

Bachmann, Ronald; Bauer, Thomas K.; Kluge, Jochen; Schaffner, Sandra; Schmidt, Christoph M.

Research Report

Mindestlöhne in Deutschland: Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte

RWI Materialien, No. 43

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Bachmann, Ronald; Bauer, Thomas K.; Kluge, Jochen; Schaffner, Sandra; Schmidt, Christoph M. (2008) : Mindestlöhne in Deutschland: Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte, RWI Materialien, No. 43, ISBN 978-3-86788-050-3, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080716174>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/61151>

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.

Ronald Bachmann, Thomas K. Bauer,
Jochen Kluge, Sandra Schaffner
und Christoph M. Schmidt

Mindestlöhne in Deutschland

Beschäftigungswirkungen
und fiskalische Effekte

Heft 43



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Dr. Hans Georg Fabritius,

Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Thomas Köster, Dr. Wilhelm Koll, Dr. Thomas A.

Lange, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. Michael C. Burda, Ph.D., Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest,

Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Walter Krämer, Prof. Dr. Michael Lechner,

Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Materialien Heft 43

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2008

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Redaktionelle Bearbeitung: Nils aus dem Moore und Joachim Schmidt

ISSN 1612-3573

ISBN 978-3-86788-050-3

RWI : Materialien

Heft 43

Ronald Bachmann, Thomas K. Bauer, Jochen Kluge,
Sandra Schaffner und Christoph M. Schmidt

Mindestlöhne in Deutschland

Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Die Autoren danken Nils aus dem Moore für hilfreiche Kommentare und Lars Frieg für die Assistenz bei der Durchführung der Unternehmensbefragung. Anette Hermanowski und Chanika Remest leisteten Hilfe bei der technischen Redaktion.

ISSN 1612-3573

ISBN 978-3-86788-050-3

Inhalt

| | | |
|-----|--|----|
| | Executive Summary | 7 |
| 1. | Einleitung und Überblick | 12 |
| 2. | Beschäftigungseffekte des Mindestlohns: Theorie und empirische Evidenz | 13 |
| 2.1 | Theoretische Modelle | 13 |
| 2.2 | Zwei empirische Strategien | 15 |
| 2.3 | Empirische Evidenz – ein kurzer Überblick | 19 |
| 3. | Quantitative Vorhersage der Effekte auf die Beschäftigung und öffentlichen Haushalte | 23 |
| 3.1 | Wirkung von Mindestlöhnen auf die Lohnverteilung | 25 |
| 3.2 | Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen in Deutschland | 28 |
| 3.3 | Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte | 31 |
| 4. | Beschäftigungseffekte des Mindestlohns: Ergebnisse aus einer Unternehmensbefragung | 40 |
| 4.1 | Befragungsdesign und Zusammensetzung der Stichprobe | 40 |
| 4.2 | Ergebnisse der Befragung | 43 |
| 5. | Zusammenfassung und Fazit | 51 |
| | Literatur | 55 |

Verzeichnis der Tabellen

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle 1: | Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns von 7,50€. | 8 |
| Tabelle 2: | Mittlere Stundenlöhne in West- und Ostdeutschland nach Beschäftigungsmerkmalen | 26 |
| Tabelle 3: | Lohnkompression durch unterschiedliche Mindestlöhne | 27 |
| Tabelle 4: | Beschäftigungseffekte unterschiedlicher Mindestlöhne | 30 |
| Tabelle 5: | Veränderung von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen bei unterschiedlichen Mindestlöhnen | 32 |
| Tabelle 6: | Veränderung der Einnahmen aus Unternehmenssteuern bei unterschiedlichen Mindestlöhnen | 35 |
| Tabelle 7: | Veränderung der Kosten für Arbeitslosengeld I und II bei unterschiedlichen Mindestlöhnen. | 37 |
| Tabelle 8: | Kosteneinsparungen für Arbeitslosengeld II-„Aufstockern“ bei unterschiedlichen Mindestlöhnen | 38 |
| Tabelle 9: | Gesamteffekte unterschiedlicher Mindestlöhne auf die öffentlichen Haushalte | 39 |
| Tabelle 10: | Zahl der Beschäftigtenzahlen in ausgewählten Branchen | 40 |
| Tabelle 11: | Verteilung der an der Befragung teilnehmenden Branchen . . . | 41 |
| Tabelle 12: | Jahresumsatz der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen | 41 |
| Tabelle 13: | Beschäftigungsstruktur der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen | 42 |
| Tabelle 14: | Anteil der Befürworter eines Mindestlohns in ausgewählten Branchen. | 44 |
| Tabelle 15: | Einschätzungen zu einem Mindestlohn von 7,50 € in ausgewählten Branchen. | 45 |
| Tabelle 16: | Unternehmensreaktionen auf einen Mindestlohn von 7,50 € in ausgewählten Branchen. | 46 |
| Tabelle 17: | Lohnverteilung für ungelernete Arbeitnehmer in Ost- und Westdeutschland | 47 |

| | |
|-----------------------------|---|
| Verzeichnis der Schaubilder | 5 |
|-----------------------------|---|

| | | |
|-------------|---|----|
| Tabelle 18: | Lohnverteilung für gelernte Arbeitnehmer in Ost- und Westdeutschland | 48 |
| Tabelle 19: | Lohnverteilung für gelernte Arbeitnehmer in ausgewählten Branchen. | 49 |
| Tabelle 20: | Befürworter eines Mindestlohns in Abhängigkeit von der Höhe der Lohnzahlungen an ungelernete Arbeitnehmer | 50 |
| Tabelle 21: | Einschätzungen zu einem Mindestlohn von 7,50 € in Abhängigkeit von der Höhe der Lohnzahlungen an ungelernete Arbeitnehmer | 51 |

