ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Apel, Helmut et al.

**Research Report**

# Mindestlohn im Bauhauptgewerbe: Folgen für die Beschäftigung blieben aus

IAB-Kurzbericht, No. 4/2012

**Provided in Cooperation with:**
Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Apel, Helmut et al. (2012) : Mindestlohn im Bauhauptgewerbe: Folgen für die Beschäftigung blieben aus, IAB-Kurzbericht, No. 4/2012, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/158373

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

# IAB-Kurzbericht

4/2012

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## In aller Kürze

- Das Bauhauptgewerbe ist die erste Branche in Deutschland, in der 1997 ein Mindestlohn eingeführt wurde.
- Dadurch kam es zu zusätzlichen Lohnsteigerungen für Beschäftigte im Bauhauptgewerbe. In Ostdeutschland waren die Effekte besonders ausgeprägt.
- Obwohl der Mindestlohn im Osten niedriger ist, ist er in Relation zum mittleren Lohn höher als im Westen. In Ostdeutschland unterliegt auch ein deutlich höherer Anteil der Bauarbeiter dem Mindestlohn.
- Im Unterschied zum Westen hat sich im Osten die Lohnspreizung insgesamt spürbar verringert. Die Löhne konzentrieren sich dort zunehmend am Mindestlohnniveau.
- Weder in West- noch in Ostdeutschland lassen sich durch den Mindestlohn verursachte Beschäftigungsverluste nachweisen. Aussagen über mögliche Jobverluste von Arbeitern, die aus dem Ausland nach Deutschland entsandt werden, sind aber aufgrund der Datenlage nicht möglich.
- Wirkungen des Mindestlohns auf Aspekte des Arbeitnehmerschutzes sowie auf die Wettbewerbssituation von inländischen Baubetrieben werden nicht festgestellt.
- Wegen der Besonderheiten des Bauhauptgewerbes ist bei einer Übertragung der Ergebnisse auf andere Wirtschaftszweige Vorsicht geboten.

Mindestlohn im Bauhauptgewerbe

# Folgen für die Beschäftigung blieben aus

*von Helmut Apel, Ronald Bachmann, Philipp vom Berge, Marion König, Hanna Kröger, Alfredo Paloyo, Sandra Schaffner, Matthias Umkehrer und Stefanie Wolter*

**In Deutschland gibt es derzeit elf Branchen, in denen spezifische Mindestlöhne gelten. Die Einführung weiterer Branchenmindestlöhne bzw. eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns wird in der politischen Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Wie sich der Mindestlohn im Bauhauptgewerbe ausgewirkt hat, wurde nun im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales untersucht. Im Mittelpunkt stehen dabei die Wirkungen der Mindestlohnregelungen auf Löhne, Beschäftigung, den Arbeitnehmerschutz sowie die Wettbewerbsbedingungen.**

## Rahmenbedingungen der Mindestlohneinführung

Zum 1. Januar 1997 wurde im Bauhauptgewerbe als erster Branche in Deutschland ein Mindestlohn auf Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes eingeführt. Dieser ist für alle im deutschen Bauhauptgewerbe beschäftigten Arbeiter bindend, unabhängig davon, ob sie von inländischen Betrieben beschäftigt oder von ausländischen Betrieben nach Deutschland entsandt werden. Zum 1. September 2003 wurde zwischen den Tarifparteien die Einführung einer zweiten, höher angesetzten Lohnuntergrenze (Mindestlohn II) für Fachkräfte beschlossen. In Ostdeutschland wurde diese allerdings zum 1. September 2009 wieder abgeschafft.

Die Bauwirtschaft zeichnet sich durch eine Reihe von Eigenheiten aus, die sie von anderen Wirtschaftsbereichen unterschei-

**i IAB-InfoSpezial**

Umfassende Informationen zum Thema Mindestlöhne in Deutschland finden Sie auf der Infoplattform des IAB im Internet unter http://www.iab.de/infoplattform/mindestlohn.

Die Ergebnisse dieser Evaluationsstudie sind im vollständigen Projektbericht (IAB/RWI/ISG 2011) ausführlich dargestellt. Für die Projektberichte zur Mindestlohnevaluation in sieben weiteren Branchen sei auf folgenden Link verwiesen http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html.

det. Deutliche Produktionsschwankungen aufgrund einer stark saisonal und konjunkturell abhängigen Auftragslage einerseits und die Ortsgebundenheit der Produktion andererseits erzeugen hohe Investitionsrisiken und Arbeitsplatzunsicherheit. Diese Besonderheiten schlagen sich in den tariflichen Rahmenbedingungen ebenso nieder wie in einer bauspezifischen Arbeitsmarktpolitik. Damit sollen die soziale Absicherung der Beschäftigten, eine Verstetigung der Beschäftigung sowie attraktivere Bedingungen für Investoren gewährleistet werden.

Nach der Wiedervereinigung kam es bis 1995 durch den großen Baubedarf in den neuen Bundesländern zu einem Bauboom, der sich auf Gesamtdeutschland ausweitete. Anschließend erlebte das Baugewerbe einen bis 2005 andauernden konjunkturellen Abschwung. Alle wichtigen ökonomischen Kennzahlen der Branche wie Bruttowertschöpfung, Auftragseingänge, Umsatz und Investitionen wiesen nach unten, die Beschäftigung ging zwischen 1995 und 2005 auf etwa die Hälfte zurück.

