

9 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

9.1 Die Bauwirtschaft und Mindestlöhne

Der Bauwirtschaft als Wirtschaftszweig kommt in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung aufgrund seiner vielfältigen Verflechtungen mit anderen Wirtschaftsbranchen eine große Bedeutung zu. Sie zeichnet sich dabei durch eine Reihe von Eigenheiten aus, die sie von anderen Wirtschaftsbereichen unterscheidet. Die Produktion vor Ort, die Nichtlagerfähigkeit der Endprodukte sowie die konjunkturell und, bedingt durch die starke Witterungsabhängigkeit, saisonal stark schwankende Nachfrage erzeugen hohe Produktionsschwankungen und damit Arbeitsplatzunsicherheit und Investitionsrisiken. Diese Eigenheiten wiederum spiegeln sich in den für das Baugewerbe spezifischen tariflichen Rahmenbedingungen sowie einer bauspezifischen Arbeitsmarktpolitik (Sozialkassen, Saison-Kurzarbeiter-Geld, Mindestlohn,...) wider, die zum Ziel haben, ausreichende soziale Absicherung der Beschäftigten, Verstetigung der Baubeschäftigung und Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Bauwirtschaft zu gewährleisten.

Eine besondere Bedeutung, nicht nur im Rahmen der Mindestlohnevaluation, kommt der Auftragsvergabe und der damit verbundenen Preisbildung zu. Obwohl in der VOB als alleiniges Vergabekriterium ausgeschlossen, wird der Preis in der Praxis als dominierendes Kriterium für die Auftragsvergabe im Bauhauptgewerbe wahrgenommen. Der Ausschreibungsprozess gibt dabei gerade Großkunden eine nicht unerhebliche Preissetzungsmacht. In einer Situation mit sehr starkem Wettbewerb zwischen den Anbietern, wie er im Bauhauptgewerbe herrscht, ist es daher möglich, dass Betriebe ihre Kosten nicht vollständig auf den Käufer überwälzen, sondern zum Teil selbst tragen, um über die niedrigsten Kosten den Zuschlag für das Angebot zu erhalten. Dies stellt dann ein potenzielles Problem dar, wenn zwischen den Anbietern große Preisunterschiede herrschen, die auf eine unterschiedliche Qualität der erbrachten Leistungen zurückzuführen sind. Sollten somit die Anbieter von Arbeitsleistungen mit höherer Qualität die gestiegenen Kosten selber tragen müssen, kann dies zwar für die Endkunden Vorteile haben, bringt jedoch für die betroffenen Arbeitnehmer und -geber Risiken mit sich.

Diese Gefahr besteht besonders in Zeiten einer schlechten konjunkturellen Lage, wie sie ab Mitte der 1990er Jahre im deutschen Baugewerbe bis ca. 2005 herrschte. Nach der Wiedervereinigung kam es bis 1995 durch den großen Baubedarf in den ostdeutschen Bundesländern zu einem regelrechten Bauboom. Danach stürzte das Baugewerbe bis ca. 2005 in eine starke Rezession. In diese Zeit fällt auch die Mindestlohneinführung 1997. Die Rezession ging mit einer Halbierung der Beschäftigungszahlen einher. Diesen Verlauf zeichnen alle wichtigen ökonomischen Kennzahlen der Branche wie Bruttowertschöpfung, Auftragseingänge, Umsatz und Investitionen nach. Diese starken konjunkturellen Änderungen im Vorfeld der Mindestlohneinführung im Bauhauptgewerbe führen auch zu einer Erschwerung der Evaluation der Effekte der Lohnuntergrenze.

Trotz steigender Material- und auch Lohnkosten seit Beginn des neuen Jahrtausends blieben die Preise für die Endprodukte von 1995 bis 2005 weitestgehend konstant. Gleichzeitig veränderte sich in dieser Zeit die Zahl der Betriebe allerdings kaum bzw. stieg, v.a. in Ostdeutschland, sogar an. Diese Entwicklung hat insbesondere Auswirkungen auf die Betriebsgrößenverteilung im Bauhauptgewerbe. War das Baugewerbe schon immer von Klein- und Kleinstbetrieben geprägt, so hat sich diese Entwicklung in der Baurezession noch verstärkt. Die relative Zunahme von Kleinstbetrieben entstand zum einen durch Betriebsneugründungen nach Insolvenzen größerer Betriebe oder Ausgliederungen, zum anderen durch die Entlassung von Mitarbeitern.

Eine in der Bauwirtschaft nicht unwichtige Rolle spielt die Thematik der Schwarzarbeit. Auch die Ergebnisse aus der im Rahmen dieses Projektes durchgeführten Beschäftigtenbefragung deuten darauf hin, dass im Baugewerbe Schwarzarbeit möglicherweise ein nicht unbedeutendes Ausmaß annimmt. Weiterer Druck auf Löhne und Beschäftigung ergibt sich durch Entsendungen von Arbeitern aus dem Ausland nach Deutschland zur Erfüllung befristeter Aufträge. Diese Entsendungen im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit bzw. von bilateralen Regierungsvereinbarungen mit mittel- und osteuropäischen Ländern haben im Baugewerbe eine verhältnismäßig große Bedeutung. Entsandte Arbeitnehmer waren anfangs nur bedingt an das deutsche Arbeits- und Sozialrecht gebunden. Der Einsatz von ausländischen Subunternehmern und deren Beschäftigten war also mit einem teilweise enormen Lohnkostenvorteil im Vergleich zu inländischen Bauarbeitnehmern verbunden.

