

Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht

Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns werden Auswirkungen auf die Beschäftigung, auf Lohnungleichheit und auf die Tarifautonomie diskutiert. In diesem Beitrag stehen mit dem Mindestlohn verbundene Herausforderungen und Chancen für Betriebe im Mittelpunkt der Diskussion. Aus der Arbeitgeberperspektive sind wesentliche Herausforderungen der Anstieg der Lohnkosten sowie ein erhöhter Verwaltungsaufwand wegen erweiterter Pflichten zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten. Mögliche Chancen sind positive Effekte auf die Mitarbeitermotivation sowie fairere Wettbewerbsbedingungen. Wie die Betriebe den Herausforderungen begegnen und ob sie die Chancen wahrnehmen, war Gegenstand einer großen Befragung.¹

MARIO BOSSLER, URSULA JAENICHEN

1. Einleitung

Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland erstmals ein allgemeiner flächendeckender Mindestlohn in Höhe von zunächst 8,50 €, seit dem 1. Januar 2017 in Höhe von 8,84 €. Dieser gesetzlich verankerte Mindestlohn markiert die Lohnuntergrenze für jede Art abhängiger Beschäftigung. Vor der Einführung des Mindestlohns gab es in Deutschland nur branchenspezifische Mindestlöhne in Form von für allgemeinverbindlich erklärten Branchentarifverträgen. Dies ist insofern bemerkenswert, als in anderen vergleichbaren Ländern bereits seit vielen Jahren nationale Mindestlöhne eine untere Haltelinie in der Lohnfindung setzen. So gibt es in den USA seit den 1930er Jahren einen Mindestlohn, und in Großbritannien gilt der dortige nationale Mindestlohn seit 1999 (Bossler 2016). In Deutschland hingegen galt ein Mindestlohn aufgrund der hohen Tarifbindung als nicht notwendig. Nachdem während der letzten 20 Jahre jedoch die Tarifabdeckung von rund 65 % auf 45 % der Beschäftigten gesunken und im gleichen Zeitraum auch die Lohnungleichheit nachweislich angestiegen ist, hat sich die Bundesregierung mit dem Koalitionsvertrag nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 zur Einführung des flächendeckenden Mindestlohns entschlossen (Garloff 2016).

Die Auswirkungen des Gesetzes sind nicht nur aus arbeitsmarktpolitischer, sondern auch aus wissenschaftlicher Sicht von großem Interesse. Im Mittelpunkt wissenschaft-

licher Analysen stehen bisher hauptsächlich potenzielle Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns (Bossler/Gerner 2016; Garloff 2016; vom Berge et al. 2016). Kritiker des Mindestlohns befürchten insbesondere, dass durch die Verteuerung des Faktors Arbeit die Arbeitsnachfrage gesenkt und daher Beschäftigung abgebaut wird. Die bisherigen empirischen Ergebnisse zeigen jedoch, dass die Beschäftigungswirkung eher gering ausfällt.

In der Studie von Garloff (2016) wird die Beschäftigungsentwicklung in vom Mindestlohn relativ stärker betroffenen Regionen mit der Beschäftigungsentwicklung von weniger stark betroffenen Regionen verglichen. Die empirischen Schätzergebnisse zeigen in dieser Analyse weder einen signifikanten Effekt auf die Gesamtbeschäftigung noch auf die Arbeitslosigkeitsentwicklung. Zwar deutet sich ein negativer Effekt auf die geringfügige Beschäftigung („Minijobs“) an, doch der Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fällt positiv aus; vermutlich werden also Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt. Diese Vermutung bestätigt sich in der deskriptiven Analyse des IAB-Arbeitsmarktspiegels (vom Berge et al. 2016). Hier zeigt sich, dass der saisonbereinigte Rückgang bei den Minijobs etwa 120.000 Beschäftigungs-

1 Wir danken den Mitgliedern der Arbeitsgruppe Mindestlohn am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für zahlreiche Kommentare und Anregungen.

verhältnissen entspricht, wovon etwa die Hälfte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurde und die andere Hälfte verloren ging.

Die Studie von Bossler und Gerner (2016) auf Basis von Daten des IAB-Betriebspanels zeigt ein sehr ähnliches Ergebnis. Der verwendete Evaluationsansatz vergleicht die beobachtete Arbeitsnachfrage mit der hypothetischen Arbeitsnachfrage, die für eine Entwicklung des Arbeitsmarkts ohne Mindestlohn geschätzt wird. Ergebnis ist ein negativer Beschäftigungseffekt des Mindestlohns in Höhe von etwa 60.000 Jobs. Vertiefende Analysen derselben Studie zeigen, dass der Beschäftigungseffekt hauptsächlich durch eine Zurückhaltung bei den Einstellungen und kaum durch einen Anstieg bei den Entlassungen zustande kam.

Auch zu anderen betrieblichen Reaktionen auf den Mindestlohn liegen zumindest deskriptive Ergebnisse vor. So zeigt sich in der genannten Studie von Bossler und Gerner (2016) ein Rückgang in den vertraglichen Wochenarbeitszeiten. Ebenfalls mit Daten des IAB-Betriebspanels können Bellmann et al. (2016) zeigen, dass Betriebe vorwiegend mit Arbeitszeitverkürzungen und Preissteigerungen auf den Mindestlohn reagiert haben – deutlich öfter als mit Anpassungen der Beschäftigung durch Einstellungen und Entlassungen.

Auch in unserer Analyse betrachten wir – auf Grundlage einer aktuellen Betriebsbefragung – betriebliche Reaktionen auf die Einführung des Mindestlohns. Dabei werden zunächst die Charakteristika von Mindestlohnbetrieben näher beschrieben, also solchen Betrieben, die vor Einführung des Mindestlohns Stundenlöhne unter 8,50 € zahlten. Ferner werden die Herausforderungen und Chancen diskutiert, die für die Betriebe mit dem Mindestlohn verbunden sind. Die zentrale Herausforderung besteht für sie in den gestiegenen Lohnkosten, eine weitere im erhöhten bürokratischen Verwaltungsaufwand durch die Ausweitung der Dokumentationspflicht bei den Arbeitszeiten.

