



Mindestlohn in Deutschland - Effekte der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose

Autoren: Isabell Klingert, Julia Lenhart

Mit der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns wurde die Möglichkeit geschaffen, Langzeitarbeitslose für sechs Monate unterhalb des Mindestlohns zu beschäftigen. Diese Ausnahmeregelung wurde im ersten Jahr ihrer Existenz kaum nachgefragt, zumal auch die Fach- und Führungskräfte in den Jobcentern sie für wenig praktikabel halten. Effekte auf die Löhne und die Beschäftigung ehemals Langzeitarbeitsloser sind nicht zu verzeichnen.

Der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ist ein wichtiges Ziel der Arbeitsmarktpolitik. Im Jahr 2014 kam daher in der Debatte um den Mindestlohn die Frage auf, ob eine gesetzliche Lohnuntergrenze von 8,50 Euro pro Stunde diesem Ziel entgegenstehen könnte. Da der Mindestlohn bis auf wenige Ausnahmen für alle Beschäftigungsverhältnisse gelten sollte, sahen sich die Arbeitgeberverbände ebenso wie Vertreter von CDU/CSU im Bundestag dazu veranlasst, im Gesetzgebungsprozess eine Sonderregelung für Langzeitarbeitslose vorzuschlagen. Durch den Mindestlohn, so deren Argumentation, sollten keine weiteren Hürden bei der ohnehin schwierigen Integration von Langzeitarbeitslosen in den

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/mindestlohn-in-deutschland-effekte-der-ausnahmeregelung-fuer-langzeitarbeitslose/> | 1

Arbeitsmarkt aufgebaut werden.

Ergebnis des kontrovers diskutierten Vorschlags war eine Regelung, der zufolge der Mindestlohn für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht gilt (§ 22 Abs. 4 Mindestlohngesetz/MiloG). Im Folgenden werden die Modalitäten dieser Regelung erläutert und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, basierend auf einer aktuellen Evaluationsstudie des IAB, die im [IAB-Forschungsbericht 8/2016](#) publiziert wurde, diskutiert.

Ausnahmeregelung unterliegt bestimmten Voraussetzungen

Ist eine Person langzeitarbeitslos, so kann sie die Ausnahme vom Mindestlohn in Anspruch nehmen (§ 22 Abs. 4 MiloG in Verbindung mit § 18 Abs.1 des Dritten Sozialgesetzbuchs/SGB III). „Langzeitarbeitslos“ bedeutet hier konkret, dass die betreffende Person seit mindestens einem Jahr arbeitslos gemeldet ist und in dieser Zeit keine Weiterbildungsmaßnahme besucht sowie keine Arbeitsgelegenheit oder vorübergehende Beschäftigung ausgeübt hat.

Der oder die Arbeitslose kann sich bei der zuständigen Arbeitsvermittlung ein Dokument ausstellen lassen, welches den Status ihrer Langzeitarbeitslosigkeit bescheinigt. Diese Bescheinigung kann jedoch nur von den Arbeitslosen selbst, nicht etwa vom (potenziellen) Arbeitgeber, beantragt werden und ist nur zum Zeitpunkt der Ausstellung gültig. Eine Pflicht zur Ausstellung gibt es nicht. Die Einstellung einer langzeitarbeitslosen Person unterhalb des Mindestlohns ist zwar prinzipiell auch ohne eine solche Bescheinigung möglich, allerdings besteht dann die Gefahr, dass der vorherige Status der Langzeitarbeitslosigkeit bei einer etwaigen Kontrolle des Arbeitgebers durch den Zoll nicht belegt werden kann.

