

Marco Caliendo

## Fünf Jahre Mindestlohn: Einiges erreicht, aber wesentliche Ziele verfehlt

*Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 war nach der Agenda 2010 die bedeutendste Arbeitsmarktreform der letzten 20 Jahre. Durch das relativ hohe Eingriffsniveau – etwa 4 Millionen oder 11% aller Erwerbstätigen verdienten vor der Einführung weniger als die neue Bruttolohnuntergrenze von 8,50 Euro pro Stunde – und die nahezu umfassende Gültigkeit, waren Hoffnungen und Befürchtungen gleichermaßen groß und viele Fragen zu den Wirkungen offen. Heute, fünf Jahre nach der Einführung und basierend auf zahlreichen, breit angelegten Evaluationsstudien, ist es Zeit für eine Zwischenbilanz. Die Löhne im unteren Bereich sind gestiegen, ohne dass es zu einem größeren Abbau an Beschäftigung gekommen ist. Gleichzeitig hat der Mindestlohn aber nicht die Zahl der Transferbezieher verringert. Auch das Armutsrisiko hat nicht abgenommen. Der Mindestlohn ist in vielerlei Hinsicht nicht existenzsichernd und wird auch nicht vollumfänglich durchgesetzt. Insofern wurde fünf Jahre nach der Einführung zwar einiges erreicht, wichtige Ziele aber auch verfehlt. Die Politik ist gefordert.*

Die Einführung des Mindestlohns wurde von einer kontroversen Debatte um die möglichen positiven und negativen Effekte einer solchen Lohnuntergrenze begleitet. Befürworter verknüpften damit primär sozial- und verteilungspolitische Ziele. Insbesondere sollte eine bessere Entlohnung von Geringqualifizierten zur Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit beitragen und somit Einkommensarmut und die Ungleichheit der Arbeitseinkommen reduzieren. Währenddessen standen für die Kritiker dieses Eingriffs die möglichen Arbeitsplatzverluste im Vordergrund. Diese könnten z.B. aus einer abnehmenden Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitnehmern\*innen in Folge des Mindestlohns resultieren.

Da mit der Einführung des Mindestlohns auch eine umfangreiche Pflicht zur Evaluation der Effekte durch die Mindestlohnkommission verbunden wurde, lässt sich heute, basierend auf zahlreichen Studien, eine Zwischenbilanz ziehen und evidenzbasiert diskutieren, was die Einführung des Mindestlohns gebracht hat und welche Fragen weiterhin offen sind.<sup>1</sup> Zum jetzigen Zeitpunkt können wir auf deskriptive und kausale Evidenz bis etwa 2017/2018 zurückschauen.

<sup>1</sup> Vgl. Caliendo et al. (2019), Bruttel (2019) und Bruttel et al. (2019) für ausführliche Zusammenfassungen dieser Evaluationen, Diskussionen der Methoden und verwendeten Daten und viele zusätzliche Quellen für die besprochenen Effekte, auf deren Nennung hier aus Platzgründen verzichtet wurde.

### DIE LÖHNE IM UNTEREN BEREICH SIND GESTIEGEN

Wenig überraschend, aber doch wichtig für die Bewertung, ist die Tatsache, dass die Löhne im unteren Lohnbereich teilweise stark gestiegen sind. So lag das nominale Wachstum bei den vertraglichen Stundenlöhnen im unteren Dezil, d.h. im untersten Zehntel der Lohnverteilung, von 2014 bis 2016 bei ungefähr 15% (vgl. z.B. Burauel et al. 2018). Im Vergleich hierzu lag das nominale Wachstum vor der Reform im langfristigen zweijährigen Mittel bei weniger als 2%. Dieses deskriptive Ergebnis wird auch durch kausale Analysen bestätigt: Die Stundenlöhne von mindestlohnberechtigten Beschäftigten, die 2014 unter 8,50 Euro pro Stunde verdient haben, sind durch den Mindestlohn von 2014 bis 2016 um 6,5% bzw. 50 Cent gestiegen (vgl. Burauel et al. 2018). Der Effekt war dabei besonders stark für diejenigen Gruppen, die tendenziell niedrigere Löhne erhalten, wie z.B. Beschäftigte ohne eine abgeschlossene Ausbildung. Erste Analysen deuten allerdings darauf hin, dass sich dieser Trend – trotz der Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro im Jahr 2017 – nicht gleichermaßen fortgesetzt hat (vgl. Fedorets et al. 2019).

