

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen

Research Report

Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig

IAB-Kurzbericht, No. 7/2014

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2014) : Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht, No. 7/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158428>

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.

IAB-Kurzbericht

7/2014

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ In der Mindestlohn-Debatte wird auch die Situation der Aufstocker thematisiert: Wie können sie von einem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro profitieren?

■ Unter der Annahme, dass kurzfristig Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage konstant bleiben, senkt der Mindestlohn die Ausgaben für Arbeitslosengeld II um jährlich 700 Mio. bis 900 Mio. Euro. Mehrausgaben bei Wohngeld und Kinderzuschlag reduzieren die Einsparungen, sodass die Transferausgaben im Saldo um 500 Mio. bis 650 Mio. Euro zurückgehen. Insgesamt ergibt sich eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zwischen knapp 2,2 Mrd. und gut 3 Mrd. Euro jährlich.

■ Dabei hilft der Mindestlohn nur wenigen Aufstockern, die Bedürftigkeit zu überwinden: 57.000 bis 64.000 von ihnen hätten nach Einführung des Mindestlohnes keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld II. Ein Teil dieser Personen würde stattdessen Wohngeld und Kinderzuschlag erhalten.

■ Das Haushaltsäquivalenzeinkommen der vom Mindestlohn betroffenen Leistungsbezieher würde im Durchschnitt um lediglich 10 Euro bis 12 Euro monatlich steigen.

■ Die mittel- bis langfristigen Effekte des Mindestlohnes auf die Zahl der Aufstocker und deren Einkommen hängen entscheidend von der Entwicklung der Arbeitsnachfrage ab. Um potenziellen negativen Folgen des Mindestlohnes für arbeitsmarktfremde Leistungsbezieher zu begegnen, könnte die Politik flankierende Maßnahmen ergreifen.

Begrenzte Reichweite

Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig

von Kerstin Bruckmeier und Jürgen Wiemers

Die Zahl der Menschen, die auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) angewiesen sind, hat in den letzten Jahren spürbar abgenommen. Dennoch ist die Zahl der Aufstocker, also der erwerbstätigen Leistungsbezieher, nahezu konstant geblieben. Wir untersuchen, wie sich die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Höhe von 8,50 Euro auf die Einkommenssituation der Aufstocker auswirkt und wie viele von ihnen die Bedürftigkeit dadurch überwinden können.

In den letzten Jahren hat sich die Arbeitsmarktlage in Deutschland trotz der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verbessert. Dabei ist nicht nur die Zahl der Arbeitslosen, sondern auch die Zahl der Grundsicherungsempfänger erheblich zurückgegangen. Während es im Durchschnitt des Jahres 2007 rund 5,3 Millionen erwerbsfähige Arbeitslosengeld-II-Bezieher gab, waren es im Jahr 2012 nur noch etwa 4,4 Millionen. Im gleichen Zeitraum ist dagegen die Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher von 1,2 Millionen auf 1,3 Millionen sogar leicht gestiegen.¹

In den Debatten zum Mindestlohn war verschiedentlich das Argument zu hören, dass mit diesem Instrument auch die Transferabhängigkeit von Aufstockern verringert werden könne. Ob und in welchem Ausmaß diese von einem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro profitieren werden, ist Gegenstand dieses Berichts.

■ Aufstocker: Die Ursachen für Bedürftigkeit sind vielfältig

Empfänger von Grundsicherungsleistungen können im Rahmen der gesetzlichen Hinzuverdienstregelung Erwerbseinkommen beziehen. Ein Teil des erzielten Einkommens wird auf die Transferleistung angerechnet, ein Teil verbleibt beim Leistungsempfänger und erhöht dessen Gesamteinkommen. Von den 4,46 Millionen erwerbsfähigen Arbeitslosengeld-II-Beziehern im Juni 2012 waren 1,35 Millionen, also etwa 30 Prozent, gleichzeitig erwerbstätig.

¹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Aktuelle Daten aus der Grundsicherung, Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern, Oktober 2010 und Juni 2013.

Die Analyse von Befragungsdaten ermöglicht einen differenzierten Blick auf die Gruppe der Aufstocker. Bei ihrer Arbeitszeit zeigt sich folgendes Bild: 77 Prozent der abhängig beschäftigten Leistungsbezieher arbeiten weniger als 32 Stunden in der Woche, 60 Prozent weniger als 22 Stunden und ein Drittel weniger als 11 Stunden (Bruckmeier et al. 2013a).

Weitere Ursachen für Einkommen, die zur Existenzsicherung nicht reichen, sind niedrige Stundenlöhne und die Haushaltsgröße bei häufig nur einem Erwerbstätigen im Haushalt. Die durchschnittlichen Stundenlöhne von Aufstockern betragen etwa 6,20 Euro. Die niedrigsten Stundenlöhne von durchschnittlich unter 5 Euro erzielen Alleinstehende in Ostdeutschland. Aufstocker aus Paarhaushalten in Westdeutschland erreichen hingegen bereits jetzt zu über einem Fünftel Stundenlöhne von über 10 Euro. Hier reicht der Verdienst wegen der Haushaltsgröße nicht zur Existenzsicherung aller Haushaltsmitglieder (Bruckmeier et al. 2013a).

