

Mindestlohn und Mobilität aus der Armut

Konzeptionelle Überlegungen und erste empirische Befunde¹

Ralf Himmelreicher

Beitrag zur Veranstaltung »Geschlossene Gesellschaft?« der Sektion Soziale Indikatoren

Einleitung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Januar 2015 in Höhe von 8,50 EUR brutto pro Zeitsunde gilt im Jobwunderland Deutschland als das arbeitsmarktpolitische Großexperiment seit den Hartz-Reformen (Arni et al. 2014). Der Mindestlohn gilt für fast alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer² und hat zum Ziel, durch Regulierung des Arbeitsmarktes dem Ausfransen der Löhne im unteren Bereich der Verteilung entgegenzuwirken und sittenwidrige Löhne zu verhindern. Sogenannte Dumpinglöhne kommen oftmals in Kombination mit Sozialtransfers, vor allem mit Arbeitslosengeld II (kurz: ALG II) für ‚Aufstocker‘ vor. Das Arbeitslosengeld II ist in Deutschland die Grundsicherungsleistung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II). Wenn im Jahr 2015 tatsächlich alle Bruttostundenlöhne in Deutschland auf 8,50 Euro angehoben worden wären, wäre nach Berechnungen der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) die Bruttolohn- und Gehaltssumme um lediglich circa 1,2 Prozent (rund 15,2 Mrd. Euro) gestiegen (OECD 2015). Zum Vergleich hierzu führte im Jahr 2015 die Tarifierhebung im Vorjahresvergleich zu durchschnittlichen Anhebungen von 2,7 Prozent (Bispinck 2016), auf deutlich höherem Lohnniveau.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns steht somit im Gegensatz zu den meisten vorangegangenen Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre, im Sinne einer Re-Regulierung. So hatten beispielsweise die Hartz-Reformen eine Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Förderung von Befristung, Leiharbeit, Mini- und Midi-Jobs und zusätzlichen Nebenerwerbstätigkeiten zum Ziel. Zudem unterstützten die Reformen den Trend zu mehr individuellen Lohnverhandlungen und sinkender Tarifbindung (Ellguth, Kohaut 2014). Gemeinsam mit der verstärkten Deregulierung des Arbeitsmarktes trugen diese Reformen dazu bei, dass sich die Konkurrenzsituation unter den Niedriglohnbeziehenden

¹ Der Artikel gibt ausschließlich die Meinung des Autors und nicht die der Mindestlohnkommission wieder.

² Zu den Personengruppen, die vom Mindestlohn ausgenommen sind, gehören Auszubildende, unter 18-Jährige, Praktikantinnen und Praktikanten, Langzeitarbeitslose und Beschäftigte in tariflichen sowie gesetzlichen Übergangsbranchen (zum Beispiel Zeitungszustellende) (Mindestlohnkommission 2016).

verstärkte (Meyer 2016), die Reallöhne stagnierten und die Ungleichheit der Arbeitseinkommen zunahm (Goebel et al. 2015).

Die Einführung des Mindestlohns war mit der Hoffnung verbunden, über Lohnerhöhungen die Anzahl der abhängig Beschäftigten, die gleichzeitig Grundsicherungsleistungen im Rahmen des SGB II beziehen, zu verringern; darunter insbesondere alleinlebende vollzeitbeschäftigte SGB II-Leistungsbeziehende, da ihre Bedarfe insbesondere von der Höhe der Einkommen aus Erwerbstätigkeit abhängig sind.

In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob durch die Einführung des Mindestlohns relevante Erhöhungen der Bruttostundenlöhne im unteren Segment der Arbeitsentgelte zu verzeichnen sind, und ob diese Einkommenssteigerungen dazu führen, dass Einkommensarmut überwunden werden kann.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sollte zum einen dafür sorgen, dass die Bruttostundenlöhne der Bedarfsgemeinschaften erhöht und somit die Arbeitslosengeld-II-Zahlungen an Aufstocker/-innen reduziert werden (Hypothese I). Zum anderen sollten insgesamt die Einkommen aus Erwerbstätigkeit steigen und dadurch die Mobilität aus Einkommensarmut erhöht werden (Hypothese II). Unabhängig von den Folgen der Einführung des Mindestlohns auf Armutsgefährdung und Sozialleistungsbezug macht es für die Beschäftigten einen großen qualitativen Unterschied aus, ob sie Einkommen über den Sozialleistungsbezug oder Arbeit generieren (Segbers 2016).

Im Folgenden werden zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen des Bezugs von ALG II skizziert. Daran schließt sich eine Beschreibung der zugrunde liegenden Datenbasis und des methodischen Vorgehens an. Im Hauptteil werden die empirischen Befunde zur Entwicklung des Bezugs von ALG II-Leistungen dargestellt und anhand erster empirischer Ergebnisse die aufgestellten Hypothesen überprüft. Abschließend werden die zentralen Befunde diskutiert.

Institutionelle Rahmenbedingungen

Das deutsche System der sozialen Sicherung lässt sich als System „lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik“ (Vobruba 1990) nach dem Versicherungsprinzip charakterisieren. Versicherungsleistungen (Arbeitslosengeld I) haben somit Vorrang vor allgemeinen Sozialtransfers wie etwa dem Arbeitslosengeld II. Auf diese haben nur Haushalte Anspruch, in denen sich Mitglieder im erwerbsfähigen Alter befinden, welche keine oder niedrige Einkommen aus Erwerbstätigkeit haben und auch sonst keine weiteren Einkünfte erzielen. Zudem erhalten beschäftigte Leistungsbeziehende in Bedarfsgemeinschaften (sogenannte Aufstocker/-innen), deren Einkommen unter dem Niveau der ‚administrativen Armutsdefinition‘ (Amlinger, Schulten 2016) liegt, ebenfalls Arbeitslosengeld II-Leistungen. Erwerbstätige Leistungsberechtigte sind selbstständig Erwerbstätige mit einem positiven Betriebsgewinn, und abhängig erwerbstätige Beschäftigte; darunter lassen sich sozialversicherungspflichtige und ausschließlich geringfügig Beschäftigte unterscheiden. Die Leistungen, die eine Bedarfsgemeinschaft erhält, setzen sich aus dem Regelbedarf (Regelsatz 404 Euro monatlich im Jahr 2016) und den Kosten der Unterkunft zusammen, welche wiederum von der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft abhängen. Die durchschnittlichen Regelbedarfe ohne Berücksichtigung der Kosten für Unterkunft betragen im Jahr 2016 in Deutschland 446 Euro monatlich (349 Euro bei einer Single-Bedarfsgemeinschaft, 540 Euro bei Alleinerziehenden) (Deutscher Bundestag 2016).

