

Dauth, Wolfgang; Mense, Andreas

Research Report

Vor- und Nachteile einer Regionalisierung: Einheitlicher Mindestlohn trifft auf große regionale Unterschiede

IAB-Kurzbericht, No. 21/2022

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Dauth, Wolfgang; Mense, Andreas (2022) : Vor- und Nachteile einer Regionalisierung: Einheitlicher Mindestlohn trifft auf große regionale Unterschiede, IAB-Kurzbericht, No. 21/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.KB.2221>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/266436>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

21|2022

In aller Kürze

- Hinsichtlich der Lebenshaltungskosten gibt es große regionale Unterschiede. Auch das Lohnniveau variiert deutlich zwischen den Regionen: Tendenziell ist es in Regionen mit einem hohen Preisniveau höher als in Regionen mit einem niedrigen Preisniveau.
- Ein einheitlicher Mindestlohn berücksichtigt diese regionalen Lohn- und Preisunterschiede nicht. Deshalb betrifft die aktuelle Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro ab Oktober 2022 die Regionen in Deutschland unterschiedlich stark.
- In den neuen Bundesländern und den ländlichen Regionen der alten Bundesländer sind überdurchschnittlich viele Beschäftigungsverhältnisse von der Mindestloohnerhöhung direkt betroffen. In diesen Regionen fällt der mindestlohnbedingte Lohnzuwachs deutlich höher aus als anderswo. Darüber hinaus führen die niedrigeren Preise für Wohnraum sowie für lokale Güter und Dienstleistungen in diesen Regionen zu einer überdurchschnittlichen Zunahme der Kaufkraft im Vergleich zu den hochpreisigen Ballungsräumen.
- Eine Regionalisierung des Mindestlohns, die den regionalen Unterschieden in den Lebenshaltungskosten Rechnung trägt, hätte ökonomische Vorteile. Sie wäre aber auch mit zahlreichen Herausforderungen verbunden, wie beispielsweise einem höheren Koordinations- und Kontrollaufwand.

Vor- und Nachteile einer Regionalisierung

Einheitlicher Mindestlohn trifft auf große regionale Unterschiede

von Wolfgang Dauth und Andreas Mense

Hierzulande wurde der gesetzliche Mindestlohn seit der Einführung im Jahr 2015 stets auf ein bundesweit einheitliches Niveau festgelegt. Allerdings existieren erhebliche Kaufkraft- und Lohnniveauunterschiede zwischen den Regionen in Deutschland. Vor diesem Hintergrund wäre es denkbar, den Mindestlohn bei zukünftigen Anpassungen zu regionalisieren, um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen. Dabei wären jedoch Vor- und Nachteile abzuwägen.

Zum 1. Oktober 2022 ist die vom Deutschen Bundestag am 3. Juni 2022 beschlossene Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde in Kraft getreten.

Der gesetzliche Mindestlohn wurde hierzulande bisher stets auf ein bundesweit einheitliches Niveau festgelegt. Allerdings gibt es erhebliche Kaufkraftunterschiede zwischen deutschen Regionen. Eine alleinstehende Person, die ei-

nen Vollzeitjob mit 12 Euro Stundenlohn hat, erhält im Monat etwa 2.088 Euro brutto und damit ungefähr 1.500 Euro netto. Es macht jedoch einen großen Unterschied, ob man von diesem Einkommen in einer ländlichen Region lebt oder in einer Großstadt wie München, wo die Mieten und auch die Preise anderer Produkte und Dienstleistungen erheblich höher sind. In dieser Hinsicht sorgt ein einheitlicher Mindestlohn nicht für gleichwertige Lebensverhältnisse unter jenen Personen, die auf ein solches Einkommen angewiesen sind.

Regionale Preisunterschiede gehen mit regionalen Lohnunterschieden einher. München etwa ist durch ein hohes Preisniveau gekennzeichnet. Gleichzeitig ist das Lohnniveau dort ebenfalls höher als in anderen Regionen. Daher war im Jahr 2021 in München auch der Anteil jener Personen kleiner, deren Stundenlöhne unter 12 Euro liegen. Dies deutet darauf

hin, dass die Erhöhung des Mindestlohns in einer Großstadt wie München geringere Auswirkungen haben wird als in Regionen mit einem niedrigeren Preisniveau. Insgesamt sinkt bei steigendem Preisniveau auf regionaler Ebene der Anteil an Personen, deren Einkommen sich durch die Anhebung des Mindestlohns erhöht. Dementsprechend fällt für die Betriebe der mindestlohnbedingte Anstieg der Lohnkosten im Durchschnitt kleiner aus.

Sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft werden vor allem Beschäftigungseffekte des Mindestlohns kontrovers diskutiert. Wenn auf dem Arbeitsmarkt vollkommener Wettbewerb herrscht, geht die ökonomische Theorie von negativen Beschäftigungseffekten aus. Im durchaus plausiblen Fall, dass der Arbeitsmarkt unvollkommen ist und Arbeitgeber Marktmacht besitzen, muss die Beschäftigung nicht sinken, sie kann sogar steigen. Auch die Produktivität der Betriebe kann die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen in diesem Fall beeinflussen.

Im Folgenden diskutieren wir die regionale Dimension des Mindestlohns und zeigen, dass sich die aktuelle Erhöhung des Mindestlohns unterschiedlich stark auf die individuellen Löhne und damit auf die Arbeitskosten der Betriebe auswirkt. Wie stark der Lebensstandard durch eine mindestlohnbedingte Lohnerhöhung ansteigt, hängt in erster Linie vom regionalen Preisniveau ab. Negative Beschäftigungseffekte sind am ehesten in Regionen mit einem geringen Preisniveau zu erwarten, weil dort tendenziell auch die Arbeitsproduktivität niedriger ist. Abschließend diskutieren wir Optionen, wie bei zukünftigen Erhöhungen des Mindestlohns regionale Preisunterschiede berücksichtigt werden könnten, damit die Auswirkungen der Erhöhung einheitlicher ausfielen.