In diese Zeit des Abschwungs fiel die Einführung der Mindestlohnregelungen im Jahr 1997. Bemerkenswert ist, dass sich trotz steigender Material- und Lohnkosten seit Beginn des neuen Jahrtausends die Preise für die Endprodukte von 1995 bis 2005 kaum veränderten. Entgegen den Erwartungen ist die Zahl der Betriebe während des Abschwungs nicht gesunken, sondern in Ostdeutschland sogar gestiegen. Die für das Bauhauptgewerbe charakteristische Prägung durch Klein- und Kleinstbetriebe hat sich dadurch noch verstärkt.

Ein zusätzlicher Druck auf Löhne und Beschäftigung in der heimischen Bauwirtschaft ergab sich durch die Entsendung von Arbeitern ausländischer Firmen nach Deutschland zur Erfüllung befristeter Aufträge. Entsandte Arbeitnehmer waren anfangs nur bedingt an das deutsche Arbeits- und Sozialrecht gebunden. Damit führte der Einsatz ausländischer Subunternehmer zu teilweise beträchtlichen Senkungen der Lohnkosten. Die heimischen Firmen klagten zunehmend über Wettbewerbsverzerrungen. Vor diesem Hintergrund wurde 1996 das „Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen" (AEntG) verabschiedet: Das sogenannte Arbeitnehmerentsendegesetz legt fest, dass die allgemeinverbindlichen Arbeitsmarktregelungen im Baugewerbe – und damit auch die Mindestlohnregelungen – auf entsandte Arbeitnehmer ebenfalls anzuwenden sind.

Tabelle 1

**Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe Januar 1997 bis Januar 2012**

West- und Ostdeutschland, in Euro

| Geltungsdauer | West | | Ost | |
|---|---|---|---|---|
| | Mindestlohn I | Mindestlohn II für Fachkräfte | Mindestlohn I | Mindestlohn II für Fachkräfte |
| 1/1997–8/1997 | 8,69 (17,00)[1] | | 8,00 (15,64)[1] | |
| 9/1997–8/1999 | 8,18 (16,00)[1] | | 7,74 (15,14)[1] | |
| 9/1999–8/2000 | 9,46 (18,50)[1] | | 8,32 (16,28)[1] | |
| 9/2000–8/2001 | 9,65 | | 8,49 | |
| 9/2001–8/2002 | 9,80 | | 8,63 | |
| 9/2002–8/2003 | 10,12 | | 8,75 | |
| 9/2003–10/2003 | 10,36 | 12,47 | 8,95 | 10,01 |
| 11/2003–8/2004 | 10,36 | 12,47 | 8,95 | 9,65 |
| 9/2004–8/2005 | 10,36 | 12,47 | 8,95 | 10,01 |
| 9/2005–8/2006 | 10,20 | 12,30 | 8,80 | 9,80 |
| 9/2006–8/2007 | 10,30 | 12,40 | 8,90 | 9,80 |
| 9/2007–8/2008 | 10,40 | 12,50 | 9,00 | 9,80 |
| 9/2008–8/2009 | 10,70 | 12,85 | 9,00 (10,70)[2] | 9,80 (12,70)[2] |
| 9/2009–8/2010 | 10,80 | 12,90 | 9,25 (10,80)[2] | –[3] (12,75)[2] |
| 9/2010–6/2011 | 10,90 | 12,95 | 9,50 (10,90)[2] | –[3] (12,75)[2] |
| 7/2011-12/2011 | 11,00 | 13,00 | 9,75 (11,00)[2] | –[3] (12,85)[2] |
| ab 1/2012 | 11,05 | 13,40 | 10,00 (11,05)[2] | –[3] (13,25)[2] |

[1] in DM; [2] gesonderte Mindestlöhne für das Land Berlin; [3] abgeschafft.

Anmerkung: Bis August 2003 galt der Mindestlohn I für alle Baubeschäftigte, ab September 2003 gilt für Fachkräfte der höhere Mindestlohn II.

Quelle: Bosch/Zühlke-Robinet (2000), Platzer/Röschert (2005), verschiedene Tarifverträge Mindestlohn, SOKA-BAU; eigene Zusammenstellung und Umrechnung.

© IAB

## Wie viele Beschäftigte sind vom Mindestlohn betroffen?

Über die jeweilige Höhe der Mindestlöhne zu unterschiedlichen Zeitpunkten informiert **Tabelle 1**. Die Lohnuntergrenze wurde bei ihrer Einführung zum 1. Januar 1997 in Ostdeutschland mit umgerechnet 8,00 Euro niedriger angesetzt als im Westen (8,69 Euro). Dennoch waren wegen des niedrigeren Lohnniveaus im Osten mehr Beschäftigte davon betroffen als in Westdeutschland. So lag unmittelbar vor der Mindestlohneinführung im Jahr 1997 der Stundenlohn von fast 24 Prozent der ostdeutschen

Beschäftigten im Bauhauptgewerbe unterhalb dieser Lohnuntergrenze, während dies im Westen auf nur knapp vier Prozent zutraf. In den Folgejahren näherten sich die Anteile der vom jeweils geltenden Mindestlohn betroffenen Personen zwischen den beiden Landesteilen kontinuierlich an.

