

Hundert Tage Mindestlohn: Unternehmen unter Anpassungsdruck

Prof. Dr. Andreas Knabe, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und CESifo

Prof. Dr. Ronnie Schöb, Freie Universität Berlin, CESifo und ifo Dresden

Berlin und Magdeburg, 23. März 2015

1. Erwartungen und Befürchtungen

Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein allgemein verbindlicher Mindestlohn in Höhe von brutto 8,50 Euro je Zeitstunde. Vollzeitbeschäftigte sollen zukünftig in der Lage sein, aus eigener Kraft ein ausreichendes, existenzsicherndes Einkommen zu erzielen, und nicht mehr länger auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sein. Kritiker des Mindestlohns, zu denen wir uns zählen, verweisen auf die hohen sozialpolitischen Risiken durch einen zu befürchtenden massiven Stellenabbau, der besonders gering produktive Arbeitskräfte treffen würde. Begründet wurden diese Befürchtungen mit der großen Anzahl der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten (8,7 Prozent der Beschäftigten in den alten Bundesländern und 18,1 Prozent in den neuen Bundesländern), von denen viele, insbesondere in Ostdeutschland, hohe Lohnerhöhungen zu erwarten hätten, die die Unternehmen überfordern könnten. Für 1,3 Prozent der Vollzeitbeschäftigten in den alten Bundesländern und 4,8 Prozent der Vollzeitbeschäftigten in den neuen Bundesländern bedeutet die Einführung des Mindestlohns Lohnerhöhungen von mindestens 20 Prozent (Knabe, Schöb und Thum 2014).

2. Geben die ersten Arbeitsmarktzahlen 2015 Entwarnung?

Der Mindestlohn hatte dank der guten Konjunktur und dem robusten Arbeitsmarkt einen guten Start und die ersten Zahlen lassen nicht auf einen Beschäftigungsabbau schließen. Kann deshalb nach 100 Tagen schon Entwarnung gegeben werden? Stefan Körzell, Vorstandsmitglied des Deutschen Gewerkschaftsbundes und Mitglied der neu konstituierten Mindestlohn-Kommission, sieht schon die ersten Arbeitsmarktzahlen des Jahres 2015 als Beleg dafür, dass „der Mindestlohn keine Arbeitsplätze vernichtet, weil gerade auch in Branchen, die unter den Mindestlohn fallen, im Moment Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt

gesucht werden.“¹ Entsprechend hält er es auch für angemessen, bereits jetzt über eine Erhöhung des Mindestlohns zu debattieren.

Ein schneller substantieller Stellenabbau war jedoch von vorneherein nicht zu erwarten. Bevor Unternehmen Stellen abbauen, werden sie versuchen, mit anderen Maßnahmen mit den Folgen des Mindestlohns fertig zu werden. So mag die Thüringer Dehoga-Chefin Gudrun Münnich erst einmal aufatmen, da es bislang keine Entlassungen im Hotel- und Gaststättengewerbe gegeben hat.² Die Studie von Drescher und Buer (2015) zeigt jedoch, dass die Personalkosten in der Hotellerie von 2014 auf 2015 im Schnitt um neun Prozent und in der Gastronomie um 13 Prozent gestiegen sind, wobei der Anstieg in einigen Regionen Ostdeutschlands noch wesentlich größer ausgefallen ist. In der Hotellerie sind dabei zwei Drittel der Personalkostensteigerung, in der Gastronomie 82 Prozent auf den Mindestlohn zurückzuführen. Solche Kostensteigerung müssen die Unternehmen über kurz oder lang durch Preissteigerungen auffangen und in Abhängigkeit davon, wie die Kunden darauf reagieren, werden einige Unternehmen dadurch gezwungen werden, ihre Beschäftigung anzupassen.³

Aus einigen Branchen werden bereits weitreichendere Stellenstreichungen berichtet. Für das Taxigewerbe weist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit für Januar 2015 700 arbeitslose Taxifahrer mehr aus als im Januar 2014. Doch es wäre zu früh, das (allein) auf den Mindestlohn zu schieben. So sieht sich das Taxigewerbe einer wachsenden Konkurrenz durch Mietwagen und Carsharing gegenüber, die ebenfalls für den Anstieg der arbeitslos gemeldeten Taxifahrer verantwortlich sein könnte. Allerdings verweist eine andere Entwicklung auf die schädliche Wirkung des Mindestlohns im Taxigewerbe. Wenn größere Taxiunternehmen, wie die Taxi-Zentrale in Göttingen,⁴ Taxikonzessionen abstoßen und diese von Einzelpersonen aufgekauft werden, so verlagert sich die Arbeit von abhängig Beschäftigten, die Anspruch auf den Mindestlohn haben, auf Selbständige, die selbst nicht vom Mindestlohn betroffen sind.