Die mit der Einführung des Mindestlohns verbundenen Chancen können darin bestehen, dass ein höherer Lohn die Arbeitsmotivation steigert. Dem könnte allerdings ein Motivationsabfall bei jenen Beschäftigten gegenüberstehen, die vom Mindestlohn nicht profitieren, beispielsweise wenn direkte Kollegen stärkeren Nutzen aus dem Mindestlohn ziehen als sie selbst. Zu den Chancen zählt auch, dass der Mindestlohn die betrieblichen Wettbewerbsbedingungen angleichen kann. So kann er sittenwidrige oder diskriminierend niedrige Löhne verhindern und einen Mindeststandard für einen regulierten Wettbewerb setzen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird zunächst die IAB-QUEST-Befragung als Datenbasis der Analyse beschrieben und die Stichprobe charakterisiert. In Abschnitt 3 konzentrieren wir uns zunächst auf die Analyse der betrieblichen Einschätzungen zu den Herausforderungen des Mindestlohns und der damit verbundenen Anpassungsmaßnahmen. Es folgt eine Analyse der Arbeitgebereinschätzungen zu den Chancen des Min-

destlohns in Form einer erhöhten Arbeitsmotivation und eines faireren Wettbewerbs (Abschnitt 4). Im Schlussabschnitt werden die Ergebnisse zusammengefasst.

2. Datenbasis und Merkmale der untersuchten Betriebe

2.1 Datenbasis

Die Datenbasis der vorliegenden Analyse ist die IAB-QUEST-Befragung. Es handelt sich dabei um eine einmalig durchgeführte Querschnittsbefragung von Betrieben im Jahr 2016, die teilweise online und teilweise schriftlich befragt wurden (Forsa 2016). Die Erhebung besteht aus mehreren Themenblöcken mit allgemeinen Angaben zum Betrieb sowie Modulen zu betrieblichen Arbeitszeiten, zur Beschäftigung von Bachelorabsolventen, zu Werkverträgen, zur Digitalisierung in der Arbeitswelt und zum neu eingeführten gesetzlichen Mindestlohn, der im Mittelpunkt der hier präsentierten Ergebnisse steht. Die Erhebung wurde vom Befragungsinstitut Forsa als Auftragnehmer des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführt. Die Feldphase erstreckte sich auf den Zeitraum vom 18. Februar bis 3. Mai 2016, wobei sich die Beantwortung relativ gleichmäßig über den Befragungszeitraum verteilte.

Die Bruttostichprobe besteht aus 24.000 Betriebsadressen in Deutschland. Abgesehen von den allgemeinen Betriebsangaben wurden die inhaltlichen Themenblöcke, darunter auch der Befragungsteil zum Mindestlohn, jeweils einer von zwei Fragebogenversionen zugewiesen, sodass Fragen zum Mindestlohn letztlich rund der Hälfte der befragten Betriebe gestellt wurden. Die realisierte Nettostichprobe mit Informationen zum Mindestlohn besteht aus 1.525 Betrieben.

Zusätzlich zur Analyse der Befragungsdaten haben wir von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Daten mit aggregierten Betriebsinformationen aus dem Betriebs-Historik-Panel (BHP) des IAB (Schmucker et al. 2016) zu verknüpfen. Das BHP basiert auf den Daten der Beschäftigtenstatistik bzw. auf den Arbeitgebermeldungen zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Enthalten sind genaue Angaben zur Anzahl der Beschäftigten im Betrieb sowie zur betrieblichen Beschäftigtenstruktur. Außerdem können die betriebsspezifischen Zugänge (also Einstellungen) und Abgänge im Jahresverlauf aggregiert und zugespielt werden.

2.2 Charakteristika der Mindestlohnbetriebe

Tabelle 1 beschreibt die Stichprobe insgesamt sowie getrennt nach den Betrieben im Geltungsbereich des Mindest-

TABELLE 1

Die Stichprobe der IAB-QUEST-Befragung

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

| | Gesamt-Stichprobe | Ausgenommen wegen Branchenmindestlohns | Im Geltungsbereich des Mindestlohns | Mindestlohnbetriebe | Kontrollgruppe |
|--------------------------------|-------------------|--|-------------------------------------|---------------------|-----------------|
| Stichprobengröße | | | | | |
| Fallzahl absolut | 1.520 | 47 | 1.473 | 338 | 1.135 |
| Fallzahl relativ | 100 % | 3,1 % | 96,9 % | 22,9 % | 77,1 % |
| Charakteristika | | | | | |
| Ost | 194 | 11 5,7 % | 183 94,3 % | 84 45,9 % | 99 54,1 % |
| West | 1326 | 36 2,7 % | 1290 97,3 % | 254 19,7 % | 1.036 80,3 % |
| 1 – 19 Beschäftigte | 439 | 12 2,7 % | 427 97,3 % | 100 23,4 % | 327 76,6 % |
| 20 – 199 Beschäftigte | 589 | 19 3,2 % | 570 96,8 % | 166 29,1 % | 404 70,9 % |
| ab 200 Beschäftigte | 492 | 16 3,3 % | 476 96,7 % | 72 15,1 % | 404 84,9 % |
| Branchen gem. § 2a SchwarzArbG | 245 | 7 2,9 % | 238 97,1 % | 76 31,9 % | 162 68,1 % |
| Übrige Branchen | 1.275 | 40 3,1 % | 1235 96,9 % | 262 21,2 % | 973 78,8 % |

Quelle: Daten der IAB-QUEST-Befragung; Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

lohngesetzes und die Mindestlohnbetriebe nach unterschiedlichen Charakteristika. Unter den 1.520 Betrieben der Nettostichprobe waren 47 wegen eines branchenspezifischen Mindestlohns vom Geltungsbereich des Mindestlohngesetzes ausgenommen. Für die große Mehrheit von 96,9 % (1.473 Betriebe) gilt hingegen ein Mindestlohn in Höhe von mindestens 8,50 €. Von diesen Betrieben hatten 338 (22,9 %) vor der Mindestlohneinführung im Jahr 2015 noch mindestens einen Beschäftigten, der weniger als 8,50 € pro Arbeitsstunde verdiente – diese Betriebe werden hier als „Mindestlohnbetriebe“ bezeichnet. Ein größerer Anteil von 77,1 % entlohnte bereits vor 2015 alle Beschäftigten mit mindestens 8,50 € pro Stunde. Diese Betriebe bilden hier die Kontrollgruppe.