Die geringen Stundenlöhne der Aufstocker gehen einher mit einem im Vergleich zur übrigen Erwerbsbevölkerung unterdurchschnittlichen Qualifikations-

niveau. Insbesondere Alleinstehende haben deutlich häufiger keinen Schulabschluss und keine Berufsausbildung (Dietz et al. 2009). Als Hauptursachen für geringe wöchentliche Arbeitszeiten werden nicht ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie gesundheitliche Einschränkungen angegeben (Dietz et al. 2009).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei den erwerbstätigen Leistungsbezieherinnen oft mehrere Probleme und Arbeitsmarkthemmnisse aufeinander treffen, die eine volle Integration in den Arbeitsmarkt erschweren. Die Beschäftigungsverhältnisse von Aufstockern zeichnen sich dementsprechend auch durch eine hohe Instabilität aus und der Ausstieg aus dem Leistungsbezug gelingt ihnen nur selten. Nur etwa 17 Prozent der Aufstocker des Jahres 2010 waren im Folgejahr nicht mehr auf Transferleistungen angewiesen (Bruckmeier et al. 2013a).

Welche konkreten Wirkungen sich aus der Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes für die Aufstocker ergeben, schätzen wir im Folgenden anhand einer Simulationsrechnung. Zunächst stellen wir die Effekte eines Mindestlohnes in Höhe von 8,50 Euro auf die Zahl der Leistungsbezieher und deren Einkommen dar. Die Ergebnisse beruhen auf Schätzungen mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell (vgl. Infokasten links).

Verhaltensänderungen, insbesondere bezüglich des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage, werden dabei vorerst nicht betrachtet. Es handelt sich daher um die kurzfristig zu erwartenden Wirkungen. Potenzielle Verhaltensänderungen diskutieren wir abschließend in der Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Effekte des Mindestlohnes.

■ Kurzfristige Effekte der Einführung eines Mindestlohnes

Annahmen zur Simulation der kurzfristigen Effekte

Erstens betrachten wir die Situation unmittelbar nach Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes („Erstrundeneffekt“). Dies bedeutet insbesondere, dass die Arbeitsverhältnisse von Aufstockern, deren Bruttostundenlohn in der Ausgangssituation unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde liegt, auch nach Einführung des Mindestlohnes in unverändertem Erwerbsumfang fortbestehen. Wir unterstellen also, dass die Arbeitsnachfrage nicht auf die durch den Mindestlohn verursachte Lohnänderung reagiert. Dasselbe gilt für das Arbeitsangebotsverhalten. Alle

i

Das IAB-Mikrosimulationsmodell

Die hier vorgestellten Befunde ergeben sich aus Schätzungen mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell (Arntz et al. 2007). Dieses Modell berechnet für eine Stichprobe von Haushalten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) des Jahres 2011 Steuern und Abgaben sowie Ansprüche auf die wichtigsten Sozialleistungen (Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kindergeld etc.). Ausgangspunkt sind dabei die Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder. Durch geeignete Gewichtungsfaktoren kann man die auf Basis der Stichprobe ermittelten Ergebnisse auf die deutsche Wohnbevölkerung hochrechnen. Für alle im Modell abgebildeten Steuern und Transfers wird der aktuelle Rechtsstand (2014) betrachtet. Die Ergebnisse der IAB-Simulationsrechnungen stellen die Differenz zwischen einer Basissimulation und einem Reformszenario dar. Die Szenarien unterscheiden sich lediglich darin, dass im Reformszenario ein Mindestlohn von 8,50 Euro für das Jahr 2014 angenommen wird.

Das IAB-Mikrosimulationsmodell enthält ein mikroökonomisches Arbeitsangebotsmodell. In dem Modell entscheidet ein Haushalt über die Erwerbsbeteiligung (Partizipation) und über die gemeinsam angebotenen Arbeitsstunden pro Woche. Für jede der Arbeitszeitalternativen wird zunächst das Bruttoarbeits-einkommen bei gegebenem individuellem Bruttostundenlohn bestimmt. Da bei Nichterwerbstätigen der Lohn nicht beobachtet werden kann, wird dieser in einem vorgelagerten Schritt aus einer selektionskorrigierten Lohnregression (Heckman 1976) geschätzt. Die Arbeitsangebotsentscheidung wird anschließend mit einem konditionalen Logit-Modell abgebildet. Dabei werden rationale Haushalte unterstellt, d. h. sie wählen die Stundenkategorie, die zu einer nutzenmaximalen Kombination aus verfügbarem Einkommen und „Freizeit“ (alle Formen der Zeitverwendung außer Erwerbsarbeit) führt. Die Nutzenfunktion der Haushalte wird für die Haushaltstypen „alleinstehende Frauen“, „alleinstehende Männer“, „Paare mit einem abhängig beschäftigten Partner“, „Paare mit zwei abhängig beschäftigten Partnern“ sowie „Alleinerziehende“ separat geschätzt. In Paarhaushalten wird eine gemeinsame Nutzenfunktion angenommen.

anderen „Zweitrundeneffekte“ werden in der kurzfristigen Betrachtung ebenfalls ausgeblendet. Für den Gütermarkt wird beispielsweise angenommen, dass kurzfristig keine Überwälzung der höheren Arbeitskosten auf die Güterpreise erfolgt, sodass die Lohnkosten ausschließlich von den Arbeitgebern getragen werden. Ebenso wird von einer kurzfristig unveränderten Güternachfrage ausgegangen.