Regionale Lohn- und Preisunterschiede

Die Arbeitsmarktforschung bietet eine Vielzahl an Erklärungen für die Höhe des individuellen Lohns. Dazu gehören unter anderem die Produktivität der Person und des Betriebs. Produktivere Betriebe sind in der Lage, ihren Beschäftigten höhere Löhne zu zahlen. Auch innerhalb des Betriebs werden die Mitarbeitenden häufig entsprechend ihrer Produktivität entlohnt, beispielsweise durch die Einordnung in entsprechende Entgeltstufen.

Außerdem gibt es erhebliche Lohnunterschiede zwischen den Regionen. So ist der mittlere Stundenlohn einer in der Privatwirtschaft beschäftigten Person in München mit 21,49 Euro etwa 64 Prozent höher als im sachsen-anhaltinischen Altmark (13,09 Euro). Eine Vielzahl an Studien belegt, dass Betriebe und Beschäftigte in größeren Städten Produktivitätsvorteile genießen, die sich auch auf die Entlohnung auswirken (Duranton/Puga 2020). Beispielsweise haben in großen Arbeitsmärkten Firmen und Arbeitskräfte mehr Auswahlmöglichkeiten bei der Besetzung von Stellen, was die Passung zwischen Jobs und Arbeitskräften verbessert und Friktionen verringert, den Arbeitskräften eine größere Spezialisierung ihrer Fähigkeiten ermöglicht und die Marktmacht der Arbeitgeber reduziert. In einer Darstellung der regionalen Lohnunterschiede finden sich die höchsten Medianlöhne in den Großstädten und ländlichen Regionen Süd- und Westdeutschlands. Auch innerhalb der Flächenländer gibt es deutliche Unterschiede (vgl. Abbildung A1).

1

Daten, methodische Hinweise und Definitionen

- **Verdienststrukturerhebung 2018:** Die Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes ist eine repräsentative verpflichtende Befragung von Betriebsstätten mit mindestens einer sozialversicherungspflichtig beschäftigten Person in Deutschland. Es werden Merkmale des Betriebs und seiner Beschäftigten erhoben. Insbesondere enthält die VSE Angaben zur regulären Arbeitszeit ohne Überstunden und den dafür gezahlten Lohn, woraus sich präzise Angaben zu den Stundenlöhnen der Beschäftigungsverhältnisse ableiten lassen.

In der ersten Stufe der Stichprobenziehung werden die in der VSE enthaltenen Betriebe geschichtet nach Bundesländern, Wirtschaftszweigen und Betriebsgrößenklassen zufällig ausgewählt. In einer zweiten Stufe werden aus diesen Betrieben rund eine Millionen Beschäftigungsverhältnisse ausgewählt (Destatis 2020).

Die Analysen in diesem Kurzbericht basieren auf einer Auswertung der VSE 2018. Sie beziehen sich auf alle Beschäftigungsverhältnisse ohne Auszubildende und ohne den öffentlichen Dienst. Ausbildungsverhältnisse sind vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen. Für den öffentlichen Dienst sind keine Angaben zur Raumordnungsregion (s. u.) in den Daten enthalten.

- **Berücksichtigung von Lohnsteigerungen seit 2018:** Wir nutzen die Herangehensweise von Börschlein et al. (2022) und berücksichtigen Lohnsteigerungen zwischen den Jahren 2018 und 2021. Die durchschnittlichen Löhne in Deutschland sind laut Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste des Statistischen Bundesamtes in diesem Zeitraum um 6,88 Prozent gestiegen. Wir nehmen für die Hochrechnung an, dass alle Stundenlöhne im Jahr 2021 um den Faktor 1,0688 höher liegen als im Jahr 2018.

- **Raumordnungsregionen:** Die 96 Raumordnungsregionen fassen ökonomische Zentren in Deutschland und ihr jeweiliges Einzugsgebiet zusammen. Die Abgrenzung basiert unter anderem auf Pendlerverflechtungen, sodass eine Raumordnungsregion als ein eigener lokaler Arbeitsmarkt interpretiert werden kann.

- **Regionalisierte Preisindizes:** Der in diesem Beitrag genutzte regionale Preisindex aus Weinand und von Auer (2020) basiert auf Preisdaten des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2016. Er gibt das lokale Preisniveau in der Region relativ zum bundesdeutschen Durchschnitt an.

Ein höheres Lohnniveau bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass der Lebensstandard in diesen Regionen höher ist, da diese in der Regel auch ein höheres Preisniveau aufweisen. Der gängigste Erklärungsansatz hierfür geht auf das Modell des räumlichen Gleichgewichts nach Rosen (1974) und Roback (1982) zurück. Das Modell besagt, dass (ansonsten gleiche) Betriebe in allen Regionen den gleichen Profit erwirtschaften müssen und (ansonsten gleiche) Arbeitskräfte überall den gleichen Nutzen haben müssen, denn andernfalls hätten sie einen Anreiz umzuziehen. Dieses Modell stellt die Wirklichkeit sehr vereinfacht dar und ignoriert, dass die Mobilität von Betrieben und Arbeitskräften in der Realität eingeschränkt ist. Die Kernaussage ist jedoch in der Fachwelt allgemein akzeptiert und auch für Deutschland empirisch belegt (Boeri et al. 2021): Es besteht eine Dreiecksbeziehung zwischen dem regionalen Lohnniveau, den örtlichen Wohnkosten beziehungsweise Bodenpreisen und weiteren Vorzügen einer Region. Die Logik des Modells lässt sich wie folgt zusammenfassen: Wenn Betriebe in einer Region ein höheres Lohnniveau bieten als in anderen Regionen, dann müssen dort entweder die Wohnkosten höher sein oder die Lebensqualität geringer. Ansonsten würden Arbeitskräfte in diese Region umziehen, was dort wiederum die Wohnkosten nach oben treiben oder die Löhne senken würde. Dies ist beispielsweise in Großstädten wie München oder Hamburg der Fall, in denen das reale Lohnniveau – also bereinigt um Preisunterschiede – in den vergangenen zehn Jahren gesunken ist.