### DIE BEFÜRCHTETEN ARBEITSPLATZVERLUSTE BLIEBEN AUS, MINIJOBS WURDEN ABGEBAUT

Die Kritiker der Mindestlohneinführung hatten prognostiziert, dass der verordnete Lohnanstieg bis zu 900 000 Arbeitsplätze kosten würde (vgl. Knabe et al. 2014). Heute steht fest: Dazu ist es nicht gekommen. Rein deskriptiv ist im Zeitraum nach der Einführung des Mindestlohns sogar eine deutliche Zunahme der Gesamtbeschäftigung zu beobachten (vgl. Bruttel 2019): Von ca. 33,5 Mio. Beschäftigtenverhältnissen im Jahr 2014 auf ca. 35,3 Millionen im Jahr 2017. Dabei ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um etwa 6,9% gestiegen, während die ausschließlich geringfügige Beschäftigung um 5,2% gesunken ist. Diese Entwicklung – sowohl der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen als auch das Absinken der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung – war stärker ausgeprägt in Branchen, in denen ein besonders hoher Anteil an Beschäftigten vor Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro pro



Prof. Dr. Marco Caliendo

ist Inhaber der Professur für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Potsdam und Programmkoordinator für den Bereich »Evaluation von Arbeitsmarktpolitik« am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

Foto © Andrea Hansen

Stunde verdiente. Die kausalen Beschäftigungseffekte wurden in vielen Studien – mit teilweise verschiedenen Ansätzen und basierend auf unterschiedlichen Datengrundlagen – untersucht (vgl. Caliendo et al. 2019 oder Bruttel 2019 für eine ausführliche Würdigung). Auch wenn die Resultate etwas variieren, lassen sich doch folgende Kernergebnisse konstatieren:

Erstens, für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ergeben sich keine negativen, in einigen Studien sogar leicht positive Effekte. Zweitens, der Mindestlohn hat zu einem Rückgang der geringfügigen Beschäftigung geführt. Dabei ist ein Teil der vormals geringfügig Beschäftigten direkt in ein sozialversicherungspflichtiges (Teilzeit-)Arbeitsverhältnis gewechselt (etwa 40%, vgl. vom Berge und Weber 2017), während sich andere vom Arbeitsmarkt zurückgezogen oder arbeitslos gemeldet haben. Drittens, für die Gesamtbeschäftigung weist der Großteil der Studien einen leicht negativen Effekt aus. Demzufolge gab es einen Verlust von etwa 60 000 (vgl. Bossler und Gerner 2019) bis 140 000 Arbeitsverhältnissen (vgl. Caliendo et al. 2018). Darüber hinaus gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Einstellungsdynamik verringert hat, also weniger neue Stellen geschaffen wurden. Die Befürchtungen eines massiven Stellenabbaus haben sich insgesamt also nicht bewahrheitet, auch wenn es Hinweise auf leicht negative Beschäftigungseffekte gibt. Die Gründe hierfür sind vielfältig und wurden an anderer Stelle bereits ausführlich diskutiert (vgl. z.B. Bruttel et al. 2019). Für die weitere Diskussion sind vor allem drei mögliche Erklärungen interessant, die nachfolgend aufgegriffen werden sollen: Anpassungsmechanismen jenseits von Entlassungen (z.B. Arbeitszeitreduzierung, Preiserhöhungen oder Gewinnverzicht), die Umgehung des Mindestlohns und die gute konjunkturelle Lage seit der Einführung.

#### **FIRMEN HABEN VIELFÄLTIGE ANPASSUNGSKANÄLE GENUTZT, UM ENTLASSUNGEN ZU VERMEIDEN**

Das Ausbleiben der stark negativen Beschäftigungseffekte wurde durch vielfältige Anpassungsmechanismen begünstigt, die die Firmen seit der Einführung des Mindestlohns genutzt haben. Arbeitgeber\*innen müssen auf gestiegene Lohnkosten nicht unmittelbar mit Entlassungen reagieren, sondern können den Anstieg der gesamten Lohnkosten auch senken, indem sie z.B. die (bezahlte) Arbeitszeit reduzieren (z.B. durch Arbeitsverdichtung). Gleichzeitig können Arbeitnehmer\*innen ein Interesse daran haben, ihre Arbeitszeit anzupassen, z.B. um Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigung nicht zu überschreiten. Deskriptive Auswertungen auf Basis der Verdiensterhebung zeigen auch für 2017, dass etwa 40% der Unternehmen die Arbeitszeitverkürzung als betriebliche Anpassungsmaßnahme nutzten (vgl. Kann 2018) und bestätigen damit frühere Ergebnisse z.B. auf Basis des