Verzeichnis der Schaubilder

| | | |
|--------------|--|----|
| Schaubild 1: | Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns | 9 |
| Schaubild 2: | Fiskalische Belastung durch einen Mindestlohn | 10 |
| Schaubild 3: | Arbeitsplatzabbau bei Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € in ausgewählten Branchen. | 11 |
| Schaubild 4: | Einführung eines Mindestlohns | 14 |

Mindestlöhne in Deutschland – Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte

Executive Summary

In Deutschland wird bereits seit einiger Zeit eine lebhafte Debatte um die Einführung von Mindestlöhnen geführt. Kritiker des Mindestlohns verweisen insbesondere auf zu erwartende erhebliche Beschäftigungsverluste durch Einführung einer Lohnuntergrenze, Befürworter dagegen argumentieren mit erhöhter Kaufkraft der Arbeitnehmer bei gleichbleibender oder gar erhöhter Beschäftigung durch eine Reduzierung der Marktmacht von Arbeitgebern. Die neoklassische Arbeitsmarkttheorie stützt das erstgenannte Argument, die Theorie des monopsonistischen Arbeitsmarktes das letztgenannte, so dass auf rein theoretischer Basis eine eindeutige Vorhersage der Wirkungen eines Mindestlohns nicht möglich ist. Daher wird in der Debatte oft auf empirische Studien aus anderen Ländern verwiesen, in denen Mindestlöhne bereits in Kraft sind. Obwohl die Mehrzahl dieser Studien Evidenz für Beschäftigungsverluste findet, sind die Ergebnisse uneinheitlich und insbesondere aufgrund des jeweils spezifischen Arbeitsmarktkontextes nicht unmittelbar auf Deutschland übertragbar. Für Deutschland selbst existieren an wissenschaftlichen Arbeiten bislang nur eine Studie zum Mindestlohn im Baugewerbe sowie einige Simulationsrechnungen zu Auswirkungen von Lohnuntergrenzen.

Die vorliegende Arbeit ergänzt die bisherigen Erkenntnisse zu Mindestlöhnen in Deutschland wesentlich und bringt neue Ergebnisse in die Debatte ein. Dies erfolgt in zwei zentralen Schritten. Zum einen liefert der Beitrag eine detaillierte Analyse der Auswirkungen verschiedener Mindestlohnhöhen auf die Beschäftigung einzelner Arbeitnehmergruppen sowie die öffentlichen Finanzen. Diese Simulationsrechnungen basieren dabei im Gegensatz zur existierenden Literatur in Deutschland nicht schlicht auf gesetzten Annahmen, sondern auf ökonometrisch geschätzten Arbeitsnachfrageelastizitäten. Die dergestalt ermittelten Beschäftigungseffekte verbinden wir mit den Auswirkungen auf Einkommensteueraufkommen, Sozialversicherung, Unternehmenssteuer und Transferleistungsbezug (ALG I, ALG II sowie Aufstocker),

Tabelle 1

Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns von 7,50 €

| Beschäftigungseffekte, Personen | | | | | | |
|---|--|--------------------|---------------------|--------|--------|---------------------------|
| | Ostdeutschland | Westdeutschland | Insgesamt | | | |
| Alle Qualifikationsgruppen und Beschäftigungsformen | -221 581 | -967 849 | -1 189 430 | | | |
| Mini-Jobs | -76 821 | -414 916 | -491 737 | | | |
| Teilzeit | -18926 | -43165 | -62 091 | | | |
| Geringe Qualifikation | -26 729 | -362 065 | -388 794 | | | |
| Mittlere Qualifikation | -88 976 | -174 021 | -262 997 | | | |
| Hohe Qualifikation | +10 129 | +26 317 | +16 188 | | | |
| Fiskalische Effekte, in Mill. € pro Jahr | | | | | | |
| Summe der fiskalischen Effekte | Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag | Sozialversicherung | Unternehmenssteuern | ALG I | ALG II | Zahlungen an „Aufstocker“ |
| -9 191 | +1 140 | +7 561 | -5 687 | -6 337 | -8 906 | +3 038 |
| Unternehmensreaktion, in % ¹ | | | | | | |
| | Ostdeutschland | Westdeutschland | Insgesamt | | | |
| Alle Sektoren | 40,9 | 10,9 | 16,5 | | | |
| Friseurhandwerk | 73,5 | 16,7 | 31,5 | | | |
| Einzelhandel (Herrenausstatter) | 33,3 | 1,8 | 5,8 | | | |
| Wachgewerbe | 75,0 | 21,5 | 35,2 | | | |
| Kfz-Handwerk | 22,2 | 5,1 | 7,9 | | | |
| Großhandel (Baumärkte) | 20,6 | 11,8 | 12,9 | | | |
| Floristik | 59,5 | 15,4 | 26,8 | | | |
| Sanitärtechnik | 10,0 | 1,7 | 5,1 | | | |
| Gaststätten | 42,0 | 11,7 | 18,0 | | | |

Eigene Berechnungen. –¹ Anteil der Antworten „Entlassungen“ auf die Frage nach den betrieblichen Folgen eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 7,50 €