Zahl der nachgefragten und ausgestellten Bescheinigungen ist gering

Die Zahl der nachgefragten und ausgestellten Bescheinigungen ist ein Indikator dafür, wie viele Langzeitarbeitslose sich einen Vorteil davon versprechen, wenn sie die Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen. Eine IAB-Befragung von ehemaligen (Langzeit-)Arbeitslosen zu diesem Thema zeigt, dass die Bescheinigung kaum beantragt wurde. So sagten nicht einmal zwei Prozent der Befragten, die im Jahr 2015 eine Beschäftigung aufgenommen hatten, dass sie eine Bescheinigung beantragt haben. Auf ganz Deutschland

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/mindestlohn-in-deutschland-effekte-der-ausnahmeregelung-fuer-langzeitarbeitslose/> | 2

hochgerechnet entspricht dies etwa 350 Anträgen pro Monat.

Hinzu kommt, dass in rund einem Viertel dieser Fälle die Bescheinigung entweder nicht ausgestellt oder nicht bei der Arbeitgeberin beziehungsweise dem Arbeitgeber abgegeben wurde. Ein Grund für die erstgenannte Möglichkeit ist, dass die Anspruchsvoraussetzungen zur Ausstellung nicht erfüllt waren.

Die geringe Nutzung der Bescheinigungen wirft zwei Fragen auf: Hat die Ausnahmeregelung überhaupt eine Auswirkung auf die Beschäftigung und die Löhne von neu eingestellten (Langzeit-)Arbeitslosen? Und welche Gründe gibt es für die geringe Nachfrage nach diesen Bescheinigungen?

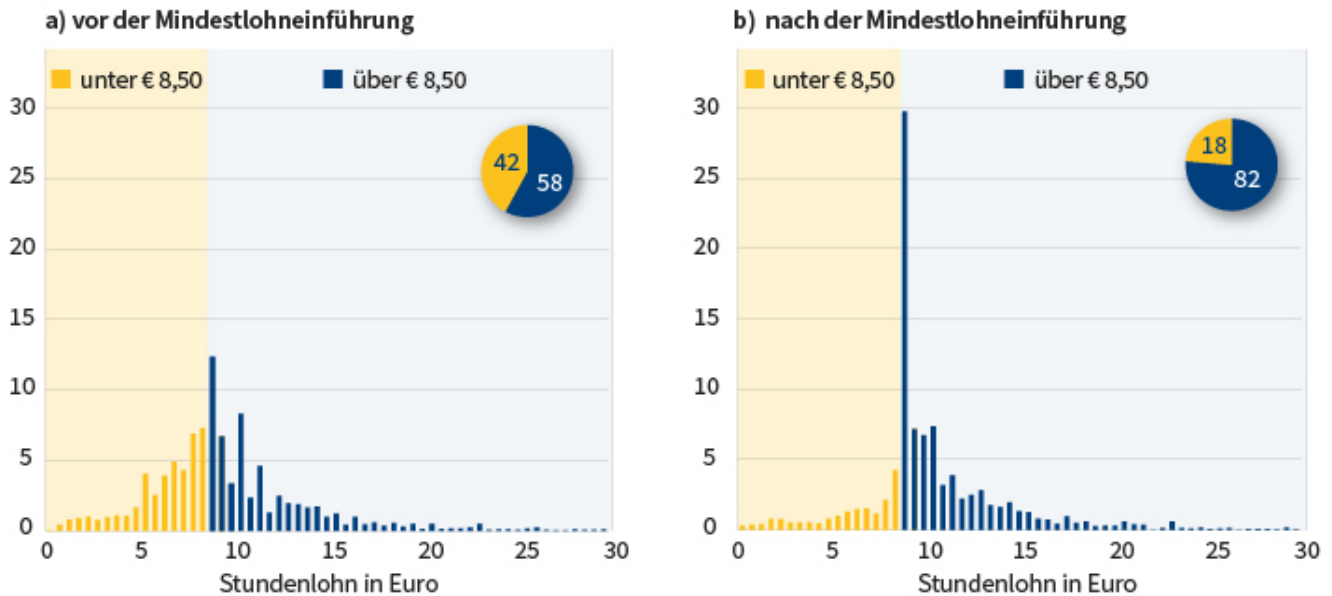
Zunächst ist festzuhalten, dass der Mindestlohn für die Mehrheit der vormals Langzeitarbeitslosen – befragt wurden Personen, die mindestens acht Monate arbeitslos waren – tatsächlich bindet. Deren Einstiegsgehälter lagen nach Einführung des Mindestlohns in der Mehrzahl der Fälle mindestens bei 8,50 Euro. Konkret bedeutet dies, dass der Anteil der Befragten, die einen Stundenlohn unter 8,50 Euro erhalten, zwischen 2014 und 2015 deutlich zurückgegangen ist (siehe Abb. 1). Während 2014 noch 42 Prozent weniger verdienten, waren es 2015 nur noch 18 Prozent.