IAB-Betriebspanels (vgl. Bellmann et al. 2016). Diese Ergebnisse können auch auf individueller Ebene mit kausalen Analysen bestätigt werden. Je nach Abgrenzung und Datengrundlage ergibt sich für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ein Rückgang von etwa 5% in der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit von 2014 auf 2015. Das entspricht etwa 1,5 Arbeitsstunden pro Woche und hochgerechnet einem Rückgang der aggregierten vertraglichen Arbeitszeit von ungefähr 3,1 Mio. sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstunden (äquivalent zu 79 000 Vollzeitbeschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 39 Stunden pro Woche). Der Rückgang in der tatsächlichen Arbeitszeit ist geringer. Dies kann als Indiz für einen Anstieg der (unbezahlten) Überstunden gesehen werden und deutet darauf hin, dass es keinen Rückgang im Arbeitsvolumen gab (vgl. Bonin et al. 2018). Die gute wirtschaftliche Lage hat es den Betrieben auch erleichtert, die gestiegenen Arbeitskosten anderweitig zu kompensieren. So sind z.B. die Preise in Branchen, die vom Mindestlohn überdurchschnittlich betroffen waren, auch überdurchschnittlich stark gestiegen, und Firmen waren eher bereit, auf Gewinne zu verzichten (vgl. Bruttel 2019; Bossler et al. 2018). Es ist auch anzunehmen, dass Firmen niederschwellige Maßnahmen zur Effizienzsteigerung umgesetzt haben (z.B. interne Reorganisation von Arbeitsabläufen), um die Arbeitsproduktivität zu erhöhen.

#### **NACH WIE VOR ERHALTEN (ZU) VIELE ANSPRUCHSBERECHTIGTE DEN MINDESTLOHN NICHT**

Ein weiterer wichtiger Anpassungsmechanismus ist die Umgehung des Mindestlohns. Obwohl der Mindestlohn eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz erfährt, ist es relativ unstrittig, dass ihn auch fünf Jahre nach seiner Einführung nicht alle Anspruchsberechtigten erhalten. Das ist nicht nur aus gesellschaftspolitischer Sicht abzulehnen, sondern erschwert auch die Interpretation der oben berichteten kausalen Effekte. Wenn viele Unternehmen den Mindestlohn de facto gar nicht zahlen (müssen), steigt auch deren Lohnsumme nicht, so dass es konsequenterweise auch nicht zu negativen Beschäftigungseffekten kommen muss. Die oben gezogenen Schlussfolgerungen sind in dieser Hinsicht daher nur bedingt aussagekräftig. Will man den Umfang dieser Nicht-Einhaltung (»Non-Compliance«) beziffern, steht man vor dem Problem, welche Daten dafür heranzuziehen sind. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit sind dafür nur bedingt geeignet, da hier keine Angaben zu den geleisteten Arbeitsstunden enthalten sind. Insofern muss man auf Befragungsdaten ausweichen, wobei neben dem Sozio-oekonomischen Panel (Befragung von Arbeitnehmer\*innen) hier vor allem die Verdiensterhebung (Befragung von Arbeitgeber\*innen) und die nachfolgenden Verdiensterhebungen relevant sind. Die Vor- und Nachteile lassen sich folgendermaßen

ßen kurz zusammenfassen (vgl. Caliendo et al. 2019 für eine ausführliche Diskussion):