Einzelfälle umfangreicherer Stellenstreichungen, die schnell Schule machen könnten, werden seit Anfang des Jahres immer wieder in den Medien aufgegriffen. So hat etwa die Stendaler Landbäckerei, ein mittelständisches Unternehmen mit 20 Millionen Euro Jahresumsatz und über 600 Mitarbeitern, 100 von 128 Aushilfen entlassen, um nicht dazu gezwungen zu werden, nach Einführung des Mindestlohns den Fachkräften – um den

¹ Deutschlandfunk, Interview vom 27.2.2015.

² Thüringer Allgemeine vom 10. März 2015: *Mindestlohn im Gastgewerbe: Dramen bleiben bislang aus.*

³ Neumark und Wascher (2008, S. 63-65) diskutieren die theoretischen Gründe für zeitlich verzögerte Anpassungen an den Mindestlohn und bieten einen Überblick über empirische Studien, die die Bedeutung langfristiger Beschäftigungsanpassungen bestätigen.

⁴ Siehe Göttinger Tageblatt vom 4. März 2015: *Wegen Mindestlohn: Göttinger Taxi-Zentrale schrumpft.*

qualifikatorischen Lohnabstand zu wahren – entsprechend mehr zu zahlen.⁵ Das Unternehmen hat in seinen einzelnen Filialen die erwirtschafteten Umsätze stundengenau ermittelt, um unrentable Öffnungszeiten zu vermeiden. Sieben der 130 Filialen wurden ganz geschlossen, viele Filialen schließen nun schon um 20 Uhr, statt wie bisher um 22 Uhr. Entsprechend wurde die Arbeitszeit der Fachkräfte neu geregelt. So arbeiten die verbliebenen Beschäftigten jetzt in der Regel nur noch 25 statt bisher 30 Wochenstunden, so dass sich ihre Monatseinkommen durch den Mindestlohn praktisch nicht verändert haben.

Branchenübergreifend berichtet die Minijobzentrale, dass von Dezember 2014 auf Januar 2015 die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse um fast 256.000 zurückgegangen ist. Der stärkste Rückgang hat dabei im Handel und im Gastgewerbe stattgefunden. Dass es sich dabei vermutlich nicht nur um einen rein saisonalen Effekt handelt, legt der Vergleich mit dem Vorjahr nahe, als die Zahl der Minijobs im gleichen Zeitraum nur um 91.000 zurückging.⁶

3. Umgehungstatbestände

Immer wieder ist über Betriebe zu lesen, die versuchen, den Mindestlohn zu umgehen – ein weiteres Indiz dafür, dass die Betriebe unter starkem Anpassungsdruck stehen. Prominentes Beispiel ist Bauer Postal Network, das seinen Zustelldiensten empfahl, Langzeitarbeitslose befristet für sechs Monate anzustellen, da sie dann nicht unter die Mindestlohnregelungen fallen, und verstärkt Verträge mit Minderjährigen abzuschließen und in diesen Verträgen die Klausel mit aufzunehmen, dass die Arbeit auch durch Dritte erfolgen könne.⁷ Die Gewerkschaften beklagen immer wieder, dass Firmen durch Kürzungen von Zuschlägen, Urlaubsgeld oder Fahrtkostenzuschüssen, die Anrechnung von Bereitschaftsdiensten als Pause, pauschalisierten Zeiten für bestimmte Tätigkeiten und Abweichungen von vertraglicher und tatsächlicher Arbeitszeit versuchen, den Mindestlohn zu unterlaufen. Anwälte berichten, dass sich immer mehr Unternehmen erkundigen, wie man Arbeiten an Selbständige auslagern bzw. wie man mit Werkverträgen den Mindestlohn umgehen kann.