Die Betriebe werden zudem nach ost- bzw. westdeutschem Standort, Betriebsgröße und Branche unterschieden. Zu den in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) benannten Branchen mit Verpflichtung zur Dokumentation der Arbeitszeiten zählen hier das Baugewerbe, das Hotel- und Gaststättengewerbe und die Branche Verkehr und Lagerei. In diesen Branchen waren vor 2015 Beschäftigungsverhältnisse mit Entlohnung unter dem jetzigen Mindestlohn besonders

verbreitet (Bellmann et al. 2015), wobei im Baugewerbe schon seit Ende der 1990er Jahre ein branchenspezifischer Mindestlohn galt und damit eine Verpflichtung zur Dokumentation der Arbeitszeiten.

In Bezug auf die Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland zeigt *Tabelle 1*, dass die bevölkerungsreicheren westdeutschen Bundesländer in der Stichprobe stärker vertreten sind als die östlichen. Dass der Anteil ausgenommener Betriebe im Osten etwas höher ist als im Westen, ist insofern plausibel, als es im Osten in den vergangenen beiden Jahren noch eine leicht höhere Anzahl tarifvertraglich vereinbarter branchenspezifischer Mindestlöhne gab. Solche Branchenmindestlöhne lagen im Osten meist noch etwas niedriger als im Westen. In Ostdeutschland ist die Inzidenz des Mindestlohns dennoch höher als in Westdeutschland. In der IAB-QUEST-Befragung hatten 45,9 % der ostdeutschen Betriebe (verglichen mit etwa 20 % der westdeutschen Betriebe) im Jahr 2014 noch Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 € und fallen damit hier in die Kategorie der Mindestlohnbetriebe.

Die Anteile von Mindestlohnbetrieben sind unter den kleinen und mittelgroßen Betrieben höher als unter den

größeren; das Maximum liegt bei den Betrieben mittlerer Größe. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Zahlen des IAB-Betriebspanels (Bellmann et al. 2015), unterscheidet sich aber von der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamts, wonach Mindestlohnbetriebe besonders häufig unter den Kleinstbetrieben zu finden sind (Mindestlohnkommission 2016). In Hinsicht auf das Vorhandensein eines Branchenmindestlohns ergeben sich zwischen den Größenklassen praktisch keine Unterschiede. Im Übrigen zeigt *Tabelle 1* eine etwas größere betriebliche Inzidenz des Mindestlohns in den Branchen des SchwarzArbG, wobei hier die Baubranche wegen eines eigenen Mindestlohns kaum betroffen sein sollte und entsprechend die Branchen Hotel- und Gaststättengewerbe sowie Verkehr und Lagerei relativ viele Mindestlohnbetriebe auf sich vereinen.

2.3 Beschäftigtenfluktuation in Mindestlohnbetrieben

Befürworter des Mindestlohns argumentieren unter anderem damit, dass durch den Mindestlohn die Fluktuationskosten der Betriebe sinken (z. B. Schmitt 2015). Ein einfaches Maß für die Fluktuation oder den Beschäftigtenumschlag ist der Quotient aus der Summe von Einstellungen und Trennungen und der Beschäftigtenzahl insgesamt. Dieses Maß liegt der *Tabelle 2* zugrunde, die die Entwicklung der Fluktuation für die Jahre 2011 bis 2014 getrennt für Mindestlohnbetriebe und die Kontrollgruppe abbildet. Die Beschäftigtenfluktuation ist – bei leichten Schwankungen im Zeitverlauf – in Mindestlohnbetrieben durchgehend höher als in der Vergleichsgruppe.

Eine ergänzende multivariate Schätzung der Charakteristika von Mindestlohnbetrieben hat ergeben, dass der Zusammenhang zwischen Beschäftigungsfluktuation und Mindestlohnbetrieben durch Charakteristika wie z. B. den Anteil der Minijobber, die Branche und die Betriebsgröße kodeterminiert wird.² Die hohe Beschäftigungsfluktuation zeigt sich somit nicht nur in Mindestlohnbetrieben, sondern sie ist vielmehr eine Eigenschaft eines ganzen Arbeitsmarktsegments, das auch durch niedrige Löhne charakterisiert ist.

3. Betriebliche Herausforderungen

3.1 Lohn- und Bürokratiekosten

In der Diskussion um die mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verbundenen Herausforderungen stehen meist zwei Themen im Vordergrund: erstens der Anstieg der Lohnkosten für die Betriebe und zweitens die mit dem Mindestlohn einhergehenden bürokratischen Pflichten. Neu ist, dass für Beschäftigte in den Wirtschaftsbereichen nach § 2a Schwarz-

TABELLE 2

Beschäftigtenfluktuation in Mindestlohnbetrieben, 2011 – 2014

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|
| Mindestlohnbetriebe | 0,488 | 0,531 | 0,458 | 0,449 |
| Kontrollgruppe | 0,404 | 0,402 | 0,384 | 0,382 |
| N ^a | 1.415 | 1.449 | 1.476 | 1.507 |

a Die Zahl der Beobachtungen steigt über die Jahre an, weil neu gegründete Betriebe hinzukommen.