Eine Zunahme der Entsendungen, v.a. im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit, zu Beginn der 1990er Jahre hat zur Verabschiedung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen im Jahr 1996 geführt. Dieses Arbeitnehmer-Entsendegesetz legt fest, dass die allgemeinverbindlichen Arbeitsmarktregelungen im Baugewerbe auch auf entsandte Arbeitnehmer anzuwenden sind. Im Zuge dessen wurde zum 1. Januar 1997 im Bauhauptgewerbe, als erster Branche in Deutschland, ein Mindestlohn eingeführt, der sowohl für inländische als auch ausländische Betriebe, die ihre Beschäftigten nach Deutschland entsenden, bindend ist. Bezüglich der Höhe der Lohnuntergrenze, die über die Zeit laufend angepasst wurde, wird dabei zwischen den alten und neuen Bundesländern differenziert. Zum 1. September 2003 wurde die Einführung eines zweiten Mindestlohns für Facharbeiter in Ost- und Westdeutschland zwischen den Tarifparteien beschlossen, der zum 1. September 2009 in Ostdeutschland wieder abgeschafft wurde.

9.2 Ziele und Methodik der Evaluation

Ziel dieses Projektes ist es, verschiedene Wirkungskanäle dieser Mindestlohnregelungen zu untersuchen und mittels empirischer ex-post Evaluation die Auswirkungen des Mindestlohns von anderen Einflüssen zu trennen. Den Kern der Untersuchungen bilden hierbei die Kausalanalysen auf Löhne und Beschäftigung im Bauhauptgewerbe. Neben den direkten Effekten auf Löhne und Beschäftigung werden zudem eher indirekte Auswirkungen auf die Arbeitnehmerzufriedenheit und die Wettbewerbssituation der Baubetriebe untersucht.

Zur Durchführung der Analysen innerhalb dieses Evaluationsprojektes wurde ein spezieller, umfassender Datensatz für das Bauhauptgewerbe aufgebaut. Dieser Datensatz, ALEED-Bau (Administrative Linked-Employer-Employee-Daten Bau), umfasst Informationen zu allen Beschäftigten im Bauhauptgewerbe aus den administrativen Datenquellen der Bundesagentur für Arbeit. Diese Datenquellen ermöglichen es, das durchschnittliche Tagesentgelt, die Erwerbshistorie und Charakteristika individueller Arbeitnehmer sowie verschiedene Merkmale der beschäftigenden Betriebe über den Zeitraum 1993 bis 2009 nachzuvollziehen. Diese Datenbasis wird durch weitere Betriebsinformationen aus dem IAB-Betriebspanel angereichert. Um den Nachteil dieser Daten, nämlich die fehlenden Stundenlohninformationen, auszugleichen, werden Arbeitszeitinformationen aus dem Mikrozensus herangezogen, auf Basis derer Stundenlöhne im ALEED-Bau geschätzt werden.

Zusätzlich enthält der ALEED-Bau die Angaben einer Befragung, die am Jahresanfang 2011 im Rahmen dieses Evaluationsprojektes unter 1 521 Beschäftigten von IAB-Betriebspanel-Betrieben des Bauhauptgewerbes durchgeführt wurde. Diese liefert zum einen neben den genauen Stundenlöhnen Auskunft über den Erwerbsverlauf bis zum aktuellen Rand. Zum anderen enthält sie Informationen, die in den sonstigen Datenquellen nicht zur Verfügung stehen, wie beispielsweise zu Meinungen über den Mindestlohn oder zu Arbeitsbedingungen im Baugewerbe. Zusätzlich wird in einem Experiment versucht, den Umfang von Schwarzarbeit abzuschätzen.

Ein Vergleich zwischen den administrativen Datenquellen sowie den Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung ergibt sich eine hohe Übereinstimmung. So zeigt der Vergleich bei den imputierten Stunden für 93 Prozent der Beobachtungen der Beschäftigtenbefragung eine Abweichung von weniger als zehn Prozent. Abweichungen entstehen hauptsächlich bei Beschäftigten, die eine vertraglich festgelegte Arbeitszeit von mehr als 41 Stunden oder weniger als 39 Stunden aufweisen. Zusammen mit weiteren Einflussfaktoren wie Lohnzuschlägen führen diese Streuungen der Vertragsstunden zu Abweichungen bei den berechneten Stundenlöhnen, die für die unteren Einkommen jedoch relativ gering ausfallen. Somit ist insgesamt eine gute Datenqualität zu verzeichnen.

Somit existiert erstmalig ein umfangreicher Datensatz für das deutsche Bauhauptgewerbe, auf dessen Basis die Analysen durchgeführt wurden. Zusätzlich kamen im Rahmen dieses Projektes neben den Statistiken der Datenbank ELVIRA des Hauptverbands der deutschen Bauindustrie noch Mikrodaten der SOKA-BAU sowohl für im Inland Beschäftigte als auch für nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer zum Einsatz. Der große Vorteil dieser Daten liegt darin, dass sie zeitlich bis zum aktuellen Rand verfügbar sind und ab 2007 auch Stundenangaben enthalten.

Für die Wirkungsanalyse des Mindestlohns ist es von zentraler Bedeutung, dass die Personen und Betriebe, die unter die Mindestlohnregelungen fallen, möglichst trennscharf in den zur Verfügung stehenden Daten abgegrenzt werden können. Dazu war der gesetzliche Geltungsbereich des Mindestlohns auf die Wirtschaftszweigklassifikationen zu übertragen. Die entsprechende Abgrenzung des betrieblichen Geltungsbereiches in den Daten auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben stellt eine statistische Herausforderung dar. Hinzu kommt, dass das Baugewerbe über den Beobachtungs-

zeitraum von 1993 bis 2009 in der Statistik insgesamt nach vier verschiedenen Wirtschaftszweigklassifikationen untergliedert ist, die sich teilweise nicht nur hinsichtlich der Gliederungsebenen sehr stark voneinander unterscheiden. Insgesamt kann dennoch eine klare und konsistente, wenn auch nicht exakte, Mindestlohnabgrenzung für einen Großteil der Betriebe des Baugewerbes gewährleistet werden.

Ein nicht unwichtiger Bestandteil der Evaluation des Mindestlohns im Bauhauptgewerbe besteht in einem Vergleich der Entwicklungen im Bauhauptgewerbe mit anderen Branchen, um mögliche Veränderungen im Bauhauptgewerbe, die durch die Lohnuntergrenze ausgelöst werden, kenntlich zu machen. Ziel eines umfangreichen Auswahlverfahrens ist es, solche Branchen zu identifizieren, die eine große Ähnlichkeit zum Bauhauptgewerbe aufweisen und sich im Vorfeld der Mindestlohneinführung vergleichbar entwickelt haben. Für die Auswahl der Kontrollbranchen werden aggregierte Kennzahlen herangezogen, die im Hinblick auf die späteren Analysen wichtige Informationen über Niveau und Verlauf der Beschäftigungs- und Wettbewerbssituation in den einzelnen Branchen beinhalten. Anschließend werden mittels eines statistischen Verfahrens anhand des Gleichlaufs zwischen den potentiellen Kontrollbranchen und der Treatmentgruppe (Personen und Betriebe im Bauhauptgewerbe) die endgültigen Kontrollbranchen ausgewählt.

Um die Verflechtungen der Kontrollbranchen mit dem Bauhauptgewerbe zu berücksichtigen, wird sowohl für Ost- als auch Westdeutschland je eine möglichst baunahe (Maler- und Lackierergewerbe), eine vorgelagerte (Herstellung von Kalksandstein), eine nachgelagerte (Westdeutschland: Herstellung von Holzmöbeln, Ostdeutschland: Möbeltischlerei) sowie eine bauferne Branche (Westdeutschland: Papier- und Pappeverarbeitung, Ostdeutschland: Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen) ausgewählt. Es liegt in der Natur der Sache, dass keine Kontrollbranche gefunden werden konnte, die mit dem Bauhauptgewerbe hinsichtlich aller relevanten Dimensionen übereinstimmt. Jede der verschiedenen Kontrollbranchen weist sowohl Vor- als auch Nachteile für die Mindestlohnevaluation auf.

Den Kern der methodischen Vorgehensweise bilden ökonometrische Verfahren zur Ermittlung der kausalen Effekte. Auch hier weist jede Evaluationsmethode sowohl Vor- als auch Nachteile auf. Aus diesem Grund kommt ein Mix aus verschiedenen Methoden, Untersuchungseinheiten und Spezifikationen zum Einsatz. Hierfür wird insbesondere der Differenz-von-Differenzen(DvD)-Schätzer verwendet, der auf dem Vergleich der Entwicklung einer vom Mindestlohn betroffenen Untersuchungseinheit (Treatmentgruppe, z.B. die Arbeitnehmer im Bauhauptgewerbe) mit der Entwicklung einer vom Mindestlohn nicht betroffenen Untersuchungseinheit (Kontrollgruppe, z.B. die Arbeitnehmer in anderen Bereichen des Baugewerbes ohne Mindestlohnregelungen) abzielt.

Diese Untersuchungsmethode liefert Schätzergebnisse, die kausal interpretiert werden können, vorausgesetzt die Kontrollgruppe erfüllt die notwendigen Bedingungen, insbesondere die Annahme, dass sie sich genauso wie die Treatmentgruppe entwickelt hätte, wenn es zu keiner Änderung bei den Mindestlohnregelungen gekommen wäre. Diese Annahme lässt sich per Definition nicht nachprüfen, daher beruht die Validität der Untersuchungsergebnisse auf der Plausibilität der Wahl der verwendeten Kontrollgrup-

pe. Da die Bewertung der Plausibilität stets auch ein subjektives Element enthält, werden verschiedene Kontrollgruppen sowohl innerhalb des Bauhauptgewerbes als auch außerhalb in Form von Kontrollbranchen eingesetzt.

Zusätzlich werden Panelmodelle bzw. das inkrementelle Differenz-von-Differenzen-Modell herangezogen, um den Zusammenhang zwischen dem Grad der Betroffenheit der Betriebe oder Regionen und den Auswirkungen des Mindestlohns bzw. seinen einzelnen Erhöhungen zu untersuchen. Bestimmte Fragestellungen können nicht anhand einer Kausalanalyse untersucht werden, weil es keine Daten vor der Mindestlohneinführung oder für geeignete Kontrollgruppen gibt. Dabei handelt es sich vor allem um Entsendungen, Schwarzarbeit und Arbeitszufriedenheit und auch Preisentwicklung. Insgesamt werden vor allem kurzfristige Effekte innerhalb der Branche untersucht. Mögliche langfristige Gleichgewichtseffekte können hingegen wegen der geringen Zeitschiene des Evaluationsprojektes nicht berücksichtigt werden.

Aufgrund der konjunkturellen Situation im Vorfeld der Mindestlohneinführungen besteht eine methodische Schwierigkeit darin, geeignete Kontrollgruppen zu finden, um kausale Aussagen treffen zu können. Auch die Panelmodelle sind davon nicht unbeeinflusst.

Neben den quantitativen Analysen werden im Rahmen dieser Mindestlohnevaluation qualitative Expertengespräche mit den Tarifparteien im Bauhauptgewerbe sowie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit geführt. Ziel ist es, dadurch spezifische Hintergrundinformationen aus unterschiedlichen Perspektiven über die Besonderheiten der Baubranche, v.a. in Bezug auf die Mindestlohnregelungen und Bewertungen der Akteure zu erhalten, um die quantitativen Untersuchungsergebnisse einordnen und interpretieren zu können.

9.3 Evaluationsergebnisse

9.3.1 Löhne

Das erste Untersuchungsgebiet der quantitativen Analysen dieses Evaluationsberichts beschäftigte sich mit der Frage, ob der Mindestlohn im Bauhauptgewerbe einen messbaren Einfluss auf die Löhne ausübt. Dabei wird zunächst untersucht, ob Betriebe versuchen, dem Mindestlohn im Bauhauptgewerbe durch Umklassifizierung ihrer Tätigkeiten zu entgehen. Hierfür können jedoch keine Belege gefunden werden. Weiteren in den Expertengesprächen genannten, möglicherweise in der Praxis vorhandenen Umgehungsstrategien kann aufgrund der fehlenden Datenbasis nicht nachgegangen werden.

In einem zweiten Schritt der Lohnuntersuchungen wird analysiert, wie viele Personen vom Mindestlohn betroffen waren, d.h. bei wie vielen Personen der Lohn vor Einführung bzw. Erhöhung des Mindestlohns unterhalb der jeweiligen neu geltenden Untergrenze lag. Die Betroffenheit in den neuen Bundesländern liegt mit knapp 24 Prozent der betrachteten Personen bei der Einführung des Mindestlohns deutlich höher als in den alten Bundesländern mit unter vier Prozent. Die Betroffenheit in beiden Landesteilen nähert sich über die Zeit an, was zum einen an einem relativ konstant bleibenden Mindestlohn in Ostdeutschland und einem eher steigenden Mindestlohn in Westdeutschland ab 2003 liegt. Zum anderen ist in Ostdeutschland auch die Veränderung

der Lohnverteilung durch den Mindestlohn für einen Rückgang der Betroffenheit verantwortlich.

Über den gesamten Zeitverlauf, v.a. nach Einführung des Mindestlohns II, konzentriert sich die Lohnverteilung in den neuen Bundesländern um den jeweiligen Wert des Mindestlohns II bzw. knapp darüber. Ein hoher Prozentsatz der Beschäftigten erhält einen Stundenlohn, der bei oder knapp über dem Niveau des Mindestlohns II liegt. Der Mindestlohn in den neuen Bundesländern hat also aufgrund der stärker gestauchten Lohnverteilung insgesamt eine deutlich größere Bedeutung für die direkt und nicht direkt betroffenen Arbeitnehmer als in den alten Bundesländern, was auch in den Experteninterviews bestätigt wird.

Der dritte Schritt der Lohnanalysen besteht aus ökonometrischen Analysen der Mindestlohneinführung und der verschiedenen Erhöhungen. Bei einem ausreichend hohen Maß an Betroffenheit und Durchsetzbarkeit ist zu erwarten, dass Personen, deren Löhne vor einer Mindestlohneinführung unterhalb der Lohnuntergrenze lagen, ein höheres Lohnwachstum erfahren als Beschäftigte, die nicht direkt vom Mindestlohn betroffen sind. Für die Mindestlohneinführung im Jahr 1997 liefert die empirische Evidenz positive Effekte in Ostdeutschland. Dies zeigt sich sowohl auf individueller Ebene, d.h. es ist zusätzliches Lohnwachstum für die betroffenen Personen im Vergleich zu nicht direkt Betroffenen zu beobachten, als auch auf betrieblicher Ebene, d.h. das mittlere Lohnwachstum von betroffenen Betrieben steigt ebenfalls. In Westdeutschland werden ebenfalls leicht positive Lohneffekte auf individueller und betrieblicher Ebene für die Betroffenen gefunden, die sich jedoch aufgrund der geringen Betroffenheit nicht robust im Gesamtbild niederschlagen. Die Untersuchung der Mindestlohn II-Einführung auf individueller Ebene zeigt sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern positive Ergebnisse für betroffene Personen, wohingegen eine deskriptive Untersuchung der Mindestlohn II-Abschaffung in Ostdeutschland keinerlei Hinweise darauf gibt, dass danach die Löhne abgesunken sind.

Die Untersuchungen der einzelnen Mindestlohnveränderungen gestalten sich als methodisch schwierig. Die Ergebnisse sind teilweise widersprüchlich und wenig robust. Die über die verschiedenen Herangehensweisen nicht mehr konsistenten Ergebnisse für die Mindestloohnerhöhungen könnten daraus resultieren, dass nur die Einführung ein „reines Experiment“ darstellt. Bei den Erhöhungen sind möglicherweise schon Mechanismen im Gange, die sich gegenseitig überlagern, sodass eine saubere Identifikation der Effekte nicht mehr möglich ist. Ein weiterer Grund dafür könnten die relativ moderaten Erhöhungen der Mindestlöhne im Vergleich zu Tariflohnerhöhungen sein, worauf auch in den Experteninterviews hingewiesen wurde.

Eine Wirkung von Mindestlöhnen auf das Arbeitsangebot lässt sich vor allem dann erwarten, wenn die Arbeitnehmer gut über einen existierenden Mindestlohn informiert sind, da dann ihre Erwartungshaltung gegenüber Löhnen realistischer ist. Zudem ist bei besserer Informiertheit eine höhere Durchsetzbarkeit des Mindestlohns zu erwarten. Die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zeigen jedoch, dass ein relativ großer Teil der Befragten nicht weiß, wo genau die Mindestlöhne liegen. Dies gilt vor allem für Westdeutschland, was auf die insgesamt geringere Rolle des Mindestlohns in den alten Bundesländern hindeutet.

9.3.2 Beschäftigung

In einem vollkommenen Markt würde man aufgrund eines Mindestlohns und der damit verbundenen Lohnsteigerungen mit einem Rückgang der Beschäftigung rechnen. Liegt jedoch die Marktmacht bei den Arbeitgebern, könnte es sogar zu einem Anstieg der Beschäftigung oder zumindest zu gleichbleibender Beschäftigung führen.

Das Bauhauptgewerbe ist fast über den gesamten Beobachtungszeitraum von einem starken Rückgang der Beschäftigung gekennzeichnet. Dieser Rückgang ist in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt und hat sich in beiden Landesteilen in den vergangenen Jahren stabilisiert. Die Einführung des Mindestlohns fällt genau in die Zeit des starken Beschäftigungsabbaus. Die Mindestlohneinführung sowie die einzelnen Erhöhungen zeigen keinen messbaren zusätzlichen Effekt auf das Beschäftigungsniveau, d.h. die Zahl der Arbeiter, weder in Ost- noch in Westdeutschland.

Bei der Untersuchung der Dynamik am Arbeitsmarkt, d.h. der Einstellungen und Entlassungen, ergibt sich kein klares Ergebnis. Je nach Spezifikation zeigen sich meist keine oder dämpfende Effekte auf die Entlassungsrate. Für die Einstellungswahrscheinlichkeiten zeigt sich ein negativer Effekt der Mindestlohneinführung in Ostdeutschland. Ansonsten sind keine Effekte zu erkennen.

Aufbauend auf den Analysen zur Dynamik am Arbeitsmarkt, wird das Ausmaß der Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt des Bauhauptgewerbes untersucht. Eine Implikation der „Monopsontheorie“ ist, dass ein Mindestlohn im Falle starker Marktmacht der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt nicht zwangsläufig zu einem negativen Beschäftigungseffekt führen muss. Im Branchenvergleich zeigt sich, dass das Bauhauptgewerbe durch eine relativ hohe Marktmacht der Arbeitgeber geprägt ist, so dass Mindestlöhne aus theoretischer Sicht nicht zwangsläufig zu Beschäftigungsverlusten führen müssen.

Die deskriptive Darstellung der Arbeitsnachfrageelastizitäten zeigt, dass durchaus eine gewisse Austauschbarkeit zwischen ungelerten Arbeitern, die vornehmlich vom Mindestlohn betroffen sind, und anderen Arbeitnehmergruppen existiert. Allerdings lassen sich keine Hinweise darauf erkennen, dass es zu einer Veränderung der Substitution in Westdeutschland durch den Mindestlohn gekommen ist. Lediglich in Ostdeutschland ist ein Anstieg der Substituierbarkeit geringqualifizierter Arbeiter durch andere Arbeitnehmergruppen zu beobachten. Ob es sich dabei um eine Folge des Mindestlohns handelt, kann in der Analyse nicht beantwortet werden.

Alle Analysen beziehen sich auf die Arbeitnehmer deutscher Betriebe. Allerdings hatten und haben Beschäftigte ausländischer Betriebe, die nach Deutschland entsandt werden, eine relative große Bedeutung im Bauhauptgewerbe. Entsendungen ausländischer Bauarbeiter waren sogar ein maßgeblicher Grund für die Einführung des Mindestlohns im Bauhauptgewerbe. Die Bedeutung von Entsendungen hat jedoch seit der Einführung des Mindestlohns deutlich abgenommen. Aus diesen Gründen lässt sich nicht sagen, inwieweit die weitgehend nicht gefundenen Beschäftigungseffekte auf die Substitution zwischen entsendeten und inländischen Arbeitern zurückzuführen sind. Dazu ist aufgrund der Datenlage keine eindeutige Aussage zu treffen. Insbesondere für die Zeit vor der Einführung liegen keine verlässlichen Zahlen zu den entsandten Arbeitern vor. Auch die Expertengespräche liefern keinen klaren Hinweis auf diesen mögli-

chen Zusammenhang. Die vorhandenen Daten deuten zumindest nach der Mindestlohneinführung darauf hin, dass die Entsendungen eher von der Konjunktur beeinflusst sind. Insgesamt kann diese Frage allerdings nicht beantwortet werden.

9.3.3 Schutz der Arbeitnehmer

Betriebliche Weiterbildungen haben in der Baubranche eine geringere Bedeutung als in anderen Branchen. Durch die Einführung des Mindestlohns ließe sich ein Anstieg der Weiterbildungen erwarten, da die Lohnkosten steigen und durch Weiterbildungen die Produktivität gesteigert werden kann. Zum anderen wäre es aber auch denkbar, dass die Betriebe ihre Weiterbildungstätigkeiten zurückfahren, um die erhöhten Personalkosten wieder einzusparen. Keine der beiden Entwicklungen lässt sich jedoch weder in der deskriptiven Datenbeschreibung noch in der ökonomischen Analyse erkennen. Dies könnte daran liegen, dass bei einem höheren Stundenlohn eher produktivere Arbeitnehmer eingestellt werden, anstatt die Mitarbeiter weiterzubilden.

Ähnliche Beobachtungen ergeben sich für befristete Beschäftigungsverhältnisse. Im Bauhauptgewerbe ist der Anteil befristeter Beschäftigter in Westdeutschland relativ gering. In Ostdeutschland war er insbesondere in den 1990er Jahren deutlich höher, ist danach aber bis fast auf das Westniveau abgesunken. In der Kausalanalyse lassen sich auch hier keinerlei Auswirkungen des Mindestlohns beobachten. Betriebe, die ihre Arbeitnehmer geringer entlohnen, d.h. vom Mindestlohn betroffen sind, verändern ihren Anteil befristeter Beschäftigung nicht in anderem Maße als nicht betroffene Betriebe. Eine Begründung dafür könnte sein, dass es in der Baubranche viele weitere Instrumente zur Flexibilisierung gibt, wie z.B. das Saison-Kurzarbeiter-Geld, so dass Befristungen wahrscheinlich weniger genutzt werden.

Höhere Kosten des Mindestlohns könnten dadurch ausgeglichen werden, dass die einzelnen Arbeiter mehr arbeiten. Dies könnte in Form von bezahlten aber auch nicht komplett bezahlten oder schwarz entlohnten Überstunden passieren. Auch wäre es möglich, dass durch den Einsatz von mehr Technik weniger gearbeitet wird. Eine Veränderung der gemeldeten (und bezahlten) Überstunden im Bauhauptgewerbe durch den Mindestlohn kann allerdings nicht beobachtet werden.

Zu Beginn des Jahres 2011 lässt sich in einer deskriptiven Auswertung der Beschäftigtenbefragung eine große allgemeine Zufriedenheit der Beschäftigten in der Baubranche beobachten. Allerdings geben viele Befragten auch an, dass ein hoher Termindruck herrscht, der innerhalb der vergangenen Jahre zugenommen hat. Hier kann jedoch nicht gesagt werden, inwieweit diese beiden Beobachtungen von dauerhafter Natur sind oder zum Beispiel eine Folge des Konjunkturpakets II. Des Weiteren zeigt sich, dass Zufriedenheit stark mit dem Stundenlohn zusammenhängt.

Im Gegensatz zur allgemeinen Zufriedenheit mit der Beschäftigung und den Vorgesetzten herrscht gegenüber der Gewerkschaft eine geringere Zufriedenheit. Eine positive Einstellung gegenüber der Gewerkschaft scheint insbesondere bei Beschäftigten in Betrieben mit einem Betriebsrat vorzuherrschen. Auch ist die Grundstimmung zur Gewerkschaft in Westdeutschland etwas besser als in Ostdeutschland, was sich auch in den Mitgliederzahlen widerspiegelt. Ostdeutsche Arbeitnehmer sind seltener Mitglied der Gewerkschaft. Viele der Befragten empfinden die Tarifstruktur, besonders in Ost-

deutschland, als ungerecht. Wie in den Expertengesprächen geäußert wurde, ist in Ostdeutschland der Mindestlohn der Fixpunkt des Tarifsystems, die Gewerkschaft spielt eine geringere Rolle. In Westdeutschland dagegen wird die Gewerkschaft für wichtig gehalten. Insgesamt können in diesem Zusammenhang allerdings keine Aussagen zur zeitlichen Entwicklung und vor allem den Auswirkungen des Mindestlohns gemacht werden.

Alles in allem lassen sich somit keine Auswirkungen des Mindestlohns auf Aspekte des Schutzes der Arbeitnehmer beobachten, was möglicherweise auch auf den geringen Beobachtungsumfang der verwendeten Datengrundlagen zurückzuführen sein kann.

9.3.4 Wettbewerb

In diesem Abschnitt werden die Wirkungen des Mindestlohns auf verschiedene Dimensionen des Wettbewerbs bzw. der Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben im Bauhauptgewerbe untersucht. Im Vordergrund stehen dabei die Betriebsgröße, das Geschäftsvolumen und Investitionen, Marktein- und -austrittsraten sowie der Tarifbindungsgrad auf der betrieblichen Ebene ebenso wie die Preisentwicklung auf Branchenebene.

Bezüglich der Veränderung der Betriebsgröße ist es vorstellbar, dass Betriebe aufgrund gestiegener Lohn- und damit Produktionskosten in Folge des Mindestlohns im ersten Schritt ihr Einstellungs- bzw. Entlassungsverhalten ändern, was auch einen Einfluss auf die Betriebsgrößenveränderung haben könnte. Zum einen ist es möglich, dass der Betrieb durch die Verkleinerung der Belegschaft wieder wettbewerbsfähig wird. Zum anderen kann eine Verkleinerung auch eine Vorstufe zum Marktaustritt sein. Die Einführung eines Mindestlohns könnte auch dem aufgrund des intensiven Preiswettbewerbs im Baugewerbe bestehenden Lohndruck nach unten entgegenwirken und dazu führen, dass die Betriebe ihre Mitarbeiter halten bzw. neu einstellen können.

Insgesamt zeigt sich allgemein seit Beginn der 1990er eine starke Abnahme der durchschnittlichen Betriebsgröße, auch bedingt durch viele in der Baurezession neu einsteigende Klein- und Kleinstunternehmen. Ein Effekt des Mindestlohns auf die Betriebsgrößenveränderung ist in Westdeutschland allerdings bis 2003 nicht nachweisbar. Danach ergibt sich kein klares Bild mehr. In Ostdeutschland zeichnet sich ein leicht positiver Effekt auf die Betriebsgrößenveränderung bei der Mindestlohneinführung ab. Die erste größere Erhöhung 1999 scheint allerdings negative Folgen auf das Betriebsgrößenwachstum gehabt zu haben.

Im Zuge der Baurezession haben sich sowohl Umsatz als auch Bauinvestitionen fast halbiert. Mögliche Folgen eines Mindestlohns auf den Umsatz sind abhängig von der Entwicklung der Baupreise. Steigen die Baupreise durch die Mindestlohneinführung, kann der Umsatz durch sinkende Nachfrage unter bestimmten Bedingungen zurückgehen. Werden die steigenden Personalkosten nicht an die Kunden weitergegeben, sondern vom Betrieb durch sinkende Gewinne bzw. zeitweise Verluste gegenfinanziert, müssen nicht zwangsläufig Änderungen des Geschäftsvolumens zu beobachten sein. Für die Entwicklung der Investitionen durch die Mindestlohneinführung sind ebenfalls zwei Szenarien denkbar. Einerseits können Betriebe die gestiegenen Personalkosten kurzfristig mit Kürzungen bei den Investitionen kompensieren. Andererseits besteht durch den Mindestlohn ein Anreiz, langfristig höhere Investitionen in Maschinen zu

tätigen, um Arbeitskräfte zu substituieren. Bei den Auswertungen ergeben sich keine Hinweise auf Auswirkungen des Mindestlohns auf Umsatz und Investitionsverhalten.

Als eine weitere Dimension des Wettbewerbs wurden die Folgen der Lohnuntergrenze auf Marktein- und -austrittsraten bzw. Insolvenzen untersucht. Infolge der Baurezession kam es zu einem rasanten Anstieg der Insolvenzen im Bauhauptgewerbe. Gleichzeitig lässt sich aber auch ein Anstieg der Neugründungen von Klein- und Kleinstbetrieben verzeichnen. Aus der ökonomischen Analyse ergeben sich relativ wenige Auswirkungen sowohl für Marktaustrittsrate als auch Markteintrittsrate der Betriebe.