Der gesetzliche Mindestlohn soll eine Existenzsicherung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gewährleisten. Insofern soll der Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro brutto je Zeitstunden allein-

stehenden Vollzeitbeschäftigten ermöglichen, ein Monatseinkommen oberhalb der existenzsichernden Pfändungsfreibetragsgrenze nach § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO zu erzielen (Deutscher Bundestag 2014). Damit der Mindestlohn überhaupt die Mobilität aus Armut erhöhen bzw. die Arbeitslosengeld II-Zahlungen an Aufstocker/-innen reduzieren kann, müssen zum Mindestlohn beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, ein Einkommen oberhalb der Bedarfsschwelle des SGB-II zu erzielen. Dies ist jedoch in vielen Fällen nicht möglich. So geht aus Modellrechnungen des deutschen Bundestags (2016) hervor, dass eine alleinlebende Person in Vollzeit (37,7 Stunden pro Woche) mit 8,50 pro Stunde ein Bruttoeinkommen von 1.338,62 Euro im Monat erzielt. Abzüglich Steuern und Abgaben (348,35 Euro) und Freibeträgen (300 Euro) ergeben sich daraus 740,27 Euro netto im Monat. Unter Berücksichtigung des definierten Regelbedarfs für Alleinlebende (404 Euro monatlich), ergibt sich, dass die Kosten der Unterkunft des vollzeitarbeitenden Mindestlohnempfängers 336 Euro nicht überschreiten dürfen, damit die im SGB II definierte Bruttobedarfsschwelle von 740 Euro erreicht wird. Sollten die Kosten der Unterkunft höher sein als 336 Euro, liegt das verfügbare Einkommen eines/einer alleinlebenden Mindestlohnempfänger/-in nach Steuern und Abgaben und Abzug von Freibeträgen und Kosten der Unterkunft unter dem Regelbedarf von 404 Euro. Unter bestimmten Umständen kann es also dazu kommen, dass eine in Vollzeit beschäftigte und alleinlebende Person, welche für einen Bruttostundenlohn von 8,50 Euro arbeitet, weiterhin Ansprüche auf ALG-II-Leistungen hat.

Das genannte Beispiel weist darauf hin, dass Regelbedarfe vor allem in kinderreichen Mehrpersonenhaushalten oftmals deutlich über den Bruttoeinkommen von erwerbstätigen Leistungsberechtigten liegen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn niedrige Stundenlöhnen und reduzierte Arbeitszeiten kumulieren, wie dies häufig in Haushalten von Alleinerziehenden der Fall ist.

Datenbasis und Methode

Grundsätzlich können ausschließlich Mikroanalysen Aufschluss über den individuellen Verbleib oder das Verlassen von armutsgefährdeten Lebenslagen geben. Die hier vorgestellten Befunde basieren auf drei verschiedenen Datenquellen. Dies sind das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), die Verdienststrukturerhebung (VSE 2014) bzw. die aktuellere Verdiensterhebung (VE 2015) des Statistischen Bundesamtes sowie die Grundsicherungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die Daten beziehen sich überwiegend auf den Untersuchungszeitraum von 2014 und 2015. Damit beziehen sich die Analysen auf den Zeitraum direkt vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Sogenannte Vorzieh- oder Antizipationseffekte vor der Einführung des Mindestlohns, dessen Inkrafttreten mit der Unterzeichnung des Koalitionsvertrags im Dezember 2013 in Höhe von 8,50 EUR bekannt war, und Arbeitgebern bereits zu Beginn des Jahres 2014 erste Lohnanpassungen ermöglichten, lassen sich nur ansatzweise analysieren.

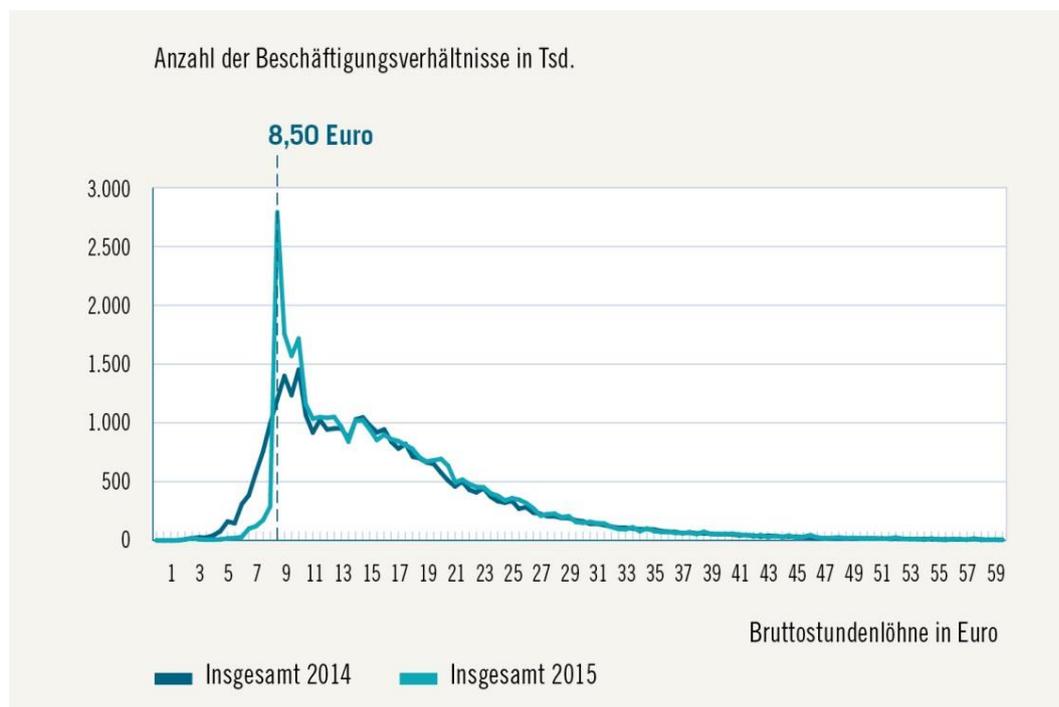
Mögliche verzögerte Effekte der Einführung des Mindestlohns, die sich unter Umständen erst 2016 oder später einstellen könnten, können auf Basis des zugrunde liegenden Untersuchungszeitraums nicht untersucht werden. Da aktuellere Daten aus SOEP oder V(S)E nicht verfügbar sind, gibt es zum gewählten Untersuchungszeitraum keine Alternative. Die folgenden Analysen beschränken sich wegen der begrenzten Datenlage weitestgehend auf deskriptive und bivariate Methoden. Kausalanalytische Wirkungsanalysen werden später vorgelegt.