Zweitens macht es der zeitliche Abstand zwischen dem untersuchten Reformjahr (2014) und dem Erhebungsjahr (2010) der verwendeten Daten erforderlich, die Löhne fortzuschreiben. Gerade für den Zeitraum 2011 bis 2014 sind im langfristigen Vergleich relativ starke Zuwächse der Tarifverdienste je Stunde zu verzeichnen bzw. prognostiziert.² Für Personen, die in der Datenbasis des Jahres 2010 einen Lohn unterhalb des betrachteten Mindestlohnes von 8,50 Euro aufweisen, bewirkt die Lohnfortschreibung, dass die Lohnlücke zum Mindestlohn geringer wird oder sogar ganz verschwindet. Tendenziell verringert sich durch eine Lohnfortschreibung somit der einkommenssteigernde Effekt des Mindestlohnes. Das kumulierte Wachstum der mittleren Tariflöhne aller abhängig Beschäftigten für diesen Zeitraum wird mit gut 11 Prozent prognostiziert. Möller und Hutter (2011) zeigen jedoch, dass seit 1984 die Lohnanstiege in den untersten Quantilen der Lohnverteilung teilweise deutlich hinter dem Anstieg des Medianlohnes zurückgeblieben sind. Daher werden im Folgenden zwei Extremfälle betrachtet: In der ersten Simulationsvariante wird unterstellt, dass die Nominallohne von 2011 bis 2014 nicht gestiegen sind, während in der zweiten Simulationsvariante angenommen wird, dass sich alle Löhne mit der kumulierten prognostizierten Wachstumsrate des Zeitraums 2011 bis 2014 (11 %) erhöht haben (vgl. Infokasten rechts).

Die dritte Annahme besteht darin, dass wir verdeckt arme Haushalte bei der Simulation der Effekte des Mindestlohnes auf die Zahl der Arbeitslosengeld-II-Empfänger und der Arbeitslosengeld-II-Ausgaben nicht berücksichtigen. Verdeckt arm sind Haushalte, die prinzipiell einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung haben, diesen aber nicht geltend machen. Der Anteil dieser Haushalte an allen Haushalten mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld II liegt zwischen 33 und 50 Prozent (Bruckmeier/Wiemers 2012 sowie Bruckmeier et al. 2013b). Da-

bei handelt es sich überwiegend um Haushalte mit vergleichsweise geringen (simulierten) monatlichen Arbeitslosengeld-II-Ansprüchen. Da geringe Ansprüche in der Regel mit Erwerbseinkommen einhergehen, sind Personen mit Bruttostundenlöhnen unterhalb der hier betrachteten Mindestlohngrenze von 8,50 Euro je Stunde in verdeckt armen Haushalten überproportional vertreten. Würde man diese Personen in der Simulationsrechnung mit berücksichtigen, käme es zu einer starken Überschätzung des kurzfristigen Rückgangs der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der Arbeitslosengeld-II-Ausgaben, da diese Haushalte faktisch keine Leistungen bezogen haben.

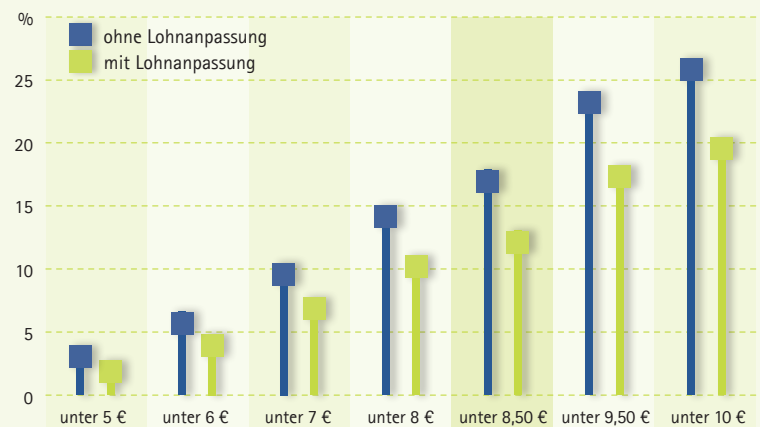
i

Berechnung der Bruttostundenlöhne auf Basis des SOEP

Die geschätzten Effekte eines Mindestlohnes hängen entscheidend von der Verteilung der Bruttostundenlöhne in der Datenbasis ab. Stundenlöhne werden im SOEP allerdings nicht direkt erhoben, sie müssen auf Grundlage der Angaben zum monatlichen Erwerbseinkommen (Arbeitsverdienst im Monat vor der Befragung) und der wöchentlichen Arbeitszeit berechnet werden. Generell wird die wöchentliche Arbeitszeit als Summe aus vereinbarter Arbeitszeit und Überstunden berechnet. Dabei wird berücksichtigt, dass Überstunden möglicherweise nicht ausbezahlt, sondern zu einem späteren Zeitpunkt mit Freizeit abgegolten werden. Falls Personen angegeben haben, dass Überstunden „teils ausbezahlt/ teils abgefeiert“ werden, wird unterstellt, dass die Hälfte der Überstunden ausbezahlt wurde. Wenn eine Person keine Angaben zur vereinbarten Arbeitszeit und/oder zu Überstunden im letzten Monat gemacht hat, wird stattdessen die Angabe zur durchschnittlichen tatsächlich geleisteten Arbeitszeit verwendet.

Die Abbildung unten zeigt die kumulierte Verteilung der Bruttostundenlöhne mit und ohne deren Erhöhung um 11 Prozent. Es wird deutlich, dass die Lohnfortschreibung einen erheblichen Effekt auf die Verteilung der untersten Stundenlöhne hat. Während ohne Lohnfortschreibung ca. 18 Prozent der Arbeitnehmer von einem Mindestlohn von 8,50 Euro betroffen sind, sinkt dieser Anteil mit Lohnfortschreibung auf ca. 13 Prozent.