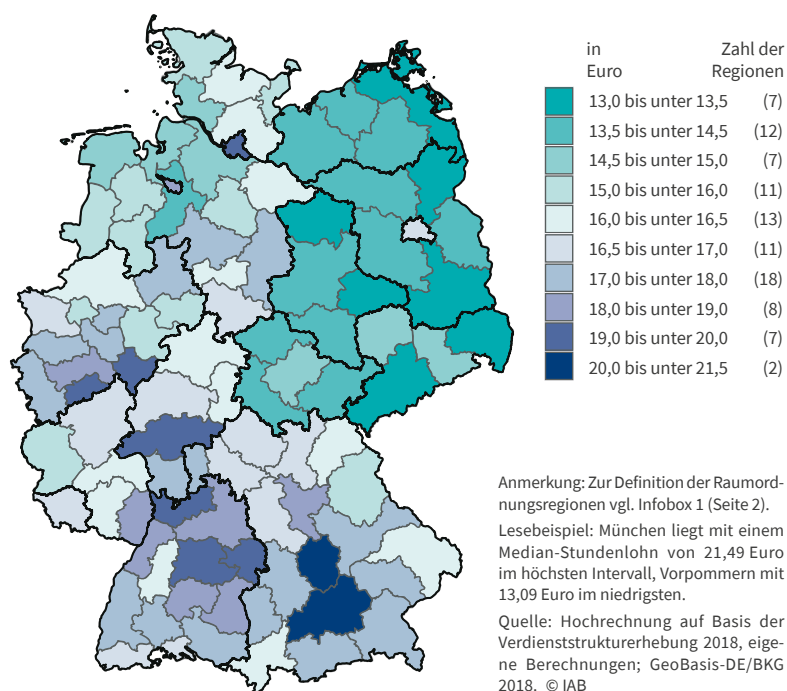
Die konkreten regionalen Unterschiede der Löhne und Wohnkosten hängen jedoch nicht alleine vom Kalkül der Menschen ab, sondern auch von dem der Betriebe. Wenn eine Region Produktivitätsvorteile bietet, so zieht dies Betriebe an, was die Konkurrenz um Arbeitskräfte und Immobilien erhöht. Regionen mit Produktivitätsvorteilen haben dementsprechend ein höheres Lohnniveau sowie höhere Wohnkosten und gewerbliche Mieten. Ob das höhere Lohnniveau die höheren Wohnkosten der dort wohnenden Arbeitskräfte vollständig oder nur teilweise kompensiert, hängt wiederum davon ab, ob es Unterschiede in der Lebensqualität der Regionen gibt. Tendenziell postuliert das Modell also einen positiven Zusammenhang zwischen dem regionalen Lohnniveau und dem Niveau der Wohnkosten.

Dieser in der Theorie positive Zusammenhang zwischen Wohnkosten und Löhnen ist auch in Deutschland zu beobachten (vgl. Abbildung A2). Jeder Punkt in der Abbildung repräsentiert eine Region. Regionen mit hohen Immobilienpreisen weisen tendenziell auch hohe Löhne auf. Umgekehrt sind die Löhne in Regionen mit niedrigen Immobilienpreisen ebenfalls niedrig.

A1

Mittlere Stundenlöhne in den 96 deutschen Raumordnungsregionen

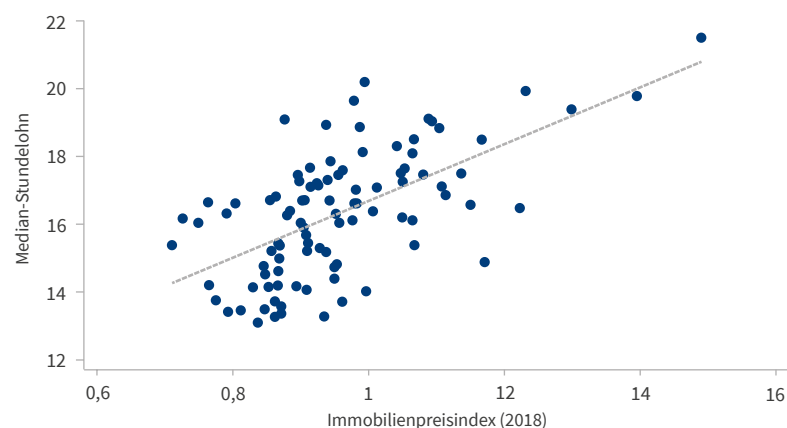
Median-Stundenlöhne 2021 in Euro (ohne Auszubildende und Beschäftigte im öffentlichen Dienst)



A2

Zusammenhang zwischen mittleren Stundenlöhnen und Immobilienpreisindex

Median-Stundenlöhne 2021 in Euro (ohne Auszubildende und Beschäftigte im öffentlichen Dienst) und Wohnungskostenniveau für die 96 Raumordnungsregionen in Deutschland

