlegungen zur Verknüpfung von Daten der Integrierten Erwerbsbiographie (IEB) und der Verdienstrukturserhebung (VSE), RatSWD Working Paper 262, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- Hirsch, Barry T., Bruce E. Kaufman und Tetyana Zelenska (2015), Minimum wage channels of adjustment, *Industrial Relations*, 54(2), 199-239.
- 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.
- 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.

- Hutter, Christian, Sabine Klinger und Enzo Weber (2019), Zeitarbeitsbranche: rückläufige Beschäftigung, *Wirtschaftsdienst*, 99(6), 401-402.
- IAB (2019), IAB-Arbeitszeitrechnung. Abrufbar unter: [http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ\\_Komponenten.xlsx](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ_Komponenten.xlsx) [Abfragedatum: 17.12.2019].
- IAB/RWI/ISG [Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik] (2011), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe, Nürnberg u. a.
- IAW [Institut für angewandte Wirtschaftsforschung] (2011a), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Elektrohandwerk, Tübingen.
- IAW [Institut für angewandte Wirtschaftsforschung] (2011b), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Maler- und Lackiererhandwerk, Tübingen.
- ifo Institut [ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München] (2016), Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns auf die gewerbliche Wirtschaft im Freistaat Sachsen, Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Chemnitz in Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer Dresden, der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig und der Handwerkskammer Chemnitz, Dresden.
- 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].
- Ipsos (2020), Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. Ergebnisse von drei repräsentativen Befragungen von Beschäftigten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg.
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf (2017), Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, IAQ-Report 2017–06, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf (2018), Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen, IAQ-Report 2018–06, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Kann, Kathrin (2018), Der Einfluss des Mindestlohns auf die Verdienststrukturen, *Wirtschaft und Statistik*, 2018(5), 44-56.
- Kantar Public (2019), SOEP-Core – 2018: Personenfragebogen, Stichproben A-L3 + N, SOEP Survey Paper 608, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/SOEP, Berlin.
- 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.
- 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: VSA Verlag.
- Lesch, Hagen (2017), Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, IW-Report 13/2017, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

- 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.
- Low Pay Commission (2015), National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2015, London.
- Low Pay Commission (2017), Non-compliance and enforcement of the national minimum wage, 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.
- 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.
- 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.
- Metcalf, 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.
- Neumark, David und William Wascher (2004), Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis, *Industrial and Labor Relations Review*, 57(2), 223-248.
- Neumark, David und William Wascher (2008), Minimum wages, Cambridge, MA: MIT Press.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (2015), OECD Employment Outlook 2015, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation und Development] (2019), Minimum Wage Database. Organisation for Economic Co-operation and Development. Abrufbar unter: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE> [Abfragedatum: 08.11.2019].
- 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.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2015. Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro, Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2020. Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen, Berlin.
- Pusch, Toralf (2018), Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen, WSI Policy Brief 03/2018, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Pusch, Toralf und Miriam Rehm (2017a), Mindestlohn, Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 491-498.
- Pusch, Toralf und Miriam Rehm (2017b), Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit, *Wirtschaftsdienst*, 97(6), 409-414.
- Pusch, Toralf und Hartmut Seifert (2017a), Mindestlohngesetz. Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne, Policy Brief 01/2017, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