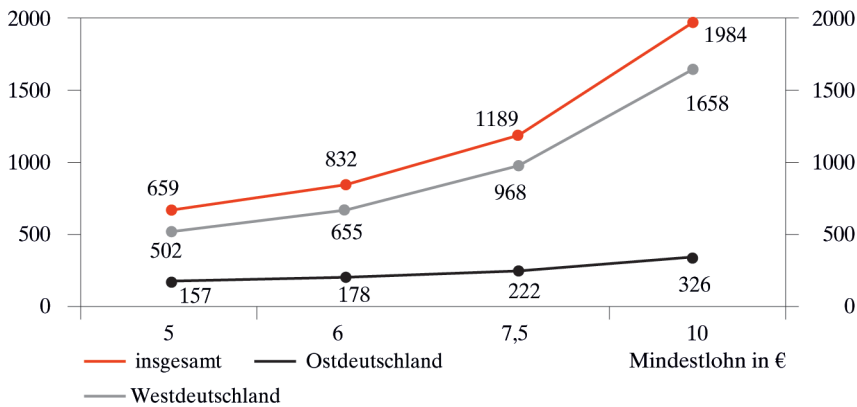
um so die gesamten fiskalischen Effekte potenzieller Mindestlohnregelungen abzubilden. In einem zweiten Schritt ergänzen wir diese Analyse durch eine aktuelle Unternehmensbefragung in acht Branchen: Friseurhandwerk, Wachgewerbe, Kfz-Handwerk, Einzelhandel (Herrenausstatter), Floristik, Sanitärtechnik, Großhandel (Baumärkte) und Gaststätten. Neben der Einschätzung von Mindestlohnregelungen steht hierbei insbesondere die Frage im Vordergrund, welche Auswirkungen auf betrieblicher Ebene durch Lohnuntergrenzen zu erwarten sind.

Die Ergebnisse des ersten Analyseteils zeigen, dass die Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € zum Verlust von etwa 1 Mill. Arbeitsplätzen in West- sowie etwa 220 000 Arbeitsplätzen in Ostdeutschland führen würde. Diese Effekte resultieren aus Beschäftigungsverlusten bei geringfügig Beschäftigten sowie bei gering- und mittelqualifizierten Vollzeitbeschäftigten. Hochqualifizierte in Westdeutschland würden von der Einführung eines Mindestlohns aufgrund der Substitutionsbeziehung zu diesen Beschäftigtengruppen profitieren. Diese Ergebnisse sind im oberen Teil von Tabelle 1 dargestellt.

Schaubild 1

Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns

Arbeitsplatzverluste in 1000



Eigene Berechnungen.

Die damit verbundenen fiskalischen Belastungen eines Mindestlohns von 7,50 € würden sich auf etwa 9 Mrd. € summieren, wie im mittleren Teil von Tabelle 1 zusammengefasst. Dabei kommt es aufgrund der mit dem Mindestlohn verbundenen Lohnerhöhungen zu Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag sowie zu geringeren Ausgaben für gering Verdienende, deren Einkommen über staatliche Transfers aufgestockt werden. Diesen Einnahmen stehen jedoch insgesamt höhere Ausgaben gegenüber, die aus Mehrausgaben für ALG I und ALG II aufgrund der mit dem Mindestlohn ansteigenden Arbeitslosigkeit sowie aus Verlusten bei den Unternehmenssteuern resultieren.

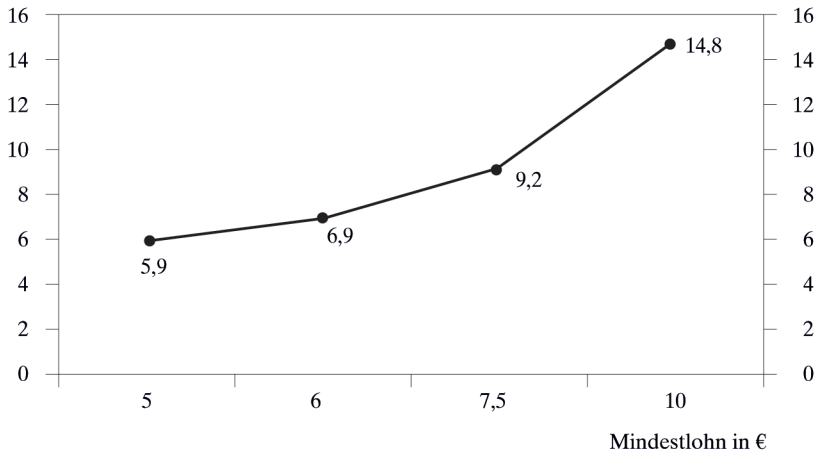
In unseren Analysen betrachten wir diese Effekte auch für unterschiedliche Höhen eines gesetzlichen Mindestlohns, angesetzt bei 5,00 €, 6,00 €, 7,50 € und 10,00 €. Schaubild 1 und 2 zeigen, wie stark die Verluste in der Gesamtbeschäftigung sowie die Haushaltsbelastung von der Mindestlohnhöhe abhängen.

Diese empirischen Befunde werden durch die Ergebnisse der Unternehmensbefragung (zweiter Analyseschritt) tendenziell bestätigt, wobei letztere ein bemerkenswertes Bild der Einschätzung und der potenziellen Auswirkungen von Mindestlohnregelungen in Deutschland zeichnen. Die relevanten Trennlinien verlaufen hier zum einen zwischen den Branchen, zum anderen insbesondere aber zwischen Ost- und Westdeutschland.

Über alle Branchen hinweg liegt das Lohnniveau ungelernter Arbeitnehmer in Westdeutschland knapp 30% über dem Lohnniveau in Ostdeutschland (bei

Schaubild 2

Fiskalische Belastung durch einen Mindestlohn
in Mrd. €

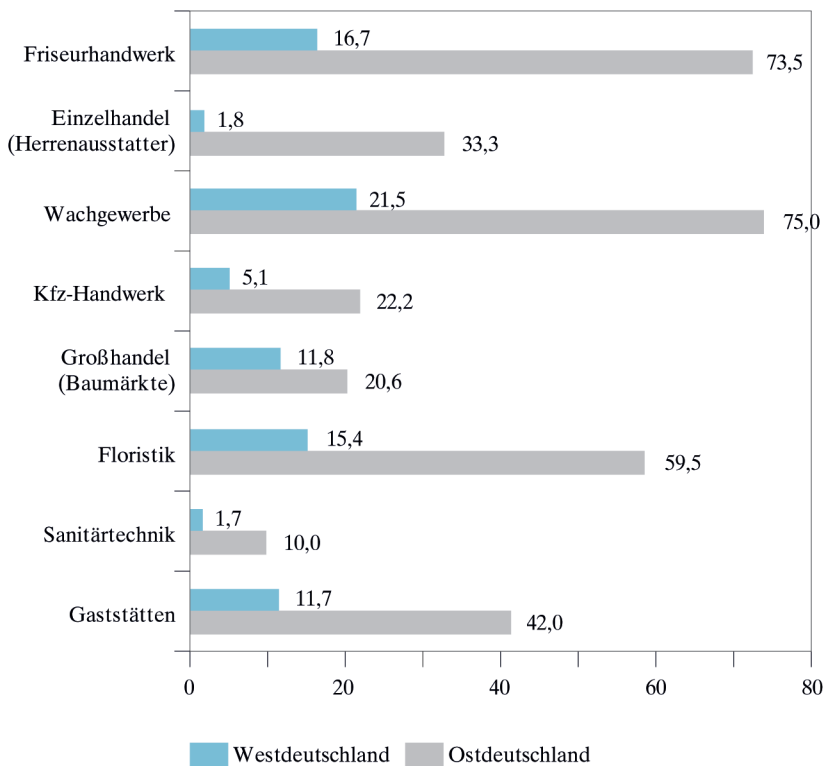


Eigene Berechnungen.

gelernten Arbeitnehmern sogar 40%), so dass es nicht überraschen kann, dass von einer einheitlichen Lohnuntergrenze differenzielle Effekte ausgehen. Ein Mindestlohn von 7,50 € würde für 60 bis 75% der ostdeutschen Betriebe in den Branchen Friseurhandwerk, Floristik und Wachgewerbe bedeuten, dass sie Beschäftigte entlassen müssten (Schaubild 3 sowie unterer Teil von Tabelle 1). Auch wenn sich dieses sehr negative Bild in gesamtdeutscher Perspektive etwas relativiert, so rechnen doch auch hier deutlich mehr Betriebe bei Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € mit einem Beschäftigungsrückgang als mit einem Zuwachs. In Branchen, die bereits heute Löhne um oder über dem diskutierten Mindestlohn zahlen, fallen die erwarteten Beschäftigungsveränderungen dabei naturgemäß weniger negativ oder – vermutlich durch die erhoffte Ausschaltung einer (derzeit noch) kostengünstigeren Konkurrenz – leicht positiv aus.

Die Ergebnisse unserer Analysen zeigen insgesamt, dass die Einführung eines Mindestlohns in Deutschland zu erheblichen Beschäftigungsverlusten und einer großen Belastung der öffentlichen Haushalte führen würde. Die Arbeitsplatzverluste gerade der geringqualifizierten Beschäftigten deuten an, dass ein Mindestlohn auch kein geeignetes Instrument der Armutsbekämpfung ist. Wir raten auf Basis der vorliegenden Studie daher von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ab.

Schaubild 3

Arbeitsplatzabbau bei Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € in ausgewählten Branchen
Anteil der Unternehmen, die gemäß Befragung mit Entlassungen reagieren würden, in %

Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

1. Einleitung und Überblick

In Deutschland wird derzeit eine vehemente Debatte über die Einführung von Mindestlöhnen geführt. Gegner eines Mindestlohns argumentieren, dass dieser in einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen muss und durch die staatliche Lohnsetzung die Tarifautonomie untergraben wird. Befürworter des Mindestlohns halten entgegen, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland nicht durch vollkommenen Wettbewerb beschrieben werden kann. Vielmehr hätten die Arbeitgeber Marktmacht mit der Folge, dass ein Mindestlohn, wenn er in der richtigen Höhe gesetzt wird, sogar zu einer Erhöhung der Beschäftigung beitragen könne. Darüber hinaus hätten Mindestlöhne in anderen Volkswirtschaften zu keiner Erhöhung der Arbeitslosigkeit geführt. Gegner des Mindestlohns entgegneten wiederum, dass die Arbeitsmärkte in diesen Ländern geringere institutionelle Hemmnisse und weniger Dauerarbeitslosigkeit aufweisen würden. Diese Ergebnisse könnten daher nicht auf Deutschland übertragen werden. Darüber hinaus würde faktisch eine Mehrzahl der vorliegenden wissenschaftlichen Studien negative Effekte des Mindestlohns zeigen. Schließlich würden in vielen Branchen etablierte Unternehmen über den Mindestlohn nur vor nationaler und internationaler Konkurrenz geschützt. Dies hätte langfristig ebenfalls negative Effekte für den Wirtschaftsstandort Deutschland zur Folge.¹

Ziel dieses Beitrags ist, durch neue Evidenz zu mehr Klarheit in dieser Debatte beizutragen. Dieses Ziel verfolgen wir in zwei Schritten. Zum einen berechnen wir die Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns in Deutschland auf Basis geschätzter Parameter eines strukturellen Arbeitsnachfragemodells. Hierbei unterscheiden wir die Effekte für unterschiedliche Beschäftigtengruppen (geringe, mittlere, hohe Qualifikation; Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung) und berücksichtigen verschiedene Höhen eines möglichen Mindestlohns (5,00 €, 6,00 €, 7,50 €, 10 €). Aufbauend auf diesen Beschäftigungseffekten ermitteln wir im ersten Teil der Studie – unter Einbezug der Auswirkungen auf Einkommensteueraufkommen, Sozialversicherung, Unternehmenssteuer und Transferleistungssystem (ALG I, ALG II) – darüber hinaus die zu erwartenden fiskalischen Effekte der jeweiligen Lohnuntergrenzen.

In zweiten Teil der Studie ergänzen wir diese Resultate durch Ergebnisse einer Unternehmensbefragung zu den potenziellen Auswirkungen eines Mindestlohns auf die Beschäftigung in den befragten Unternehmen. Diese Befragung hat das RWI Essen im Frühjahr 2008 unter insgesamt 800 kleinen und mittelständischen Betrieben in acht Branchen durchgeführt.

¹ Für eine detaillierte Ausarbeitung dieses Arguments siehe Haucap/Wey (2008) und die darin zitierte Literatur.

Vorgehensweise und Ergebnisse des ersten Analyseschritts (Beschäftigungs- und fiskalische Effekte von Mindestlohnregelungen) finden sich in Abschnitt 3 des vorliegenden Beitrags, die Auswertung des zweiten Analyseschritts (Unternehmensbefragung) in Abschnitt 4. Zur Einordnung unserer Ergebnisse stellen wir diesen Kernstücken unseres Beitrags in Abschnitt 2 einen strukturierten Überblick des derzeitigen Stands der theoretischen und empirischen Literatur zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns voran. Leser/innen, die mit dem Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion bereits vertraut sind, können die Lektüre daher unmittelbar mit Abschnitt 3 fortsetzen. In Abschnitt 5 ziehen wir ein Fazit aus den Ergebnissen.

2. Beschäftigungseffekte des Mindestlohns: Theorie und empirische Evidenz

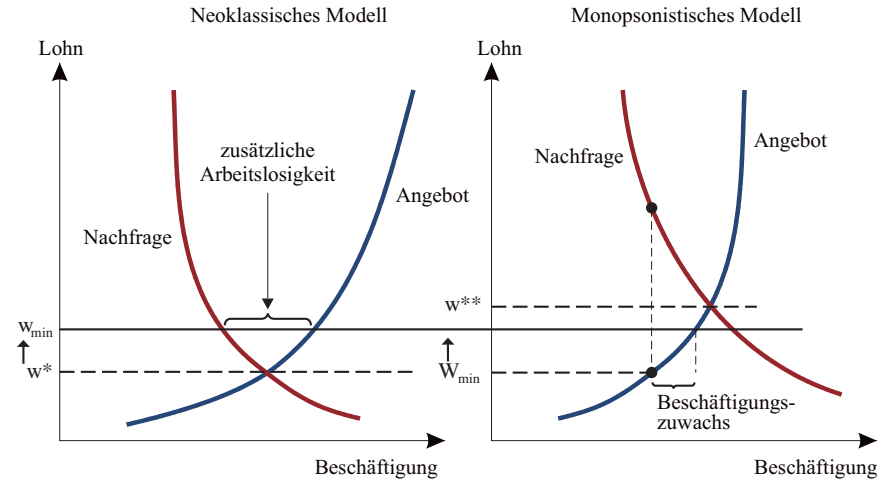
In diesem Abschnitt stellen wir die wichtigsten theoretischen Ansätze zur Analyse der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen kurz dar. Darüber hinaus wird eine Übersicht der vorliegenden empirischen Evidenz gegeben, wobei der Fokus auf den zwei wichtigsten Strategien der empirischen Forschung liegt. Aus der Diskussion dieser Ansätze wird deutlich, dass Studien sinnvoll nur unter Berücksichtigung der jeweils gewählten Identifikationsstrategie beurteilt werden können. Die Übersicht verdeutlicht weiterhin, dass im Forschungsdesign von Studien zu Effekten des Mindestlohns eine Entscheidung getroffen werden muss zwischen einerseits der möglichst exakten Messung des kausalen Effekts des Mindestlohns auf die Beschäftigung und andererseits einer möglichst großen Übertragbarkeit der empirischen Ergebnisse auf andere Gegebenheiten.

2.1 Theoretische Modelle

In der aktuellen politischen Debatte wird von Gegnern des Mindestlohns angeführt, dass dessen Einführung negative Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau hätte. Theoretisch begründet wird dieses Argument durch die neoklassische Arbeitsmarkttheorie. Diese Theorie unterstellt einen vollkommenen Arbeitsmarkt, in dem die einzelnen Marktteilnehmer keinen Einfluss auf den Lohn haben.

Schaubild 4 illustriert die Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns in einem wettbewerblich geprägten Arbeitsmarkt (linke Darstellung). Bei einem Lohnsatz w^* existiert Vollbeschäftigung in dem Sinne, dass keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit vorliegt. Wird der Lohnsatz durch externe Institutionen (z.B. in Folge von Verhandlungen durch die Tarifparteien) oder durch die Einführung von Mindestlöhnen über das Niveau des markträumenden Lohns auf w_{min} hinaus gesteigert, sinkt die Nachfrage nach Arbeit, während das Arbeitsangebot steigt. Dies wiederum hat ein geringeres Beschäftigungsniveau und unfreiwillige Arbeitslosigkeit zur Folge, da die kürzere Marktseite (hier die

Schaubild 4

Einführung eines Mindestlohns

Arbeitsnachfrage) das Marktergebnis determiniert. Wird der Mindestlohn genau in Höhe des markträumenden Lohnes w^* gesetzt, hat dies keinerlei Folgen für die Beschäftigung. Wird der Mindestlohn unter dem markträumenden Lohnsatz w^* gesetzt, entstehen ebenfalls keinerlei Beschäftigungseffekte, da sich über den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt wiederum ein Gleichgewicht zum Lohnsatz w^* einstellen würde. Aus der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie folgt damit, dass ein Mindestlohn keinesfalls positive Beschäftigungseffekte bewirken kann, sondern mit einer hohen Wahrscheinlichkeit einen Beschäftigungsabbau zur Folge hat.

