

WIRTSCHAFT VERSTEHEN, ZUKUNFT GESTALTEN

Beiträge zum Jubiläum des Vereins für Socialpolitik

13

Mario Bossler und Bernd Fitzenberger
*„Hat die Einführung des gesetzlichen
Mindestlohns in Deutschland zu einem
Rückgang der Beschäftigung geführt?“*

Dr. Mario Bossler leitet die AG Mindestlohn am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und ist Vertretungsprofessor für Arbeitsmarktforschung an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Prof. Bernd Fitzenberger, PhD, ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und Professor für Quantitative Arbeitsökonomik an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Im Jahr 2023 begeht der Verein für Socialpolitik e.V. das 150. Jubiläum seiner Gründung. Der Verein für Socialpolitik ist die mit Abstand größte Vereinigung von Ökonominen und Ökonomen im deutschsprachigen Raum. Seit 1873 fördert der Verein wissenschaftliche Forschung, um zur Lösung von wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen beizutragen. Vor diesem Hintergrund hat der Verein für Socialpolitik in Kooperation mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) renommierte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gebeten, anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen, welchen Beitrag ökonomische Forschung zur Lösung drängender gesamtgesellschaftlicher Fragen leistet. Diese Beiträge liegen als Texte und zum Teil als Video vor und sind auf den Webseiten des BMWK und des Vereins für Socialpolitik zugänglich. Die Inhalte werden allein von den Autorinnen und Autoren verantwortet und entsprechen nicht notwendigerweise der Position des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Impressum

Verein für Socialpolitik e.V.
Mohrenstraße 59
10117 Berlin

Stand
Juli 2023

13 Mario Bossler und Bernd Fitzenberger

„Hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zu einem Rückgang der Beschäftigung geführt?“

Zusammenfassung

Unter Ökonominnen und Ökonomen wurde die Beschäftigungswirkung des gesetzlichen Mindestlohns vor der Einführung im Jahr 2015 kontrovers diskutiert. Viele befürchteten einen deutlichen Verlust von Beschäftigungsverhältnissen. Arbeitsplätze gehen verloren, wenn der Mindestlohn höher ist als das, was Beschäftigte erwirtschaften, also ihre Produktivität übersteigt. Wenn dagegen die vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten zuvor unterhalb ihrer Produktivität entlohnt wurden (etwa weil die Arbeitgeber die Macht hatten,

den Lohn festzulegen), wären von einem moderaten Mindestlohn keine Beschäftigungsverluste zu erwarten. Eine weitere Möglichkeit ist, dass sie zwar in ihrem bisherigen Beschäftigungsverhältnis nicht mehr genug erwirtschaften, aber in anderen Betrieben produktiver eingesetzt werden können, bei denen ein bislang ungedeckter Arbeitskräftebedarf besteht. Dadurch könnte eine negative Beschäftigungswirkung des Mindestlohns abgeschwächt oder ganz vermieden werden.

Schlüsselbegriffe:

Mindestlohn

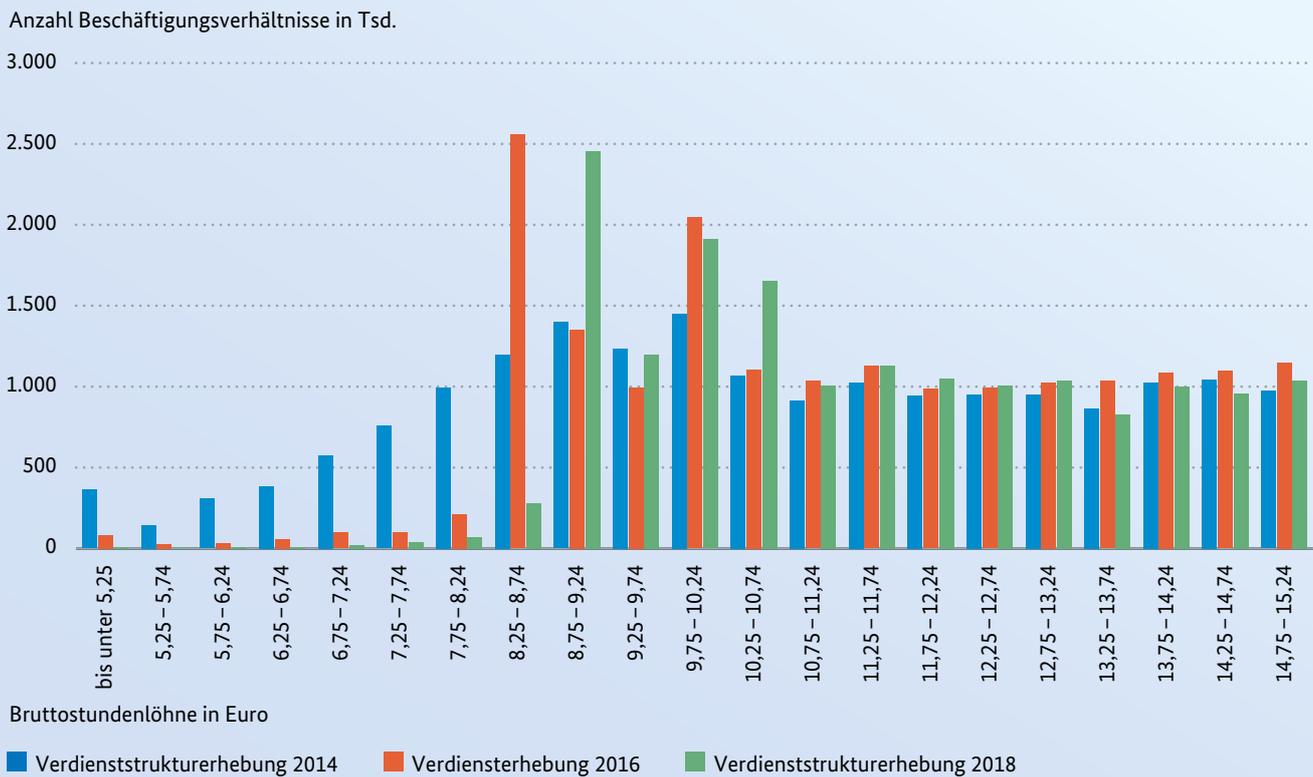
Theorie

Beschäftigungseffekte

Lohneffekte

Stundeneffekte

Abb. 1: Verteilung der Bruttostundenlöhne vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns



Quelle: Mindestlohnkommission (2020), Abb. 2.4.

Mindestlöhne in Deutschland

Deutschland hatte lange Zeit keinen gesetzlichen Mindestlohn, weil hierzulande Löhne in der Regel in Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften festgelegt wurden. Traditionell hat ein Großteil der Betriebe in Deutschland nach Tarif bezahlt oder sich zumindest daran orientiert. Die abnehmende Bindung an Tariflöhne und der Anstieg der Lohnungleichheit, sowie anfangs die Konkurrenz durch ausländische Arbeitskräfte, die nicht nach Tariflöhnen entlohnt wurden, führte, beginnend 1997 im Bauhauptgewerbe, zur Einführung von Mindestlöhnen in einzelnen Branchen (Doerr/Fitzenberger 2016).

2015 wurde zusätzlich der gesetzliche Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt, der bis 2021 in kleinen Schritten auf 9,60 Euro erhöht wurde. Im Jahr 2022 erfolgte in mehreren Schritten eine starke Erhöhung auf 12 Euro pro Stunde.

Beschäftigungseffekte theoretisch nicht eindeutig

Theoretisch fragen Firmen zusätzliche Arbeitskräfte nach, solange diese höhere Erträge erwirtschaften, als sie kosten. Die Beschäftigung einer zusätzlichen Arbeitskraft muss also für die Firmen wirtschaftlich sein und darf nicht zu Verlusten füh-

ren. Müssen Firmen durch die Einführung eines Mindestlohns einen höheren Lohn zahlen, können die Lohnkosten für einige Arbeitskräfte über deren Produktivität hinaus ansteigen. In diesem Fall wäre es für die Firma nicht mehr rentabel, alle Arbeitskräfte weiter zu beschäftigen: Der Mindestlohn führte zu einem Rückgang der Beschäftigung dergestalt, dass Arbeitsplätze abgebaut oder die Arbeitsstunden reduziert würden.