Quelle: Daten der IAB-QUEST-Befragung, verknüpft mit dem Betriebs-Historik-Panel 2011 – 2014; Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

ArbG unterhalb einer gewissen Verdienstgrenze die Arbeitszeiten dokumentiert und von den Arbeitgebern auf Anfrage vorgelegt werden müssen (vgl. BMAS 2017). Die generelle Verpflichtung zur Dokumentation der Arbeitszeiten von Minijobbern, die nicht in privaten Haushalten beschäftigt sind, galt bereits vor Einführung des Mindestlohns 2015, ist aber nunmehr gesetzlich präzisiert. In Branchen mit allgemeinverbindlichen Mindestlohtarifverträgen war die Dokumentation der Arbeitszeiten ebenfalls schon vor 2015 obligatorisch.

Nach den Lohnkosten und dem Bürokratieaufwand wurde in der IAB-QUEST-Befragung mit Items des folgenden Wortlauts gefragt: „Wie haben sich in Ihrem Betrieb die Personalkosten aufgrund der Einführung des Mindestlohns verändert?“ und „Führt der Mindestlohn in Ihrem Betrieb/Ihrer Dienststelle zu einem bürokratischen Mehraufwand?“. Die Respondenten konnten jeweils zwischen den Antwortvorgaben „nicht“, „etwas“ und „deutlich gestiegen“ auswählen. Bei den Antworten handelt es sich um subjektive Einschätzungen der Arbeitgeber, was bei der Interpretation der Angaben berücksichtigt werden sollte.

Die Frage nach einem mindestlohninduzierten Anstieg der Personalkosten wurde nur solchen Arbeitgebern gestellt, die tatsächlich infolge der Mindestlohneinführung Lohnerhöhungen vorgenommen haben; deshalb ist die Zahl der Betriebe bei dieser Frage niedriger (vgl. *Tabelle 3*). Bei jenen Mindestlohnbetrieben, die angeben, keine Lohnerhöhungen vorgenommen zu haben, ist denkbar, dass sie sich von den betreffenden Beschäftigten getrennt haben oder die mindestlohnkonforme Stundenentlohnung durch Verringerung der Arbeitsstunden hergestellt haben. Bei den 288 Mindestlohnbetrieben mit faktischer Lohnerhöhung zeigt *Tabelle 3*, dass nur ein sehr geringer Anteil keinen nennenswerten Anstieg der Lohnkosten verzeichnete. Deutlich mehr als die Hälfte der Betriebe geben an, dass die Lohnkosten etwas gestiegen seien, und fast zwei Fünftel berichten einen deutlichen Anstieg. ▶

² Ergebnisse dieser Schätzungen sind auf Anfrage bei den Autoren erhältlich.

TABELLE 3

Arbeitgebereinschätzungen zu mindestlohninduzierten Personalkosten und bürokratischen Pflichten

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

| | nicht gestiegen | etwas gestiegen | deutlich gestiegen | Anzahl Betriebe |
|------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| Personalkosten | 16 5,6% | 156 54,2% | 113 39,2% | 288 |
| bürokratischer Aufwand | 102 31,1% | 102 31,1% | 122 37,2% | 328 |

Anmerkung: Die zusätzliche Antwortmöglichkeit „weiß nicht“ wurde nicht in die Tabelle aufgenommen. Daher addieren sich die Fallzahlen nicht auf die Gesamtzahl der Betriebe.

Quelle: Daten der IAB-QUEST-Befragung; Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

Aus den Antworten zu den Lohnkosten lässt sich zumindest schließen, dass es sich hier aus betrieblicher Sicht um eine relevante Dimension handelt – dasselbe gilt für den Aspekt der bürokratischen Pflichten. Wie *Tabelle 3* verdeutlicht, gibt nur knapp ein Drittel der Mindestlohnbetriebe an, dass der Verwaltungsaufwand nicht gestiegen sei, während ein weiteres knappes Drittel der Arbeitgeber über „etwas“ und der Löwenanteil von mehr als 37 % über „deutlich gestiegenen“ Verwaltungsaufwand berichtet.

Der bürokratische Aufwand durch den Mindestlohn ist den Arbeitgeberangaben zufolge in nennenswertem Ausmaß gestiegen. Allerdings könnte das Antwortverhalten auch von politischen Motiven beeinflusst sein, indem der Mehraufwand übertrieben dargestellt wird, um ein negatives Bild des Mindestlohns zu vermitteln. Wir gehen diesem möglichen Einfluss weiter nach und untersuchen, ob die Angabe eines erhöhten Verwaltungsaufwands mit der gesetzlichen Aufzeichnungspflicht der Arbeitszeiten einhergeht. Diese gilt in Betrieben mit Minijobbern und – wie in Abschnitt 2.2 schon erwähnt – in Betrieben der Branchen gemäß § 2a SchwarzArbG, also dem Gastgewerbe, der Branche Verkehr und Lagerie sowie dem Baugewerbe (wo, wie ebenfalls bereits erwähnt, Aufzeichnungspflichten schon vor 2015 bestanden).

Tabelle 4 zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte einer Ordered-Probit-Regression, in der die kategoriale Arbeitgeberangabe zum Verwaltungsaufwand als abhängige Variable mit der Branchenzugehörigkeit und dem Anteil der Minijobber erklärt wird. Die Regression belegt, dass die Zugehörigkeit zu den § 2a-Branchen einen schwach positiven (aber statistisch insignifikanten) Einfluss auf die Aussage hat, dass der Verwaltungsaufwand deutlich gestiegen sei. Der Anteil der beschäftigten Minijobber zeigt einen signifikant positiven Einfluss darauf, dass ein deutlich gesteigener Verwaltungsaufwand konstatiert wird, und einen signifikant negativen Einfluss darauf, dass Betriebe keinen Anstieg angeben. Insgesamt lässt sich also sagen, dass Betriebe, die tatsächlich zur Dokumentation der Arbeitszeiten verpflichtet sind, auch über einen höheren Verwaltungsaufwand klagen.