Dass auch nach der Einführung des Mindestlohns teilweise unterhalb dieser Lohnuntergrenze bezahlt wurde und wird, liegt beispielsweise an weiteren Ausnahmeregelungen, etwa für Praktikanten oder für Beschäftigte in bestimmten Wirtschaftszweigen, in denen noch ein branchenspezifischer Mindestlohn unterhalb von 8,50 Euro galt beziehungsweise gilt. Außerdem lassen sich Datenfehler, die im Zuge der Befragung auftreten können, nicht gänzlich ausschließen. Lässt man zum Beispiel die Befragten außen vor, die explizit keine Angaben über ihren Stundenlohn machten, so reduziert sich der Anteil der Personen, die 2015 unterhalb des Mindestlohns eingestellt wurden, auf sieben Prozent.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/mindestlohn-in-deutschland-effekte-der-ausnahmeregelung-fuer-langzeitarbeitslose/> | 3

Abb. 1: Anteile ehemals Arbeitsloser nach Höhe des Einstiegslohns
in Prozent



Anmerkungen: Die Balken repräsentieren Intervalle von 50 Cent; Einstiegslohne nach mindestens 8 Monaten in Arbeitslosigkeit; Beschäftigungseintritt im April 2014 (a) und im April bzw. Juli 2015 (b).

Quelle: IAB-Forschungsbericht 8/2016. © IAB

Ausnahmeregelung hat keinen signifikanten Effekt auf die Einstiegslohne

Untersucht man nun die Wirkung der Ausnahmeregelung auf die Einstiegslohne von vormals Langzeitarbeitslosen, so ist festzustellen, dass diese keinen signifikanten Effekt hatte, was angesichts der geringen Zahl entsprechender Bescheinigungen wenig überrascht. Es zeigt sich zunächst, dass die Wahrscheinlichkeit, zu einem Stundenlohn unterhalb von 8,50 Euro eingestellt zu werden, vor der Einführung des Mindestlohns umso höher war, je länger die betreffende Person vorher arbeitslos war (siehe Abb. 2a). Dieser Zusammenhang war dagegen im Jahr 2015 deutlich geringer ausgeprägt.

Dies spricht dafür, dass der Mindestlohn für Langzeit- und Kurzarbeitslose nahezu gleichermaßen relevant ist, obwohl Langzeitarbeitslose die Möglichkeit hätten, die Ausnahmeregelung zu nutzen. Insbesondere am direkten Übergang zur Langzeitarbeitslosigkeit – also nach 365 Tagen – zeigt sich kein Unterschied zwischen Arbeitslosen, die kurz vor oder kurz nach dem Erreichen dieser Schwelle eine Beschäftigung aufgenommen haben. Somit hat die Ausnahmeregelung keinen messbaren

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/mindestlohn-in-deutschland-effekte-der-ausnahmeregelung-fuer-langzeitarbeitslose/> | 4