In Befragungsdaten wie dem Sozio-oekonomischen Panel besteht die Gefahr, dass sich Befragte falsch erinnern und ihren Monatslohn und ihre Arbeitsstunden ungenau angeben, so dass es zu einer unpräzisen Berechnung des Stundenlohns kommen kann. Gleichzeitig bieten solche Datenquellen aber auch die einzige Chance, etwaige unbezahlte Überstunden zu erfassen. Auf der anderen Seite steht die Verdienststrukturerhebung (Pflichtbefragung von 60 000 Firmen mit 1 Mio. Arbeitnehmer\*innen), bei der die tatsächlichen Lohnsummen und Arbeitsstunden auf Basis der Lohnbuchhaltung erfasst werden. Diese Angaben sind potenziell genauer, schließen aber die Messung unbezahlter Mehrarbeit als mögliche Umgehungsstrategie de facto aus. Unstrittig in beiden Datenquellen ist allerdings, dass es auch im Jahr 2017 anspruchsberechtigte Personen gab, die nicht entsprechend dem Mindestlohn entlohnt wurden. Neuere Berechnungen auf Basis des SOEP gehen von etwa 1,3 Mio. Betroffenen in Hauptbeschäftigung (und 500 000 in einer Nebentätigkeit) aus, die 2017 unterhalb des gültigen Mindestlohns entlohnt wurden (vgl. Fedorets et al. 2019). Im Vergleich hierzu kommen Berechnungen mit der Verdiensterhebung auf etwa 830 000 Jobs, die im April 2017 unterhalb des Mindestlohns vergütet wurden, und eine größere Anzahl, die genau mit dem Mindestlohn entlohnt wurde (vgl. Kann 2018). Das tatsächliche Ausmaß (ohne Messfehler, aber inklusive Berücksichtigung von unbezahlter Mehrarbeit) lässt sich nicht mit Sicherheit bestimmen, die beiden Schätzungen können aber als Unter- und Obergrenze herangezogen werden. Insofern geht es nicht um die Frage ob, sondern in welchem Ausmaß eine Nicht-Einhaltung stattfindet.

### **DIE ZAHL DER TRANSFEREMPFÄNGER UND DAS ARMUTSRISIKO SIND NICHT GESUNKEN**

Vor allem die oben angesprochene Reduzierung der Arbeitszeit führt dazu, dass sich die Erhöhungen im Stundenlohn nur zu einem geringeren Teil im Bruttomonatseinkommen widerspiegeln. So weisen die Daten des Statistischen Bundesamtes für den Zeitraum von 2014 bis 2016 eine Zunahme des mittleren Stundenlohns um 14% aus, während der Monatslohn in diesen zwei Jahren nur um 4% gestiegen ist (vgl. Mindestlohnkommission 2018). Kausalanalysen auf Basis des SOEP zeigen in der Zweijahresbetrachtung, dass sich das Monatseinkommen in Folge der Mindestlohneinführung um knapp 7% erhöht hat, was in der relevanten Gruppe einem Anstieg von etwa 50 Euro pro Monat entspricht (vgl. Burauel et al. 2018). In Zukunft wird noch stärker zu untersuchen sein, inwieweit sich der Mindestlohn auch auf die Nettoeinkommensverteilung auswirkt und damit zu einer Verringerung der Lohnungleichheit beitragen kann. Der absolut gesehen geringe Anstieg im Bruttomonats-

einkommen reduziert auch die Hoffnungen, dass der Mindestlohn ein geeignetes Mittel ist, um Personen aus dem Transferbezug heraus zu helfen, z.B. um die Zahl der sogenannten »Aufstocker« zu reduzieren, die trotz Beschäftigung noch Anspruch auf zusätzliche SGB-II-Leistungen haben. Während es deskriptiv zu einem leichten Rückgang im Transferbezug kam, kann dieser Effekt in kausalen Studien eher nicht bestätigt werden (vgl. z.B. Bruckmeier und Becker 2018). Das liegt u.a. daran, dass der ergänzende Arbeitslosengeld-II-Bezug vor allem aus der häufig relativ geringen Wochenarbeitszeit sowie der Zahl nicht erwerbstätiger Haushaltsmitglieder (zumeist Kinder) resultiert (vgl. Mindestlohnkommission 2018) und nicht primär durch die niedrigen Löhne bedingt ist.