- Pusch, Toralf und Hartmut Seifert (2017b), Unzureichende Umsetzung des Mindestlohns bei Minijobbern, *Wirtschaftsdienst*, 97(3), 187-191.
- Riley, Rebecca und Chiara R. Bondibene (2017), Raising the standard: Minimum wages and firm productivity, *Labour Economics*, 44, 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), Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie. Sondergutachten 2020, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Schmidtlein, Lisa, Stefan Seth und Matthias Umkehrer (2019), Linked-Employer-Employee-Daten des IAB: LIAB-Längsschnittmodell (LIAB LM) 1975–2017, FDZ-Datenreport 05/2019, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 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 u. a.
- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2020), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2020, Universität Linz und IAW, Linz u. a.
- Schröder, Carsten, Konstantin Göbler, Markus M. Grabka, Chris Kolb, Cortnie Shupe, Marco Caliendo, Stefan Tübbicke und Maximilian Priem (2020a), 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 M. Grabka und Johannes Seebauer (2020b), 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.
- Schubert, Antje und Michael Weber (2016), Der flächendeckende Mindestlohn in Sachsen: Hohe Reichweite, vielfältige Reaktionen der Betriebe, *ifo Dresden berichtet*, 23(3), 5-11.
- Schulten, Thorsten (2014), Mindestlohnregime in Europa... und was Deutschland von ihnen lernen kann, Studie Februar 2014, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Schulten, Thorsten und Malte Lübker (2020), WSI-Mindestlohnbericht 2020, WSI Report 55, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Schwarz, Norbert (2008), Einkommensentwicklung in Deutschland. Konzepte und Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik*, 2008(3), 197-206.
- Segbers, Franz (2016), Das Menschenbild von Hartz IV. Die Pädagogisierung von Armut, die Zentralität von Erwerbsarbeit und autoritärer Sozialstaat, in: Roland Anhorn und Marcus Balzereit (Hrsg.), Handbuch Therapeutisierung und Soziale Arbeit, Wiesbaden: Springer VS, 687–708.
- Slemrod, Joel und Caroline Weber (2012), Evidence of the invisible: toward a credibility revolution in the empirical analysis of tax evasion and the informal economy, *International Tax and Public Finance*, 19(1), 25-53.
- Späth, Jochen, Tobias Brändle, Marcel Reiner und Bernhard Boockmann (2018), Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.
- Statistisches Bundesamt (2016a), 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen, Pressemitteilung 121/16 vom 6. April 2016, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2016b), 4,0 % weniger Unternehmensinsolvenzen im Jahr 2015, Pressemitteilung 093/16 vom 11. März 2016, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016c), Verdienststrukturerhebung. Erhebung der Struktur der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz, VSE 2014 Qualitätsbericht, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017a), Mindestlohn verringert Spannweite der Tarifverdienste in einzelnen Branchen, Pressemitteilung 280/17 vom 16. August 2017, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017b), Verdiensterhebung 2015. Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017c), Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017d), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2016, Fachserie 18 Reihe 1.4, 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), Preise, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2019. Deutschland und Internationales, Wiesbaden, 405–424.
- 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 060/20 vom 27. Februar 2020, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020b), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2019, Fachserie 18 Reihe 1.4, 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-Kurzbericht 18/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Stewart, Mark B. (2002), Estimating the impact of the minimum wage using geographical wage variation, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 64(5), 583-605.
- Stewart, Mark B. (2004a), The employment effects of the national minimum wage, *Economic Journal*, 114(494), C110-C116.
- Stewart, Mark B. (2004b), The impact of the introduction of the U.K. minimum wage on the employment probabilities of low-wage workers, *Journal of the European Economic Association*, 2(1), 67-97.
- Sturn, Simon (2016), Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment, PERI Working Paper 418, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, Amherst.
- Tijdens, Kea G. (2017), Institutional arrangements regarding minimum wage setting in 195 countries, AIAS Working Paper 170, University of Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam.
- 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.
- Visser, Jelle (2019), Data base on institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention and social pacts, 1960–2017 (ICTWSS), Version 6.0, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS, Amsterdam.
- 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, Daniela Croxton, Johanna Eberle und Wolfram Klosterhuber (2017), Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3), IAB-Forschungsbericht 02/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Daniela Croxton, Johanna Eberle, Wolfram Klosterhuber und Jonas Krüger (2016a), Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2), IAB-Forschungsbericht 12/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Johanna Eberle und 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, Steffen Kaimer, Silvina Copestake, Johanna Eberle, Wolfram Klosterhuber, Jonas Krüger, Simon Trenkle und Veronika Zakrocki (2016b), Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1), IAB-Forschungsbericht 1/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Isabell Klingert, Sebastian Becker, Julia Lenhart, Simon Trenkle und Matthias Umkehrer (2016c), MindestlohnAusnahme 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 (2016d), Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), IAB-Forschungsbericht 8/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Hans Verbeek, Matthias Umkehrer, Michael Fertig und Stefan Bender (2014), Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne – Erschließung neuer Datenquellen, FDZ-Methodenreport 3/2014, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp und Enzo Weber (2017), Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung. Mini-jobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen, IAB-Kurzbericht 11/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 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 und Enzo Weber (2016), Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern, Aktuelle Berichte 23/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Weber, Enzo, Anja Bauer, Johann Fuchs, Markus Hummel, Christian Hutter, Susanne Wanger und Gerd Zika (2020), Der Arbeitsmarkt in der schwersten Rezession der Nachkriegsgeschichte. IAB-Forum, 24. April 2020. Abrufbar unter: <https://www.iab-forum.de/der-arbeitsmarkt-in-der-schwersten-rezession-der-nachkriegsgeschichte/> [Abfragedatum: 27.05.2020].