**Abbildung 1** zeigt das Verhältnis von Mindestlohn zu mittlerem Lohn (Medianlohn). Die so berechnete relative Höhe des Mindestlohns – der sogenannte Kaitz-Index – stellt einen Indikator für den Grad der Betroffenheit dar. Der Kaitz-Index für Ostdeutschland ist erheblich höher als für Westdeutschland, obwohl der Mindestlohn in absoluter Höhe deutlich geringer war. Bei seiner Einführung 1997 entsprach der Mindestlohn im Osten fast 85 Prozent des mittleren Lohns, im Westen hingegen 64 Prozent. Durch die Mindestlohnabsenkung zum September 1997 sank auch der Index kurzfristig, um dann mit der deutlichen Erhöhung des Mindestlohns zum September 1999 auf ca. 90 Prozent (Ost) bzw. 70 Prozent (West) des Medianlohns zu steigen. Seither nähert sich die Betroffenheit vom Mindestlohn I zwischen den beiden Landesteilen an.

Ein ähnliches Bild, sogar in stärkerem Umfang, zeichnet sich bei der höheren Lohnuntergrenze für Fachkräfte ab. Während der 2003 neu eingeführte Mindestlohn II in Ostdeutschland mit einem Kaitz-Index von 96 Prozent fast dem mittleren Lohn entsprach, lag das Verhältnis in Westdeutschland bei 86 Prozent. Bis 2008 hat sich das Verhältnis zwischen Mindestlohn für Fachkräfte und Medianlohn in Ost- und Westdeutschland nahezu angeglichen.

## Wirkung der Mindestlohnregelung auf die Löhne

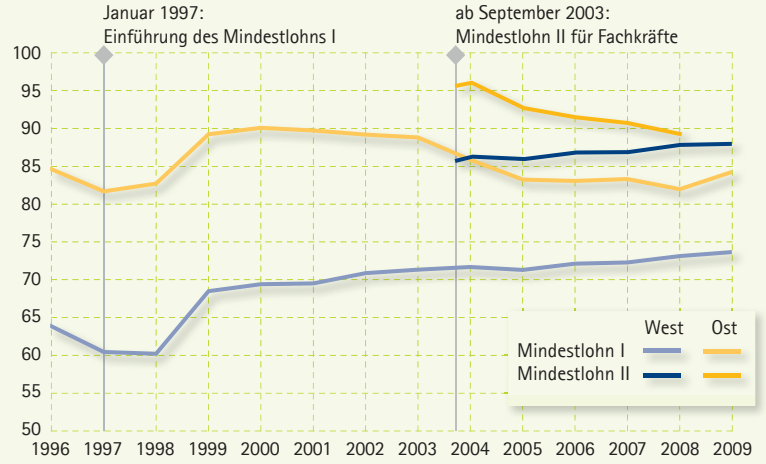
In Ostdeutschland findet seit der Einführung des Mindestlohns – vor allem des Mindestlohns II für Facharbeiter – eine zunehmende Konzentration der Löhne auf das jeweilige Mindestlohnniveau statt. So unterscheiden sich die Lohnverteilungen vor und nach der Mindestlohneinführung sehr deutlich (vgl. **Abbildung 2**, Seite 4). War 1996, ein Jahr vor der Mindestlohneinführung, eine ähnliche – wenn auch etwas flachere – Verteilung wie in Westdeutschland festzustellen, ballt sich im Jahr 2005 ein Großteil der Stundenlöhne an der Mindestlohngrenze.

Die Lohnunterschiede zwischen den Arbeitern im Bauhauptgewerbe sind demnach acht Jahre nach der Mindestlohneinführung deutlich zurückgegangen

Abbildung 1

**Relative Höhe der Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe**

Verhältnis des Mindestlohns zum mittleren Lohn (Median), in Prozent




Quelle: ALEED-Bau, eigene Berechnung. © IAB

### i Datenbasis

Das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebene Evaluationsprojekt wurde in Zusammenarbeit von IAB, dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) sowie dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) durchgeführt.

Die zentrale Datengrundlage für die Analysen bildet der ALEED-Bau (Administrative Linked-Employer-Employee-Daten Bau) des IAB. Dieser setzt sich zum einen aus Informationen zu Beschäftigten und Betrieben im Bauhauptgewerbe aus den administrativen Datenquellen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und zum anderen aus dem Datenmaterial einer Betriebsbefragung und einer eigens durchgeführten Beschäftigtenbefragung zusammen.

Die administrativen Datenquellen (die Integrierten Erwerbsbiografien des IAB und das Betriebs-Historik-Panel des FDZ der BA im IAB) ermöglichen es, Merkmale wie das durchschnittliche Tagesentgelt, die Erwerbshistorie und weitere Charakteristika der Arbeitnehmer sowie verschiedene Merkmale der beschäftigenden Betriebe über den Zeitraum 1993 bis 2009 nachzuvollziehen.

Angereichert werden die administrativen Daten durch weitere Betriebsinformationen aus dem IAB-Betriebspanel (einer jährlichen Betriebsbefragung) und durch eine Befragung, die zum Jahresanfang 2011 unter 1.521 Baubeschäftigten dieser IAB-Betriebspanel-Betriebe im Rahmen der Mindestlohnevaluation vom Institut für Sozialforschung und Kommunikation (SOKO Bielefeld) durchgeführt wurde. Diese Beschäftigtenbefragung liefert zum einen Auskunft über genaue Stundenlöhne. Zum anderen konnten zentrale und einzigartige Informationen, wie beispielsweise die Meinungen zum Mindestlohn oder zu den Arbeitsbedingungen im Baugewerbe gesammelt werden.