In SOEP und V(S)E werden die Lohninformationen als monatliche Bruttolöhne erhoben. Da der Mindestlohn jedoch als Bruttostundenlohn definiert ist, besteht die Herausforderung darin, die tat-

sächlichen Stundenlöhne zu ermitteln. Es gilt dabei Sonderzahlungen und Zuschläge zu berücksichtigen und zwischen vertraglicher und geleisteter Arbeitszeit zu unterscheiden und eine Methode zur Behandlung von Überstunden zu wählen. Zudem müssen vom Mindestlohn ausgenommene Gruppen von der Grundgesamtheit abgegrenzt werden. Zur Aufbereitung der Daten des SOEP und der V(S)E für die Zwecke der Mindestlohnforschung siehe Mindestlohnkommission (2016) und Dütsch et al. (2017).

Mindestlohn, Aufstocker/-innen und Einkommensverteilung

Zu den Personenkreisen, Branchen, Betrieben und Regionen, in denen Bruttostundenlöhne unterhalb und um 8,50 Euro pro Stunde bezahlt werden, liegen inzwischen zahlreiche Befunde vor. Im Jahr 2015 sind die häufigsten Risiken Löhne unterhalb oder um 8,50 Euro zu beziehen bei folgenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu finden: bei geringfügig Beschäftigten, bei Frauen, bei in Kleinbetrieben Beschäftigten, bei gering Qualifizierten und bei im Dienstleistungssektor vor allem ohne Tarifvertrag Beschäftigten. Hinsichtlich der Entwicklung der Bruttostundenlöhne im unteren Einkommensbereich hat sich auf Datenbasis der Verdienststrukturerhebung 2014 und der Verdiensterhebung 2015 gezeigt, dass der Anteil der Beschäftigten, die im Jahr 2015 noch Löhne unterhalb des Mindestlohns bezogen, um 7,4 Prozentpunkte auf einen Anteil von 3,8 Prozent zurückgegangen ist (Mindestlohnkommission 2016).



Anmerkungen: Nur Beschäftigungsverhältnisse von Beschäftigten ab 18 Jahre, ohne Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten, Altersteilzeit, Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe oder in Werkstätten für Behinderte und in „Ein-Euro-Jobs“. Die Angaben basieren auf Lohnintervallen. Der Wert für 8,50 Euro umfasst Stundenlöhne von 8,25 Euro bis 8,74 Euro, die anderen Werte sind davon ausgehend ebenfalls in 50-Cent-Schritten zusammengefasst.

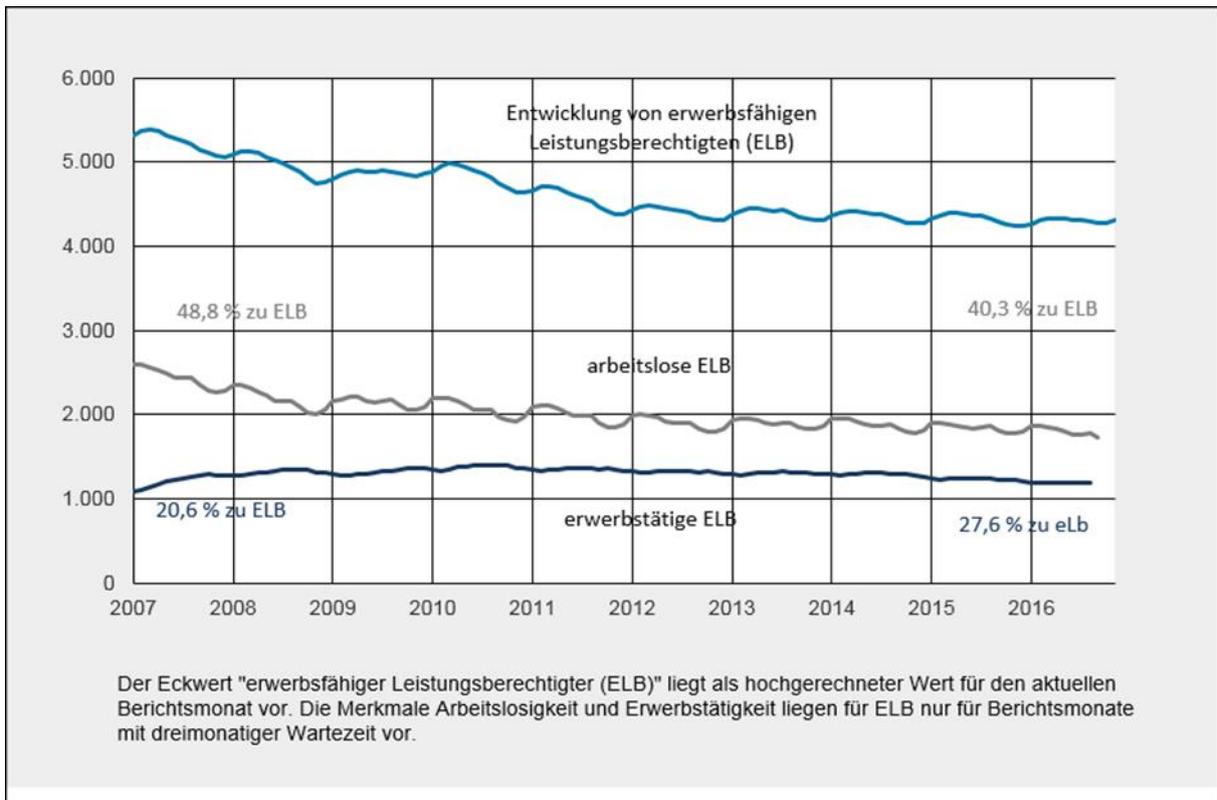
Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2015, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Verteilung der Bruttostundenlöhne von Beschäftigungsverhältnissen

Mit diesem Rückgang der Löhne unter Mindestlohn geht eine Rechtsverschiebung der Stundenlohneinkommensverteilung einher, mit stärker besetzten Einkommensklassen zwischen Mindestlohn und dem etwa bei knapp 10 Euro pro Stunde liegenden Niedriglohn. In den darüber liegenden Einkommensklassen bis zum Medianlohn von etwa 15 Euro pro Stunde sind lediglich marginale Lohnsteigerungen festzustellen (Abbildung 1). Ähnliche Befunde ergeben sich auch auf Datenbasis des SOEP, jedoch zeigt sich keine vergleichbar starke Konzentration bei 8,50 Euro wie bei der Verdiensterhebung 2015, deren Informationen überwiegend aus der Lohnbuchhaltung der Betriebe stammen (siehe im Anhang Abbildung A1).

Vor dem Hintergrund der festzustellenden Bruttostundenlohnerhöhungen vor allem im unteren Bereich der Einkommensverteilung sind generell Lohnerhöhungen für Geringverdiener/-innen bzw. konkretisierend auf die Hypothesen eine sinkende Anzahl von Aufstocker/-innen bzw. sinkende Transferzahlungen an Aufstocker/-innen zu erwarten.