- Weber, Enzo, Susanne Wanger, Roland Weigand und Ines Zapf (2014), Verbreitung von Überstunden in Deutschland, Aktuelle Berichte September 2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 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](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: Übergangsregelungen nach § 24 MiLoG bis längstens 31. Dezember 2017 in Euro pro Stunde**

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

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

**Anhangtabelle A.2: Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und dem Tarifvertragsgesetz (TVG) in Euro pro Stunde, Stand: 1. Juni 2020**

Branche	Beschäftigtengruppe	Westdeutschland	Ostdeutschland
Abfallwirtschaft		10,00 (10/2020–09/2021: 10,25; 10/2021–09/2022: 10,45)	
Bauhauptgewerbe	Werker	12,55 (bis 12/2020)	
	Fachwerker	15,40 (bis 12/2020)	–
Berufliche Aus- und Weiterbildung	Pädagogische/r Mitarbeiter/in	16,19 (01/2021–12/2021: 16,68; 01/2022–12/2022: 17,18)	
	Pädagogische/r Mitarbeiter/in mit Bachelorabschluss	16,39 (01/2021–12/2021: 17,02; 01/2022–12/2022: 17,70)	
Dachdeckerhandwerk	Ungelernter Arbeiter	12,40 (10/2021–12/2021: 12,60)	
	Geselle	13,60 (10/2021–12/2021: 14,10)	
Elektrohandwerk		11,90 (01/2021–12/2021: 12,40; 01/2022–12/2022: 12,90; 01/2023–12/2023: 13,40; 01/2024–12/2024: 13,95)	
Gebäudereinigerhandwerk	Innen- und Unterhaltsreinigung	10,8 (12/2020: 10,80)	10,55
	Glas- und Fassadenreinigung	14,10 (12/2020: 14,10)	13,50
Gerüstbauerhandwerk		11,88 (bis 07/2020)	
Leiharbeit/Zeitarbeit		10,15 04/2021–03/2022: 10,45; 04/2022–12/2022: 10,88)	9,88 (ab 10/2020: 10,10;
Maler- und Lackiererhandwerk	Ungelernter Arbeiter	11,10 (bis 04/2021)	
	Geselle	13,50 (bis 04/2021)	
Pflegebranche	Pflegehilfskräfte	11,35 (07/2020–03/2021: 11,60; 04/2021–08/2021: 11,80; 09/2021–03/2022: 12,00; 04/2022: 12,55)	10,85 (07/2020–03/2021: 11,20; 04/2021–08/2021: 11,50;
	Pflegekräfte mit mindestens einjähriger Ausbildung	11,35 (07/2020–03/2021: 11,60; 04/2021–03/2022: 12,50;	10,85 (07/2020–03/2021: 11,20; 04/2021–08/2021: 12,20; 09/2021–03/2022: 12,50; 04/2022: 13,20)
	Pflegefachkräfte	11,35 (07/2020–03/2021: 11,60; 04/2021–06/2021: 12,50; 07/2021–03/2022: 15,00; 04/2022: 15,40)	10,85 (07/2020–03/2021: 11,20; 04/2021–06/2021: 12,20;
Schornsteinfegerhandwerk		13,20 (bis 12/2020)	
Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk		12,20 (bis 04/2021)	

Anmerkung: Die Festsetzung des Branchenmindestlohns bei der Leiharbeit/Zeitarbeit über die Lohnuntergrenzenregelung nach § 3a AÜG steht noch aus. Ein entsprechender Antrag wurde Ende Mai 2020 beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales gestellt.  
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des WSI-Tarifarchivs.

**Anhangtabelle A.3: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in West- und Ostdeutschland**

West- deutschland	Bestand (jeweils April)						Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
In Tsd.						In Prozent					
<b>Alle Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	27.404	27.823	28.352	28.873	29.462	29.873	1,5	1,9	1,8	2,0	1,4
SvB	23.139	23.665	24.228	24.799	25.437	25.931	2,3	2,4	2,4	2,6	1,9
AgB	4.265	4.158	4.124	4.074	4.024	3.942	-2,5	-0,8	-1,2	-1,2	-2,1
INgB	2.194	2.243	2.338	2.430	2.553	2.665	2,2	4,2	3,9	5,1	4,4
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	5.847	5.958	6.084	6.171	6.256	6.302	1,9	2,1	1,4	1,4	0,7
SvB	3.907	4.074	4.209	4.316	4.423	4.504	4,3	3,3	2,5	2,5	1,8
AgB	1.940	1.884	1.875	1.855	1.834	1.799	-2,9	-0,5	-1,1	-1,2	-1,9
INgB	881	913	968	1.016	1.076	1.134	3,7	6,0	4,9	5,9	5,4
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	21.558	21.865	22.268	22.702	23.205	23.570	1,4	1,8	1,9	2,2	1,6
SvB	19.232	19.591	20.019	20.484	21.015	21.427	1,9	2,2	2,3	2,6	2,0
AgB	2.325	2.274	2.249	2.219	2.191	2.143	-2,2	-1,1	-1,3	-1,3	-2,2
INgB	1.314	1.330	1.370	1.414	1.478	1.531	1,2	3,0	3,3	4,5	3,6