Verteilung der Bruttostundenlöhne unterhalb von 10 Euro pro Stunde gemäß der Definition im IAB-Mikrosimulationsmodell
in Prozent aller Beschäftigten*



* Ohne Auszubildende, Wehr- und Zivildienstleistende sowie Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

Quelle: SOEP Welle 2010, eigene Berechnungen.

© IAB

² Für die Jahre 2011 bis 2014 nehmen wir als Wachstumsraten der Tarifverdienste je Stunde 1,5 %, 2,9 %, 3,1 % und 3,3 % an.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass das IAB-Mikro-simulationsmodell zum einen nicht darauf ausgerichtet ist, eine möglichst exakte finanzwirtschaftliche Planungsgrundlage zu liefern. Zum anderen handelt es sich um Hochrechnungen auf Basis einer Haushaltsstichprobe. Dementsprechend sind sämtliche Simulationsergebnisse mit einem Stichprobenfehler behaftet. Dieser ist nicht zu vernachlässigen, insbesondere in dem hier besonders relevanten Niedrigeinkommensbereich. Bereits bei der Messung der Bruttostundenlöhne im SOEP – dem Ausgangspunkt der Simulation – bestehen erhebliche Unsicherheiten (vgl. Infokasten auf Seite 3). Daher sollten die Simulationsergebnisse lediglich als Indikator für die Größenordnung der zu erwartenden kurzfristigen fiskalischen Effekte interpretiert werden.

Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes auf die Zahl der Leistungsbezieher

Tabelle 1 zeigt die simulierten Wirkungen des Mindestlohnes auf die Zahl der Transferempfänger sowie die fiskalischen Effekte bei den Transferausgaben.

Tabelle 1

Kurzfristige Auswirkungen eines Mindestlohnes auf die Zahl der Transferempfänger und auf die öffentlichen Haushalte

	Reformszenario: Einführung eines Mindestlohnes von 8,50 Euro	
	ohne Lohnfortschreibung	mit Lohnfortschreibung
Transferempfänger	Differenz zum Status quo, Haushalte in Tsd.	
Arbeitslosengeld II	- 74	- 41
Kosten der Unterkunft (SGB II)	- 53	- 43
Wohngeld	14	37
Kinderzuschlag	55	36
Kurzfristige fiskalische Wirkungen	Differenz zum Status quo, in Mio. Euro	
Veränderung der Transferausgaben: Einsparungen (-) und Mehrausgaben (+)		
Einsparungen SGB II	- 893	- 693
dar.: Arbeitslosengeld II	- 440	- 311
Kosten der Unterkunft (SGB II)	- 453	- 382
Wohngeld	+ 57	+ 61
Kinderzuschlag	+ 183	+ 124
Gesamteffekt auf Transferausgaben	- 652	- 508
Veränderung der Staatseinnahmen: Mindereinnahmen (-) und Mehreinnahmen (+)		
Einkommenssteuer der Arbeitnehmer	+ 1.668	+ 1.160
Einkommenssteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftssteuer der Arbeitgeber	- 3.779	- 2.425
Sozialversicherungsbeiträge	+ 4.493	+ 2.912
Fiskalischer Gesamteffekt	+ 3.035	+ 2.154

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

© IAB

Dabei wird angenommen, dass Arbeitsnachfrage, Preise und Umsätze der Unternehmen unverändert bleiben.

Bei einer Fortschreibung der Löhne in der Datenbasis würden nach der Einführung eines Mindestlohnes kurzfristig etwa 41.000 Haushalte ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld II (Regelleistung) verlieren. Bei konstanten Löhnen steigt die Zahl der Haushalte, die ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld II verlieren, auf 74.000. Ein Teil von ihnen bleibt jedoch weiterhin in der Grundsicherung und bezieht noch Unterstützung zu den Kosten der Unterkunft (KdU).³

Gänzlich verlassen würden die Grundsicherung nach dem SGB II etwa 53.000 (ohne Lohnfortschreibung) bzw. 43.000 Haushalte (mit Lohnfortschreibung). Bezogen auf die Personen mit Erwerbseinkommen in diesen Haushalten gelänge es in der kurzen Frist 64.000 (ohne Lohnfortschreibung) bzw. 57.000 Aufstockern (mit Lohnfortschreibung), die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Dies entspricht einem Anteil von rund 4,8 Prozent bzw. 4,3 Prozent an allen im SOEP beobachteten Aufstockern.

Der simulierte geringe Rückgang der Zahl der Haushalte bzw. Personen mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld II ist auf den ersten Blick überraschend. Insbesondere bei alleinlebenden Aufstockern, die im Status quo Bruttostundenlöhne unterhalb von 8,50 Euro je Stunde verdienen, erscheint es zunächst plausibel, dass der Mindestlohn zur Beendigung der Bedürftigkeit im Sinne des SGB II führen sollte – zumindest kurzfristig, wenn mögliche negative Beschäftigungseffekte ausgeblendet werden. Ein Fallbeispiel soll verdeutlichen, warum die Einführung eines Mindestlohnes selbst bei Alleinstehenden nur bei einem kleinen Teil der Aufstocker dazu führt, dass sie nicht mehr bedürftig sind (vgl. Infokasten Seite 5).