Deskriptiv gibt es Indizien dafür, dass die durch den Mindestlohn gestiegenen Personalkosten nicht zu höheren Preisen für Bauprodukte geführt haben. Vielmehr scheinen die Preise im Baugewerbe eher konjunkturellen Verläufen zu folgen.

Als letzte Dimension des Wettbewerbs wurde die Tarifbindung im Bauhauptgewerbe untersucht. Im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen ist die Bindung an einen Tarifvertrag im Bauhauptgewerbe hoch, v.a. in Westdeutschland. Allerdings wurde keine Evidenz dafür gefunden, dass der Mindestlohn Auswirkungen auf den Grad der Tarifbindung hatte.

Insgesamt zeigen sich über alle untersuchten Teilaspekte des Wettbewerbs bzw. der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit im deutschen Bauhauptgewerbe relativ kleine bis keine Auswirkungen des Mindestlohns. Sowohl die Wettbewerbsfähigkeit von betroffenen Betrieben im Vergleich zu nicht betroffenen Betrieben als auch die Wettbewerbsfähigkeit als Branche an sich scheint im Durchschnitt nicht bzw. kaum durch den Mindestlohn verändert worden zu sein. Im Vergleich zu ausländischen Subunternehmern hat sie laut Expertengesprächen durch die Verringerung des Lohnkostenvorteils eher zugenommen. Diese Dimension konnte aber statistisch nicht untersucht werden.

9.4 Bedeutung der Evaluationsergebnisse für das Bauhauptgewerbe

Die Ergebnisse des Evaluationsberichts deuten insgesamt auf eine relativ hohe Compliance hin, d.h. dass die Mindestlohnregelungen tatsächlich eingehalten werden. Allerdings ist dieses Ergebnis zumindest teilweise mit Vorsicht zu genießen. In den Expertengesprächen wurden mehrere Umgehungsstrategien angesprochen, denen nicht mit den zur Verfügung stehenden Daten nachgegangen werden kann.

Hinsichtlich der Betroffenheit durch den Mindestlohn herrschen deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland ist diese relativ hoch, in Westdeutschland gering. Dementsprechend ist die Wirkung auf die Löhne in Ostdeutschland ausgeprägter als in Westdeutschland.

Bezüglich der Beschäftigungswirkung der Mindestlohnregelungen im Bauhauptgewerbe ergeben sich nur sehr geringe Auswirkungen auf die Personen, die in die Untersuchung eingehen. Eventuell befürchtete Beschäftigungsverluste können somit nicht gefunden werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die verwendeten Daten und damit die Ergebnisse nur auf die Personen beziehen, die einer in Deutschland gemeldeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Bauhauptgewerbe nachgehen. Somit gehen potenzielle Auswirkungen der Mindestlohnregelungen auf für im

Ausland beschäftigte und nach Deutschland entsandte Personen sowie (Schein-)Selbstständige nicht in die Untersuchungsergebnisse ein.

Sollte es durch die Einführung oder die Erhöhungen der Mindestlöhne zu einem starken Rückgang der Arbeitnehmerentsendungen aus dem Ausland oder zu einem starken Anstieg der Anzahl der Selbstständigen im Bauhauptgewerbe gekommen sein, würde dies in den Evaluationsergebnissen nicht zum Vorschein kommen. Die präsentierten Ergebnisse beziehen sich daher nur auf einen – wenn auch großen – Teilbereich der Arbeitnehmerschaft im Bauhauptgewerbe. Mögliche Auswirkungen des Mindestlohns auf Selbstständige sowie Entsandte können somit nicht quantifiziert werden.

Auch die Auswirkungen auf die Arbeitgeber und den Wettbewerb haben sich im Bauhauptgewerbe offenbar in Grenzen gehalten. So scheint es weder zu größeren Veränderungen bei der Wettbewerbssituation gekommen zu sein, noch scheinen sich die Preise in der Branche bedeutend geändert zu haben. Letzteres ist vor allem eine gute Nachricht für die Endkunden, also für die Konsumenten von Baudienstleistungen. Auch hier sei jedoch einschränkend angemerkt, dass weder ausländische Betriebe noch Selbstständige in die quantitativen Analysen eingehen.

Laut den Gesprächspartnern in den Expertengesprächen wäre die wirtschaftliche Entwicklung im Bauhauptgewerbe ohne Mindestlohn noch schlechter verlaufen, als dies seit Mitte der 1990er Jahre der Fall war. Der Mindestlohn habe somit eine stabilisierende Wirkung gehabt. Der implizierte Vergleich mit einer potenziell noch schlechteren Entwicklung lässt sich jedoch nicht nachprüfen, da dieses hypothetische Szenario nicht beobachtbar ist und auch nicht durch die Wahl einer passenden Vergleichsgruppe nachgestellt werden kann.

Diese Ergebnisse beziehen sich nur auf einen – wenn auch großen – Teil der Arbeitnehmer und Betriebe im Bauhauptgewerbe. Für diese lassen sich insgesamt keine negativen Effekte auf die Beschäftigung und den Wettbewerb im Bauhauptgewerbe auf Grundlage der verfügbaren Daten feststellen.

9.5 Bedeutung der Evaluationsergebnisse für Mindestlohnregelungen in Deutschland

Von besonderem Interesse für den Gesetzgeber ist die Frage, ob die Evaluationsergebnisse für das Bauhauptgewerbe auf die Wirkung von Mindestlohnregelungen in anderen Wirtschaftszweigen oder sogar auf die Wirkung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns übertragen lassen. Auch in diesem Zusammenhang spielen die Besonderheiten des Bauhauptgewerbes, und insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung, die Bedeutung der Entsendungen und die Preisgestaltung, eine bedeutende Rolle.