Ost- deutschland	Bestand (jeweils April)						Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
In Tsd.						In Prozent					
<b>Alle Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	6.121	6.165	6.269	6.379	6.489	6.561	0,7	1,7	1,8	1,7	1,1
SvB	5.441	5.530	5.644	5.764	5.883	5.961	1,6	2,1	2,1	2,1	1,3
AgB	680	635	625	615	606	600	-6,7	-1,5	-1,6	-1,4	-1,0
INgB	223	226	237	249	263	280	1,4	4,9	5,1	5,6	6,4
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	1.464	1.476	1.502	1.522	1.532	1.543	0,8	1,7	1,3	0,6	0,8
SvB	1.124	1.167	1.200	1.227	1.246	1.261	3,8	2,8	2,2	1,6	1,2
AgB	340	310	302	296	286	282	-9,0	-2,4	-2,2	-3,3	-1,2
INgB	94	95	101	108	114	122	1,8	6,4	6,4	5,4	7,7
<b>Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige</b>											
Insgesamt	4.657	4.688	4.767	4.857	4.957	5.018	0,7	1,7	1,9	2,1	1,2
SvB	4.317	4.363	4.444	4.537	4.637	4.700	1,1	1,9	2,1	2,2	1,4
AgB	340	325	323	319	321	318	-4,3	-0,6	-1,1	0,4	-0,8
INgB	129	131	136	141	149	158	1,1	3,8	4,1	5,8	5,5

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 3 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

<b>AEntG</b>	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
<b>ArbZG</b>	Arbeitszeitgesetz
<b>AÜG</b>	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
<b>BT-Drs.</b>	Bundestagsdrucksache
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FKS</b>	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
<b>IAB</b>	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
<b>IEB</b>	Integrierte Erwerbsbiografien
<b>KKS</b>	Kaufkraftstandard
<b>KIdB</b>	Klassifikation der Berufe
<b>MiLoG</b>	Mindestlohngesetz
<b>Mio.</b>	Millionen
<b>PASS</b>	Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung
<b>Rdnr.</b>	Randnummer
<b>SchwarzArbG</b>	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>SOEP</b>	Sozio-oekonomisches Panel
<b>Tsd.</b>	Tausend
<b>VE</b>	Verdiensterhebung
<b>VGR</b>	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
<b>VSE</b>	Verdienststrukturerhebung
<b>VVE</b>	Vierteljährliche Verdiensterhebung
<b>WZ</b>	Wirtschaftszweig



# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Gesetzliche Mindestlöhne in Mitgliedsländern der Europäischen Union in Euro zum 1. Januar 2020 .....	23
Abbildung 1.2: Mindestlohniveau (Kaitz-Index) für Vollzeitbeschäftigte in Mitgliedsländern der Europäischen Union im Jahr 2018 .....	24
Abbildung 2.1: Veränderung der Stundenlöhne für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt und in Wirtschaftszweigen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit .....	47
Abbildung 2.2: Veränderung der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich und bei allen Beschäftigungsverhältnissen insgesamt zwischen den Jahren 2014 und 2018 .....	48
Abbildung 2.3: Veränderung der Stunden- und Monatslöhne im Mindestlohnbereich zwischen den Jahren 2014 und 2018 .....	49
Abbildung 2.4: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse bzw. der Beschäftigten im unteren Lohnbereich für die Jahre 2014, 2016 und 2018 auf Basis von VSE/VE und SOEP .....	52
Abbildung 2.5: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich nach nominalen Stundenlöhnen für die Jahre 2018 und 2019 auf Basis von VSE/VE .....	56
Abbildung 2.6: Themenschwerpunkte der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline .....	58
Abbildung 2.7: Branchenzuordnung der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline .....	59
Abbildung 2.8: Verteilung der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft im April 2019 .....	76
Abbildung 3.1: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung .....	86
Abbildung 3.2: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in West- und Ostdeutschland .....	86
Abbildung 3.3: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen .....	88
Abbildung 3.4: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen .....	90
Abbildung 3.5: Veränderung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen .....	92
Abbildung 3.6: Veränderung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen .....	95
Abbildung 3.7: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in der Arbeitnehmerüberlassung und anderen Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung .....	97
Abbildung 3.8: Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt .....	107
Abbildung 3.9: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau .....	108
Abbildung 3.10: Durchschnittlich bezahlte Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April der Jahre 2014 bis 2018 auf Basis von VSE/VE .....	111
Abbildung 3.11: Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich in den Jahren 2014 bis 2018 auf Basis des SOEP .....	113
Abbildung 3.12: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen .....	117
Abbildung 3.13: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen nach Anforderungsniveau ..	119
Abbildung 3.14: Betriebliches Ausbildungsplatzangebot, Bewerberinnen und Bewerber sowie neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge .....	121
Abbildung 3.15: Entwicklung der Praktikumsstellen .....	123