Preissteigerungen werden die Nachfrage nach Schwarzarbeit steigen lassen. Einer Studie von Friedrich Schneider und dem Tübinger Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) zufolge erhöht der „seit Januar geltende Mindestlohn die Schattenwirtschaft in

⁵ Magdeburger Volksstimme vom 24. Januar 2015: *Mindestlohn: Landbäckerei streicht 100 Stellen.*

⁶ Pressestelle der Minijob-Zentrale vom 6. März 2015: *Nach Einführung des Mindestlohnes gehen Minijobs zurück.*

⁷ Der Spiegel vom 08. 12.2014, S. 82: *Oma Giselas Enkel.*

Deutschland (...) in diesem Jahr um 1,5 Milliarden Euro - und verhindert so erstmals seit Jahren einen weiteren Rückgang von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung.“⁸

4. Langfristigkeit

Die zunehmenden Berichte seit Anfang des Jahres über Entlassungen, Personaloptimierung, Preissteigerungen und Umgehungsversuche belegen den teilweise enormen Anpassungsdruck, unter dem die Unternehmen stehen. Vergessen werden sollte jedoch nicht, dass die Unternehmen auch schon vor Inkrafttreten auf den Mindestlohn reagierten. So ist der Stichtag 1. Januar 2015, zu dem der Mindestlohn seine rechtliche Wirkung entfaltete, genau festgelegt. Ökonomisch lässt sich der Zeitpunkt, zu dem der Mindestlohn begann seine Wirkung zu entfalten, aber nicht so leicht zu bestimmen. Die Unternehmen wurden schließlich nicht vom Inkrafttreten des Mindestlohns überrascht, sondern konnten ihre Entscheidungen schon seit einigen Monaten entsprechend anpassen. Viele Unternehmen dürften bereits seit einiger Zeit zurückhaltender mit der Neueinstellung von Geringqualifizierten geworden sein. Neuinvestitionen in langlebige Anlagen wurden auch schon 2014 nur noch getätigt, wenn die Unternehmen davon ausgehen konnten, dass sie sich auch nach Einführung des Mindestlohns noch rechnen. Dabei kalkulierten die Unternehmen nicht nur mit den zum 1. Januar 2015 notwendigen Lohnerhöhungen. Nach einer neuen Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hatten bereits Mitte 2014 sieben Prozent der Betriebe in Deutschland ihre Löhne auf das neue Mindestlohnniveau angepasst, mutmaßlich um in ihrer Außendarstellung zu vermeiden, vom Mindestlohn betroffen zu sein (Bellmann et al., 2015).

Auch wenn der Mindestlohn bereits vor seinem Inkrafttreten ökonomische Entscheidungen beeinflusst hat und in den ersten 100 Tagen bereits in einigen Branchen und Regionen erste Stellenkürzungen vorgenommen wurden, seine volle Wirkung am Arbeitsmarkt wird er erst entfalten, wenn die anderen Anpassungsversuche der Unternehmen nicht die gewünschten Erfolge zeigen. So ist es für die meisten Unternehmen noch nicht absehbar, wie ihre Kunden auf die durch den Mindestlohn notwendigen Preissteigerungen reagieren werden. Das hängt unter anderem davon ab, in welchem Maße die Konkurrenten ihre Preise anheben müssen bzw. durch die Flucht in die Selbständigkeit Preiserhöhungen vermeiden können. In Situationen mit großen Unsicherheiten nehmen viele Unternehmen erst einmal eine abwartende Haltung ein und versuchen ohne Stellenabbau und mit moderaten Preisanpassungen über die Runden zu kommen. Das geht aber zu Lasten der Unternehmensgewinne. Einige, insbesondere kleinere

⁸ Der Tagesspiegel vom 04. Februar 2015, S. 13: *Im Schatten*.

Unternehmen können das nur kurzzeitig durchhalten. Mittel- bis langfristig werden solche Unternehmen aber zur Aufgabe gezwungen sein. Es ist dann nicht der Stellenabbau in jedem einzelnen Betrieb, sondern der Verdrängungswettbewerb in einer Branche, der mittel- bis langfristig zum Beschäftigungsabbau führt.