Beim Wohngeld erzeugt die Einführung eines Mindestlohnes zwei gegenläufige Effekte. Zum einen erwerben einige der Haushalte, die aufgrund des Mindestlohnes ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld II verlieren, einen Anspruch auf Wohngeld. Das erhöht tendenziell die Zahl der Wohngeldempfänger. Zum anderen verlieren aber auch Wohngeldempfänger aufgrund der Einkommenserhöhung durch den Mindestlohn ihren Anspruch auf das Wohngeld. Die Ergebnisse zeigen, dass der erstgenannte Effekt den zweiten überwiegt, sodass es zu einer Zunahme der

³ Eigenes anzurechnendes Einkommen der Bedarfsgemeinschaften wird vorrangig auf die Regelleistung (Arbeitslosengeld II) angerechnet. Auf die KdU wird nur das anzurechnende Einkommen angerechnet, welches die Regelleistung übersteigt.

Zahl der Empfängerhaushalte kommt (+14.000 ohne und +37.000 mit Lohnfortschreibung).

Beim Kinderzuschlag treten analog dazu ebenfalls zwei gegenläufige Effekte auf. Auch hier gibt es mehr Haushalte, die einen Anspruch neu erwerben, als solche, die den Anspruch verlieren (+55.000 ohne und +36.000 Haushalte mit Lohnfortschreibung).

Veränderung der Sozialausgaben

Obwohl die Einführung des Mindestlohnes die Bedürftigkeit der Aufstocker häufig nicht ganz verhindert, führt sie doch bei Ausblendung von Verhaltenseffekten dazu, dass das Ausmaß ihrer Abhängigkeit von Transferzahlungen abnimmt. Durch die höheren Verdienste sinkt der Anteil der Transferleistungen am Gesamteinkommen. Dies wirkt sich deutlich positiv auf die öffentlichen Sozialbudgets aus.

Insgesamt ergeben sich kurzfristig beim Arbeitslosengeld II Einsparungen von jährlich knapp 700 Mio. Euro (mit Lohnfortschreibung) bis knapp 900 Mio. Euro (ohne Lohnfortschreibung). Dabei werden bei den Regelleistungen ca. 310 Mio. bis 440 Mio. Euro eingespart, bei den Kosten der Unterkunft sind es 380 Mio. bis gut 450 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1). Erwartungsgemäß ergeben sich jeweils höhere Einsparungen, wenn unterstellt wird, dass sich die Löhne der Niedrigeinkommensbezieher zwischen 2010 und 2014 nicht verändert haben bzw. verändern werden. Aufgrund der oben beschriebenen gegenläufigen Effekte bei Wohngeld und Kinderzuschlag ergeben sich bei ersterem Mehrausgaben von ca. 60 Mio. Euro und bei letzterem fallen zwischen gut 120 Mio. und gut 180 Mio. Euro zusätzlich an. Im Saldo werden bei den Transferausgaben zwischen gut 500 Mio. und gut 650 Mio. Euro eingespart.

Veränderung bei Steuern und Abgaben

Über die Sozialausgaben hinaus sind Änderungen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zu berücksichtigen. Unsere Schätzungen zeigen, dass im Falle der Einführung des Mindestlohnes kurzfristig mit einem Anstieg der Einkommenssteuereinnahmen von 1,16 Mrd. Euro (mit Lohnfortschreibung) bis knapp 1,67 Mrd. Euro (ohne Lohnfortschreibung) zu rechnen wäre (vgl. Tabelle 1). Die entsprechenden Mehreinnahmen in der Sozialversicherung betragen ca. 2,9 Mrd. bis 4,5 Mrd. Euro.

Bei der Schätzung der kurzfristigen fiskalischen Effekte wurde unterstellt, dass das gesamte durch den Mindestlohn erzeugte zusätzliche Bruttolohnaufkommen von den Arbeitgebern getragen wird und

keine Produktivitätseffekte der höheren Entlohnung auftreten. Daher müssen die Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer der Arbeitnehmer und die Mindereinnahmen aufgrund zurückgehender Einkommens- bzw. Körperschaftssteuer bei den Arbeitgebern und Kapitaleignern gegengerechnet werden. Wird eine effektive Steuerbelastung von 28,2 Prozent angenommen (Spengel et al. 2012), ist ein Rückgang bei den Unternehmenssteuern zwischen gut 2,4 Mrd. und knapp 3,8 Mrd. Euro zu erwarten. Im Saldo kommt es zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte zwischen knapp 2,2 Mrd. und gut 3 Mrd. Euro.

Verteilungswirkungen

Während die Einführung des Mindestlohnes kurzfristig spürbare Effekte für die öffentlichen Haushalte hätte, ist der Effekt auf die kurzfristige Verteilung der Nettoeinkommen insgesamt und insbesondere auf die Einkommen der Transferempfänger gering.⁴

⁴ Alle in diesem Abschnitt ausgewiesenen Einkommen beziehen sich auf das Nettoäquivalenzeinkommen berechnet mit der modifizierten OECD-Skala. Diese gibt dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, während weitere Haushaltsmitglieder älter als (bis) 13 Jahre ein Gewicht von 0,5 (0,3) erhalten.

i

Fallbeispiel

Wir betrachten einen alleinlebenden Aufstocker, dessen Bruttolohn nach Einführung des allgemeinen Mindestlohnes auf 8,50 Euro angehoben wird. Dabei unterstellen wir eine Arbeitszeit von 35 Stunden pro Woche. Für die Kosten der Unterkunft (KdU) werden 300 Euro monatlich unterstellt, was gerundet der bundesdurchschnittlich anerkannten KdU in Einpersonenhaushalten entspricht.