Unter dem Begriff ‚Aufstocker‘ werden jene Personen gefasst, die neben ihren Arbeitsverdiensten ergänzend SGB II-Leistungen beziehen (siehe Abschnitt Institutionelle Rahmenbedingungen). Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Bestandszahlen von erwerbsfähigen, arbeitslosen und erwerbstätigen Leistungsberechtigten zwischen Januar 2007 bis Dezember 2016. Leistungsberechtigte beziehen stets finanzielle SGB II-Leistungen in ihren Bedarfsgemeinschaften. Im Folgenden fokussieren wir auf erwerbstätige abhängig beschäftigte Leistungsberechtigte, für die die Regelungen des Mindestlohns gelten.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017), Grundsicherungsstatistik (SGB II).
<https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII-Nav.html>

Abbildung 2: Entwicklung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, in Tsd. (Januar 2007 bis Dezember 2016)

Hinsichtlich der Entwicklung des Bestands an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) sind seit Beginn der 2010er Jahre bis zum Jahresende 2016 keine wesentlichen Veränderungen festzustellen. Die Anzahl der Teilgruppen arbeitslose und erwerbstätige ELB gehen in den letzten fünf Jahren absolut und relativ zu allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten etwas zurück. Erste Ergebnisse der Bundesagentur für Arbeit (2015) zeigen, dass der Mindestlohn tatsächlich die Anzahl der Aufstocker/-innen zumindest leicht reduziert hat (siehe Abbildung 2). Zwar lag diese im Jahr 2015 immer noch bei 1,3 Millionen, jedoch verzeichnete die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2014 einen überdurchschnittlichen Rückgang. Dies wird auf Vorzieheffekte vor der Einführung des Mindestlohns zurückgeführt. Eine leicht zyklische Zunahme der arbeitslosen ELB zu Jahresbeginn ist wie in den Vorjahren auch zur Einführung des Mindestlohns im Januar 2015 festzustellen. Zusammengefasst lässt sich aus den in Abbildung 2 dargestellten Bestandszahlen keine spezifische mindestlohnbedingte Veränderung bei den erwerbstätigen Leistungsberechtigten feststellen.

Betrachtet man zusätzlich zu den Bestandszahlen die Zu- und Abgänge bei den erwerbstätigen Leistungsbeziehenden seit Einführung des Mindestlohns ergibt sich folgendes: Die Anzahl der abhängig beschäftigten Aufstocker/-innen zu Jahresbeginn 2015 ist um etwa 23.000 Personen (-2 Prozent) gesunken (Bruckmeier, Wiemers 2016). Die Bewertung dieser Entwicklung hängt jedoch von den beiden möglichen Ursachen des Rückgangs ab: Einerseits können mindestlohninduzierte Lohnerhöhungen die Arbeitseinkommen über die Bedürftigkeitsschwelle heben und somit einen SGB-II-Bezug beenden. Andererseits propagierten einige Mindestlohngegner/-innen die negativen Beschäftigungseffekte, die mit der Einführung einer solchen Lohnuntergrenze einhergehen können. Das bedeutet, dass auch durch Jobverluste die Anzahl der abhängig Beschäftigten erwerbstätigen Bedarfsgemeinschaften sinken kann. Zusammenfassend lassen also weder in Bezug auf die Entwicklung des Bestands an erwerbstätigen Leistungsbeziehenden noch in Bezug auf Übergänge von Aufstocker/-innen in eine Erwerbstätigkeit ohne SGB II-Leistungsbezug bzw. in Bezug auf Übergänge in SGB II-Bezug ohne Erwerbstätigkeit größere Veränderungen feststellen. Nach den ersten hier vorgestellten Befunden kann Hypothese 1 abgelehnt werden, da die Einführung des Mindestlohns sich nur marginal auf die Anzahl der erwerbstätigen Leistungsberechtigten ausgewirkt hat. Neuere Erkenntnisse des IAB verweisen darauf, dass im Verlauf des Jahres 2015 die Anzahl der Übergänge in Beschäftigung ohne Leistungsbezug zugenommen hat (vom Berge et al. 2016a). Dieser Effekt hat sich offensichtlich weder auf die Anzahl der erwerbsfähigen noch auf die der erwerbstätigen Leistungsbeziehenden ausgewirkt. Hier ist weiterer Forschungsbedarf notwendig, vor allem in Bezug auf mögliche Effekte des Mindestlohns auf Übergänge in andere Status auf Basis von Längsschnittinformationen (Mindestlohnkommission 2016).

Neben der Entwicklung der Anzahl von Bedarfsgemeinschaften mit erwerbstätigen Leistungsbeziehenden („Aufstocker/-innen“) wird eine Analyse der Zusammensetzung der verschiedenen Einkommenskomponenten von Bedarfsgemeinschaften vorgenommen (Tabelle 1).

Die verfügbaren Einkommen aus Erwerbstätigkeit von Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen haben sich zwischen Oktober 2014 und Sommer 2015 lediglich marginal erhöht. Insofern sind auch die gesamten Zahlungsansprüche an Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbstätigen in etwa gleich geblieben. Die Höhe der Regelbedarfe, also die Höhe der Aufstocker-Leistungen, hat sich um die Einführung des Mindestlohns nahezu nicht verändert (Tabelle 1). Insofern kann auch Hypothese 2 verworfen werden, weil gestiegene Stundenlöhne offensichtlich kaum geeignet sind, die verfügbaren Einkommen aus Erwerbstätigkeit von Bedarfsgemeinschaften zu erhöhen. Somit ergeben sich auf Grundlage dieser einfachen Betrachtung von Durchschnittswerten nahezu keine Effekte der Einführung des Mindestlohns auf die Höhe der Regelbedarfsleistung.

Tabelle 1: Zahlungsansprüche und verfügbares Einkommen aus Erwerbstätigkeit von Regelleistungsbedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen pro Monat in Euro

		Zahlungsansprüche je Bedarfsgemeinschaft			Verfügbares Einkommen aus Erwerbstätigkeit
		Insgesamt	darunter: Regelbedarf ALG II	Kosten der Unterkunft	
2014	Okt.	778	243	384	532
	Nov.	772	242	379	535
	Dez.	772	242	379	531
2015	Jan.	793	251	383	534
	Feb.	792	251	382	536
	März	791	250	384	539
	Apr.	783	246	381	547
	Mai	781	244	381	554
	Juni	780	242	382	556
	Juli	778	240	382	558

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, April 2016. Zit. in Bruckmeier und Wiemers (2016).