Gegenüber dieser Überlegung ist jedoch kritisch einzuwenden, dass Firmen tatsächlich häufig die Löhne einseitig festsetzen und damit die Beschäftigten unterhalb ihrer Produktivität entlohnen können: Firmen können Marktmacht ausüben. Eine solche Marktmacht entsteht unter anderem dadurch, dass die Arbeitssuchenden nur einer kleinen Anzahl an Firmen gegenüberstehen. Auch Beschäftigte haben es deswegen nicht so einfach, einen neuen Job mit höherer Bezahlung zu finden. Firmen können dies nutzen, um Löhne unter die Produktivität ihrer Beschäftigten zu drücken. Ein Mindestlohn kann dieser Lohnsetzungsmacht entgegenwirken und, falls hinreichend moderat, die Beschäftigung sogar erhöhen. Zudem kann ein Mindestlohn bewirken, dass Beschäftigte zwar von weniger produktiven Firmen entlassen werden, dann aber in produktivere Betriebe mit einer höheren Entlohnung wechseln. Ohne den Mindestlohn wäre dies nicht – oder langsamer – passiert, weil ein Wechsel des Arbeitsplatzes für Beschäftigte kurzfristig mit Anpassungen, Kosten und Unsicherheit verbunden sein kann.

Prognosen vor der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015

Die theoretischen Überlegungen erlauben es nicht, die Beschäftigungswirkung des Mindestlohns ein-

deutig vorherzusagen. Während die Arbeitsnachfragetheorie einen negativen Zusammenhang zwischen der Lohnhöhe und der Beschäftigung vorhersagt, weil einige Beschäftigungsverhältnisse nicht mehr rentabel sind, ist das Ausmaß dieses Zusammenhangs schwierig zu bestimmen. Inwiefern die Firmen ihre Beschäftigung reduzieren, hängt von vielen Faktoren ab, beispielsweise davon, ob Firmen als alternative Reaktion die höheren Lohnkosten an die Konsumenten in Form höherer Preise weitergeben können. Das Ausmaß der Beschäftigungsreaktion muss deshalb empirisch aus beobachteten Daten bestimmt werden.

Die viel beachtete Prognose von Knabe u. a. (2014) hatte den Anspruch, eine empirisch ermittelte Reaktion der Arbeitsnachfrage der Firmen auf eine Lohnerhöhung zu verwenden. Auf dieser Basis ergab sich ein vorhergesagter Beschäftigungsverlust der Einführung des Mindestlohns 2015 in Höhe von rund 900.000 Jobs. Nach der Mindestlohneinführung zeigte sich in mehreren Studien, dass die Prognose deutlich zu pessimistisch war, und es erfolgte eine kritische Überprüfung ihrer Prämissen. Die von Knabe u. a. (2014) unterstellten negativen Beschäftigungseffekte waren deutlich größer als die in den Evaluationen von Mindestlöhnen in den USA ermittelten Werte (Bruttel 2019). Die verwendeten Annahmen könnten also für die Gruppe der Mindestlohnbeschäftigten unzutreffend sein, weil beispielsweise Firmen im Niedriglohnbereich eher Lohnerhöhungen verkraften als andere. Oder aber die unterstellten Zusammenhänge sind gar generell überschätzt.

Inzwischen konnten mehrere Gründe für die Überschätzung der Beschäftigungsverluste identifiziert werden. Erstens fiel der loohnerhöhende Effekt des Mindestlohns nur etwa halb so hoch aus wie von Knabe u. a. (2014) angenommen, was zum einen daran liegen kann, dass der Mindestlohn häufig

umgangen wurde, und zum anderen daran, dass der tatsächliche Lohnanstieg überschätzt wird, wenn man sich auf Daten aus Befragungen stützt. Zweitens scheinen die negativen Arbeitsnachfrageeffekte insbesondere für die von Mindestlohn besonders stark betroffenen Beschäftigungsformen der Teilzeit- und Minijob-Beschäftigung zu hoch angesetzt. Drittens fallen Beschäftigungseffekte bei der durch die boomende Wirtschaft bestehenden Arbeitskräfteknappheit niedriger aus, weil entlassene Personen leichter in anderen Firmen unterkommen. Zusammengenommen können diese Punkte fast vollständig die Diskrepanz zwischen den Prognosen von Knabe u. a. (2014) und den tatsächlichen Beschäftigungswirkungen erklären.