3.2 Betriebliche Reaktionen auf den Mindestlohn

Im Mittelpunkt des öffentlichen wie auch des wissenschaftlichen Interesses steht meist die Frage, ob Betriebe auf die Einführung des Mindestlohns mit einem Abbau der Beschäftigung reagieren. Zu diesem Aspekt wurde bereits oben auf die bislang vorliegenden empirischen Ergebnisse verwiesen, wonach es – wenn überhaupt – nur zu einer geringen mindestlohnbedingten Beschäftigungsreduktion kam. Die Betriebe des IAB-Betriebspanels gaben an, stattdessen mit Preiserhöhungen oder einer Verringerung der Arbeitsstunden reagiert zu haben (Bellmann et al. 2016). In der IAB-QUEST-Befragung wurden noch einmal andere Anpassungsstrategien erfragt, beispielsweise ob neben einer Arbeitszeitverkürzung auch längere Arbeitszeiten in Betracht gezogen wurden oder ob Outsourcing und die Aufgabe von Geschäftsbereichen erwogen wurden. Ein weiterer Aspekt ist die Umwandlung von Minijobs in reguläre Beschäftigung – ein beschäftigungspolitisch positiver Nebeneffekt, der im Vorfeld der Mindestlohneinführung eher wenig Beachtung fand.

Die deskriptiven Ergebnisse der IAB-QUEST-Befragung in *Abbildung 1* zeigen, dass (nach eigener Einschätzung) 5 bis 6 % der Mindestlohnbetriebe mit Outsourcing oder der

TABELLE 4

Bürokratischer Mehraufwand in Betrieben mit Minijobbern und in Branchen des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Ordered-Probit-Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

| | nicht gestiegen | | etwas gestiegen | | deutlich gestiegen | |
|--------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------------|----------------|
| | AME | Standardfehler | AME | Standardfehler | AME | Standardfehler |
| Anteil Minijobber | -0,452*** | 0,085 | -0,022 | 0,021 | 0,474*** | 0,085 |
| Branchen gem. § 2a SchwarzArbG | -0,082 | 0,053 | -0,004 | 0,005 | 0,086 | 0,055 |

*** signifikant auf dem 1%-Niveau.

Anmerkung: Die Schätzung enthält Kontrollvariablen für Bundesländer und Betriebsgrößenklassen.

Quelle: Daten der IAB-QUEST-Befragung 2016; Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

Aufgabe von Geschäftsbereichen auf die Mindestlohneinführung reagiert haben. Der Kostendruck durch den Mindestlohn führt also zumindest in einzelnen Betrieben dazu, dass bisher erzeugte Produkte oder Leistungen nicht mehr erstellt werden. Insgesamt ist der Anteil dieser Betriebe aber sehr gering.

Weitaus häufiger geben Betriebe an, dass sie die Produktpreise mindestlohnbedingt erhöht haben. Ein knappes Drittel der Arbeitgeber haben laut IAB-QUEST-Befragung die gestiegenen Personalkosten zumindest teilweise auf die Produktpreise überwälzt. Neben einer Verkürzung von Arbeitszeiten ist dies die am häufigsten durchgeführte Maßnahme. Dies bestätigen auch die Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, wonach im Jahr 2015 bereits 18 % der befragten Mindestlohnbetriebe von Preissteigerungen Gebrauch gemacht hatten (Bellmann et al. 2016).

Dieses Reaktionsmuster erlangte im Jahr 2016 eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit, als der Verband Süddeutscher Spargel- und Erdbeerbauern verkündete, dass die Preise aktuell um 20 % steigen würden. Die öffentliche Empörung über diese Preissteigerung war deshalb so groß, weil die Landwirtschaft eine der Ausnahmen vom flächendeckenden Mindestlohn darstellt und der hier anzuwendende branchenspezifische Mindestlohn 2016 nur in sehr viel geringerem Maße – nämlich um weniger als 10 % – angestiegen war.³

3.2.1 Anpassungsstrategie Arbeitszeit

Betriebliche Anpassungsstrategien an den Mindestlohn können erstens darin bestehen, die Lohnkosten konstant zu halten, indem das nachgefragte Arbeitsvolumen verringert, also die Arbeitszeit verkürzt wird. Zweitens ist vorstellbar, dass die Arbeitszeit lediglich pro forma verkürzt wird, um die Stundenlöhne mindestlohnkonform zu erhöhen, während die tatsächlich geleistete Arbeitszeit konstant bleibt. Alternativ ist aber auch denkbar, dass es bei einzelnen Mitarbeitern zu einer Verlängerung der Arbeitszeiten kommt, z. B. weil sie zum nun geltenden Mindestlohn ihre Stundenzahl erhöhen möchten oder weil es infolge von Entlassungen oder Umstrukturierungen zu einem erhöhten Einsatz der verbleibenden Belegschaft kommt.

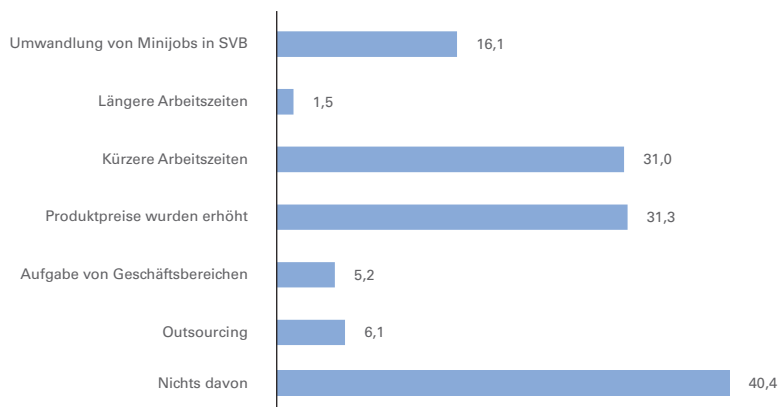
Ein Ergebnis der Studie von Bossler und Gerner (2016) ist, dass die betriebsübliche Wochenarbeitszeit in Mindestlohnbetrieben um 0,2 Stunden gesunken ist. Dies ist insofern bemerkenswert, als man weniger erwarten würde, dass die betriebsübliche Wochenarbeitszeit sinkt, sondern dass vielmehr die Arbeitszeiten von spezifischen Beschäftigungsgruppen gesenkt werden. So ergibt eine deskriptive Analyse von Wanger und Weber (2016), dass die Arbeitszeit von Minijobbern im Jahr 2015 merklich gesunken ist. Per Saldo entspricht der beobachtete Rückgang der Arbeitszeit von ca. 150.000 Minijobbern.