Einkommen	Euro/Monat
Bruttolohn	1.289
– Abzüge (Lohnsteuer und SV-Beiträge)	314
– Freibetrag SGB II (§ 11b Absatz 3 SGB II)	300
Anzurechnendes Einkommen	675
Bedarfe gemäß SGB II	
Regelbedarf	391
Kosten der Unterkunft	300
Gesamtbedarf	691
Anspruch auf Arbeitslosengeld II (Gesamtbedarf abzüglich anzurechnendes Einkommen)	16

Es verbleibt somit ein Arbeitslosengeld-II-Restanspruch von 16 Euro, sodass der Leistungsempfänger auch nach Einführung des Mindestlohnes von 8,50 Euro weiterhin bedürftig ist.

Gemäß unserer Simulationen haben nur knapp 6 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Aufstocker einen Erwerbsumfang von über 35 Stunden in der Woche. Aber auch diese Aufstocker überschreiten die Schwelle zur Nicht-Bedürftigkeit nur dann, wenn sie keine überdurchschnittlich hohe KdU aufweisen und auch nicht über anerkannte Mehrbedarfe verfügen. Noch schwieriger gestaltet sich der Ausstieg aus dem SGB II für Aufstocker in Mehrpersonenhaushalten, bei denen die Bedarfe entsprechend höher sind.

Das monatliche mittlere Äquivalenzeinkommen aller Haushalte steigt um lediglich 3,15 Euro mit Lohnfortschreibung bzw. 4,75 Euro ohne Lohnfortschreibung. Der Einfluss des Mindestlohnes auf gängige Armuts- und Ungleichheitsmaße ist damit vernachlässigbar gering. Zu beachten ist, dass unter den Annahmen der kurzfristigen Effekte die Einkommen aus den Gewinnen der Unternehmen zurückgehen, sodass der Anstieg der Einkommen sogar noch überschätzt sein dürfte.

Auch wenn die Analyse der Verteilungswirkungen auf die Bezieher von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag beschränkt wird – unabhängig davon, ob die Haushalte vom Mindestlohn betroffen sind – ergibt sich ein monatlicher mittlerer Anstieg des Nettoäquivalenzeinkommens von 4,30 Euro bis 5,10 Euro. Betrachtet man nur die Transferempfängerhaushalte, die vom Mindestlohn betroffen sind, ergeben sich höhere mittlere Zuwächse von gut 10 Euro bis gut 12 Euro monatlich.

Der wesentliche Grund für den geringen Anstieg der Einkommen sind die hohen Transferentzugsraten. Nach den Einkommensanrechnungsregeln für

Arbeitslosengeld-II-Empfänger gemäß § 11b Abs. 3 SGB II wird jeder Euro Bruttoeinkommen oberhalb von 100 Euro monatlich zu 80 Prozent auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Jeder Euro oberhalb von 1.000 Euro wird zu 90 Prozent angerechnet, und Einkommen oberhalb von 1.200 Euro bzw. 1.500 Euro (Haushalt mit Kindern) werden vollständig angerechnet.

Auch bei Wohngeld und Kinderzuschlag ergeben sich ähnlich hohe Transferentzugsraten. Hinzu kommen die tendenziell steigende Abgabenbelastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen und höhere Einkommenssteuerzahlungen, die sich in den fiskalischen Mehreinnahmen widerspiegeln.

■ Gesamtwirtschaftliche Effekte eines Mindestlohnes

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Höhe von 8,50 Euro für die Aufstocker kurzfristig eher geringe Auswirkungen hat – sowohl in Bezug auf das verfügbare Einkommen als auch auf den Ausstieg aus dem

Tabelle 2

Simulierte Arbeitsangebotseffekte infolge der Einführung eines Mindestlohnes von 8,50 Euro

Gruppe	Partizipationseffekte					
	ohne Lohnanpassung			mit Lohnanpassung		
	Personen	Anteil an der jeweiligen Gruppe	Anteil an allen Erwerbspersonen ¹	Personen	Anteil an der jeweiligen Gruppe	Anteil an allen Erwerbspersonen
	in 1.000	in %	in %	in 1.000	in %	in %
Vom Mindestlohn betroffene Transferempfänger	+ 111	+ 4,68	+ 0,44	+ 93	+ 5,64	+ 0,37
Vom Mindestlohn betroffene Nicht-Transferempfänger	+ 60	+ 2,19	+ 0,24	+ 33	+ 1,68	+ 0,13
Alle vom Mindestlohn Betroffenen	+ 172	+ 3,35	+ 0,67	+ 126	+ 3,51	+ 0,49

Gruppe	Arbeitszeiteffekte					
	ohne Lohnanpassung			mit Lohnanpassung		
	VZÄ ²	Anteil an der jeweiligen Gruppe	Anteil an allen VZÄ	VZÄ	Anteil an der jeweiligen Gruppe	Anteil an allen VZÄ
	in 1.000	in %	in %	in 1.000	in %	in %
Vom Mindestlohn betroffene Transferempfänger	+ 130	+ 7,61	+ 0,57	+ 104	+ 8,73	+ 0,46
Vom Mindestlohn betroffene Nicht-Transferempfänger	+ 76	+ 3,16	+ 0,34	+ 45	+ 2,69	+ 0,20
Alle vom Mindestlohn Betroffenen	+ 206	+ 5,01	+ 0,91	+ 148	+ 5,21	+ 0,65

¹ Erwerbspersonen: Personen mit flexiblem Arbeitsangebot im Sinne des IAB-Mikrosimulationsmodells (20- bis 60-jährige Personen, die nicht in Rente/Vorruhestand/Ausbildung/Mutterschutz/Wehr-/Zivildienst und nicht selbstständig sind).