Empirische Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns

Angesichts der theoretischen Uneindeutigkeit der Wirkungen eines Mindestlohns stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Arbeitgeber tatsächlich ihre Arbeitsnachfrage verringerten. Zur Beantwortung dieser Frage können letztlich nur empirische Ergebnisse auf Basis von Beobachtungsdaten herangezogen werden. Ohne eine Evaluation der Effekte auf Löhne und Beschäftigung kann keine Beurteilung der Mindestlohnwirkungen erfolgen. Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurde – einer Forderung aus der Wissenschaft entsprechend – eine Mindestlohnkommission eingeführt, der die Aufgabe der wissenschaftlich unabhängigen empirischen Begleitforschung obliegt. Zudem macht die Kommission Vorschläge für die regelmäßigen Erhöhungen des Mindestlohns, denen die Bundesregierung bei allen Erhöhungsschritten bis vor der letzten Erhöhung am 1. Oktober 2022 gefolgt ist.

Die empirische Herausforderung besteht in der Isolation der kausalen Wirkung des Mindestlohns, die am Beispiel Beschäftigung durch folgende Frage beschrieben wird: *Wie hat sich die Beschäftigung durch den Mindestlohn entwickelt im Vergleich zur kontrafaktischen (nicht beobachteten) Situation, in der der Mindestlohn nicht eingeführt (oder erhöht) worden wäre.* Es geht also um den Unterschied zwischen der Entwicklung mit und ohne Mindestlohn, sprich: sämtliche Einflüsse auf die Beschäftigung, die auch ohne den Mindestlohn eingetreten wären, müssen herausgerechnet werden. Dies ist für die Beurteilung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 von besonderem Interesse, weil trotz der positiven Entwicklung der aggregierten Gesamtbeschäftigung in Deutschland die Entwicklung möglicherweise noch besser hätte ausfallen können, wäre der Mindestlohn nicht eingeführt worden. In einem solchen Fall müsste trotz Beschäftigungszuwächsen von einem negativen Beschäftigungseffekt des Mindestlohns gesprochen werden.

Die Wirkung eines Mindestlohns wird meist mit einem Vergleichsgruppenansatz statistisch ermittelt. Seit den 1990er Jahren wurde dieser Ansatz intensiv genutzt, insbesondere nachdem eine Studie von Card und Krueger (1994)¹ damit in der Analyse des Mindestlohns in New Jersey (USA) große Beachtung erfuhr. In der Studie werden Schnellrestaurants im Bundesstaat New Jersey, wo der Mindestlohn erhöht wurde, mit Schnellrestaurants im benachbarten Pennsylvania verglichen, wo der Mindestlohn unverändert blieb. Es erfolgt ein Vergleich der Veränderungen nach der Mindestlohn-erhöhung zwischen einer sogenannten Behandlungsgruppe von Betroffenen (in New Jersey) und einer Vergleichsgruppe von Nichtbetroffenen (in Pennsylvania). Die Vergleichsgruppe zeigt auf, wie

1 David Card wurde unter anderem für diese Studie 2021 der Nobelpreis in Wirtschaftswissenschaften verliehen.

sich die Behandlungsgruppe entwickelt hätte, wäre der Mindestlohn nicht angehoben worden.

Demgegenüber konnte sich die Mindestlohnforschung in Deutschland nicht auf einen Vergleich in regionaler Nachbarschaft beziehen, da sowohl die Branchenmindestlöhne als auch der gesetzliche Mindestlohn jeweils flächendeckend in Deutschland eingeführt wurden – wenn man von Ost-West-Unterschieden in den Branchenmindestlöhnen absieht (Doerr/Fitzenberger 2016).