Abbildung 3.16: Entwicklung der Unternehmen mit abhängig Beschäftigten und solo-selbständig geführten Unternehmen zwischen 2010 und 2016 .....	125
Abbildung 4.1: Von betroffenen Betrieben im IAB-Betriebspanel 2015 genannte Anpassungsmaßnahmen .....	133
Abbildung 4.2: In den Meinungsbildern der VE 2015, 2016 und 2017 von betroffenen Betrieben genannte Anpassungsmaßnahmen .....	134
Abbildung 4.3: Veränderung der Arbeitskosten je Arbeitsstunde.....	136
Abbildung 4.4: Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten .....	138
Abbildung 4.5: Von den betroffenen Betrieben angegebener Mehraufwand durch die Dokumentationspflicht bei den Arbeitszeiten im Rahmen des Mindestlohngesetzes.....	142
Abbildung 4.6: Veränderung der preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland ..	150
Abbildung 4.7: Entwicklung der Unternehmensgewinne .....	152
Abbildung 4.8: Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren .....	154
Abbildung 4.9: Entwicklung der Gewerbeanzeigen.....	155

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Konjunkturindikatoren für die Jahre 2014 bis 2019 .....	22
Tabelle 1.2: Wirtschaftszweige mit dem höchsten Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014 und ihr Anteil an Beschäftigungsverhältnissen am Mindestlohn im Jahr 2018.....	31
Tabelle 1.3: Berechnung des Stundenlohns in VSE/VE und SOEP.....	40
Tabelle 2.1: Von der Einführung bzw. den Anpassungen des Mindestlohns betroffene Beschäftigungsverhältnisse .....	56
Tabelle 2.2: Planstellen/Stellen und Personaleinsatz bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit 2014 bis 2020.....	61
Tabelle 2.3: Arbeitgeberprüfungen des Zolls (differenziert nach Branchen).....	62
Tabelle 2.4: Ordnungswidrigkeitenverfahren und Geldbußen nach Mindestlohngesetz .....	64
Tabelle 2.5: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2018 in VSE und SOEP im Vergleich.....	71
Tabelle 2.6: Anzahl abhängig beschäftigter Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und Bezieher .....	77
Tabelle 3.1: Bestand und Veränderung der Beschäftigung .....	87
Tabelle 3.2: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen mit Übergangsregelung .....	96
Tabelle 3.3: Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach soziodemografischen Merkmalen	99
Tabelle 3.4: Studien zur Beschäftigungswirkung des gesetzlichen Mindestlohns.....	101
Tabelle 3.5: Bestand der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen sowie Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresmonat .....	107
Tabelle 3.6: Anteile von Solo-Selbständigen an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen.....	126
Tabelle 4.1: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen.....	146
Tabelle 4.2: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen differenziert nach West- und Ostdeutschland.....	148
Anhangtabelle A.1: Übergangsregelungen nach § 24 MiLoG bis längstens 31. Dezember 2017 in Euro pro Stunde .....	181
Anhangtabelle A.2: Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und dem Tarifvertragsgesetz (TVG) in Euro pro Stunde, Stand: 1. Juni 2020.....	182
Anhangtabelle A.3: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in West- und Ostdeutschland .....	183



Impressum:

**Mindestlohnkommission**

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

Gestaltung: eckedesign, 14057 Berlin  
Druck: Bonifatius GmbH Druck-Buch-Verlag, 33042 Paderborn  
ISBN 978-3-88261-264-6  
doi.10.21934/MLK20200311

Zitiervorschlag

Mindestlohnkommission (2020): Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns.  
Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin