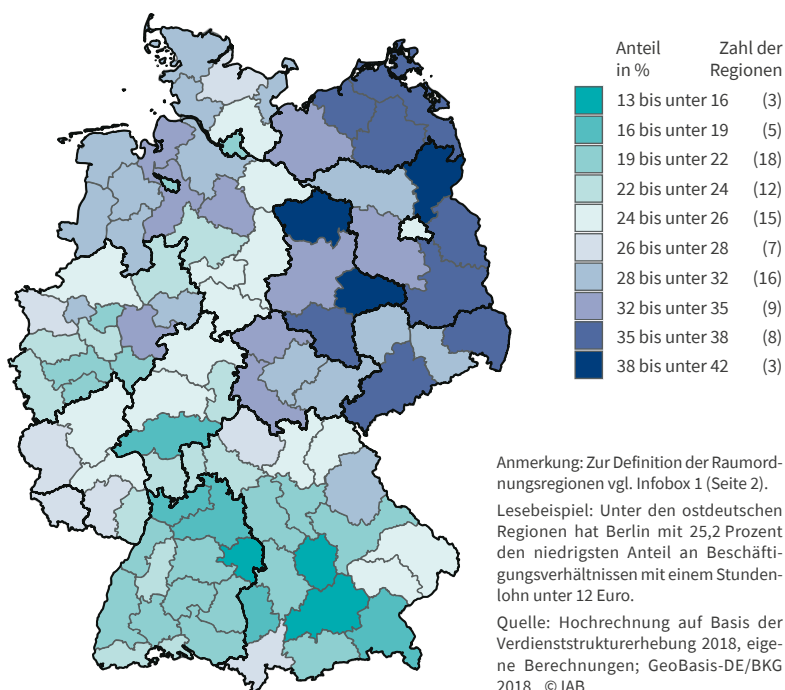


Immobilienpreise beeinflussen auch die Produktionskosten der Unternehmen. Bei Gütern und Dienstleistungen, die vor Ort hergestellt werden müssen, geben die Unternehmen diese Kosten in Form höherer Preise an die Haushalte weiter. Es gibt also einen ähnlichen positiven Zusammenhang zwischen dem Lohnniveau und dem allgemeinen Preisniveau (Weinand/von Auer 2020).

A3

Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 12 Euro in den 96 deutschen Raumordnungsregionen

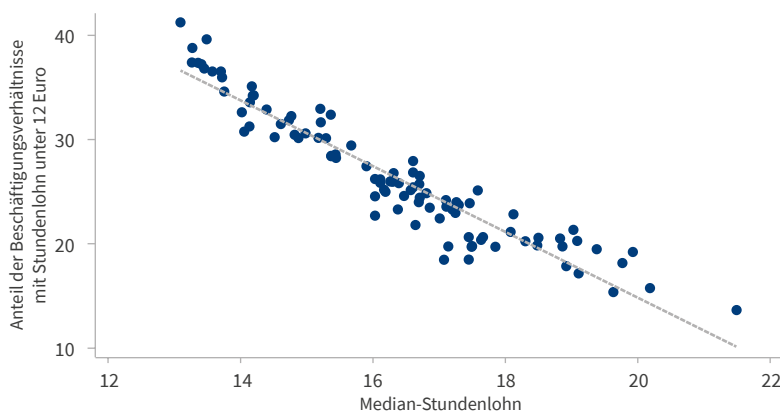
Anteile 2021 in Prozent (ohne Auszubildende und Beschäftigte im öffentlichen Dienst)



A4

Zusammenhang zwischen Lohnniveau und Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 12 Euro

Median-Stundenlöhne 2021 in Euro (ohne Auszubildende und Beschäftigte im öffentlichen Dienst) und Anteile in Prozent für die 96 Raumordnungsregionen in Deutschland



Anmerkungen: Zur Definition der Raumordnungsregionen vgl. Infobox 1 (Seite 2). Die Linie zeigt die Regressionsgerade.

Lesebeispiel: In Regionen mit höheren Median-Stundenlöhnen ist der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 12 Euro geringer.

Quelle: Hochrechnung auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2018, eigene Berechnungen. © IAB

Rechnerischer Lohnzuwachs variiert deutlich zwischen den Regionen

Auch in Deutschland unterscheiden sich die Lohnniveaus zwischen den Regionen. Dadurch variiert der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 12 Euro, die somit von der Mindestloohnerhöhung direkt betroffen sind. In ländlichen Regionen Ostdeutschlands ist dieser Anteil hoch, während im Süden, im Südwesten sowie in Berlin und den Ballungsräumen des Westens verhältnismäßig wenige Beschäftigte unter 12 Euro pro Stunde verdienen (vgl. Abbildung A3). Als Ursache kommen unter anderem regionale Unterschiede in der Branchenstruktur infrage (Börschlein et al. 2022). Abbildung A4 zeigt, dass der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter 12 Euro in Regionen mit einem hohen Medianlohn geringer ist. Im Durchschnitt ist dieser Anteil mit jedem Euro, den der regionale Medianlohn höher liegt, um etwa 3 Prozentpunkte niedriger.

Aus der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro resultieren rechnerisch – wenn also der Stundenlohn aller vom Mindestlohn direkt betroffenen Beschäftigungsverhältnisse auf 12 Euro angehoben würde – durchschnittliche Lohnzuwächse von 83 Euro je Monat in Schwarzwald-Baar-Heuberg bis zu 190 Euro in Uckermark-Barnim. In 13 Regionen liegt der rechnerische Lohnzuwachs dabei unter 100 Euro, und in 21 Regionen über 150 Euro. Hier gibt es ein deutliches Ost-West-Gefälle, hauptsächlich weil betroffene Beschäftigungsverhältnisse in den neuen Bundesländern tendenziell mit höherem Stundenumfang ausgeübt werden.

Potenzielle Auswirkungen auf die regionale Beschäftigung

Mindestlöhne und deren Wirkung auf Löhne und Beschäftigung genießen in der wissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung große Aufmerksamkeit. Tatsächlich waren hierzulande durch die Einführung des Mindestlohns sowohl ein Anstieg der betroffenen Stundenlöhne als auch der Monatslöhne zu beobachten. Dagegen gibt es bisher kaum Evidenz für negative Beschäftigungseffekte (Börschlein/Bossler 2019; Börschlein et al. 2022).

Zur Untersuchung der Auswirkungen von Mindestlöhnen werden in der Forschung verschiedene

Ansätze herangezogen. Etliche Studien nutzen regionale Variation in der Eingriffstiefe des Mindestlohns. Die Eingriffstiefe misst den durchschnittlichen mindestlohnbedingten Lohnzuwachs von betroffenen Beschäftigten (Ahlfeldt et al. 2018; Bossler/Schank 2022). Die Studien vergleichen dann die Beschäftigungsentwicklung in Regionen mit hohen und niedrigen Eingriffstiefen. Auch mit dieser Vorgehensweise konnte kein nennenswerter Effekt auf die Beschäftigung nachgewiesen werden.

Eine mögliche Erklärung für das Ausbleiben negativer Beschäftigungseffekte in stärker vom Mindestlohn betroffenen Regionen sind Unterschiede in der Wettbewerbsintensität auf dem lokalen Arbeitsmarkt. Hirsch et al. (2022) zeigen, dass mit der Größe einer Stadt der Wettbewerb am Arbeitsmarkt zunimmt, da dann die Zahl der potenziellen Arbeitgeber steigt. Betriebe in kleineren Städten genießen dagegen eine gewisse Marktmacht gegenüber den Beschäftigten und können aufgrund des schwachen Wettbewerbs das Lohnniveau geringer halten, indem sie weniger Arbeitskräfte einstellen. Dieser Mechanismus ist für einen signifikanten Teil der Lohnunterschiede zwischen größeren und kleineren Städten verantwortlich. Ein höherer Mindestlohn könnte der Marktmacht von Betrieben in Regionen mit einem niedrigeren Lohnniveau entgegenwirken und diese Betriebe dadurch zum Aufbau von Beschäftigung bewegen. Entsprechend müsste es trotz einer größeren Eingriffstiefe nicht zu negativen Beschäftigungseffekten kommen (Bamford 2021).

Dem steht jedoch das Argument entgegen, dass Betriebe in größeren Städten tendenziell produktiver sind (Dauth et al. 2022). Eine aktuelle Studie zu den regional unterschiedlichen Auswirkungen des Mindestlohns berücksichtigt neben Unterschieden in der Marktmacht explizit Unterschiede in der Produktivität von Betrieben und findet Hinweise auf negative Beschäftigungseffekte in Regionen mit einem niedrigen Lohn- und Produktivitätsniveau (Ahlfeldt et al. 2022). Eine Simulation zeigt, dass diese Beschäftigungsverluste vermieden werden könnten, wenn der Mindestlohn nicht bundesweit einheitlich wäre, sondern regionale Produktivitätsunterschiede berücksichtigt würden.

Regionalisierter Mindestlohn – eine denkbare Option

Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland ist bundesweit einheitlich. Es wäre jedoch denkbar, den Mindestlohn regional zu differenzieren, indem dessen Höhe an das lokale Preisniveau gekoppelt wird. Damit wären nach dem Mindestlohn entlohnte Beschäftigte in allen Regionen hinsichtlich ihrer Kaufkraft annähernd gleichgestellt. In dem Maße, in dem regionale Preisunterschiede auf regionale Produktivitätsunterschiede zurückzuführen sind, weisen Regionen mit einem hohen Preisniveau auch produktivere Betriebe auf. Ein regional variabler Mindestlohn würde produktivere Betriebe relativ stärker belasten als weniger produktive Betriebe und würde damit die etwaigen negativen Beschäftigungseffekte minimieren.

Tatsächlich existiert bereits ein Beispiel für regionale Mindestlöhne. In den USA gibt es einen landesweiten gesetzlichen Mindestlohn von 7,25 Dollar. Dieser kommt jedoch nur in knapp der Hälfte aller Bundesstaaten zur Anwendung, da diese einen eigenen, höheren Mindestlohn bestimmen dürfen. Darüber hinaus können Städte höhere Mindestlöhne festlegen.

Für Deutschland erscheint das US-amerikanische Modell jedoch nicht praktikabel. Hierzulande ist die paritätisch besetzte Mindestlohnkommission an der Festsetzung des Mindestlohns maßgeblich beteiligt und evaluiert dessen Auswirkungen. In einem Modell nach US-Vorbild würden die Kompetenzen dieser Kommission eingeschränkt. Es bestünde die Gefahr, dass regionale Mindestlöhne weitgehend aufgrund politischer Motive der lokalen Akteure und nicht basierend auf ökonomischen Erwägungen festgelegt würden.

Eine denkbare Option ist, zukünftige Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland anhand eines regionalen Preisindex zu regionalisieren. Wir demonstrieren das Konzept an der aktuellen Erhöhung auf 12 Euro. Der regionalisierte Mindestlohn soll dabei eine durchschnittliche Kaufkraft von 12 Euro haben. In Regionen mit hohen Mieten und hohen Preisen für Güter und Dienstleistungen liegt der regionalisierte Mindestlohn oberhalb der 12-Euro-Grenze, um die höheren Lebenshaltungskosten auszugleichen. Umgekehrt liegt er in Regionen mit niedrigeren Preisen darunter. Dies lässt

sich erreichen, indem der Zielwert von 12 Euro mit einem regionalen Preisindex multipliziert wird.

Für einen derart regionalisierten Mindestlohn ist ein regionaler Verbraucherpreisindex notwendig. Dieser wird durch das Statistische Bundesamt derzeit nicht erhoben. Es liegt jedoch ein Verbraucherpreisindex des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung aus dem Jahr 2009 vor. Ein neuerer Index wurde im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie von Weinand und von Auer (2020) berechnet, der auch in diesem Beitrag verwendet wird. Eine Alternative zur Orientierung an einem Preisindex wäre die Orientierung an der mittleren Lohnhöhe der Region, die mit dem Preisindex korreliert (vgl. Abbildung A2). Diese Option würde anstelle der Kaufkraftunterschiede stärker die Produktivitätsunterschiede betonen, die sich in den Lohnniveaus widerspiegeln. Es würden dabei aber auch Lohnunterschiede berücksichtigt, die auf Unterschiede in der Marktmacht der Arbeitgeber zurückzuführen sind. Prinzipiell könnte der Mindestlohn auch direkt anhand von Produktivitätsunterschieden regionalisiert werden – eine aus theoretischer Sicht sinnvolle Zielgröße (Ahlfeldt et al. 2022). Es gibt jedoch keine allgemein anerkannte und einfache Methode zur Produktivi-

tätsmessung, was die politische Durchsetzbarkeit und Durchführbarkeit erschweren würde.

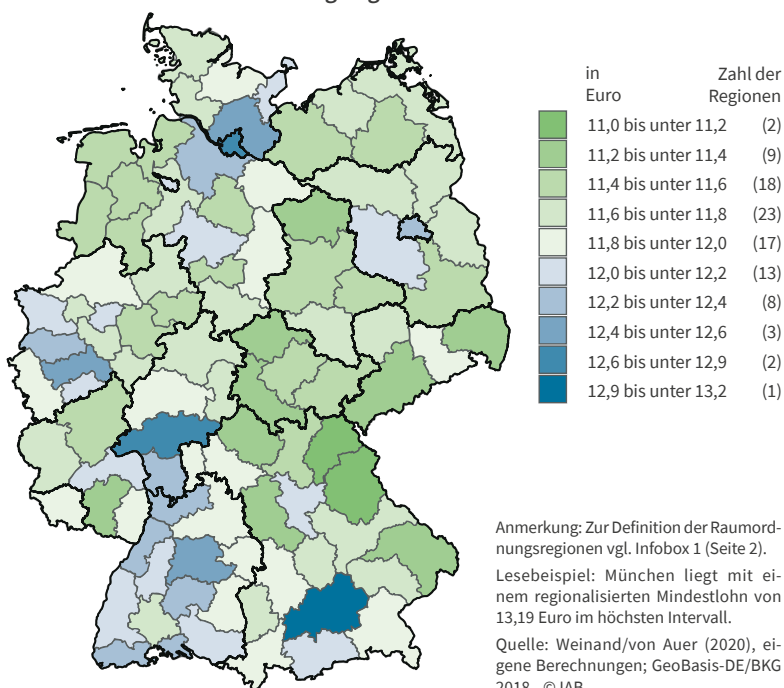
Bei der konkreten Ausgestaltung des regionalen Mindestlohns stellt sich die Frage, wie die Regionen abgegrenzt werden sollten. Naheliegender wäre die politische Gebietsstruktur der 400 Landkreise und kreisfreien Städte. Bei einer solch tiefen regionalen Gliederung wäre jedoch die Gefahr von Ausweichreaktionen groß. Zum Beispiel beträgt der Gesamtpreisindex der Stadt München 1,15, während er im umliegenden Landkreis München 1,07 und im Landkreis Erding sogar nur 1,02 beträgt. Ein deutlich höherer Mindestlohn in München könnte einen unerwünschten Anreiz für Betriebe darstellen, zumindest Teile ihrer Tätigkeit ins Umland zu verlagern. Deshalb wäre es sinnvoll, Städte und ihr Einflussgebiet zusammenzufassen. Hier bieten sich die in diesem Beitrag verwendeten 96 Raumordnungsregionen oder die 50 Arbeitsmarktreionen nach Kropp und Schwengler (2011) an. Beide wurden so abgegrenzt, dass sie Kernstädte mit jenen Gebieten im Umland zusammenfassen, die durch berufliche Pendlerverflechtungen verbunden sind. Unter der Annahme, dass Betriebe in ihrer Region aufgrund verschiedener Beziehungen verwurzelt sind, würde dies die Gefahr von Ausweichreaktionen in Form von Betriebsverlagerungen minimieren.

Der regionalisierte Mindestlohn in den Raumordnungsregionen ist in Abbildung A5 dargestellt. 69 der 96 Raumordnungsregionen – auf die 54 Prozent der Bevölkerung entfallen – würden bei einer Umstellung des Mindestlohns auf eine Kaufkraft von 12 Euro einen nominalen Mindestlohn von unter 12 Euro haben. Im Bundesdurchschnitt würde der nominale Mindestlohn jedoch weiterhin 12 Euro betragen, allerdings mit einer Spannweite von 11,07 Euro in der Oberpfalz-Nord bis 13,19 Euro in München. Dies bedeutet, dass der so berechnete Mindestlohn in allen Regionen zwar über dem bis 30. September 2022 gültigen Wert von 10,45 Euro liegen würde, die Steigerung aber unterschiedlich stark ausfiele.

Abbildung A6 zeigt, dass ein derart regionalisierter Mindestlohn eine wesentlich gleichmäßigere räumliche Verteilung der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse zur Folge hätte, wobei die Gesamtzahl der vom Mindestlohn direkt betroffenen Beschäftigungsverhältnisse annähernd

A5

**Regionalisierter Mindestlohn mit einer Kaufkraft von 12 Euro
in den 96 deutschen Raumordnungsregionen**



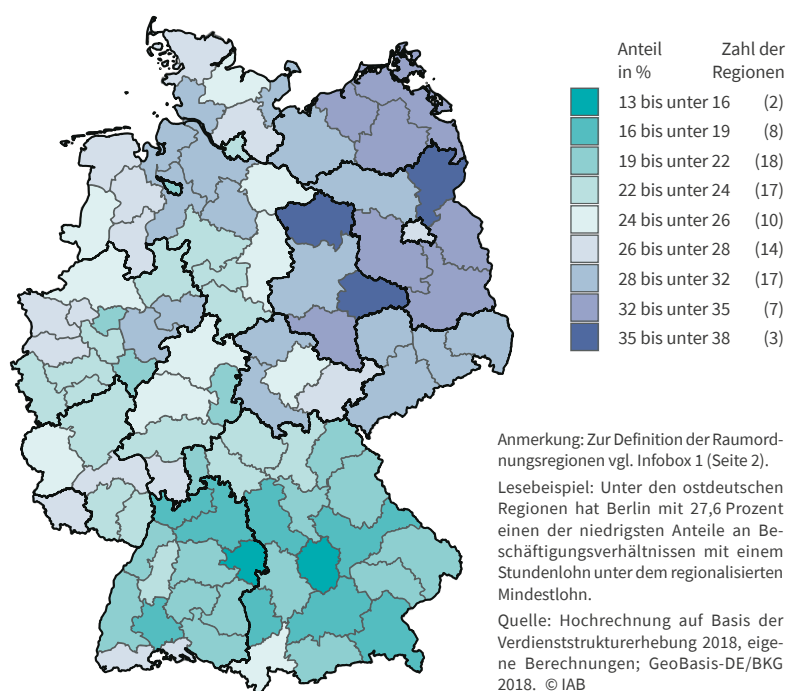
gleichbliebe. Sowohl der Ost-West-Unterschied als auch die Unterschiede zwischen Stadt und Land – wie in Abbildung A3 zu erkennen – verringern sich deutlich. So würde der Anteil der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse in den alten Bundesländern von 22,6 auf 23,1 Prozent steigen, in den neuen Bundesländern aber von 34,3 auf 30,6 Prozent fallen. Auch der in Abbildung A4 dargestellte Zusammenhang zwischen dem Anteil der vom Mindestlohn direkt betroffenen Personen und dem regionalen Lohnniveau schwächt sich ab. Die Korrelation sinkt von $-0,95$ im Falle des bundes einheitlichen Mindestlohns auf $-0,83$ im Falle des regionalisierten Mindestlohns.

Ein Mindestlohn, der an das regionale Preisniveau gekoppelt ist, kann durch die Verringerung negativer Beschäftigungseffekte Effizienzgewinne ermöglichen, sofern das Preisniveau die Produktivität einer Region widerspiegelt (letzteres legt Abbildung A2 nahe). Im Vergleich zu einem einheitlichen Mindestlohn werden zudem Personen mit geringen Verdiensten in hochpreisigen Regionen bessergestellt. Entsprechend dürfte eine derartige Regionalisierung des Mindestlohns den Netto-Zuzug dieser Personengruppe in die niedrigpreisige Peripherie verringern.

Der hier skizzierte regionalisierte Mindestlohn soll als Denkanstoß verstanden werden, dessen Umsetzung jedoch mit Risiken und zusätzlichem Aufwand verbunden wäre. Erstens wäre mit zusätzlichen administrativen Kosten zu rechnen. Insbesondere in nicht ortsgebundenen Branchen wie dem Bau- oder Verkehrssektor könnten Situationen eintreten, in denen der für den regionalisierten Mindestlohn maßgebliche Ort nicht eindeutig zugeordnet werden kann, was den Kontrollaufwand erhöht. Für Betriebe mit Beschäftigten in mehreren Regionen könnte der administrative Aufwand ebenfalls steigen. Zweitens könnte auch eine relativ grobe Regionalisierung nicht vollständig verhindern, dass Unternehmen Betriebe verlagern oder ihre Beschäftigten systematisch in Regionen mit einem niedrigeren Mindestlohn registrieren. Drittens könnte man anführen, dass es ungerecht wäre, wenn Beschäftigten je nach Arbeitsort ein unterschiedlicher gesetzlicher Mindestlohn zustünde. Tatsächlich würde sich im Durchschnitt in den alten Bundesländern ein höherer Mindestlohn ergeben als in den neu-

Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Löhnen unter dem regionalisierten Mindestlohn mit einer Kaufkraft von 12 Euro in den 96 deutschen Raumordnungsregionen

Anteile in Prozent (ohne Auszubildende und Beschäftigte im öffentlichen Dienst)



en, weil es im Osten weniger Ballungsgebiete mit entsprechend hohen Wohnungspreisen gibt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch ohne Eingriff des Staates die Löhne in der Privatwirtschaft regional variieren. Abbildung A5 zeigt, dass ein derart regionalisierter Mindestlohn im Vergleich zu den regionalen Lohnniveaus ein deutlich schwächeres Ost-West-Gefälle aufweisen würde. Viertens müsste der regionalisierte Preisindex regelmäßig aktualisiert werden. Der hier verwendete Preisindex bezieht sich auf das Jahr 2016, wodurch relative Änderungen in den regionalen Preisniveaus in den letzten Jahren unberücksichtigt bleiben. Fünftens sollte der Warenkorb des regionalen Preisindex für diesen Zweck speziell auf Haushalte mit geringem Einkommen zugeschnitten werden. Schließlich ist das genaue Niveau des aktuellen Mindestlohns nur einem kleinen Teil der Beschäftigten bekannt (Bruttel/Dütsch 2020). Durch die höhere Komplexität ist davon auszugehen, dass dieser Anteil weiter abnimmt. Das könnte sich nachteilig auf die Durchsetzbarkeit des Mindestlohns auswirken, wenn Betroffene aus Unkenntnis nicht von sich aus gegen zu geringe Entlohnung vorgehen.