Auch die Ergebnisse aus der IAB-QUEST-Erhebung (Abbildung 2) zeigen, dass die Verringerung der Arbeitszeiten eine bedeutende betriebliche Anpassungsstrategie ist.

ABB. 1

Betriebliche Anpassungsmaßnahmen

Angaben in Prozent (Mehrfachnennungen möglich)



SVB = Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Quelle: Daten der IAB-QUEST-Befragung 2016; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

31 % der Mindestlohnbetriebe geben an, damit reagiert zu haben. Eine Verlängerung der Arbeitszeiten wird nur von 1,5 % der Mindestlohnbetriebe genannt.

Um der Frage nachzugehen, ob Betriebe auf die pure Pro-forma-Verkürzung der vertraglichen Arbeitszeit ausgewichen sind, betrachten wir im Folgenden Beschäftigtenangaben aus dem Linked-Personnel-Panel (LPP). Im LPP wurden Beschäftigte zuerst im Frühjahr 2013 und dann erneut nach der Mindestlohneinführung im Frühjahr 2015 zu Überstunden befragt. Hätten Betriebe die genannte Strategie gewählt, müsste bei den betroffenen Mitarbeitern die Zahl der unbezahlten Überstunden zugenommen haben. *Abbildung 2* zeigt jedoch, dass dies nicht der Fall war; im Gegenteil: In der Gruppe derer, die im Jahr 2013 noch unterhalb des Mindestlohns entlohnt wurden, ist der Anteil der Beschäftigten, die unbezahlte Überstunden zu leisten hatten, von über 13 % auf unter 8 % gesunken.

Aus *Abbildung 2* ist außerdem zu entnehmen, dass in der Referenzgruppe der Beschäftigten, die bereits 2013 oberhalb des Mindestlohns entlohnt wurden, der Anteil Beschäftigter mit unbezahlten Überstunden von knapp 9 % auf fast 13 % angestiegen ist. Dieses Ergebnis legt zwar die Vermutung nahe, dass das Arbeitsvolumen zwischen den beiden Beschäftigtengruppen umverteilt wurde, doch mehr als eine Vermutung ist dies nicht. Die Arbeitszeiten beider Grup- ►

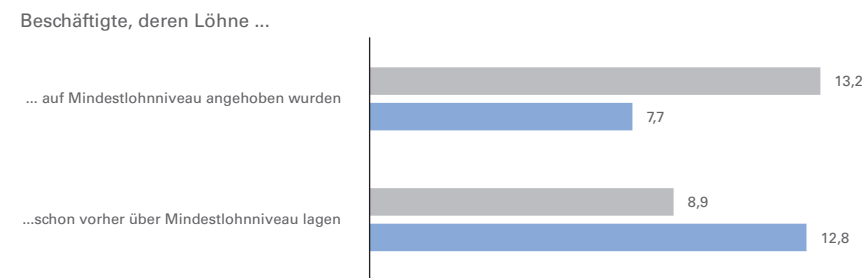
³ Vgl. „Der dreiste Mindestlohn-Schwindel der Erdbeerbauern“ auf welt.de vom 6.4.2016, <https://www.welt.de/wirtschaft/article154075809/Der-dreiste-Mindestlohn-Schwindel-der-Erdbeerbauern.html>

ABB. 2

Unbezahlte Überstunden vor und nach der Einführung des Mindestlohns

Beschäftigtenanteile in Prozent

■ 2013 ■ 2015



Quelle: Daten des Linked-Personnel-Panel 2013 und 2015 (Stichprobe wie in Bossler/Broszeit 2017); Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

pen können sich auch unabhängig voneinander entwickelt haben, und ein erhöhter Arbeitsanfall bei den besser bezahlten Tätigkeiten könnte auch auf andere Gründe zurückzuführen sein.

3.2.2 Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Die letzte der in der IAB-QUEST-Erhebung erfragten Reaktionen auf die Mindestlohneinführung ist die Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Diese Maßnahme wurde in der IAB-Betriebspanelerhebung vernachlässigt, da dieser Effekt des Mindestlohns zunächst nicht im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Diskussion stand. Im IAB-Arbeitsmarktspiegel zeigte sich jedoch, dass nur ein sehr kleiner Teil des absoluten Rückgangs in Höhe von 120.000 Minijobs in Arbeitslosigkeit mündete und die Hälfte dieser Jobs sogar in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurde (vom Berge et al. 2016). Bei den in die IAB-QUEST-Befragung einbezogenen Betrieben geben immerhin 16,1 % der Mindestlohnbetriebe an, eine solche Umwandlung vorgenommen zu haben (vgl. *Abbildung 1*).

Ein weiterer Anteil von gut 40 % der Mindestlohnbetriebe aus der IAB-Quest-Erhebung erklärt, keine der angeführten Maßnahmen ergriffen zu haben. Das kann entweder bedeuten, dass diese Betriebe andere, nicht abgefragte Anpassungsstrategien gewählt haben, oder aber, dass für einen erheblichen Anteil der Betriebe keine über die Gewährung des Mindestlohns hinausgehende Reaktion erforderlich war. Dies deckt sich in etwa mit den Angaben aus *Tabelle 3*, wonach immerhin 59,8 % der Mindestlohnbetriebe keinen oder nur einen geringen Anstieg der Lohnkosten berichten.