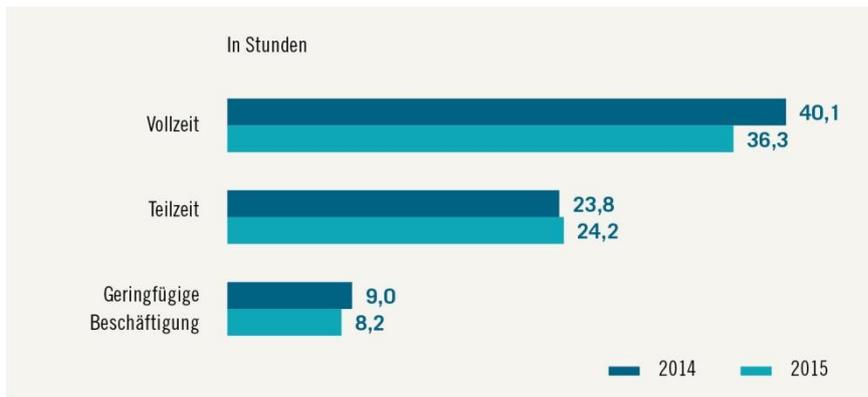
An diesem Punkt stellt sich die Frage: Warum hat der Mindestlohn keinen oder lediglich einen geringen Effekt auf die Anzahl und die Zusammensetzung der Einkommenskomponenten von Bedarfsgemeinschaften mit erwerbstätigen Leistungsbeziehenden?

Zum einen kann man darauf antworten mit Verweis auf die internationale Mindestlohnforschung: Neumark et al. (2004) untersuchen verschiedene Wirkungskanäle einer Mindestlohnreform in den USA, insbesondere Stundenlöhne, Arbeitsstunden, Beschäftigung und Arbeitseinkommen. Ihre Ergebnisse auf Basis des Current Population Survey zeigen, dass Mindestlöhne das untere Ende der Einkommensverteilung beeinflussen. Allerdings wird dieser positive Effekt durch die Reduzierung der gearbeiteten oder zumindest der bezahlten Arbeitsstunden und negative Beschäftigungseffekte abgeschwächt. Außerdem weisen die Autoren darauf hin, dass zeitlich verzögerte Effekte entscheidend dazu beitragen, dass der Gesamteffekt des Mindestlohns für Geringverdienende negativ ist. Für Deutschland wurde darauf hingewiesen, dass von Mindestlohn erhöhungen begünstigte Personen überwiegend nicht in von Armut bedrohten Haushalten leben (Brenke, Müller 2013). Dies ist häufig darauf zurückzuführen, dass im Haushaltskontext niedrige Arbeitseinkommen etwa aus geringfügiger Beschäftigung im Sinne eines ‚Hinzuverdienstes‘ mit hohen Einkommen aus Vollzeitbeschäftigung kumulieren. Insofern würde es nicht überraschen, wenn sich an der Verteilungssituation in Deutschland nach Einführung des allgemeinen Mindestlohns nicht viel ändern würde. Eine systematische Verteilungsanalyse sollte für die Evaluationsforschung gerade nach Einführung des Mindestlohns an vorderster Stelle genannt werden, diese liegt bislang nicht vor (Arni et al. 2014). Zudem ist zu bedenken, dass Anrechnungsregelungen dazu führen, dass die bessere Entlohnung durch Kürzungen bei den ALG II-Leistungen konterkariert werden (Schröder 2014).

Von zentraler Bedeutung für Übergänge aus dem Leistungsbezug bzw. die Höhe des ALG II-Leistungsbezugs ist die Höhe des Bruttomonatseinkommens aus Erwerbstätigkeit, nicht die des Bruttostundenlohns. Beide Einkommensgrößen sind über die bezahlten Arbeitsstunden miteinander verknüpft. Schließlich setzt eine Verbesserung der Einkommenssituation im Niedriglohnbereich insbesondere voraus, dass, falls vorhanden, negative Beschäftigungseffekte möglichst klein sind und die entlohnte Arbeitszeit nicht invers proportional zum Anstieg des Lohnsatzes absinkt. In diesem Zu-

sammenhang sind sozialrechtliche Einkommensschwelle n bedeutsam, wie etwa die 450 Euro-Grenze bei Minijobs und verschiedene weitere Hinzuverdienstregelungen. Die Überschreitung solcher monatlicher Einkommensbarrieren legt zumindest bei steigendem Lohnsatz eine Reduzierung der monatlichen Arbeitsstunden nahe. Im Ergebnis führt die Multiplikation von höherem Bruttostundenlohn mit verringerter wöchentlicher Arbeitszeit zu kaum veränderten Bruttomonatslöhnen. Weil dies – wie die Befunde nahe legen – so zu sein scheint, können nur wenige Aufstocker/-innen den ALG II-Bezug wegen erhöhtem Erwerbseinkommen verlassen und die Höhe der sozialstaatlichen Transfers verändert sich kaum.

Wie oben angeführt kann der Mindestlohn auch Auswirkungen auf die Arbeitszeit haben. Für die hier vorgenommene Betrachtung werden für 2014 Beschäftigungsverhältnisse, die mit weniger als 8,50 Euro pro Stunde entlohnt sind, ausgewählt. Für 2015 werden solche Beschäftigungsverhältnisse betrachtet, die im Intervall zwischen 8,45 und 8,54 Euro angesiedelt sind. Abbildung 3 weist für beide Einkommensgruppen die Länge der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeiten differenziert nach Beschäftigungsform aus.