5. Schlussfolgerungen

Eine der größten Herausforderungen der kommenden Zeit für die empirische Arbeitsmarktforschung in Deutschland wird es sein, wissenschaftlich solide die Wirkungen des Mindestlohns zu evaluieren. Ein Problem dabei ist die Verfügbarkeit notwendiger Daten. Die Wirkungen des Mindestlohns können nicht allein anhand der Arbeitslosenquote analysiert werden. Der Mindestlohn trifft in vielen Fällen Randgruppen am Arbeitsmarkt, wie Rentner, Studenten oder hinzuverdienende Ehepartner, die im Falle des Jobverlusts nicht in die offizielle Arbeitslosenstatistik eingehen werden. Da viele Minijobber, die weniger als 15 Stunden in der Woche arbeiten, aber gern mehr arbeiten würden, bereits als Arbeitslose zählen, werden Arbeitsplatzverluste in diesem Bereich ebenfalls nicht die offizielle Arbeitslosenquote erhöhen. Neben der Arbeitslosigkeit ist es daher notwendig, auch die Zahl der Beschäftigten und die geleisteten Arbeitsstunden zu betrachten. Diese Zahlen sind aber nur mit einiger zeitlicher Verzögerung verfügbar. Gerade bei der Zahl der individuell geleisteten Arbeitsstunden ist die Datenverfügbarkeit bisher jedoch sehr dünn.

Ein deutlich gewichtigeres Problem als die Datenverfügbarkeit ist allerdings die Konstruktion dessen, was die Evaluationsforschung als „Kontrafaktum“ bezeichnet. Dabei geht es um die Frage, wie sich der Arbeitsmarkt entwickelt hätte, wenn der Mindestlohn nicht eingeführt worden wäre. Erst wenn diese Frage beantwortet ist, kann man anhand der tatsächlich eingetretenen Arbeitsmarktentwicklung bestimmen, welchen Effekt der Mindestlohn gehabt hat. Die entscheidende Frage ist deshalb, ob es nicht vielleicht noch weniger Arbeitslose gegeben hätte, wenn der Mindestlohn nicht eingeführt worden wäre. Die Herausforderung bei der Evaluation des Mindestlohns besteht somit darin, überzeugend kontrafaktische Arbeitsmarktzustände zu berechnen. In der internationalen Mindestlohnforschung sind dafür in den letzten Jahren sogenannte natürliche Experimente genutzt worden. So werden beispielsweise in den USA Mindestlöhne auf der Ebene der Bundesstaaten festgelegt. Wenn man ähnliche Regionen, zum Beispiel zwei aneinandergrenzende Landkreise aus verschiedenen Bundesstaaten mit unterschiedlichen

Mindestlohnhöhen, miteinander vergleicht, kann man aus der unterschiedlichen Entwicklung der beiden Regionen den Mindestlohneffekt identifizieren.⁹

Da in Deutschland ein flächendeckender Mindestlohn ohne regionale Differenzierung eingeführt wurde, lassen sich diese Ansätze nicht ohne weiteres übertragen. Allerdings bedeutet ein einheitlicher Mindestlohn nicht, dass er überall gleich stark in den Arbeitsmarkt eingreift. So unterscheidet sich der Anteil der Arbeitnehmer, die direkt vom Mindestlohn betroffen sind, substantiell zwischen Regionen, Branchen und Tätigkeitsgruppen. Während 2014 in Bayern nur 0,7 Prozent der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdient haben, waren das bei Personen ohne Berufsabschluss in Thüringen 33,9 Prozent (Knabe und Schöb 2014). Die Aufgabe der Arbeitsmarktforschung wird es sein, solche Art von Betroffenheitsunterschieden zu nutzen, um mithilfe statistischer Verfahren herauszuarbeiten, wie sich der deutsche Arbeitsmarkt ohne Mindestlohn entwickelt hätte und welche Wirkungen der Mindestlohn tatsächlich gehabt hat.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird man also vorerst trefflich weiterstreiten, ob und in welchem Umfang der Mindestlohn Arbeitsplätze kostet. Man sollte dabei jedoch nicht die nach wie vor bestehenden sozialpolitischen Risiken des Mindestlohns aus den Augen verlieren. Dies gilt insbesondere für die Frage, wie es uns gelingt, Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte im ersten Arbeitsmarkt zu erhalten und zu schaffen.