4. Betriebliche Chancen

In der arbeitsökonomischen Literatur wird häufig auf unvollkommene Arbeitsmärkte verwiesen, um das Ausbleiben deutlicher Beschäftigungsverluste bei Einführung oder Heraufsetzung von Mindestlöhnen zu erklären (Schmitt 2015). Eine andere Erklärungsmöglichkeit lautet, dass durch die Anhebung der Löhne Produktivitätssteigerungen ausgelöst werden, weil Beschäftigte darauf mit einer Steigerung ihres Arbeitseinsatzes, mit geringeren Fehlzeiten oder mit einer geringeren Fluktuation reagieren. In der Studie von Bossler und Broszeit (2017) zeigt sich, dass der Mindestlohn einen deutlich positiven Effekt auf die Arbeitszufriedenheit der Mindestlohnbeschäftigten hat und dass dieser positive Effekt hauptsächlich durch die Entlohnungsdimension getrieben ist. In dieser Studie allerdings finden sich keine Hinweise für einen Anstieg des Arbeitsengagements derselben Beschäftigten.

In der QUEST-Befragung wurden die Arbeitgeber gefragt, inwieweit sich der Mindestlohn auf die Arbeitsmotivation der Beschäftigten ausgewirkt hat. Dabei wird unterschieden nach einem Effekt auf die Motivation aller Beschäftigten und einem möglicherweise abweichenden Effekt auf Beschäftigte, die bereits vor Einführung des Mindestlohns einen Stundenlohn über 8,50 € hatten. Besonders wenn Mindestlohnbeschäftigte einen größeren Anteil an der Belegschaft ausmachen oder wenn im Zuge der Mindestlohneinführung auch die Löhne anderer Beschäftigter erhöht wurden, könnte es für alle Beschäftigten einen positiven Effekt auf die Arbeitsmotivation geben. Dagegen spricht, dass eine Bezahlung mit dem Mindestlohn aufseiten der Beschäftigten kaum als Belohnung oder Geschenk des Arbeitgebers, sondern, weil hier lediglich eine gesetzliche Vorschrift erfüllt wird, vermutlich nur als angemessen oder rechtmäßig wahrgenommen werden dürfte.

Für die zweite Gruppe der Beschäftigten, die schon vorher oberhalb von 8,50 € entlohnt wurde, könnte die Arbeitsmotivation steigen, wenn im Zuge der Mindestlohneinführung die Löhne insgesamt angepasst wurden und diese Beschäftigten daher ebenfalls eine Lohnerhöhung erhalten haben. Andererseits könnte die Arbeitsmotivation dieser Personen auch sinken, wenn sie selbst keine Lohnerhöhung erfuhren, aber Kollegen vom Mindestlohn profitierten.

Aus *Tabelle 5* wird deutlich, dass die Betriebe die Motivation ihrer Beschäftigten ganz überwiegend als unverändert einschätzen. Nur wenige Betriebe sagen, dass sich die Arbeitsmotivation verbessert oder verschlechtert habe. Auch für die Gruppe der Beschäftigten, die bereits oberhalb von 8,50 € entlohnt wurden, gibt der größte Teil der Arbeitgeber an, dass die Arbeitsmotivation unverändert geblieben oder dass dies nicht einzuschätzen sei. Wenn Veränderungen registriert wurden, weisen sie spürbar stärker in Richtung auf eine gesunkene als in Richtung auf eine gestiegene Motivation.

TABELLE 5

Folgen des Mindestlohns für die Arbeitsmotivation

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

| Beschäftigte, deren Löhne ... | gesunken | nicht verändert | gestiegen | weiß nicht | Anzahl Betriebe |
|--|--------------|-----------------|----------------|-------------|-----------------|
| auf Mindestlohniveau angehoben wurden | 20 6,1 % | 269 82,0 % | 16 4,9 % | 23 7,0 % | 328 |
| schon vorher über Mindestlohniveau lagen | 35 10,9 % | 253 78,8 % | – ^a | 30 9,3 % | 321 |

^a Die Angabe wird wegen einer zu geringen Beobachtungszahl nicht ausgewiesen.

Quelle: Daten der IAB-QUEST-Befragung 2016; Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

TABELLE 6

Wettbewerbsposition des Betriebs

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

| verbessert | nicht verändert | verschlechtert | weiß nicht | Anzahl Betriebe |
|-------------|-----------------|----------------|---------------|-----------------|
| 37 2,5 % | 1.165 78,6 % | 106 7,1 % | 175 11,8 % | 1.483 |

Quelle: Daten der IAB-QUEST-Befragung 2016; Berechnungen der Autoren.

WSI Mitteilungen

Der Mindestlohn kann zudem von Arbeitgebern gewünscht sein, wenn sie erwarten, dass er die Wettbewerbsbedingungen zu ihren Gunsten verbessert (Bachmann et al. 2014). Eine solche Konstellation dürfte sich insbesondere auf Märkten einstellen, in denen Wettbewerber auf eine Strategie niedriger Preise durch niedrige Löhne setzen. Der Mindestlohn kann dann die Funktion erfüllen, die Wettbewerbsposition von Unternehmen mit höheren Löhnen zu verbessern und die Position von Unternehmen zu schwächen, die auf Lohnunterbietung setzen oder gar sittenwidrige Niedriglöhne zahlen.