Zusätzlich wurden Personendaten der Sozialkassen Bau (SOKA-BAU) sowohl für im Inland beschäftigte als auch für nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer herangezogen. Diese enthalten Informationen von Mitte 2009 bis Anfang 2011.

Ergänzend zu den Daten des ALEED-Bau wurden leitfadengestützte Expertengespräche von den Projektmitarbeitern des IAB mit den Tarifparteien im Bauhauptgewerbe sowie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit geführt. Spezifische Hintergrundinformationen aus unterschiedlichen Perspektiven über die Besonderheiten der Baubranche – vor allem in Bezug auf die Mindestlohnregelungen und Bewertungen der Akteure – helfen, die quantitativen Untersuchungsergebnisse einzuordnen und zu interpretieren.

(Kompression der Lohnverteilung). Überraschend ist, dass es neben einer zu erwartenden Stauchung der Lohnverteilung im unteren Bereich auch zu einer solchen im oberen Bereich gekommen ist. Eine höhere Qualifikation und Motivation oder eine bessere Arbeitshaltung spiegeln sich damit offenbar weniger stark als früher in einer höheren Entlohnung wider. So werden Facharbeiter nur geringfügig höher entlohnt als einfache Arbeiter.

Bei besser qualifizierten ostdeutschen Bauarbeitern drückt sich die geringe Differenzierung in einer hohen Unzufriedenheit über die mangelnde Wertschätzung ihrer Arbeit aus. Das zeigt eine telefonisch durchgeführte Befragung der Beschäftigten (vgl. **Infokasten** auf Seite 3). Die Kompression der Lohnverteilung könnte darüber hinaus als Signal verstanden werden, dass sich eine Investition in Ausbildung oder Qualifikation weniger lohnt.

In Westdeutschland sind keine vergleichbaren Effekte festzustellen. Die Verteilungen der Stundenlöhne ein Jahr vor der Mindestlohneinführung (1996) und neun Jahre danach (2005) ähneln sich stark. Außer einer leichten Verschiebung hin zu höheren Stundenlöhnen ist keine größere Veränderung erkennbar (vgl. **Abbildung 2**).

Die Veränderungen der Lohnkurven legen nahe, dass vor allem ostdeutsche Geringverdiener vom Mindestlohn profitieren. Die empirischen Analysen bestätigen, dass Personen, deren Verdienste zuvor unterhalb der Mindestlohngrenze lagen, durch die Einführung einer Lohnuntergrenze eine höhere Lohnsteigerung erhielten als Personen, die vor der Einführung oberhalb der Mindestlohngrenze entlohnt worden waren. Diese Effekte auf die Lohnentwicklung sind in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen festzustellen. Allerdings fallen sie in Ostdeutschland deutlich stärker aus und betreffen einen höheren Anteil der Beschäftigten. Auch der im Jahr 2003 eingeführte Mindestlohn II für Fachkräfte im Bauhauptgewerbe hatte sowohl im Osten als auch im Westen einen positiven Einfluss auf das Lohnwachstum der direkt betroffenen Beschäftigten.

## Wirkung der Mindestlohnregelung auf die Beschäftigung

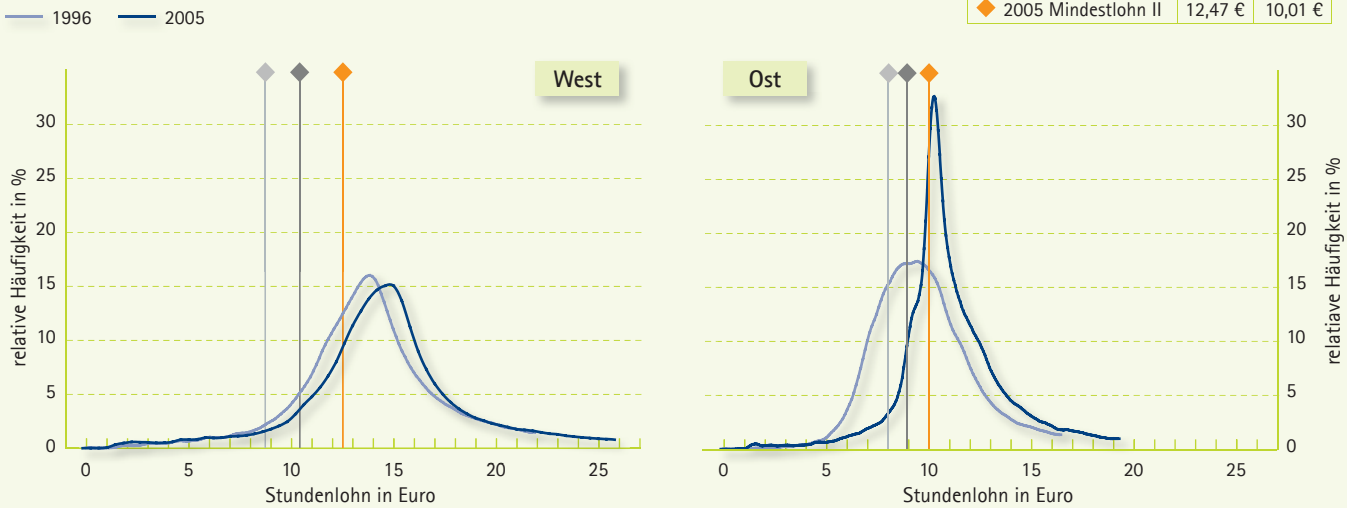
Ein Hauptargument gegen Mindestlöhne ist der befürchtete Beschäftigungsrückgang: Bedingt durch steigende Arbeitskosten könnten Lohnuntergrenzen zu Entlassungen führen bzw. Neueinstellungen verhindern. Das Bauhauptgewerbe erlebte ab Mitte der 1990er Jahre tatsächlich einen massiven Beschäftigungsabbau (vgl. **Abbildung 3**). Dieser setzte jedoch bereits vor Einführung des Mindestlohns ein und war vor allem dem Ende des Baubooms nach der Wiedervereinigung geschuldet. Hiervon waren insbesondere