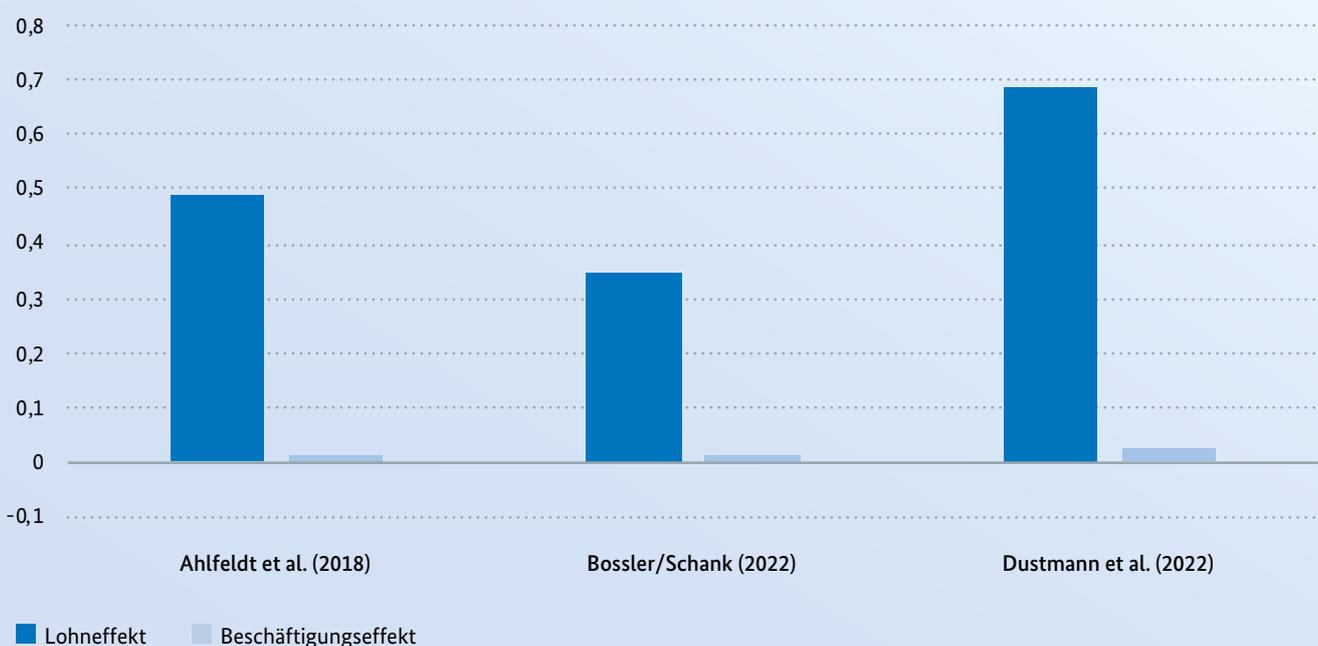
Als erste Evaluationsstudie eines Branchenmindestlohns in Deutschland verwenden König/Möller (2008) einen alternativen Vergleichsgruppenansatz, mit ursprünglich unter dem Mindestlohn entlohn-

ten Beschäftigten als Behandlungsgruppe und den etwas über dem Mindestlohn entlohnnten Beschäftigten als Vergleichsgruppe. Die Beschäftigungseffekte unterscheiden sich zwischen Ostdeutschland (leicht negativ) und Westdeutschland (leicht positiv). Das ist ein plausibler Befund, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Mindestlohn in Westdeutschland relativ zur bisherigen Entlohnung moderater als in Ostdeutschland ausfiel.

Vorbild für weitere Evaluationsstudien ist die Studie von Card (1992), die unterschiedlich stark vom Mindestlohn betroffene Regionen vergleicht. Aufgrund von Strukturunterschieden (bspw. hinsichtlich der Industriestruktur, der Qualifikation der Erwerbspersonen oder auch im Preisniveau)

Abb. 2: Lohn- und Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns 2015 für die vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten

Anstieg relativ zu den nicht vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Börschlein/Bossler (2019).

unterscheidet sich das Lohnniveau zwischen den Regionen, weshalb diese unterschiedlich von einem Mindestlohn betroffen sind, auch wenn der Mindestlohn deutschlandweit einheitlich ist. Regionen mit einem hohen Anteil vom Mindestlohn betroffener Beschäftigungsverhältnisse bilden dann die Behandlungsgruppe, Regionen mit einem niedrigen Anteil die Vergleichsgruppe. Hierfür berücksichtigen einige Evaluationsstudien auch die Betroffenheit von Betrieben oder Branchen. Überwiegend zeigen die Evaluationen der Branchenmindestlöhne keine oder sehr geringe negative Beschäftigungseffekte (Doerr/Fitzenberger 2016). Stärkere negative Effekte zeigen sich in Einzelfällen bei sehr hoher Betroffenheit.

Die Evaluationen des gesetzlichen Mindestlohns 2015 verwenden ebenfalls die Mindestlohnbetroffenheit als Behandlungsstärke. Abbildung 2 beschreibt Ergebnisse aus drei aktuellen Studien. Obwohl unterschiedliche Datenquellen zur Definition der regionalen Betroffenheit von Mindestlohn verwendet werden, zeigt sich das gleiche Muster: Der Mindestlohn hatte eine positive Lohnwirkung und keinen statistisch nachweisbaren Effekt auf die Gesamtbeschäftigung.