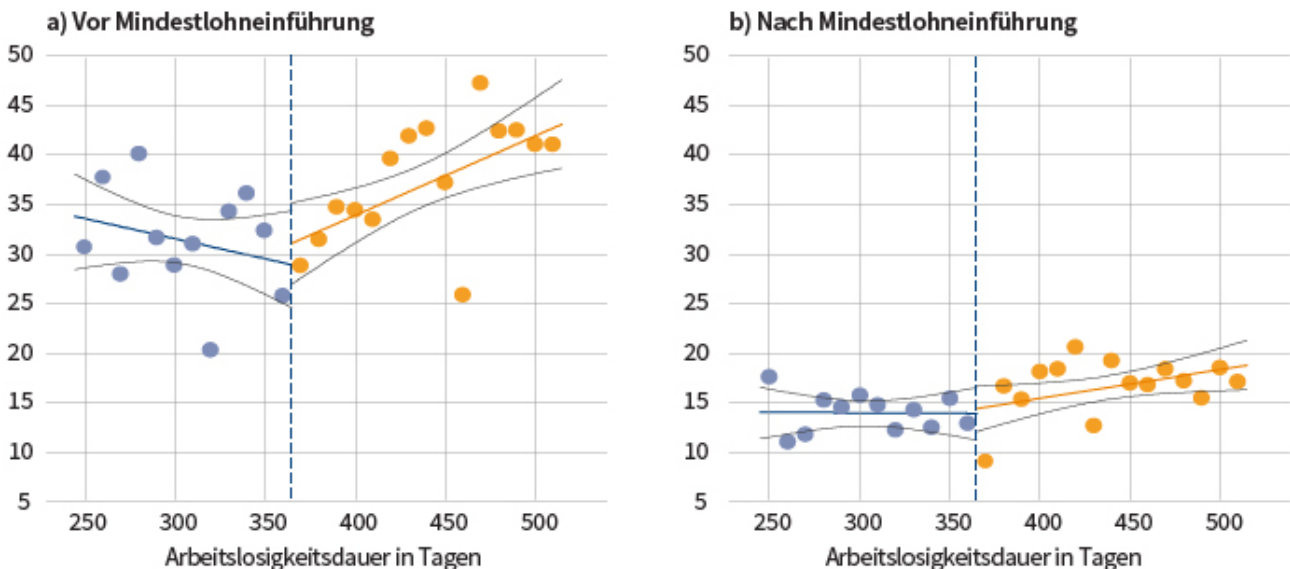
Einfluss auf die Löhne von ehemaligen Langzeitarbeitslosen.

Aus theoretischer Sicht sind daher auch keine Auswirkungen auf die Beschäftigung zu erwarten. Diese Erwartung wird durch die vorliegenden Daten erhärtet. So unterscheidet sich die Einstellungswahrscheinlichkeit – bei gegebener vorausgegangener Arbeitslosigkeitsdauer – vor und nach Mindestlohneinführung kaum – weder für Personen, die ein knappes Jahr, noch für Personen, die ein gutes Jahr arbeitslos waren. Es ist hier also ebenfalls kein Effekt der Ausnahmeregelung messbar, denn andernfalls hätte sich die Einstellungswahrscheinlichkeit für Langzeitarbeitslose besser entwickeln müssen als die für Kurzeitarbeitslose. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Abb. 2: Einstiegsgehälter von ehemals Arbeitslosen unter Mindestlohn in Abhängigkeit von der Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit

Anteile der Befragten, die zu einem Lohn von weniger als 8,50 Euro/Std. eingestellt wurden, in Prozent

● Kurzeitarbeitslose (bis 365 Tage)
● Langzeitarbeitslose (über 365 Tage)



Anmerkungen: Die Regressionsgeraden zeigen den linearen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeitsdauer und dem Anteil von Einstiegsgehältern unter Mindestlohn, der getrennt für Kurz- und Langzeitarbeitslose geschätzt wird. Kurzzeit hier: 8 bis 12 Monate, Langzeit: 12 oder mehr Monate in Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseintritt im April 2014 (a) und im April bzw. Juli 2015 (b). Die grauen Linien stellen 95%-Konfidenzintervalle dar. Die Punkte dienen der Illustration und stellen die Anteile in kleinen Intervallen von je 10 Tagen Arbeitslosigkeitsdauer dar.