Die Annahme eines vollkommenen Arbeitsmarkts kann dabei durchaus in Zweifel gezogen werden. Geht man alternativ davon aus, dass Unternehmen eine monopsonistische Position einnehmen, dann können Arbeitgeber einen Lohn w_{mon} unterhalb des markträumenden Lohnes w^{**} mit der Folge unfreiwilliger Arbeitslosigkeit durchsetzen (Schaubild 4, rechte Darstellung). Eine derartige Marktmacht kann beispielsweise entstehen, wenn bei unvollkommener Mobilität der Arbeitskräfte einzelne Unternehmen in einer Region oder einem Sektor eine marktdominante Rolle spielen. Die Einführung eines Mindestlohns, der über w_{mon} liegt, aber höchstens w^{**} beträgt, kann in dieser Modellwelt positive Beschäftigungseffekte bewirken. Bei einem Mindestlohn in Höhe von w^{**} würde trotz Marktmacht der Unternehmen eine Situation erreicht, in der keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit herrscht. Wird der Mindestlohn oberhalb von w^{**} gesetzt, entsteht wiederum unfreiwillige Arbeitslosigkeit.

Aus der Konkurrenz dieser theoretischen Ansätze ergibt sich die zentrale Frage, ob der deutsche Arbeitsmarkt eher als vollkommener Arbeitsmarkt oder eher als monopsonistischer Arbeitsmarkt charakterisiert werden kann. Diese Frage kann nicht pauschal beantwortet werden, da für unterschiedliche Regionen und Branchen sowie für Arbeitskräfte mit unterschiedlichem Ausbildungsniveau sehr unterschiedliche Marktconstellations vorherrschen. Darüber hinaus können sich diese Marktconstellations über den steigenden internationalen Wettbewerb, technischen Fortschritt oder den Marktein- und -austritt von Unternehmen kurzfristig ändern.

2.2 Zwei empirische Strategien

Da theoretische Ansätze keine eindeutige Aussage über die Auswirkungen der Einführung von Mindestlöhnen liefern, müssen empirische Untersuchungen zur Bewertung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen herangezogen werden. Im folgenden Teilabschnitt stellen wir daher die nach derzeitigem wissenschaftlichem Kenntnisstand wichtigsten empirischen Ansätze zur Bestimmung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen dar. Hierbei wird insbesondere zwischen dem „traditionellen“ und dem „quasi-experimentellen“ Ansatz unterschieden. Beide Ansätze unterscheiden sich hinsichtlich ihrer „internen“ und „externen“ Validität. Das Kriterium der internen Validität gibt an, wie exakt eine Studie den kausalen Effekt von Mindestlöhnen identifizieren kann, das Kriterium der externen Validität, ob die mit einem Forschungsdesign erzielten Ergebnisse verallgemeinert werden können.²

Der „traditionelle“ Ansatz

Die traditionelle empirische Vorgehensweise zur Ermittlung kausaler Effekte einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme – wie der Setzung von Lohnuntergrenzen – besteht darin, mittels Nachfragegleichungen die technisch-organisatorischen Produktionsbeziehungen zwischen den Einsatzmengen der entsprechenden Produktionsfaktoren zu schätzen. Mit den auf diese Weise ermittelten Preiselastizitäten lässt sich dann in Simulationsrechnungen bestimmen, welche Wirkungen die künstliche Erhöhung des Preises eines Produktionsfaktors (also z.B. die Einführung eines Mindestlohns für Tätigkeiten, die nur eine niedrige Qualifikation voraussetzen) auf seine eigene Einsatzmenge und die jeweils eingesetzte Menge aller anderen Faktoren (d.h. Beschäftigung in allen anderen Qualifikationsgruppen) hätte. In der Regel wird der Effekt auf den direkt betroffenen Faktor (im Beispiel: Beschäftigung von gering qualifizierten Arbeitnehmern) als negativ, der auf andere Faktoren je nach Organisation des Produktionsgeschehens als positiv oder negativ eingeschätzt.

² Für eine Diskussion von relevanten Detailproblemen – wie die genaue Spezifikation der Regressionsmodelle oder die Messung der in den Modellen verwendeten Variablen – sei auf die ausführlichen Literaturübersichten von Brown (1999) sowie Neumark/Wascher (2007) verwiesen.

Bei dieser Vorgehensweise wird davon ausgegangen, dass die von dem wirtschaftspolitischen Eingriff betroffene Gruppe von Arbeitnehmern trennscharf von den übrigen Produktionsfaktoren abgegrenzt werden kann. Darüber hinaus wird bei der Bestimmung der Nachfrageelastizitäten üblicherweise von einem potenziell negativen Effekt auf das Produktionsniveau abstrahiert, der von der mit der Faktorpreiserhöhung verbundenen Erhöhung der Produktionskosten ausgehen könnte. Faktoren, die bei hypothetisch gleich bleibendem Produktionsniveau verstärkt eingesetzt werden, um den geringeren Einsatz des vom Eingriff direkt betroffenen Faktors zu kompensieren, sind *Substitute*, während solche Faktoren, deren Einsatz in dieser hypothetischen Situation ebenfalls zurückgenommen wird, als *Komplemente* bezeichnet werden. In den Standardfällen (Cobb-Douglas- oder CES-Produktionsfunktion) sind alle Produktionsfaktoren Substitute. Einschlägige empirische Arbeiten verwenden in der Regel flexiblere funktionale Formen, um das Auffinden komplementärer Beziehungen zuzulassen (z.B. Hamermesh 1993; Frondel, Schmidt 2006). Dieser Ansatz entspricht weitgehend der „neoklassischen“ Gedankenwelt, die Ökonomen in der Regel vorschwebt, wenn sie die Effekte der Einführung von Preiskontrollen auf die Nachfrage nach Gütern oder Faktoren analysieren. Ein Mindestlohn für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer würde in dieser Gedankenwelt eindeutig zu einem Beschäftigungsverlust führen; strittig wäre allein das Ausmaß.