Literaturverzeichnis

- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2015): *Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben*, IAB Kurzbericht 6/2015, Nürnberg.
- Buer, Christian und Franziska Drescher (2015): *Erwartete betriebswirtschaftliche Konsequenzen und Bewertung des Mindestlohns in der Hotellerie und Gastronomie - Kurzversion*, Heilbronner Institut für angewandte Marktforschung.
- Dube, Arindrajit, T. William Lester und Michael Reich (2010): "Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties", *Review of Economics and Statistics* 92(4), 945-964.
- Knabe, Andreas, und Ronnie Schöb (2014): *Regionale und qualifikationsspezifische Auswirkungen des Mindestlohns. Folgenabschätzung und Korrekturbedarf*, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 15. Dezember 2014.
- Knabe, Andreas, Ronnie Schöb und Marcel Thum (2014): „Der flächendeckende Mindestlohn“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 133–157.
- Neumark, David, und William L. Wascher (2008): *Minimum Wages*, Cambridge: MIT Press.
- Neumark, David, J. M. Ian Salas und William Wascher (2013): *Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?* National Bureau of Economic Research Working Paper Series No. 18681.

⁹ Diese Studien ergeben allerdings kein einheitliches Bild der Beschäftigungseffekte des Mindestlohns. Während Dube, Lester und Reich (2010) keine negativen Wirkungen feststellen können, ermitteln Neumark, Salas und Wascher (2013) substantielle Jobverluste.

Kernthesen

1. Anpassungsdruck bei den Unternehmen spürbar

In vielen Unternehmen sind die Personalkosten stark angestiegen, im Hotel- und Gaststättengewerbe etwa um neun bis 13 Prozent. Preissteigerungen, die im Bereich Personenbeförderung (+10,1%) und Friseurdienstleistungen (+3,3%) bereits deutlich zu spüren sind, dokumentieren den entsprechenden Anpassungsdruck, ebenso wie Anpassungen durch die Auslagerung an selbstständige Subunternehmer (z.B. im Taxigewerbe), die Streichung von Sonderregelungen oder die Verkürzung von Öffnungszeiten und Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten.

2. Volle Wirkung entfaltet sich erst langfristig

Auch wenn Unternehmen bereits frühzeitig begonnen haben, ihre Beschäftigungs- und Investitionsentscheidungen anzupassen, die volle Wirkung wird der Mindestlohn erst langfristig entfalten. Aufgrund großer Unsicherheiten, wie Verbraucher und Wettbewerber auf den Mindestlohn reagieren, verhalten sich viele Firmen abwartend. Statt Preis- und Beschäftigungsanpassungen vorzunehmen, nehmen sie kurzfristig niedrigere Gewinne in Kauf. Das führt mittel- bis langfristig zu einem Verdrängungswettbewerb zwischen Firmen. Einige werden überleben und gut zurechtkommen, andere werden aus dem Markt ausscheiden.

3. Aktuelle Arbeitsmarktzahlen: Noch lange keine Entwarnung

Auch wenn die Arbeitslosenquote Anfang 2015 saisonbereinigt gesunken ist, bedeutet das nicht, dass der Mindestlohn nicht zu Beschäftigungsverlusten geführt hat oder führen wird. Beschäftigungswirkungen werden sich erst langfristig einstellen. Und der Verlust von Minijobs, den man bereits beobachten kann, wirkt sich kaum auf die Arbeitslosenquote aus, wenn sie von Studenten, Rentnern, hinzuverdienenden Ehepartnern oder geringfügig aufstockenden Arbeitslosen ausgeführt wurden.

4. Notwendig: Evaluation des Mindestlohns

Die tatsächliche Wirkung des Mindestlohns kann nur ermittelt werden, wenn man die Frage beantworten kann, wie sich der Arbeitsmarkt entwickelt hätte, wenn der Mindestlohn nicht eingeführt worden wäre. Hierzu braucht die Arbeitsmarktforschung längere Datenreihen, um letztlich überzeugende Identifikationsstrategien zu entwickeln.