Quelle: IAB-Forschungsbericht 8/2016. © IAB

Ausnahmeregelung führt nicht zu „Drehtüreffekten“

Die Ausnahmeregelung hat zudem keine Effekte auf die Dauer von bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnissen ehemaliger Langzeitarbeitsloser: Auch nach Einführung des

Mindestlohn steigen die Entlassungen an der Schwelle zur sechsmonatigen Beschäftigung nicht sprunghaft an. Zudem ist die Beschäftigungsdauer ehemals Langzeitarbeitsloser, die einen anfänglichen Stundenlohn von unter 8,50 Euro erhalten, in etwa genauso lang wie bei einem Einstiegsstundenlohn von über 8,50 Euro. Vormalig Kurzzeitarbeitslose weisen im Schnitt ebenfalls eine relativ ähnliche Beschäftigungsdauer auf. Es kommt folglich nicht zu einem sogenannten Drehtüreffekt, bei dem Langzeitarbeitslose nach Ablauf der Mindestlohnausnahme entlassen und durch neue Langzeitarbeitslose ersetzt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass einerseits der Mindestlohn wirkt und andererseits die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose keine Auswirkung auf die Löhne und die Beschäftigung von ehemals Langzeitarbeitslosen sowie deren Beschäftigungsstabilität hat. Die geringe Zahl an ausgestellten Bescheinigungen zur Dokumentation der Langzeitarbeitslosigkeit ist demnach ein klarer Hinweis darauf, dass die Ausnahmeregelung kaum genutzt wird.

Geringe Nutzung der Ausnahmeregelung hat mehrere Gründe

Die Beschäftigten in den Jobcentern, die im Rahmen der Evaluation befragt wurden, nennen hierfür mehrere Gründe. Zum einen sei die Regelung für Langzeitarbeitslose sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, aber auch für die Beschäftigten in den Jobcentern selbst, wenig attraktiv. Zum anderen sei der Wirkungsbereich der Regelung eingeschränkt, weil die Ausnahmeregelung nicht für alle neu zustande kommenden Verträge mit ehemals Langzeitarbeitslosen angewandt werden kann. Gilt für das Beschäftigungsverhältnis zum Beispiel ein Branchentarif, bei dem die unterste Entgeltgruppe über dem Mindestlohn liegt, ist eine Nutzung der Ausnahmeregelung nicht möglich. Zum anderen ist in einigen Regionen eine Entlohnung unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde insofern unwahrscheinlich, als dort die Löhne selbst im Helferbereich über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen.

Bei den Arbeitgebern gibt es verschiedene Einwände

Aus Sicht der Befragten in den Jobcentern ist die Ausnahmeregelung für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wenig attraktiv. Dies liege unter anderem daran, dass Langzeitarbeitslose nicht immer die gewünschten Qualifikationen, Kompetenzen und Anfangsproduktivität mit sich brächten. Außerdem gäbe es zum Teil negative Erfahrungen mit Langzeitarbeitslosen und mitunter auch Vorbehalte gegenüber dieser Personengruppe. Dies führe dazu, dass manche Betriebe die Anwendung der Regelung gar nicht erst in Betracht zögen. Da die

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/mindestlohn-in-deutschland-effekte-der-ausnahmeregelung-fuer-langzeitarbeitslose/> | 6

Unterschreitung des Mindestlohns auf sechs Monate begrenzt ist, sei die Einsparung bei den Lohnkosten zudem gering.

Selbst wenn bereits gute Erfahrungen mit ehemals Langzeitarbeitslosen vorlägen und die Einstellung einer langzeitarbeitslosen Person erwogen würde, sei die Anwendung der Ausnahmereglung aus Arbeitgebersicht eine Herausforderung, so ein weiteres Ergebnis der Befragung in den Jobcentern. So könnte im Mitarbeiterteam eine Ungleichheit geschaffen werden, die möglicherweise den Betriebsfrieden stört oder die neu eingestellte Person demotiviert.