Weitere Erkenntnisse sind eine Angleichung der Löhne zwischen den Regionen (Ahlfeldt u. a. 2018, Bossler/Schank 2022) und ein Rückgang der Ungleichheit in den monatlichen Arbeitseinkommen (Bossler/Schank 2022). Schließlich stellen Dustmann u. a. (2022) fest, dass einige Mindestlohnbeschäftigte zu besser entlohnenden, vermutlich produktiveren Betrieben gewechselt sind.

Zusätzlich werden die Beschäftigungseffekte auf der Regionalebene, auf der Betriebsebene oder auf der Berufsebene betrachtet, unter Verwendung unterschiedlicher Datensätze (Bruttel u. a. 2019,

Börschlein/Bossler 2019). Insgesamt ergeben sich allenfalls geringe negative Beschäftigungseffekte, allerdings findet sich ein Rückgang der Minijobs, die besonders häufig vom Mindestlohn betroffen waren. Das Ergebnis bedeutet jedoch nicht, dass diese Beschäftigten alle arbeitslos wurden. Vielmehr fand in nennenswertem Umfang eine Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Jobs statt. Auf Basis von Betriebsdaten zeigen Biewen u. a. (2022), dass Stundenlöhne unter dem Mindestlohn nach der Mindestlohneinführung kaum noch vorkommen und auch die Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohns sich erhöht haben. Ein negativer Effekt auf die Arbeitszeit lässt sich hier, im Gegensatz zu Ergebnissen auf Basis von Personenbefragungen (Caliendo u. a. 2019), nicht nachweisen.

Fazit

Empirisch zeigt sich, dass die Verdienste und Stundenlöhne im Niedriglohnssektor durch Mindestlöhne in Deutschland deutlich angestiegen sind. Gleichzeitig haben sich die Prognosen von drastischen Beschäftigungsverlusten bislang nicht bewahrheitet. Diese Befunde sprechen dafür, dass es Lohnsetzungsmacht der Arbeitgeber gibt. Die Ergebnisse lassen sich jedoch nicht auf eine weitere Mindestloohnerhöhung übertragen, bei der sich der Kosteneffekt in den Betrieben stärker auswirkt und die Zahl der Beschäftigten, deren Lohn die Produktivität übersteigt, höher ausfällt. Für die Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022 liegen noch keine Evaluationsergebnisse vor. Die Wirkungen jeder Mindestloohnerhöhung müssen neu empirisch überprüft werden. Die bisherige Wirkungsanalyse zu den Wirkungen von Mindestlöhnen ist zweifelsohne ein Lehrstück für eine evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland.

Literatur

Ahlfeldt, G. M., Roth, D. und Seidel, T. (2018). The regional effects of Germany's national minimum wage. *Economics Letters*, 172, 127-130.

Biewen, M., Fitzenberger, B. und Rümmele, M. (2022). Using distribution regression difference-in-differences to evaluate the effects of a minimum wage introduction on the distribution of hourly wages and hours worked. IZA Discussion Paper, No. 15534, Bonn.

Bosler, M. und Schank, T. (2022). Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction. *Journal of Labor Economics*, online first.

Caliendo, M., Wittbrodt, L. und Schröder, C. (2019). The causal effects of the minimum wage introduction in Germany – an overview. *German Economic Review*, 20(3), 257-292.

Card, D. (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, D. und Krueger, A. B. (1994). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *The American Economic Review*, 84(4), 772-793.

Dustmann, C., Lindner, A., Schönberg, U., Umkehrer, M. und Vom Berge, P. (2022). Reallocation effects of the minimum wage. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267-328.

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

König, M. und J. Möller (2008). Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 41(2-3), 327-346.

Weiterführende Literatur

Börschlein, B. und Bosler, M. (2019). Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte. IAB-Kurzbericht 24/2019, Nürnberg.

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

Doerr, A. und Fitzenberger, B. (2016). Konzeptionelle Lehren aus der ersten Evaluationsrunde der Branchenmindestlöhne in Deutschland. *Journal for Labour Market Research*, 49(4), 329-347.

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