Im Hinblick auf das Armutsrisiko zeigt sich ein ähnliches Muster. Auch hier ist der Mindestlohn nur begrenzt geeignet, die Armutsrisiken zu reduzieren. Ein Haushalt gilt als armutsgefährdet, wenn das (bedarfsgewichtete) zur Verfügung stehende Einkommen unter 60% des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung liegt. Im Jahr 2014 waren allerdings nur 23% aller armutsgefährdeten Personen beschäftigt. Nur diese hätten potenziell vom erhöhten Mindestlohn profitieren können (vgl. Bruttel 2019). Diese Befunde decken sich im Wesentlichen mit der internationalen Evidenz, die zeigt, dass Mindestlöhne als Maßnahme zur Bekämpfung von Armut nur bedingt hilfreich sind (vgl. Neumark 2018). Bei den vom Mindestlohn profitierenden Beschäftigten handelt es sich nicht selten um Personen aus Haushalten mit mittleren bis höheren Einkommen. Dadurch kann sich die Ungleichheit der Haushaltseinkommen sogar noch verstärken, während die tatsächlich armutsgefährdeten Haushalte nicht erreicht werden, z.B. wenn alleinerziehende Eltern aufgrund familiärer Verpflichtungen gar nicht in der Lage sind, mehr Arbeitsstunden anzubieten, um von dem höheren Mindestlohn zu profitieren. Die Effekte des Mindestlohns in Deutschland im Haushaltskontext wurden bisher noch nicht ausführlich untersucht. Die Diskussion macht aber deutlich, dass dies für eine umfassende Bewertung notwendig ist. Erste deskriptive Analysen deuten aber nicht darauf hin, dass hier mit größeren Effekten zu rechnen ist.

### **DER MINDESTLOHN IST (IN VIELEN STÄDTEN) NICHT EXISTENZSICHERND, ALTERSARMUT VORPROGRAMMIERT**

Auch die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit konnte durch die Einführung des Mindestlohns bisher nicht erreicht werden. Das betrifft sowohl das aktuelle Arbeitsleben als auch die daraus resultierenden Rentenansprüche. Fokussiert man der Einfachheit halber auf Single-Haushalte ohne Kinder, zeigen Untersuchungen, dass in vielen deutschen Großstädten ein höherer Mindestlohn notwendig wäre, um ein Einkommen oberhalb der Aufstockungsschwelle zu erzielen (vgl. Herzog et al.

2018). Legt man eine 40-Stunden-Woche zugrunde, trifft dies auf 15 der 20 größten Städte zu. Die großen Unterschiede in den Lebenshaltungskosten (vor allem Miete) führen dazu, dass z.B. in München ein Lohn von 12,03 Euro notwendig wäre, während in Leipzig 7,99 Euro reichen würden. Aus dem Mindestlohn resultiert auch keine existenzsichernde Rente. Schulten und Pusch (2019) weisen auf Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums hin, nach denen ein Mindestlohn von 12,63 Euro notwendig wäre, um bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden pro Woche und 45 Beitragsjahren einen Rentenanspruch oberhalb der Grundsicherung zu ermöglichen. Der gegenwärtige Mindestlohn von 9,35 Euro reicht also nicht aus, um perspektivisch Altersarmut zu vermeiden. Das ist nicht ganz überraschend und betrifft einen weitaus größeren Teil der Bevölkerung, als die 4 Mio. Erwerbstätigen, die im Jahr 2014 weniger als 8,50 Euro verdient hatten. So lag z.B. die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle von etwa 11 Euro – also einem Bruttostundenlohn der geringer als zwei Drittel des Medianlohns aller Beschäftigten ist – im Jahr 2017 bei etwa 9 Millionen. Der Anteil der Niedrigeinkommensbezieher\*innen ist seit etwa zehn Jahren bei rund einem Viertel gleichgeblieben und wurde durch den Mindestlohn nicht gesenkt, auch wenn die Löhne im Niedrigeinkommenssektor gestiegen sind (vgl. Grabka und Schröder 2019).