Abbildung 2

**Verteilung der Stundenlöhne im Bauhauptgewerbe 1996 und 2005**

West- und Ostdeutschland

| | West | Ost |
|---|---|---|
| 1997 Mindestlohn I | 8,69 € | 8,00 € |
| 2005 Mindestlohn I | 10,36 € | 8,95 € |
| 2005 Mindestlohn II | 12,47 € | 10,01 € |




Anmerkung: Der 1997 eingeführte Mindestlohn I galt bis August 2003 für alle Baubeschäftigte, ab September 2003 gilt für Fachkräfte der höhere Mindestlohn II.

Quelle: ALEED-Bau, eigene Berechnung.

© IAB

die neuen Bundesländer betroffen. Aber auch in den alten Bundesländern halbierte sich die Zahl der Beschäftigten im Zeitraum von 1995 bis 2005 nahezu.

Nach unseren Befunden sanken die Beschäftigtenzahlen in deutschen Betrieben des Bauhauptgewerbes konjunkturbedingt, ein Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigungsentwicklung ist nicht nachzuweisen. So zeigt beispielsweise ein Vergleich der Entwicklung des regionalen Beschäftigungsniveaus im Bauhauptgewerbe mit der ähnlicher Branchen keine Mindestlohneffekte; die Ergebnisse aus dieser Untersuchung sind weder für Ost- noch für Westdeutschland statistisch signifikant (vgl. **Tabelle 2**, oberer Abschnitt). Demnach war die Einführung des Mindestlohns in beiden Landesteilen nicht schädlich für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in deutschen Betrieben des Bauhauptgewerbes.

Im Hinblick auf die Dynamik am Arbeitsmarkt – also bei Einstellungen und Beendigungen von Arbeitsverhältnissen, aus denen sich die Veränderung des zuvor analysierten Beschäftigungsniveaus zusammensetzt – zeigt sich ein differenziertes Bild. Zum einen ergeben sich Hinweise, dass in Ostdeutschland aufgrund der Mindestlohneinführung weniger Beschäftigte neu eingestellt wurden (Ergebnisse nicht dargestellt). Zum anderen hat sich in Westdeutschland die Wahrscheinlichkeit, aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis auszuscheiden, nicht verringert (zum methodischen Ansatz vgl. **Infokasten** auf Seite 6). Diese Ergebnisse ökonometrischer Schätzungen sind dem unteren Abschnitt von **Tabelle 2** zu entnehmen. Die Vorzeichen in den Spalten 1 und 4 geben an, wie sich die Trennungswahrscheinlichkeit für Personen aus dem Bauhauptgewerbe gegenüber Personen aus der Kontrollgruppe – z. B. von Personen mit vergleichbaren Eigenschaften in ähnlichen Wirtschaftszweigen ohne Mindestlohn – aufgrund des Mindestlohns verändert hat. Lediglich für Ostdeutschland zeigt sich ein signifikant negativer Effekt der Mindestlohneinführung, wenn als Vergleichsbranche ein dem Bauhauptgewerbe nachgelagerter Wirtschaftszweig herangezogen wird. Die übrigen Ergebnisse dieser Untersuchung auf der Personenebene lassen keinen Effekt auf die Trennungswahrscheinlichkeit erkennen.

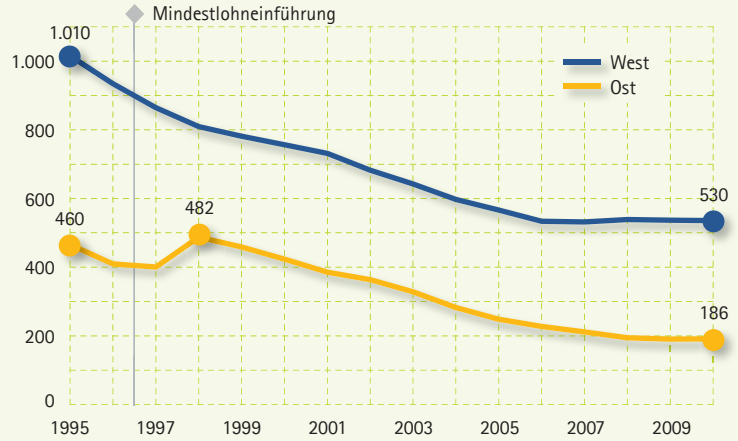
Weitere, auf regionaler Ebene durchgeführte Analysen der Mindestlohnwirkung auf die Trennungsraten weisen auf einen leicht dämpfenden Effekt hin (Ergebnisse nicht dargestellt). Der Mindestlohn hätte demnach nicht zu einer Erhöhung, sondern in Westdeutschland sogar zu einer moderaten Senkung der Trennungsraten geführt.

Insgesamt zeigen sich – wenn überhaupt – kaum messbare Auswirkungen der Mindestlohnregelungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Arbeitern in deutschen Betrieben.