Zudem schreckten Betriebe vor einem längeren Stellenbesetzungsprozess zurück, der bei der Suche nach einem geeigneten langzeitarbeitslosen Bewerber entstände. Schließlich gäbe es hie und da auch Unsicherheiten im Umgang mit der Regelung und den vorzuhaltenden Unterlagen für den Fall einer Kontrolle durch den Zoll. Daher werde im Zweifelsfalle lieber auf bestehende und bewährte Förderinstrumente des Jobcenters zurückgegriffen wie etwa den Eingliederungszuschuss.

Langzeitarbeitslose wollen Regelung oft selbst nicht in Anspruch nehmen

Aus Sicht der Langzeitarbeitslosen ist die Ausnahmeregelung ebenfalls wenig attraktiv. Zunächst war sie nur einem Viertel der befragten ehemaligen Langzeitarbeitslosen, die 2015 eine neue Tätigkeit aufnahmen, überhaupt bekannt. Doch auch in diesen Fällen waren die Betroffenen nach Auskunft der betreuenden Jobcenter häufig nicht bereit, die Regelung in Anspruch zu nehmen. Denn gerade ein angemessener Lohn sei für die Arbeitsmotivation im Unternehmen beziehungsweise die Motivation, eine Arbeit aufzunehmen, wichtig. Zudem komme bei einigen Langzeitarbeitslosen auch das Gefühl der Diskriminierung auf, wenn sie über eine Inanspruchnahme der Regelung nachdächten. Und schließlich drohen keinerlei Sanktionen durch das Jobcenter, wenn die Regelung nicht genutzt wird.

Jobcenter stehen dem Instrument ebenfalls reserviert gegenüber

Auch die Jobcenter selbst stehen einer Nutzung der Regelung eher reserviert gegenüber. Es ist für sie nicht trivial, den Status der Langzeitarbeitslosigkeit überhaupt zu bestimmen. So steht den „Gemeinsamen Einrichtungen“ aus Kommunen und Bundesagentur für Arbeit erst seit August 2015 ein IT-Tool zur Verfügung, mit dem sich die entsprechenden Zeiten

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/mindestlohn-in-deutschland-effekte-der-ausnahmereglung-fuer-langzeitarbeitslose/> | 7

ermitteln lassen. Für zugelassene kommunale Träger steht dieses Tool weiterhin nicht zur Verfügung.

Zudem sehen die Arbeitsvermittelnden ihre Aufgabe primär darin, den Unternehmen passende Bewerberinnen und Bewerber aus dem Kreis der Arbeitslosen vorzuschlagen. Hierbei entscheiden sie nach Kriterien wie fachlicher Qualifikation, persönlicher Motivation, zeitlicher Flexibilität und räumlicher Mobilität – nicht jedoch nach der vorausgegangenen Dauer der Arbeitslosigkeit.

Zudem sei gerade bei der heterogenen Gruppe der Langzeitarbeitslosen eine individuelle Vermittlungsstrategie zielführender als die Nutzung der Ausnahmeregelung. Mit dem Instrument des Eingliederungszuschusses könne eine passgenauere Förderung, zugeschnitten auf die individuellen Leistungseinschränkungen der jeweiligen Person, erreicht werden. Dieser führe auch eher zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit der Langzeitarbeitslosen.

Schließlich widerspricht die Anwendung der Ausnahmeregelung dem Selbstverständnis einiger Fach- und Führungskräfte in den Jobcentern. Aus deren Sicht ist die Regelung eine Diskriminierung Langzeitarbeitsloser, die nicht durch das Jobcenter unterstützt werden solle. Das oft ohnehin schon geringe Selbstwertgefühl dieser Personengruppe würde sonst noch weiter geschwächt.