Die Arbeitgebereinschätzung zum Einfluss des Mindestlohns auf die Wettbewerbsposition des Betriebs im Rahmen der QUEST-Befragung wird in *Tabelle 6* dargestellt. Zu beachten ist hier, dass Änderungen in der Wettbewerbsposition nicht nur für die Mindestlohnbetriebe, sondern für alle Betriebe erhoben wurden. Das ist insofern sinnvoll, als sich die Wettbewerbsposition insbesondere für höher entlohnende Betriebe verbessern könnte. Allerdings zeigt sich, dass der größte Teil der Betriebe ihre Wettbewerbsposition als unverändert einschätzt. Nur eine sehr kleine Minderheit der Arbeitgeber erklärt, dass sich ihre Wettbewerbsposition verbessert habe, und auch die Angabe, die Wettbewerbsposition habe sich verschlechtert, spielt nur eine marginale Rolle.

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

In diesem Beitrag wurden Ergebnisse zur Inzidenz und zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns zusammengetragen und mit neuen empirischen Befunden ergänzt. Dabei diente als vorrangige Datenquelle die IAB-QUEST-Befragung. Bei der Charakterisierung der Stichprobe wurde die stärkere Inzidenz des Mindestlohns in ostdeutschen Betrieben, die hohe Inzidenz des Mindestlohns in Betrieben kleiner und mittlerer Größe sowie die etwas stärkere Verbreitung von Mindestlohnbetrieben in den Branchen mit Dokumentationspflicht nach § 2a des SchwarzArbG beschrieben. Ein weiterer Befund ist die höhere Beschäftigtenfluktuation in Mindestlohnbetrieben und in den Wirtschaftsbereichen, in denen Mindestlohnbetriebe häufig vertreten sind.

Die in der IAB-QUEST-Befragung erhobenen Arbeitgebereinschätzungen bestätigen, dass Betriebe die Belastung durch größeren bürokratischen Aufwand und – in stärkerem Maße – durch höhere Lohnkosten durchaus wahrnehmen. Dabei geben insbesondere Betriebe mit verschärfter Aufzeichnungspflicht auch einen stärkeren Anstieg des Verwaltungsaufwands an.

Als Strategien zur Anpassung an die neuen Stundenlöhne werden von den befragten Betrieben häufig kürzere Arbeitszeiten, die Erhöhung der Produktpreise und die ►

Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung genannt.

Ganz überwiegend berichten die Betriebe in der IAB-QUEST-Befragung, dass der Mindestlohn nicht zu einer Erhöhung der Arbeitsmotivation der betroffenen Beschäftigten und respektive oder der übrigen Mitarbeiter geführt habe. Jeweils kleine Minderheiten der Betriebe geben an, dass sich die Arbeitsmotivation bei den Betroffenen oder der übrigen Belegschaft sogar verringert habe. Auch die Chance auf eine verbesserte Wettbewerbsposition durch Einführung des Mindestlohns wird von den befragten Betrieben nur selten bestätigt.

Zusammengenommen und in Übereinstimmung mit der bislang vorliegenden Evidenz deuten die in diesem Beitrag berichteten Ergebnisse nicht darauf hin, dass die Einführung des Mindestlohns in Deutschland mit erheblichen betrieblichen Auswirkungen verbunden war. Dabei sollten aber die Schwierigkeiten in einzelnen Fällen nicht unterschätzt werden und die Auswirkungen auch wegen der Erhöhung des Mindestlohns im Januar 2017 weiter genau beobachtet werden. ■

LITERATUR

- Bachmann, R./Bauer, T./Frings, H.** (2014): Minimum wages as a barrier to entry: Evidence from Germany, in: *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations* 28 (3), S. 338–357
- Bellmann, L./Bossler, M./Germer, H. D./Hübner, O.** (2015): IAB-Betriebspanel: Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben, IAB-Kurzbericht 6/2015, Nürnberg
- Bellmann, L./Bossler, M./Dütsch, M./Germer, H. D./Ohlert, C.** (2016): Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen, IAB-Kurzbericht 18/2016, Nürnberg
- vom Berge, P./Kaimer, S./Copestake, S./Eberle, J./Klosterhuber, W./Krüger, J./Trenkle, S./Zakrocki, V.** (2016): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1), IAB-Forschungsbericht 1/2016, Nürnberg
- Bossler, M.** (2016): Mindestlohn in Deutschland, Großbritannien und in den USA, in: *Wirtschaftsdienst* 96 (6), S. 422–425
- Bossler, M./Broszeit, S.** (2017): Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage, in: *LABOUR* (im Erscheinen)
- Bossler, M./Germer, H. D.** (2016): Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level micro data, IAB-Discussion Paper 10/2016, Nürnberg
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)** (Hrsg.) (2017): Der Mindestlohn – Merkblatt für Arbeitgeber, http://www.der-mindestlohn-wirkt.de/SharedDocs/Downloads/ml/merkblatt-fuer-arbeitgeber.pdf?__blob=publicationFile
- Garloff, A.** (2016): Side effects of the new German minimum wage on (un-)employment: First evidence from regional data, IAB-Discussion Paper 31/2016, Nürnberg
- Mindestlohnkommission** (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin
- Forsa** (2016): QuEst – Quality in Establishment Surveys (2016). Unveröffentlichter Methodenbericht vom 2. Juni: Forsa.main Marktinformationssysteme GmbH, Frankfurt a. M.
- Schmitt, J.** (2015): Explaining the small employment effects of the minimum wage in the United States, in: *Industrial Relations* 54 (4), S. 547–581
- Schmucker, A./Seth, S./Ludsteck, J./Eberle, J./Ganzer, A.** (2016): Betriebs-Historik-Panel 1975–2014, FDZ-Datenreport 3/2016 (de), Nürnberg
- Wanger, S./Weber, E.** (2016): Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 23/2016, Nürnberg

AUTOREN

MARIO BOSSLER, Dr. rer. pol., Leiter der Arbeitsgruppe Mindestlohn am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Mindestlohn, Arbeitsnachfrage und Personalpolitik.

@ mario.bossler@iab.de

URSULA JAENICHEN, Dr. rer. pol., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Beschäftigungsstabilität, Arbeitsmarktreflexionen, Datenqualität.

@ ursula.jaenichen@iab.de