Insgesamt wird die Übertragbarkeit der Ergebnisse für das Bauhauptgewerbe auf andere Wirtschaftszweige in Deutschland als relativ gering eingeschätzt. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Erstens wurde der Mindestlohn im Bauhauptgewerbe vor allem aufgrund der Anfang der 1990er relativ hohen und steigenden Zahl der Entsendungen sowie der Lohnunterschiede innerhalb des Bauhauptgewerbes, insbesondere zwischen in Deutschland ansässigen und entsandten Arbeitnehmern eingeführt. Dieser protektionistische Beweggrund deutet darauf hin, dass mögliche Verdrängungseffekte zulasten

entsandter Arbeitnehmer zumindest in Kauf genommen wurden. Ob und in welchem Umfang sich negative Beschäftigungseffekte für die entsandten Arbeitnehmer ergeben haben, lässt sich allerdings aufgrund fehlender verlässlicher Zahlen vor der Mindestlohneinführung nicht quantifizieren.

Zweitens gibt es im Bauhauptgewerbe sehr viele Regelungen, die den Arbeitsmarkt flexibilisieren. Hierzu zählen ein durch SOKA-Bau organisiertes eigenes „Sozialsystem“ sowie spezielle Regelungen bspw. zur Winterarbeit. Ähnliche Regelungen existieren in anderen Branchen nicht oder in anderer Form. Drittens ist das Bauhauptgewerbe geprägt von vollzeitbeschäftigten Männern, die vermutlich nur in geringem Maße auf veränderte Arbeitsentgelte reagieren. In Branchen mit einer unterschiedlich zusammengesetzten Arbeitnehmerschaft, z.B. mehr teilzeitbeschäftigten Frauen, könnten die Effekte deutlich anders ausfallen.

Letztlich ist zu beachten, dass die Betroffenheit durch den Mindestlohn im Bauhauptgewerbe in Westdeutschland sehr niedrig war, was vermutlich die geringen Auswirkungen der Mindestlohnregelungen erklärt. Eine Übertragbarkeit der Ergebnisse auf eine andere Branche wäre daher nur gegeben, wenn in dieser Branche dieselbe niedrige Betroffenheit herrscht.

Insgesamt handelt es sich somit beim Bauhauptgewerbe um eine Branche mit vielen Eigenheiten. Bei der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Wirtschaftszweige oder sogar auf Deutschland als Ganzes ist somit Vorsicht geboten.

9.6 Offene Fragen und weiterer Forschungsbedarf

Vor dem Hintergrund der oben aufgeführten Evaluationsergebnisse ergeben sich mehrere offene Forschungsfragen, die weiteren Forschungsbedarf implizieren. Diese Forschungsfragen entstehen in erster Linie durch die in Abschnitt 9.1 diskutierten Besonderheiten des Bauhauptgewerbes, insbesondere der Bedeutung der Schwarzarbeit und der Entsendungen.

Hinsichtlich der Schwarzarbeit sind unterschiedliche Auswirkungen des Mindestlohns vorstellbar. Ein Mindestlohn kann sich auf unterschiedliche Weise auf Schwarzarbeit auswirken. Zum einen ist vorstellbar, dass es aufgrund der relativen Verteuerung legaler Arbeit attraktiver wird, Schwarzarbeit nachzufragen bzw. anzubieten. Andererseits kann aber auch argumentiert werden, dass durch einen Mindestlohn das Einkommen der Beschäftigten steigt und sie deshalb weniger darauf angewiesen sind, neben ihrer regulären Arbeit noch weitere Arbeit anzunehmen. Die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung deuten jedenfalls darauf hin, dass Schwarzarbeit weiterhin eine wichtige Rolle im Bauhauptgewerbe spielt.

Künftig zu untersuchen wäre in diesem Zusammenhang insbesondere, welche Rolle Mindestlohnregelungen für die Schwarzarbeit spielen, die auf privater Ebene angeboten wird (z.B. bezahlte Arbeit unter Nachbarn), und ob Mindestlöhne zu einer Verbreitung der Schwarzarbeit durch Unternehmen geführt hat. So könnten Unternehmen beispielsweise bei höheren Mindestlöhnen ihren Arbeitnehmern einen geringeren Teil der tatsächlich geleisteten Stunden ausbezahlen. Hier spielen dann auch andere Umgebungsstrategien eine Rolle, z.B. die Frage, wie sich Lohnzuschläge verändern. In den quantitativen Analysen des vorliegenden Evaluationsberichts sind diesbezüglich kaum

Hinweise auf diesen Themenkomplex sichtbar, allerdings spielte er in den Expertengesprächen eine wichtige Rolle.

Eine weitere offene Forschungsfrage betrifft die (Schein-)Selbstständigkeit. Hierbei handelt es sich um das Umgehen des Mindestlohns durch die Neugründung von Kleinstbetrieben, die nur aus dem Inhaber bestehen. Dieser unterliegt nicht den Mindestlohnregelungen und kann somit die Arbeit zu niedrigeren Lohnkosten anbieten. Echte Selbstständigkeit ließe sich von Scheinselbstständigkeit dadurch unterscheiden, dass Scheinselbstständige in der Regel immer mit den gleichen Firmen oder Personen zusammenarbeiten sowie weisungsgebunden operieren.

Ein weiterer Aspekt, der im vorliegenden Projektbericht nicht untersucht werden konnte, sind die Auswirkungen der Mindestlohnregelungen auf den Umsatz ausländischer Firmen in Deutschland. Eine besondere Schwierigkeit besteht darin, dass die administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit wie auch das Betriebspanel (und auch sämtliche deutsche Statistiken für das Baugewerbe) sich auf inländische Betriebe beziehen. Entsprechend lassen sich hieraus keine Aussagen über den Umsatz oder das Bauvolumen ausländischer Firmen in Deutschland treffen.

Die im Evaluationsvorhaben durchgeführten Analysen auf Grundlage des Differenz-von-Differenzen-Modells oder des inkrementellen DvDs lassen lediglich Rückschlüsse auf kurzfristige Effekte des Mindestlohns zu. Allerdings könnte es auch zu Anpassungsprozessen und damit langfristigen Effekten gekommen sein, die weiterer Untersuchungen bedürfen.