Fazit

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Januar 2015 wurde die Möglichkeit eröffnet, Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monate einer Beschäftigung unterhalb dieser neuen Lohnuntergrenze zu entlohnen, um keine weiteren Hürden für deren Arbeitsmarktintegration aufzubauen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass diese Ausnahmeregelung im ersten Jahr nach ihrer Einführung kaum nachgefragt wird. Sie ist neben ihrem eingeschränkten Wirkungsbereich weder für die Betriebe, noch für die Langzeitarbeitslosen selbst, noch für die Jobcenter attraktiv. Daher wirkt sich das Instrument auch nicht auf die Löhne und die Beschäftigung von ehemals Langzeitarbeitslosen aus. In beiden Fällen sind bislang keine Effekte der Ausnahmeregelung nachzuweisen.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/mindestlohn-in-deutschland-effekte-der-ausnahmeregelung-fuer-langzeitarbeitslose/> | 8

Datenbasis

Im Rahmen des IAB-Projekts zur Evaluation der Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose wurden verschiedene Datensätze aufgebaut und mittels qualitativer und quantitativer Methoden ausgewertet:

- Eine qualitative Befragung von 84 Fach- und Führungskräften aus sechs nach regionaler, wirtschaftlicher und organisatorischer Disparität ausgewählten Jobcentern. In den Einzelinterviews und Gruppendiskussionen standen die Erfahrungen und Einschätzungen der Befragten sowie die Auswirkungen der Ausnahmeregelung auf die Praxis der Arbeitsvermittlung im Vordergrund (Juli bis Oktober 2015).
- Ein monatlicher Paneldatensatz, der die Grundgesamtheit aller Erwerbshistorien aus der Beschäftigungsstatistik sowie aller Arbeitslosigkeitsmeldungen aus der Arbeitslosenstatistik umfasst (vom Berge et al. 2016a u. 2016b). Anhand dieser administrativen Daten können einerseits Beschäftigungsübergänge und -stabilität untersucht, andererseits die Zielgruppe für die Personenbefragung ausgewählt werden. Die Daten liegen für den Zeitraum Januar 2012 bis Oktober 2015 vor.
- Eine Befragung von circa 14.000 Personen, die zu drei Zeitpunkten (April 2014, April 2015, Juli 2015) aus vorheriger Arbeitslosigkeit von mindestens acht Monaten heraus eine Beschäftigung begonnen hatten. Hier wurden Daten zur Ausnahmeregelung, zum Einstellungsprozess, zu Lohn und Arbeitszeit sowie zur Beschäftigungsdauer erhoben.

Literatur

Amlinger, Marc; Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten (2014): Kein Mindestlohn für Langzeitarbeitslose? [WSI-Report Nr. 15](#).

Möller, Joachim; Brenke, Karl; Wagner, Gert G.; Schulten, Thorsten; Horn, Gustav; Mayer, Alexander; Schmid, Lisa; Arni, Patrick; Eichhorst, Werner; Spermann, Alexander; Zimmermann, Klaus F. (2014): Das Mindestlohngesetz - Hoffnungen und Befürchtungen. In: [Wirtschaftsdienst 6, S. 387-406](#).

Vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016a): Mindestlohnausnahme für Langzeitarbeitslose - Wenig

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/mindestlohn-in-deutschland-effekte-der-ausnahmeregelung-fuer-langzeitarbeitslose/> | 9

wirksam und kaum genutzt. [IAB-Kurzbericht Nr. 23](#).

Vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016b): Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). [IAB-Forschungsbericht Nr. 8](#).

Vom Berge, Philipp; Verbeek, Hans; Umkehrer, Matthias; Fertig, Michael; Bender, Stefan (2014): Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne. Erschließung neuer Datenquellen. [FDZ-Methodenreport Nr. 3](#).

Weitere Informationen:

IAB-Infoplattform: [Mindestlohn](#)

Autoren:

- Isabell Klingert
- Julia Lenhart