² Vollzeitäquivalent (VZÄ): Person mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden.

Quelle: SOEP (Welle 2010), eigene Berechnungen.

Leistungsbezug. Allerdings ergeben sich diese Effekte unter Annahmen, die in der mittleren bis langen Frist unrealistisch erscheinen: konstante Löhne und Güterpreise, unveränderte Güternachfrage, keine Reaktion von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Deshalb sind längerfristig deutliche Abweichungen von den kurzfristigen Schätzergebnissen – bis hin zu geänderten Vorzeichen – nicht auszuschließen.

Im Rahmen des IAB-Mikrosimulationsmodells kann lediglich die Annahme eines konstanten Arbeitsangebots aufgehoben werden. Unsere Schätzungen zeigen, dass der Mindestlohn erwartungsgemäß positive Arbeitsangebotseffekte zur Folge hat (vgl. Tabelle 2).

In der Simulationsvariante ohne Lohnanpassung würden gemäß unserer Schätzungen 172.000 zusätzliche Personen nach Einführung des Mindestlohnes versuchen, in den Arbeitsmarkt einzutreten (Partizipation). Zusammen mit einem gewünschten höheren Angebot an Arbeitszeit der bereits Erwerbstätigen ergibt sich ein zusätzliches Arbeitsangebotsvolumen von 206.000 Vollzeitäquivalenten.⁵

In der Variante mit Lohnanpassung fallen die Angebotseffekte erwartungsgemäß niedriger aus: Hier möchten 126.000 Personen zusätzlich in den Arbeitsmarkt eintreten, während das zusätzliche Arbeitsvolumen sich auf 148.000 Vollzeitäquivalente beläuft.

Bezogen auf die Gruppe aller vom Mindestlohn Betroffenen entspricht dies einem Anstieg der Arbeitsmarkt-Partizipation um etwa 3,5 Prozent und des Arbeitsvolumens um gut 5 Prozent. Werden die Zuwächse hingegen auf alle Erwerbspersonen bzw. das gesamte Arbeitsvolumen bezogen, liegen die Werte jeweils unter 1 Prozent. Dabei ist zu beachten, dass in beiden Simulationsvarianten nur jeweils etwa zwei Drittel des zusätzlichen Arbeitsangebots (Partizipation und Arbeitsvolumen) auf Personen entfallen, die im Basisszenario Leistungsempfänger⁶ waren (vgl. Tabelle 2, Zeilen „Vom Mindestlohn betroffene Transferempfänger“).⁷

Entscheidend für die Beschäftigungswirkungen ist jedoch die Entwicklung der Arbeitsnachfrage. Müller und Steiner (2013) simulieren für die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes von 8,50 Euro einen Beschäftigungsrückgang zwischen 100 Tsd. und 900 Tsd. Arbeitsplätzen. Knabe et al. (2014) schätzen, dass zwischen 100 Tsd. und 150 Tsd. Aufstocker ihre Beschäftigung verlieren werden. Andere Autoren halten diese negativen Effekte für deutlich zu hoch gegriffen und bezweifeln

negative Beschäftigungswirkungen in erheblichem Umfang (z. B. Kromphardt 2014).

Weitestgehend einig ist man sich jedoch darin, dass die Gefahr von Arbeitsplatzverlusten desto höher ist, je größer der Abstand des bisherigen Lohnes zum gesetzlichen Mindestlohn ist. Daher ist insbesondere für erwerbstätige Leistungsbezieher mit Verdiensten am unteren Rand der Lohnverteilung das Risiko des Beschäftigungsverlustes überdurchschnittlich hoch. Verstärkt wird deren Beschäftigungsrisiko dadurch, dass Grundsicherungsbezieher schlechtere Ausgangsbedingungen am Arbeitsmarkt haben als die übrigen Erwerbstätigen. Bei vielen Leistungsbezieher kumulieren sich Risikofaktoren wie fehlende Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, Langzeitleistungsbezug oder mangelhafte Sprachkenntnisse (Achatz/Trappmann 2011). Häufig sind Leistungsbezieher auch in ihrem Arbeitsangebot eingeschränkt, z. B. durch unzureichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, gesundheitliche Einschränkungen oder die Pflege von Angehörigen (Dietz et al. 2009).

■ Fazit

In den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD wurde die Einführung eines allgemeinen, flächendeckenden Mindestlohnes in Höhe von 8,50 Euro je Stunde ab 2015 vereinbart. Bezogen auf die hier untersuchte Gruppe der Aufstocker zeigen die IAB-Simulationsrechnungen, dass die kurzfristigen Einkommenswirkungen des Mindestlohnes nur geringfügig wären. Das ist vor allem den meist geringen Erwerbsumfängen der Aufstocker geschuldet.

Nur ein vergleichsweise kleiner Teil der erwerbstätigen Leistungsbezieher würde die Hilfebedürftigkeit überwinden und den Transferbezug verlassen können: Je nach Simulationsvariante sind es zwischen 43.000 und 53.000 Haushalte bzw. 57.000 bis

⁵ Ein Vollzeitäquivalent entspricht hier einer Person mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden.