### **WAS PASSIERT, WENN SICH DIE KONJUNKTURELLE LAGE VERSCHLECHTERT?**

Die gute wirtschaftliche Lage hat es den Betrieben bisher erleichtert, die durch den Mindestlohn gestiegenen Arbeitskosten anderweitig zu kompensieren (siehe oben). Mittel- und langfristig stellt sich dann die Frage, inwieweit es zu einer Substitution durch höher qualifizierte Arbeitnehmer\*innen oder Kapital (arbeitsparende Technologien) kommt. Diese Punkte wurden in den bisherigen Studien nur bedingt abgebildet und gewinnen zusätzlich an Bedeutung, sobald es zu einer Eintrübung der konjunkturellen Lage kommt, wie es im Jahr 2020 zu erwarten ist. Ein steigender Kostendruck und ausbleibende Aufträge könnten in Unternehmen zu stärkeren Anpassungsreaktionen als bisher führen. Es ist zu vermuten, dass sich dann negative Beschäftigungswirkungen in Regionen mit unterdurchschnittlicher Wachstumsdynamik ausgeprägter entfalten und insbesondere Beschäftigungsgruppen, für die der Mindestlohn besondere Bedeutung hat, wie z.B. Geringqualifizierte, davon betroffen sein werden. Die internationale Evidenz zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen wird durchaus kontrovers diskutiert. Jedoch zeigen Studien, die sich speziell mit den Auswirkungen für die am geringsten qualifizierten – und damit am stärksten betroffenen – Arbeitnehmer\*innen beschäftigen, recht deutlich, dass Mindestlöhne die Arbeitsnach-

frage für diese Gruppe reduzieren (vgl. Clemens und Wither 2018). Insofern kann es zu Situationen kommen, in denen zwar einige Arbeitnehmer\*innen von höheren Stundenlöhnen profitieren, andere aber den Verlust ihres Arbeitsplatzes hinnehmen müssen. Das wiederum erhöht langfristig das Armutsrisiko deutlich. Dies gilt umso mehr, da Geringqualifizierte auch überdurchschnittlich oft langzeitarbeitslos werden. In diesem Zusammenhang ist auch interessant, auf die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu schauen. Für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmer\*innen, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos waren, kann der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung ausgesetzt werden (um ihnen so gegebenenfalls einen leichteren Einstieg zu ermöglichen). Es zeigt sich aber, dass diese Ausnahmeregelung nur selten genutzt wird. Nur 1% der Firmen im IAB-Betriebspanel gab 2015 an, aufgrund des Mindestlohns verstärkt Personen eingestellt zu haben, die unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden können (vgl. Bellmann et al. 2016). Auch weitere kausalanalytische Studien verdeutlichen, dass sich die Einstellungswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen durch die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn nicht erhöht hat (vgl. Umkehrer und vom Berge 2019).

### **EINIGES ERREICHT, VIELES ABER AUCH NICHT! WAS IST JETZT ZU TUN?**

Basierend auf diesen Ergebnissen, kann festgehalten werden, dass die Einführung des Mindestlohns den Stundenlohn für einen Großteil der anspruchsberechtigten Empfänger\*innen teilweise deutlich erhöht hat. Die Beschäftigung hat darunter bisher nur wenig gelitten. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass die Durchsetzung der Mindestlohngesetzgebung noch nicht vollständig gelungen ist. Eine Reihe der angestrebten Ziele – wie z.B. die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbsarbeit und die Verringerung von Armutsrisiko oder Transferbezug – wurden noch nicht erreicht und es ist auch fraglich, ob der Mindestlohn hierfür generell ein geeignetes Instrument darstellt. Insofern stellt sich die Frage, welche Maßnahmen in Zukunft erforderlich sind, im Rahmen der Mindestlohngesetzgebung und darüber hinaus.

### **Mindestlohn für alle! Bessere gesetzliche Regelungen zur Arbeitszeiterfassung**

Im Rahmen der Mindestlohngesetzgebung gilt es zuvorderst den Mindestlohn nun auch für alle anspruchsberechtigten Beschäftigten durchzusetzen. Die Umsetzung des EuGH-Urteils zur Arbeitszeiterfassung aus dem Mai 2019, nach dem Regelungen für eine verbindliche Messung der täglich geleisteten Arbeitszeit geschaffen werden müssen, kann ein erster Schritt in diese Richtung sein. Wichtig bei der Umsetzung wird sein, dass es eine beidseitig bestätigte

Dokumentationspflicht geben wird, die neben der genauen Erfassung der bezahlten Arbeitszeit auch unbezahlte Überstunden in den Blick nimmt. Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung belegen z.B., dass etwa 45% der im dritten Quartal 2019 geleisteten Überstunden unbezahlt waren. Eine bessere Dokumentation der Arbeitszeit wird auch dabei helfen, zukünftige Evaluationsstudien zu verbessern und präzisere Aussagen zu den Wirkungen des Mindestlohns (und anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) zu erlauben. Die vielfach beklagte geringe Kontrollintensität seitens der Zollbehörden und die relativ niedrigen Strafen für Verstöße gegen die Mindestlohngesetzgebung sind weitere Stellschrauben, an denen gedreht werden kann. Der Mindestlohn ist gesellschaftlich akzeptiert und sollte nun auch vollumfänglich umgesetzt werden.