Prof. Dr. Wolfgang Dauth
ist Leiter des
Forschungsbereichs
„Regionale Arbeitsmärkte“
im IAB.
Wolfgang.Dauth@iab.de



Dr. Andreas Mense
ist Mitarbeiter im
Forschungsbereich
„Regionale Arbeitsmärkte“
im IAB.
Andreas.Mense@iab.de

Fazit

Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland setzt eine bundesweit einheitliche Lohnuntergrenze. Dies erscheint aus Gründen der Fairness angemessen. Dabei bleibt allerdings unberücksichtigt, dass in Deutschland erhebliche regionale Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten bestehen. Eine oft genannte Begründung für die Einführung und Anhebung des Mindestlohns ist, dass zumindest eine in Vollzeit beschäftigte Person von ihrer Arbeit leben können sollte. Ein einheitlicher Mindestlohn garantiert jedoch nicht, dass dies auch in hochpreisigen Regionen wie den boomenden Großstädten der Fall ist.

Es gibt vielfältige regionale Unterschiede, die aus ökonomischer Sicht einem komplexen Wechselspiel unterliegen. Regionen mit einem hohen Preisniveau weisen typischerweise auch ein hohes Lohnniveau und ein hohes Produktivitätsniveau auf. Deshalb liegt in diesen Regionen ein kleinerer Anteil der Beschäftigungsverhältnisse unter dem Mindestlohn, und gleichzeitig könnten Betriebe aufgrund ihrer höheren Produktivität eine Anhebung der Löhne wahrscheinlich leichter verkraften. In Regionen mit einem hohen Preisniveau besteht also sowohl ein höherer Bedarf nach einer Anhebung des Mindestlohns als auch ein größerer Spielraum.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, könnte der gesetzliche Mindestlohn auf Basis von Preisniveauunterschieden regionalisiert werden. Wir veranschaulichen anhand der Anhebung des Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro, wie ein solcher regionaler Mindestlohn aussehen könnte. In diesem Szenario würde der Mindestlohn im Durchschnitt über alle Regionen 12 Euro betragen, jedoch eine Spannweite von 11,07 Euro bis 13,19 Euro aufweisen.

Das Ziel dieses Beitrages besteht in erster Linie darin, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Deutschland in vielen ökonomischen Aspekten von erheblichen regionalen Unterschieden ge-

prägt ist und dass diese Unterschiede auch beim Mindestlohn – einer Politik mit weitreichender Eingriffstiefe – berücksichtigt werden könnten, um negative Beschäftigungseffekte zu minimieren und den Mindestlohn zielgenauer auszugestalten.

Literatur

- Ahlfeldt, Gabriel; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2022): Optimal minimum wages. CEPR Discussion Paper, 16913, London.
- Ahlfeldt, Gabriel; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2018): The Regional Effects of Germany's National Minimum Wage. *Economics Letters* 172, 127–130.
- Bamford, Iain (2021): Monopsony Power, Spatial Equilibrium, and Minimum Wages. Columbia University, mimeo.
- Boeri, Tito; Ichino, Andrea; Moretti, Enrico; Posch, Johanna (2021): Wage Equalization and Regional Misallocation: Evidence from Italian and German Provinces. *Journal of the European Economic Association* 19 (6), 3249–3292.
- Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario (2019): [Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte](#). IAB-Kurzbericht 24/2019, Nürnberg.
- Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Teichert, Christian (2022): [12 Euro Mindestlohn betrifft mehr als jeden fünften Job](#). IAB-Kurzbericht 12/2022, Nürnberg.
- Bossler, Mario; Schank, Thorsten (2022): Wage Inequality after the Minimum Wage Introduction. *Journal of Labor Economics*, im Erscheinen.
- Bruttel, Oliver; Dütsch, Matthias (2020): Bekanntheit des Mindestlohns. *Wirtschaftsdienst* 100 (9), 724–726.
- Dauth, Wolfgang; Findeisen, Sebastian; Moretti, Enrico; Suedekum, Jens (2022): Matching in Cities. *Journal of the European Economic Association* 20 (4), 1478–1521.
- Destatis (2020): Qualitätsbericht Verdienststrukturerhebung – Erhebung der Struktur der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz – 2018. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Duranton, Gilles; Puga, Diego (2020): The Economics of Urban Density. *Journal of Economic Perspectives*, 34 (3), 3–26.
- Hirsch, Boris; Jahn, Elke; Manning, Alan; Oberfichtner, Michael (2022): The Urban Wage Premium in Imperfect Labor Markets. *The Journal of Human Resources* 57 (S), 111–136.
- Kropp, Per; Schwengler, Barbara (2011): Abgrenzung von Arbeitsmarktreionen – ein Methodenvorschlag. *Spatial Research and Planning* 69 (1), 45–62.
- Roback, Jennifer (1982): Wages, Rents, and the Quality of Life. *Journal of Political Economy*, 90 (6), 1257–1278.
- Rosen, Sherwin (1974): Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition. *Journal of Political Economy*, 82 (1), 34–55.
- Weinand, Sebastian; von Auer, Ludwig (2020): Anatomy of Regional Price Differentials: Evidence from Micro-Price Data. *Spatial Economic Analysis* 15 (4), 413–440.