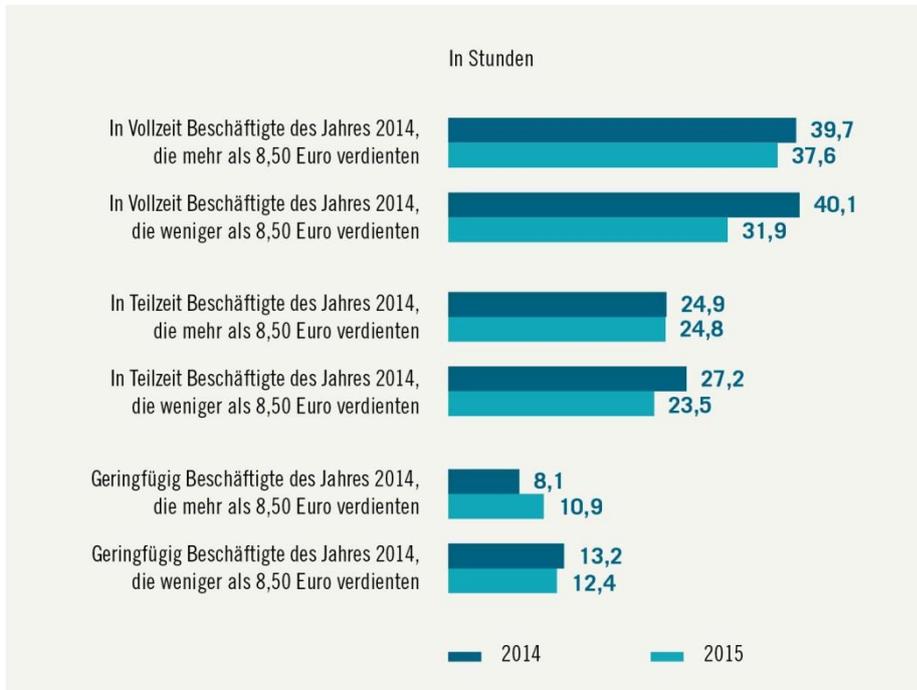
Anmerkungen: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit weniger als brutto 8,50 Euro je Stunde, im Jahr 2015 sind es Beschäftigungsverhältnisse im Lohnintervall von brutto 8,45 bis zu 8,54 Euro, um die Mindestlohn bedingten Lohnsteigerungen berücksichtigen zu können. Stundenlöhne sind berechnet auf Basis der bezahlten Stunden (ohne bezahlte Überstunden). Eine Vollzeit-tätigkeit liegt vor, wenn ein Arbeitsvertrag abgeschlossen wurde, bei dem die tarifvertragliche Arbeitszeit für Vollzeitkräfte gilt. Teilzeit ist jede Arbeitszeit, die weniger Arbeitsstunden als die Arbeitszeit der Vollzeitkräfte im gleichen Betrieb umfasst. Die Abgrenzung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse erfolgt entsprechend der sozialgesetzlichen Definition.

Quelle: Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014, Verdiensterhebung (VE) 2015.

Abbildung 3: Veränderung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April 2014 und 2015

Bruttostundenlöhne sind im unteren Einkommensbereich gestiegen, jedoch wurden die wöchentli-chen Arbeitszeiten vor allem im vom Mindestlohn betroffenen Einkommensbereich bei Vollzeit- sowie bei geringfügig Beschäftigten zum Teil erheblich gekürzt. So wurden Vollzeitbeschäftigte mit Mindestlohn in 2015 im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten, die 2014 unterhalb des Mindestlohns verdienten, rund 9 Prozent weniger Stunden bezahlt. Zu sinkenden wöchentli-chen Arbeitszeiten nach Einführung des Mindestlohns bei geringfügig Beschäftigten siehe auch Wanger und Weber (2016). Die Autoren führen die Arbeitszeitverkürzungen bei Minijobber/-innen zum einen auf deren hohe Betroffenheit vom Mindestlohn zurück. Zum anderen könnten Arbeitszeiten reduziert worden sein, um die Sozial-versicherungspflicht zu vermeiden. Bei Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen ist die wöchentli-che Arbeitszeit zwischen 2014 und 2015 im Durchschnitt um 0,4 Stunden, also um 24 Minuten, gestiegen.

Gestützt werden diese Befunde zur Arbeitszeit, die auf Daten der amtlichen Statistik beruhen, auch durch auf dem Sozio-Oekonomischen Panel basierende Ergebnisse. Hierbei wurde die Arbeitszeit derselben Personen vor und nach Einführung des Mindestlohns betrachtet, und zwar differenziert danach, ob ihr Bruttostundenlohn bereits im Jahr 2014 über oder unter 8,50 Euro lag.



Anmerkungen: Es werden ausschließlich solche Personen betrachtet, die sowohl im Jahr 2014 als auch 2015 erwerbstätig waren. Vollzeitbeschäftigte sind definiert als Beschäftigte mit einer vertraglichen Arbeitszeit von 30 oder mehr Stunden pro Woche. Als Teilzeitbeschäftigte gelten Beschäftigte mit einer vertraglichen Arbeitszeit von unter 30 Stunden pro Woche. Ausschließlich geringfügig Beschäftigte wurden durch eine entsprechende Selbsteinschätzung der Befragten identifiziert und anhand der Lohninformationen verifiziert. Berechnung der wöchentlichen Arbeitszeit nach Brenke und Müller (2013).

Quelle: Sozio-Oekonomisches Panel (SOEP) v32.

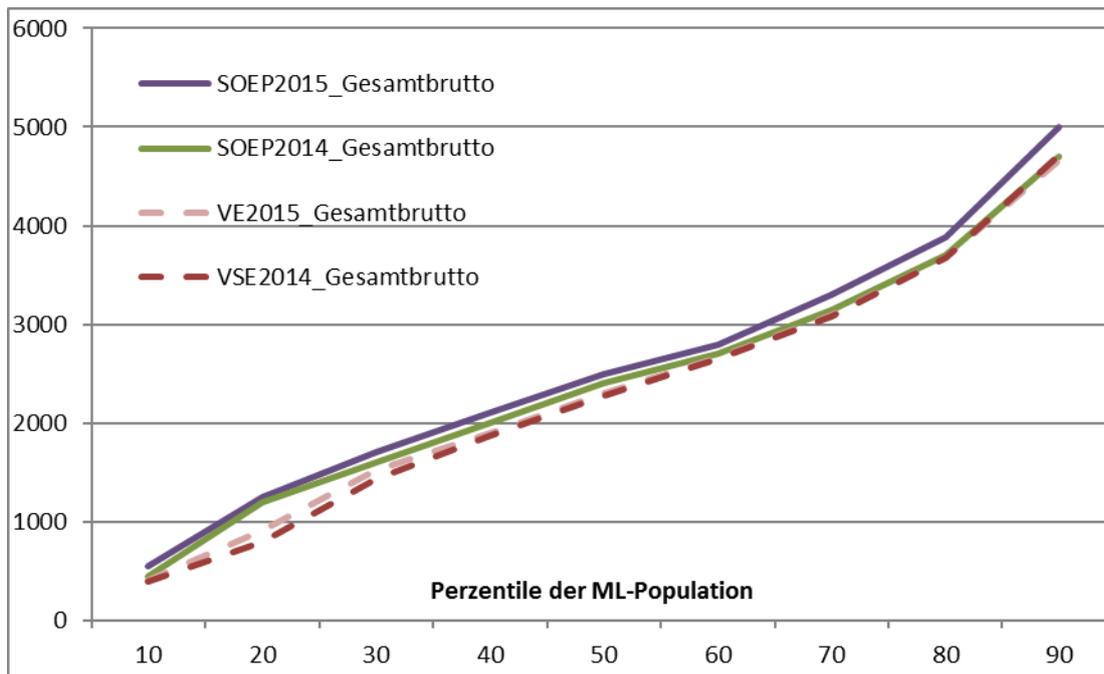
Abbildung 4: Veränderung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich in den Jahren 2014 und 2015 im SOEP im Längsschnitt