Abbildung 3

**Entwicklung der Beschäftigung im Bauhauptgewerbe 1995 bis 2010**

West- und Ostdeutschland, Personen in 1.000




Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011); eigene Darstellung. © IAB

Tabelle 2

**Ausgewählte Untersuchungsergebnisse zu Beschäftigungseffekten**

| Kontrollgruppe | West | | | Ost | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Effekt | Placebo-Test | N | Effekt | Placebo-Test | N |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf das regionale Beschäftigungsniveau** Untersuchungseinheit: Regionen | | | | | | |
| alle Kontrollbranchen | – | (#) | 1.080 | – | (#) | 340 |
| **Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Trennungswahrscheinlichkeit** Untersuchungseinheit: Personen | | | | | | |
| Bauarbeiter mit höheren Verdiensten | | # | 1.320.000 | + | (#) | 740.000 |
| ähnliche Personen einer ... | | | | | | |
| vorgelagerten Branche | – | (#) | 1.420.000 | – | (#) | 775.000 |
| nachgelagerten Branche | + | (#) | 1.450.000 | –*** | (#) | 760.000 |
| baunahen Branche | | # | 1.515.000 | + | (#) | 800.000 |
| baufernen Branche | | # | 1.350.000 | | # | 810.000 |

Anmerkungen: *** bezeichnen einen statistisch signifikanten Effekt auf dem 1 %-Niveau; Placebo-Test: signifikanter # bzw. insignifikanter (#) Effekt bei hypothetischer Mindestlohneinführung im Jahr 1996; scheitert das Placebo-Experiment – ergibt sich also bei den Placebo-Experimenten in Spalte 2 und 5 ein statistisch signifikanter Wert – sind die Effekte bei der tatsächlichen Einführung als nicht valide anzusehen und werden hier nicht ausgegeben. N gibt die gerundete Anzahl der Beobachtungen an.

Quelle: ALEED-Bau, eigene Berechnung, DvD-Schätzungen. © IAB

## Wirkung des Mindestlohns auf Arbeitnehmerschutz und Wettbewerb

Eine alleinige Betrachtung der Beschäftigungseffekte greift möglicherweise zu kurz, da sie die Arbeitsplatzsituation der Beschäftigten außer Acht lässt. Höhere Kosten durch einen Mindestlohn könnten sich auch in schlechteren Arbeitsbedingungen niederschlagen. Bei der Analyse verschiedener Datenquellen (vgl. **Infokasten** auf Seite 3) finden wir jedoch keine Anzeichen dafür, dass die Einführung des Mindestlohns die Situation der Arbeitnehmer in der einen oder anderen Weise beeinflusst hätte. Messbare Indikatoren wie geleistete Arbeitsstunden, gemeldete Überstunden, Zahl der befristeten Arbeitsverträge sowie Weiterbildungsaktivitäten veränderten sich durch den Mindestlohn kaum oder gar nicht. Einschränkend ist allerdings zu sagen, dass diese Aussage auf einer Datenbasis mit einem vergleichsweise geringen Beobachtungsumfang beruht.

Ein weiterer Aspekt sind mögliche Auswirkungen eines Mindestlohns auf die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Baubetriebe. Die Analysen verschiedener Indikatoren lassen hierfür jedoch keine Anhaltspunkte erkennen.

### i Methoden

Der Einfluss des Mindestlohns auf Löhne und Beschäftigung wird mittels eines Kontrollgruppenansatzes (Differenz-von-Differenzen-Ansatz) ermittelt. Dieser ermöglicht es, unter bestimmten Bedingungen die Auswirkungen des Mindestlohns beispielsweise auf Löhne und Beschäftigung von anderen Einflüssen zu trennen. Dieser Ansatz wurde auch von König und Möller (2009) in ihrer Mindestlohnstudie verwendet. Für diese Methode werden die Untersuchungseinheiten (beispielsweise Arbeiter bzw. Betriebe im Bauhauptgewerbe) zwei Gruppen zugeordnet: den vom Mindestlohn direkt Betroffenen und den nicht Betroffenen. Dann werden bestimmte Zustände (z. B. Beschäftigung/Nichtbeschäftigung) der vom Mindestlohn direkt betroffenen Gruppe mit den jeweiligen Zuständen der nicht direkt betroffenen Gruppe vor und nach der Mindestlohneinführung/-veränderung verglichen. Die Veränderung des Unterschieds zwischen beiden Gruppen kann dann unter bestimmten Voraussetzungen kausal auf den Mindestlohn zurückgeführt werden.

Zusätzlich wird ein sogenanntes inkrementelles Differenz-von-Differenzen-Modell herangezogen, mit dem sich auch längerfristige Auswirkungen bzw. mehrfache Veränderungen des Mindestlohnniveaus untersuchen lassen.

Weiterhin wurden auch Untersuchungen mit auf Betriebs- oder Regionsebene aggregierten Daten vorgenommen. Dabei kommen auch weitere Methoden der Panelökonometrie zum Einsatz. Analysiert wird der Zusammenhang zwischen dem Grad der Mindestlohnbetroffenheit der Betriebe oder Regionen und der Stärke der Auswirkungen auf Löhne, Beschäftigung und Wettbewerb.