### Regionale Experimente wagen und Variation zulassen

Ganz unabhängig von der konjunkturell unsicheren Lage, bergen die aktuell politisch diskutierten ad hoc Erhöhungen des Mindestlohns die Gefahr, dass sie sich nachteilig auf die bisher eher positiv verlaufene Beschäftigungsentwicklung auswirken könnten. Die Eingriffstiefe war bei der Einführung des Mindestlohns im internationalen Vergleich schon relativ hoch (etwa 4 Mio. Beschäftigte haben weniger als 8,50 Euro verdient), wäre aber bei einem bundesweiten Mindestlohn von z.B. 12 Euro deutlich höher (etwa 11 Mio. Beschäftigte oder 30%). Stattdessen wäre es angebracht, über regional differenzierte Mindestlöhne nachzudenken – z.B. in Form von Experimentierklauseln – die eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten erlauben. Während man z.B. in München für die Miete einer Wohnung mit 60 m<sup>2</sup> bei der aktuellen Lohnuntergrenze durchschnittlich etwa 130 Mindestlohnstunden arbeiten muss, sind es in Leipzig nur 45 Mindestlohnarbeitsstunden. Eine regionale Variation in der Höhe des Mindestlohns, mit einer bundesweit geltenden Untergrenze, könnte ein Mittel sein, um dies zu berücksichtigen und zunächst Erfahrungen in Bezug auf die Beschäftigungswirkungen von höheren Mindestlöhnen zu sammeln. Regionale Mindestlöhne sind z.B. auch in den Vereinigten Staaten üblich, wo die landesweit gültige Untergrenze 7,25 US-Dollar beträgt (und z.B. in Alabama Anwendung findet), während Bundesstaaten (z.B. Washington mit 13,50 US-Dollar) und auch einzelne Städte (z.B. Seattle mit bis zu 16 US-Dollar für größere Unternehmen) davon abweichen können.

### Steuerzuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher\*innen, gezielte Förderung

Blickt man über den Rand der Mindestlohngesetzgebung hinaus, bieten sich aber auch andere Maßnahmen an, um gezielt Arbeitsanreize zu setzen und

das Armutsrisiko zu verringern. Während für Single-Haushalte ohne Kinder auch Steuerentlastungen relevant sein können (ein zum Mindestlohn Vollzeit arbeitender Single zahlt etwa 90 Euro im Monat an Einkommenssteuer und 150 Euro in die Rentenversicherung), bieten sich für Haushalte mit Kindern andere Maßnahmen an. Die internationalen Erfahrungen mit Steuerzuschüssen für Niedrigeinkommensbezieher\*innen (*Earned Income Tax Credit*) sind dabei insbesondere für gezielte Programme, die sich z.B. an alleinerziehende Mütter richten, durchweg positiv. Dabei zeigt sich, dass nicht nur der Zuschuss an sich den Familien hilft, den Armutsbereich zu verlassen, sondern es auch zu einem zusätzlichen positiven Effekt auf das Arbeitsangebot kommt, also auch mehr Arbeitsstunden angeboten werden (vgl. Neumark und Wascher 2018). Das Anbieten von mehr Arbeitsstunden (z.B. ein Wechsel von Teil- in Vollzeit) scheidet häufig aber auch an fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder falschen Anreizen im Steuer- und Transfersystem. Ein gutes Beispiel dafür sind die Transferentzugsraten für Haushalte in Hartz-IV-Bezug. Die aktuellen Hinzuverdienstregelungen machen eine Erhöhung des Arbeitsangebots in größerem Ausmaß unattraktiv, weil nur ein geringer Anteil des zusätzlich generierten Bruttoeinkommens bei ihnen verbleibt. Das sind weitere Stellschrauben, an denen gedreht werden kann.