Diese „traditionelle“ Strategie zur empirischen Bestimmung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen beinhaltet zwei grundlegende *Identifikationsannahmen*.³ So wird einerseits davon ausgegangen, dass sich die von der Mindestlohnregelung betroffenen Arbeitnehmer eindeutig von allen anderen Arbeitnehmern in den vorliegenden Daten abgrenzen lassen. Zum anderen wird angenommen, dass Wettbewerb auf den Faktormärkten herrscht. Die Schätzung von Nachfragesystemen nutzt die vorliegenden (historischen) Informationen zum Einsatz von Produktionsfaktoren und ihren (relativen) Preisen, um aus diesen Variationen auf die Art der Produktionsbeziehungen – Substitut oder Komplement – zu schließen. Diese Vorgehensweise basiert notwendigerweise auf der in der empirischen Praxis üblichen Annahme des vollkommenen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt.

Befürworter der Einführung von Mindestlöhnen stellen jedoch genau diese Annahme in Frage. Sie behaupten, dass in der Ausgangslage die Marktmacht der Unternehmen eine Situation erzeugt, in der Lohn und Wertgrenzprodukt der Arbeit auseinanderklaffen und die Beschäftigung deswegen *geringer* ausfällt als im Wettbewerbsgleichgewicht. Wie bereits dargestellt wurde, kann im

³ Als Identifikationsannahmen bezeichnet man Annahmen, die im Verlauf der Analyse nicht mehr in Frage gestellt werden, da sie statistisch nicht testbar sind und somit nicht nachweisbar falsch oder richtig sein können, sondern nur in einem gegebenen Kontext mehr oder weniger plausibel sind.

Fall eines Monopsons ein Mindestlohn – wenn er nicht zu hoch ausfällt – zu einer Erhöhung der Beschäftigung beitragen. In diesem Fall kann auch der Skaleneffekt auf das Gesamtniveau der wirtschaftlichen Aktivität positiv sein, denn aufgrund der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit vormals nicht genutzte volkswirtschaftliche Kapazitäten werden nun besser genutzt, auch wenn sich die Unternehmensgewinne durch den Mindestlohn verringern.

Der „quasi-experimentelle“ Ansatz

Ausgehend von der Arbeit von Card/Krueger (1994), deren Grundidee die Analyse der Effekte des Mindestlohns entscheidend geprägt hat, wendete sich die empirische Literatur vom „traditionellen“ Ansatz ab. Stattdessen versuchen aktuellere empirische Studien häufig, so gut wie möglich das „ideale Laborexperiment“ nachzustellen, das man bei volkswirtschaftlichen Fragestellungen wie jener nach den Effekten eines Mindestlohns nie durchführen kann.

In einem solchen Experiment würden in einigen regional abgegrenzten Arbeitsmärkten Mindestlöhne eingeführt, in anderen jedoch nicht. Dabei würde die Zuweisung einer Mindestlohnregelung auf die Teil-Arbeitsmärkte zufällig erfolgen. „Zufällig“ bedeutet in diesem Kontext, dass die Zuweisung eines Mindestlohns ohne Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangssituation des Teil-Arbeitsmarkts erfolgen würde. Könnte man derart vorgehen, dann ließe sich die Wirkung des wirtschaftspolitischen Eingriffs direkt anhand der (durchschnittlichen) Differenz der Entwicklung der Beschäftigung für betroffene und nicht betroffene Arbeitnehmergruppen ermitteln. Die Hinwendung der empirischen Wirtschaftsforschung zu solchen „nicht-strukturellen“ Ansätzen spiegelt nicht nur die Erkenntnis wider, dass die Identifikationsannahmen der traditionell verfolgten „strukturellen“ Ansätze einen Teil der Antwort bereits im Ansatz in sich tragen. Sie reflektiert zudem die zunehmende Verfügbarkeit von Individual- oder Mikrodaten.

Card/Krueger (1994) nutzen in ihrer Studie den Umstand, dass die relevanten Mindestlohnregelungen in den USA sehr stark zwischen den Bundesstaaten variieren, zur Konstruktion eines überzeugenden Studiendesigns. Innerhalb einer klar abgegrenzten Branche (Fast-Food-Restaurants) ziehen sie für zwei benachbarte Bundesstaaten (New Jersey und Pennsylvania) und zwei Zeitpunkte (vor und nach der Erhöhung des Mindestlohns in New Jersey) einen Vergleich des durchschnittlichen Beschäftigungswachstums auf einzelbetrieblicher Ebene. Der Umstand, dass in Pennsylvania die Mindestlohnregelung unverändert geblieben ist, liefert somit eine „natürliche“ Vergleichsgruppe als nicht-experimentelles Gegenstück zu einer experimentellen „Kontrollgruppe“. Die Strategie, einen Vergleich der Ergebnisgröße „Beschäftigung“ vor und nach der wirtschaftspolitischen Änderung zwischen betroffenen (in New

Jersey) und nicht-betroffenen Unternehmen (in Pennsylvania) durchzuführen, bildet formal einen Ansatz der Differenz-von-Differenzen.⁴