Um neben den Effekten des Mindestlohns für bestimmte Gruppen innerhalb des Bauhauptgewerbes auch die Auswirkungen für das gesamte Bauhauptgewerbe zu messen, werden zum Vergleich Kontrollbranchen herangezogen. Deren Verflechtungen mit dem Bauhauptgewerbe werden berücksichtigt, indem sowohl für Ost- als auch Westdeutschland je eine dem Bauproduktionszyklus möglichst nahe (Maler- und Lackierergewerbe), vorgelagerte (Herstellung von Kalksandstein), nachgelagerte (West: Herstellung von Holzmöbeln, Ost: Möbeltischlerei) sowie eine dem Produktionszyklus des Baugewerbes ferne Branche (West: Papier- und Pappeverarbeitung, Ost: Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen) verwendet wird.

## Der Mindestlohn aus Sicht der Arbeitnehmer

In der Studie wird auf einen Mix aus datengestützter Analyse und subjektiven Meinungen zurückgegriffen, um möglichst viele Facetten von tatsächlicher und empfundener Mindestlohnwirkung darstellen zu können. Die in einer umfangreichen Telefonerhebung befragten Bauarbeiter geben an, im Allgemeinen mit ihrem Arbeitsplatz zufrieden zu sein. Dabei lässt sich feststellen, dass ein höherer Stundenlohn individuell auch zu größerer Arbeitszufriedenheit beiträgt. Kritisiert wird von den Befragten vor allem der in den vergangenen Jahren stark gestiegene Termindruck, dessen Ursachen vielfältig sein können.

Insgesamt erachten 77 Prozent der westdeutschen und 83 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten den Mindestlohn für wichtig. 80 Prozent der Befragten in Ostdeutschland halten die aktuelle Lohnuntergrenze allerdings für zu niedrig. Unzufriedenheit spiegelt sich im Osten auch darin wider, dass der eigene Lohn häufig als ungerecht empfunden wird. Im Gerechtigkeitsempfinden besteht dabei ein erheblicher Ost/West-Unterschied: Während die Hälfte der Befragten in Westdeutschland ihren Lohn als gerecht empfindet, gilt dies für nur 17 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten.

Überraschend ist, dass erstaunlich wenige Baubeschäftigte über die aktuell gültigen Mindestlohnhöhen informiert sind – obwohl der Mindestlohn Gegenstand breiter öffentlicher Debatten ist. Vor allem in Westdeutschland ist das Wissen um die aktuelle Höhe der Lohnuntergrenze gering, was allerdings auch die geringe Bedeutung des Mindestlohns dort widerspiegelt.

## Der Mindestlohn im Urteil der Branchenexperten

In den Gesprächen mit den Tarifpartnern im Baugewerbe wird der Mindestlohn einhellig als sinnvolles politisches Instrument für das Bauhauptgewerbe befürwortet. Die Lohnuntergrenze biete eine wichtige Grundlage für die Kalkulation von Angeboten und einen wirkungsvollen Schutz vor ausländischer Niedriglohnkonkurrenz. In begrenztem Maße könne der Mindestlohn so inländische Arbeitnehmer schützen und auch die Arbeitsbedingungen für ausländische Arbeitskräfte verbessern.

Uneinigkeit herrscht unter den Tarifparteien hingegen über die optimale Höhe des Mindestlohns. Während vor allem Arbeitgebervertreter eher einen einheitlichen Mindestlohn von geringerer Höhe favorisieren, sprechen sich Gewerkschaftsvertreter für höhere Lohnuntergrenzen bei Facharbeitern aus, um beispielsweise den innerbetrieblichen Frieden zu wahren. Übereinstimmend fordern die Experten Verbesserungen bei der Kontrolle und Verfolgung von Mindestlohnverstößen.

## Bewertung der Befunde

Der Mindestlohn wurde in den meisten Jahren nur moderat angehoben (vgl. **Tabelle 1**, Seite 2). Diese relativ geringen Veränderungen erschweren eine eindeutige Trennung möglicher Effekte der Erhöhungen von anderen Einflüssen auf das Bauhauptgewerbe. Hingegen können die Effekte der Einführung des Mindestlohns gut untersucht werden.

Der Hauptgrund für die Einführung einer Lohnuntergrenze lag laut den befragten Experten in der Absicherung der deutschen Baubeschäftigung vor ausländischer Konkurrenz. Ob aufgrund der Mindestlohneinführung Arbeiten nun wieder eher von deutschen Beschäftigten anstelle von ausländischen Entsendearbeitnehmern durchgeführt wurden, kann aufgrund der fehlenden Datenbasis allerdings nicht empirisch untersucht werden.

Die Relevanz von Umgehungsstrategien – z. B. (Schein-)Selbstständigkeit, Zahlung von ostdeutschen Mindestlöhnen auf westdeutschen Baustellen oder klassische Schwarzarbeit – wird von den Experten unterschiedlich beurteilt. Vor allem bei Schwarzarbeit gehen die Meinungen auseinander. Zum einen ließen Erhöhungen der legalen Lohnkosten Schwarzarbeit lukrativer werden. Diese sei im Baugewerbe traditionell weit verbreitet. Zum anderen sei durch eine höhere Kontrolldichte zur Überprüfung der Einhaltung des Mindestlohns durch die Prüfgruppen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit die Wahrscheinlichkeit gestiegen, Verstöße aufzudecken. Dies habe die Akteure zu einem vorsichtigeren Umgang mit Schwarzarbeit bewegt.