### Produktivität der Arbeitnehmer\*innen langfristig erhöhen, in Humankapital investieren

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass selbst ein Mindestlohn von 12 Euro – der aktuell politisch diskutiert wird – nur bedingt existenzsichernd ist: Für Arbeitnehmer\*innen, die in Vollzeit arbeiten und entsprechend dem Mindestlohn entlohnt werden, ergäbe sich nach 45 Beitragsjahren ein Rentenanspruch, der aktuell unter der Grundsicherung liegen würde. Es kann also nicht das Ziel sein, Arbeitnehmer\*innen langfristig zum Mindestlohn arbeiten zu lassen. Der offensichtliche Weg, diesem Dilemma zu entkommen, sind dementsprechend Investitionen in das Humankapital der Arbeitnehmer\*innen, im Idealfall schon zu Beginn, aber auch während ihrer Arbeitsmarktkarriere, z.B. durch bessere Anreize für Fort- und Weiterbildungen. Dabei ist zu bedenken, dass geringqualifizierte Personen aktuell weniger häufig an Weiterbildungsmaßnahmen partizipieren (können) als besser qualifizierte. Deshalb wird eine gezielte Informations- und Anreizpolitik notwendig sein, um diese Gruppe zu erreichen.

Die Diskussion macht deutlich, dass es fünf Jahre nach der Einführung des Mindestlohns politischen Handlungsbedarf gibt. Dies gilt sowohl innerhalb der Mindestlohngesetzgebung, z.B. in Bezug auf die Durchsetzung für alle Anspruchsberechtigten oder die Öffnung für regionale Variation, aber auch darü-

ber hinaus. Die langfristige Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbsarbeit und die Verringerung des Armutsrisikos wird nicht ohne begleitende Maßnahmen in anderen Bereichen erreicht werden.

## LITERATUR

Bellmann, L., M. Bossler, M. Dütsch, H. Gerner und C. Ohlert (2016), »Folgen des Mindestlohns in Deutschland. Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen«, *IAB-Kurzbericht* 18, Nürnberg.

Bonin, H., I. Isphording, A. Krause, A. Lichter, N. Pestel, U. Rinne, M. Caliendo, C. Obst, M. Preuss, C. Schröder und M. 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.

Bossler, M. und H.D. Gerner (2019), »Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishmentlevel micro data«, *Industrial and Labor Relations Review*, im Erscheinen.

Bruckmeier, K. und S. Becker (2018), *Auswirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bruttel, O. (2019), »The effects of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence«, *Journal for Labour Market Research* 53(10), 1–13.

Bruttel, O., A. Baumann und M. Dütsch (2019), »Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(3), 237–253.

Burauel, P., M. Grabka, C. Schröder, M. Caliendo, C. Obst und M. Preuss (2018), *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo, Berlin.

Caliendo, M., A. Fedorets, M. Preuß, C. Schröder und L. Wittbrodt (2018), »The short-run employment effects of the German minimum wage reform«, *Labour Economics*, Volume 53, 46–62.

Caliendo, M., C. Schröder und L. Wittbrodt (2019), »The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany – An Overview«, *German Economic Review* 20(3), 257–292.

Clemens, J. und M. Wither (2018), »The Minimum Wage and the Great Recession: Evidence of Effects on the Employment and Income Trajectories of Low-Skilled Workers«, *Journal of Public Economics* 170, 53–67.

Fedorets, A., M. Grabka und C. Schröder (2019), »Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht«, *DIW Wochenbericht* (28) 483–491.

Grabka, M. und C. Schröder (2019), »Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen«, *DIW Wochenbericht* (14), 249–257.

Herzog-Stein, A., M. Lübker, T. Pusch, T. Schulten und A. Watt (2018), *Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission*, WSI Policy Brief 24, Düsseldorf.

Kann, K. (2018), »Der Einfluss des Mindestlohns auf die Verdienstruktur«, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 5, 44–56.

Knabe, A., R. Schöb und M. Thum, Marcel (2014), »Der flächendeckende Mindestlohn«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 133–157.

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

Neumark, D. (2018), »Employment effects of minimum wages«, *IZA World of Labor* (6), bonn.

Neumark, D. und W. Wascher (2011), »Does a higher minimum wage enhance the effectiveness of the Earned Income Tax Credit?«, *Industrial and Labor Relations Review* 64(4), 712–746.

Schulten, T. und T. Pusch (2019): »Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven«, *Wirtschaftsdienst* 99, 335–339.

Umkehrer, M. und P. vom Berge (2019), »Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany«, *ILR Review*, im Erscheinen.

Vom Berge, P. und E. Weber (2017), »Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen«, *IAB-Kurzbericht* (11), Nürnberg.