Hervorzuheben ist dabei, dass insbesondere bei in Vollzeit und bei geringfügig Beschäftigten die wöchentliche Arbeitszeit bei Personen, die 2014 Bruttostundenlöhne unter 8,50 Euro bezogen haben, bei geringfügig Beschäftigten um knapp eine Stunde und bei Vollzeitbeschäftigten um knapp 8 Stunden reduziert wurde. Bei den Beschäftigten mit Stundenlöhnen über dem Mindestlohn sind teilweise sogar Erhöhungen der wöchentlichen Arbeitszeiten zu konstatieren. Diese bivariaten Analysen zur Arbeitszeit erlauben keine kausalen Interpretationen, allerdings deuten die Befunde aus beiden Datenquellen nach Einführung des Mindestlohns stark in Richtung Verkürzung der bezahlten Arbeitszeit bei Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich. Eine mögliche Ausweichreaktion könnte darin bestehen, dass es zu einer wachsenden Differenz zwischen vertraglich vereinbarter und effektiv bezahlter Arbeitszeit kommt.

Bereits oben wurde darauf hingewiesen, dass die Multiplikation von Bruttostundenlöhnen mit monatlichen Arbeitszeiten zu monatlichen Arbeitsentgelten führt und damit genau zu der Größe, deren Höhe über die Höhe der ALG II-Leistungen, sofern Bedürftigkeit vorliegt, entscheidet.

Am Ende des Monats resultieren individuelle Stundenlöhne und monatliche Arbeitsstunden in Bruttomonatslöhnen. Diese Bruttomonatslöhne werden in Abbildung 5 in 10 Prozent-Perzentilen für

die Jahre 2014 und 2015 dargestellt. Dabei wurden zwei unterschiedliche Erhebungen herangezogen: das SOEP und die Verdienst(struktur)erhebung. Für die vorliegende Analyse bedeutsam ist der Vergleich der Monatseinkommen vor allem im untersten, dem zehnten Perzentil. Dort liegen nach den Verdienst(struktur)erhebungen die jeweiligen Werte bei etwa 450 Euro, und zwar für 2014 wie für 2015. Beim SOEP liegen die Werte etwas darüber und sind im Jahresvergleich auf knapp 500 Euro angestiegen. Größere Abweichungen der Einkommensverteilungen zwischen 2014 und 2015 zeigen sich insbesondere im SOEP jenseits des 60sten Perzentils. Interessanterweise zeigen die Verdienst(struktur)erhebungen Einkommenszuwächse lediglich zwischen dem zwanzigsten und dreißigsten Perzentil, ansonsten liegen die Linien nahezu aufeinander.



Anmerkungen: Zur Abgrenzung der Populationen siehe vorherige Abbildungen.

Quelle: Sozio-Oekonomisches Panel (SOEP) v32, Verdienststrukturerhebung 2014, Verdiensterhebung 2015, eigene Berechnungen.

Abbildung 5: Bruttomonatslöhne in Euro pro Monat

Fazit

Die Einführung des Mindestlohns in Deutschland wurde bislang vor allem im Hinblick auf seine Auswirkung auf die Beschäftigung untersucht. Dies ist überraschend, wird doch der Mindestlohn üblicherweise nicht als beschäftigungspolitische Maßnahme verstanden. Der hier vorgelegte Aufsatz versucht mit einfachen Mitteln seine Effekte auf die Bruttostundenlohnverteilung und die Bruttomonatslohnverteilung aufzuzeigen, mit einem Fokus auf die Lage von sogenannten Aufstocker/-innen.

In Bezug auf die Eingangs formulierten Hypothesen, wonach durch die Einführung des Mindestlohns die Anzahl der Aufstocker/-innen bzw. die Höhe der Transferzahlung an Bedarfsgemeinschaften mit erwerbstätigen Haushaltsmitgliedern zurückgehen sollten, ist folgendes festzustellen: Nach einer Untersuchung von (Bruckmeier, Wiemers 2015) ist die Anzahl der abhängig beschäftigten Aufstocker/-innen zwischen Dezember 2014 und Februar 2015 um etwa 43.000 Personen, darunter 28.000 Mini-jobber/-innen, gesunken. Im gleichen Zeitraum ging die Anzahl der vormals der sozialversicherungs-

pflichtig beschäftigten Aufstocker/-innen um lediglich 9.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf 563.000 Personen zurück. Auf die eher begrenzte Reichweite des Mindestlohns im Hinblick auf Aufstocker/-innen haben die Autoren bereits vor dessen Einführung hingewiesen (Bruckmeier, Wiemers 2014).

Zudem wurde in diesem Beitrag gezeigt, dass die Einführung des Mindestlohns einige Wirkungen zeigt. Insbesondere bei der Mindestschutzfunktion scheint der Mindestlohn Erfolge verbuchen zu können. Zwar ist diese in einigen Regionen, Branchen und Personengruppen wesentlich bedeutender als in anderen. Jedoch lässt sich in der gesamten Bundesrepublik nach amtlichen Daten aus der Lohnbuchhaltung ein deutlicher Anstieg der Bruttostundenlöhne im unteren Bereich ausmachen. Zudem ist ein starker Rückgang von Beschäftigungsverhältnissen, die mit weniger als 8,50 entlohnt werden, zu beobachten. Bei der Rückführung der Zahl der Aufstockerinnen und Aufstocker scheint der Mindestlohn jedoch nur eines von mehreren Instrumenten sein zu können. So zeigten erste empirische Ergebnisse, dass die Anzahl der Personen, die ihr Arbeitseinkommen mit ALG II aufstocken, mit Einführung des Mindestlohns um lediglich etwa 20.000 zurückging (vom Berge et al. 2016b). Dies resultiert daraus, dass viele Aufstocker/-innen lediglich geringfügig beschäftigt sind beziehungsweise nur wenige Stunden pro Woche arbeiten. Zudem wurde gezeigt, dass es gegebenenfalls auch bei in Vollzeit beschäftigten Empfängern von Mindestlöhnen dazu kommen kann, dass diese ihr Arbeitseinkommen aufstocken.

Da sich bisher noch keine gesicherten Aussagen über die Wirkungsweisen des Mindestlohns auf Aufstocker/-innen und Armutsmobilität treffen lassen und insbesondere mittel- und langfristige Auswirkungen noch nicht analysierbar sind, sollten die aktuellen Ergebnisse zurückhaltend interpretiert werden. Es sind zudem die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Arbeitszeit der Betroffenen, die oftmals reduziert wurde, sowie eventuelle Schwierigkeiten bei der Durchsetzung zu berücksichtigen. So führen höhere Bruttostundenlöhne, wie gezeigt wurde, nicht zwangsläufig zu höheren Monatsentgelten und reduzieren damit automatisch die SGB II-Leistungen oder erhöhen die Mobilität aus Einkommensarmut. Somit gibt es zwar erste Hinweise, jedoch lassen sich die aufgestellten Hypothesen weder kausal validieren, noch verwerfen.