Aufgrund einer fehlenden Datenbasis können die von den Experten angesprochenen Umgehungsstrategien nicht empirisch untersucht werden. Es ist lediglich nachprüfbar, ob Betriebe im Bauhauptgewerbe verstärkt andere Haupttätigkeiten angeben, um nicht länger unter den Geltungsbereich des Mindestlohns zu fallen. Hierfür gibt es jedoch keine Anzeichen.

## Fazit

Im deutschen Bauhauptgewerbe wurde 1997 der erste Branchenmindestlohn in Verbindung mit dem Arbeitnehmerentsendegesetz eingeführt. In einer breit angelegten Evaluationsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurden nun die Auswirkungen dieses Mindestlohns untersucht.

In Ostdeutschland hat der Mindestlohn insgesamt eine deutlich höhere Bedeutung für die Entlohnungsstruktur im Bauhauptgewerbe als im Westen. Während sich die Löhne im Osten seit der Einführung des Mindestlohns zunehmend am jeweiligen Mindestlohnniveau orientieren, ist dies in Westdeutschland nicht der Fall. Die aktuelle Evaluationsstudie bestätigt positive Auswirkungen der Mindestlohneinführung 1997 auf das Lohnwachstum, vor allem in Ostdeutschland.

Insgesamt lassen sich keine oder nur sehr geringe Auswirkungen der Mindestlohnregelungen auf das Beschäftigungsniveau von Arbeitern in deutschen Betrieben des Bauhauptgewerbes finden. Auch für einen Einfluss des Mindestlohns auf andere Aspekte der Arbeitsverhältnisse gibt es keine Hinweise. Ebenso wenig lässt sich eine verschlechterte Wettbewerbssituation von Betrieben im Bauhauptgewerbe nachweisen.

Festzuhalten ist, dass trotz einer – besonders in Ostdeutschland – vergleichsweise hohen Lohnuntergrenze zwar Lohneffekte, aber kaum Indizien für negative Beschäftigungswirkungen in den deutschen Betrieben auftreten.

Die Ergebnisse können allerdings nicht ohne weiteres auf andere Wirtschaftszweige oder einen branchenübergreifenden Mindestlohn in Deutschland

- **Dr. Helmut Apel**
  ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) in Köln.
  apel@isg.institut.de

- **Dr. Ronald Bachmann**
  ist stellvertretender Leiter des Kompetenzbereichs „Arbeitsmärkte, Bildung und Bevölkerung" im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen.
  ronald.bachmann@rwi-essen.de

- **Philipp vom Berge**
  ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre (Empirische Makroökonomie und Regionalökonomie) an der Universität Regensburg.
  philipp.vom-berge@wiwi.uni-regensburg.de

- **Marion König**
  ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe des Direktors und im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB.
  marion.koenig@iab.de

- **Hanna Kröger**
  ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Kompetenzbereich „Arbeitsmärkte, Bildung und Bevölkerung" im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen.
  hanna.kroeger@rwi-essen.de

- **Dr. Alfredo Paloyo**
  ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Arbeitsmärkte, Bildung und Bevölkerung" im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen.
  alfredo.paloyo@rwi-essen.de

- **Dr. Sandra Schaffner**
  ist Leiterin des FDZ Ruhr am RWI und Mitarbeiterin im Kompetenzbereich „Arbeitsmärkte, Bildung und Bevölkerung" im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen.
  sandra.schaffner@rwi-essen.de

- **Matthias Umkehrer**
  ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB.
  matthias.umkehrer@iab.de

- **Stefanie Wolter**
  ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB.
  stefanie.wolter@iab.de



**Die Autorinnen und die Autoren danken den IAB-Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern in den Stützpunkt-Agenturen für die außerordentliche Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Expertengespräche.**


übertragen werden. Die Bauwirtschaft zeichnet sich durch viele Eigenheiten aus. Zudem haben bei der Einführung des Mindestlohns im Bauhauptgewerbe auch protektionistische Gründe eine Rolle gespielt. Die Evaluationsstudie kann allerdings aufgrund der Datenlage keine kausalen Aussagen darüber liefern, ob die Einführung oder Erhöhungen der Mindestlöhne Auswirkungen auf Arbeitnehmerentsendungen aus dem Ausland oder auf die Zahl von Selbstständigen im Bauhauptgewerbe hatten.

## Literatur


Bosch, Gerhard; Zühlke-Robinet, Klaus (2000): Der Bauarbeitsmarkt – Soziologie und Ökonomie einer Branche. Campus Verlag: Frankfurt, New York.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik [IAB/RWI/ISG] (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe, Nürnberg/Essen/Köln. http://doku.iab.de/grauepap/2011/evaluation-mindestlohn-bauhauptgewerbe.pdf.

König, Marion; Möller, Joachim (2009): Impacts of minimum wages – a microdata analysis for the German construction sector. In: International Journal of Manpower, Vol. 30, No. 7, S. 716-741.

Platzer, Lothar; Röschert, Birgit (2005): Tarifverträge Arbeitsrecht Bau 2005. VOB-Verlag Ernst Vögel: Stamsried.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2011): Zeitreihen für Deutschland. Internet: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/55.html#c177, abgerufen am 24. Februar 2011.



**Impressum** ■ IAB-Kurzbericht Nr. 4, März 2012 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg ■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Druck: Vormals Manzsche Buchdruckerei und Verlag, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0180-100-2707 (im deutschen Festnetz 3,9 ct/min, Mobilfunkpreise höchstens 42 ct/min); Fax: 0180-100-2708; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911/179-5942 ■ ISSN 0942-167X