⁶ Leistungsempfänger sind hier definiert als Haushalte, die im Basisszenario Arbeitslosengeld II oder Wohngeld, letzteres eventuell in Kombination mit Kinderzuschlag, bezogen haben.

⁷ Bei der Interpretation der Spalten „Anteil an der jeweiligen Gruppe“ ist zu berücksichtigen, dass die Gruppen „Vom Mindestlohn betroffene Transferempfänger“ und „Alle vom Mindestlohn Betroffenen“ in der Variante mit Lohnfortschreibung deutlich kleiner sind als in der Variante ohne Lohnfortschreibung. Dies ist der Grund dafür, dass absolut kleinere Zuwächse bei den Partizipations- und Arbeitszeiteffekten in der Variante mit Lohnfortschreibung mit höheren Anteilen in der jeweiligen Gruppe einhergehen als in der Variante ohne Lohnfortschreibung.



Dr. Kerstin Bruckmeier
ist wissenschaftliche
Mitarbeiterin im Forschungs-
bereich „Arbeitsmarkt-
prozesse und Institutionen“
im IAB.

kerstin.bruckmeier@iab.de



Jürgen Wiemers
ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter im Forschungs-
bereich „Arbeitsmarkt-
prozesse und Institutionen“
im IAB.

juergen.wiemers@iab.de

64.000 Aufstocker. Dabei handelt es sich tendenziell um solche Aufstocker, die mit einer vollzeitnahen Beschäftigung bereits eine hohe Arbeitsmarktintegration aufweisen und deren Einkommen nicht für mehrere Familienmitglieder ausreichen muss.

Die Haushaltsäquivalenzeinkommen der Aufstocker würden im Mittel um lediglich 10 bis 12 Euro monatlich steigen, da der Großteil des zusätzlichen Bruttoeinkommens auf die Transferleistung angerechnet wird.

Allerdings könnte der Mindestlohn das Ausmaß der individuellen Transferabhängigkeit bei Sozialleistungsbeziehern reduzieren. Nach unseren Schätzungen dürften die Transferausgaben dadurch um kurzfristig gut 500 Mio. bis 650 Mio. Euro sinken. Unter Berücksichtigung von steigenden Sozialversicherungsbeiträgen, Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer der Arbeitnehmer und Mindereinnahmen bei den Unternehmenssteuern kommt es im Saldo zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte zwischen knapp 2,2 Mrd. und gut 3 Mrd. Euro jährlich.

Die längerfristigen fiskalischen Wirkungen hängen jedoch entscheidend von den Arbeitsmarkteffekten ab, über die in der wissenschaftlichen Literatur Uneinigkeit besteht. Um potenziellen negativen Folgen des Mindestlohnes für arbeitsmarktferne Leistungsbezieher zu begegnen, könnten seitens der Politik flankierende Maßnahmen ergriffen werden. Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn oder Lohnkostenzuschüsse beispielsweise erleichtern den Arbeitsmarkteinstieg für arbeitsmarktferne Gruppen. Ebenso gewinnt die Förderung von Langzeitarbeitslosen – z. B. durch Qualifizierungsmaßnahmen – mit der Einführung des Mindestlohnes an Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass je nach Ausgestaltung der flankierenden Maßnahmen wiederum fiskalische Kosten entstehen können.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. [IAB-Discussion Paper, Nr. 2.](#)

Arntz, Melanie; Clauss, Markus; Kraus, Margit; Schnabel, Reinhold; Spermann, Alexander; Wiemers, Jürgen (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform. [IAB-Forschungsbericht, Nr. 10.](#)

Bruckmeier, Kerstin; Eggs, Johannes; Himsel, Carina; Trappmann, Mark; Walwei, Ulrich (2013a): Aufstocker im SGB II: Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug. [IAB-Kurzbericht, Nr. 14.](#)

Bruckmeier, Kerstin; Pauser, Johannes; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2013b): Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. [IAB-Forschungsbericht, Nr. 5.](#)

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): [A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms.](#) In: Empirical Economics, Vol. 43, No. 2, S. 565–580.

Dietz, Martin; Müller, Gerrit; Trappmann, Mark (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. [IAB-Kurzbericht, Nr. 2.](#)

Heckman, James (1976): The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models. In: Annals of Economic and Social Measurement, Vol. 5, S. 475–492.

Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie; Thum, Marcel (2014): Der flächendeckende Mindestlohn. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Diskussionsbeiträge Nr. 2014/4, Freie Universität Berlin.

Kromphardt, Jürgen (2014): Mindestlohn: Warnung vor massiven Arbeitsplatzverlusten wenig fundiert – eine Replik, Wirtschaftsdienst 1, S. 41–45.

Möller, Joachim; Hutter, Christian (2011): [The effects of age, skill and sector composition on the wage inequality in Germany.](#) In: B. Genser, H. J. Ramser & M. Stadler (Hrsg.), Umverteilung und soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, 40, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 9–32.

Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor (2013): Behavioral effects of a federal minimum wage and income inequality in Germany, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2013: Wettbewerbspolitik und Regulierung in einer globalen Wirtschaftsordnung – Session: SOEP Analysis, No. E11–V1.

Spengel, Christoph; Elschner, Christina; Endres, Dieter (2012): Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology. Project for the EU Commission TAXUD/2008/CC/099, ZEW Mannheim.