Mögliche Einflüsse des Mindestlohns auf die relative Einkommensarmut von privaten Haushalten lassen sich aktuell noch nicht aufzeigen, weil Daten aus Haushaltsbefragungen aus dem Jahr 2015 noch nicht zur Verfügung stehen. Früheren Untersuchungen zur Armutsgefährdung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Bruttostundenlöhnen unter 8,50 Euro haben jedoch gezeigt, dass das Armutsrisiko von solchen Haushalten mit Niedrigeinkommensbeziehern kaum höher ist als im Durchschnitt der Bevölkerung. Ursache dafür ist, dass der Anteil des Erwerbseinkommens am gesamten Haushaltseinkommen bei diesen Haushalten häufig weniger als die Hälfte ausmacht (Heumer et al. 2013). Insgesamt gesehen ist der Mindestlohn ein taugliches Instrument, um niedrige Bruttostundenlöhne zu unterbinden, zur Armutsvermeidung und Verringerung von Ungleichheit sind weitere Maßnahmen erforderlich.

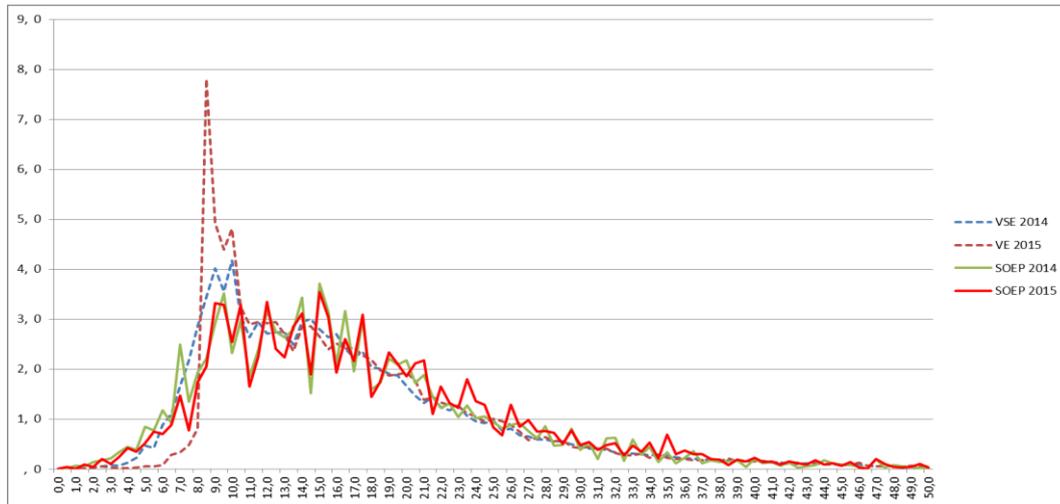
Literatur

Amlinger, M., Schulten, T. 2016: Praxis und Wirkung des Mindestlohns. Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 14.03.2016 (BT Drs. 18(11)558), Policy Brief 03/2016, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

- Arni, P., Eichhorst, W. u.a. 2014: Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, Schmollers Jahrbuch, 134. Jg., Heft 2, 149–182.
- Bispinck, R. 2016: Tarifpolitischer Jahresbericht 2015: Harte Arbeitskämpfe und kräftige Reallohnsteigerungen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Brenke, K., Müller, K.-U. 2013: Gesetzlicher Mindestlohn - Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, DIW Wochenbericht, 80. Jg., Heft 39, 3–17.
- Bruckmeier, K., Wiemers, J. 2014: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht 7/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruckmeier, K., Wiemers, J. 2015: Trotz Mindestlohn: viele bedürftig, Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Heft 7, 444.
- Bruckmeier, K., Wiemers, J. 2016: Entwicklung der Zahl der Aufstocker nach Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015, Aktuelle Berichte 10/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit 2015: Arbeitsmarktmonitor. <https://arbeitsmarktmonitor.arbeitsagentur.de/> (Letzter Aufruf: 13.12.2016).
- Deutscher Bundestag 2014: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/1558.
- Deutscher Bundestag 2016: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Erforderliche Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zur Armutsbekämpfung, Bundestagsdrucksache 18/8814.
- Dütsch, M., Himmelreicher, R., Ohlert, C. 2017: Zur Berechnung von Bruttostundenlöhnen - Verdienst(struktur)erhebung und Sozio-oekonomische Panel im Vergleich, SOEPpapers 911.
- Ellguth, P., Kohaut, S. 2014: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2013, WSI-Mitteilungen, 67. Jg., Heft 4, 286–295.
- Goebel, J., Grabka, M. M., Schröder, C. 2015: Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch - junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht, DIW-Wochenbericht, 82. Jg., Heft 25, 571–585.
- Heumer, M., Lesch, H., Schröder, C. 2013: Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, IW-Trends, 40. Jg., Heft 1, 19–36.
- Meyer, B. 2016: Learning to love the government. Trade unions and late adoption of the minimum wage, World Politics, 68. Jg., Heft 3, 538–575.
- Mindestlohnkommission 2016: Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] 2015: OECD Employment Outlook 2015, Paris.
- Schröder, C. 2014: Kosten und Nutzen von Mindestlöhnen, DIW Roundup 22, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Segbers, F. 2016: Das Menschenbild von Hartz IV. Die Pädagogisierung von Armut, die Zentralität von Erwerbsarbeit und autoritärer Sozialstaat. In R. Anhorn, M. Balzereit (Hg.), Handbuch Therapeutisierung und Soziale Arbeit, Wiesbaden: Springer VS, 687–708.
- Vobruba, G. 1990: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit. In G. Vobruba (Hg.), Strukturwandel der Sozialpolitik, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 11–80.
- vom Berge, P., Kaimer, S. u.a. 2016a: Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2), IAB-Forschungsbericht 12/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, P., Kaimer, S. u.a. 2016b: Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1), IAB-Forschungsbericht 1/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Wanger, S., Weber, E. 2016: Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern, Aktuelle Berichte 23/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Anhang



Anmerkungen: Zur Abgrenzung der jeweiligen Untersuchungspopulationen und Operationalisierung der Merkmale siehe vorherige Abbildungen.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel v32, Verdienststrukturerhebung 2014, Verdiensterhebung 2015, eigene Berechnungen.

Abbildung A1: Verteilung von Bruttostundenlöhnen in SOEP und V(S)E: 2014 und 2015