Dieser Ansatz wirkt zwei großen Problemen der nicht-experimentellen Analyse von wirtschaftlichen Zusammenhängen entgegen. Einerseits berücksichtigt er konjunkturelle Schwankungen der Ergebnisvariablen: ein simpler Vergleich der Ergebnisgrößen vor und nach der Einführung eines Mindestlohns allein in der Gruppe der betroffenen Unternehmen würde höchstwahrscheinlich von konjunkturellen Schwankungen verzerrt, die man nicht fälschlicherweise als Wirkung der veränderten Rahmensetzung durch die Wirtschaftspolitik interpretieren sollte. Ein reiner Querschnittsvergleich („nachher“) von betroffenen und nicht-betroffenen Unternehmen krankt hingegen am Problem der „unbeobachteten Heterogenität“: Betroffene Unternehmen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Mindestlohnregelung, sondern auch in anderen relevanten Aspekten von nicht-betroffenen Unternehmen. Ein „echtes“ Experiment würde diese Unterschiede per Konstruktion eliminieren. Die empirische Wirtschaftsforschung muss sich anders behelfen. Der Ansatz der Differenz-von-Differenzen kann dies im Prinzip leisten und somit den gesuchten Effekt der wirtschaftspolitischen Maßnahme abschätzen.

Die Leistungsfähigkeit des Differenz-in-Differenzen-Ansatzes hängt in einer konkreten Anwendungssituation in entscheidender Weise von der Wahl der Vergleichsgruppe ab. Sie muss reflektieren, was ohne den Eingriff mit der Gruppe der betroffenen Unternehmen passiert wäre. Card/Krueger (1994) haben dadurch Maßstäbe gesetzt, dass sie ihre Datengrundlage durch eigene Erhebungen exakt auf die Fragestellung ihrer Studie zugeschnitten haben. Es scheint durchaus plausibel, dass Fast-Food-Restaurants in zwei geographisch verwandten Bundesstaaten sehr ähnlichen Konjunkturschwankungen unterliegen, dass sie aber andererseits in keiner direkten Konkurrenz stehen und somit die Beschäftigungsentwicklung in den beiden Regionen in der betrachteten Branche weitgehend voneinander unabhängig ist. Daher ist ihr zentrales Ergebnis, dass Mindestlöhne nur vernachlässigbare Beschäftigungseffekte auslösen, bis heute ein starkes Argument für deren Befürworter.

Entscheidende Kritikpunkte ergäben sich, wenn (i) die konjunkturelle Entwicklung bei den betroffenen und nicht-betroffenen Unternehmen unterschiedlich ausfiele oder wenn (ii) das Beschäftigungsniveau der einen Gruppe von Unternehmen direkt mit dem der anderen Gruppe verwoben wäre. Dann würde jeweils die Grundannahme fehlschlagen, dass die Unternehmen der Vergleichsgruppe diejenige Veränderung des durchschnittlichen Beschäftigungsniveaus abbilden, welche die betroffenen Unternehmen ohne den Eingriff erlebt hätten. Jede Anwendung des Ansatzes der Differenz-von-Differenzen muss die Überprüfung dieser zwei Fragen aufs Neue leisten. Sie muss

⁴ In medizinischen Anwendungen dieses Studiendesigns erhält die Kontrollgruppe ein Placebo.

sich weiterhin fragen, ob der beobachtete Zeitraum nach dem wirtschaftspolitischen Eingriff lang genug gewählt ist, um überhaupt Effekte zu zeigen.

Der größte Verdienst der Studie von Card/Krueger (1994) liegt darin, die empirische Analyse auf ein Niveau zu heben, das vom Korsett rigider modelltheoretischer Vorstellungen befreit ist. Studien in dieser Tradition sind ergebnisoffen und besitzen bei solider Durchführung eine große Chance, die tatsächliche Wirkung des Mindestlohns sehr gut anzunähern. Diese Eigenschaft hoher „interner Validität“ ist jedoch nicht kostenfrei zu haben. Im Gegensatz zu einer traditionellen „strukturellen“ Analyse (die aufgrund der vergleichsweise strikten Identifikationsannahmen eine geringere „interne Validität“ aufweist) erheben solche Ansätze nicht den Anspruch „externer Validität“, also weitgehender Übertragbarkeit auf andere Anwendungssituationen. Es ist daher wenig überzeugend, wenn „quasi-experimentelle“ Studien aus den USA oder dem Vereinigten Königreich als vermeintlicher Beleg dafür herangezogen werden, dass ein gesetzlicher Mindestlohn – dessen Höhe ja zudem unterschiedliche Werte annehmen könnte – auch in Deutschland wenig beschäftigungsschädlich wäre.

Insgesamt erscheint damit ein Rückgriff auf beide Ansätze unerlässlich. Nur wenn intern valide, aber nicht repräsentative „quasi-experimentelle“ Studien für verschiedene Branchen und verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen im Durchschnitt zu ähnlichen Ergebnissen gelangen wie die Ergebnisse, die auf Basis struktureller Ansätze mit externer Validität gewonnen wurden, kann in der Gesamtschau eine verlässliche Abschätzung der Folgen der Einführung eines Mindestlohns vorgenommen werden. Für Deutschland ist die Verwendung von „quasi-experimentellen“ Studien derzeit nicht möglich, da die für eine derartige Studie notwendige regionale bzw. branchenspezifische Variation von Mindestlöhnen nicht vorliegt. Man kann daher (vorerst) nur auf strukturelle Ansätze zurückgreifen und zusätzlich versuchen, über Befragungen von möglicherweise betroffenen Unternehmen eine Einschätzung der voraussichtlichen Reaktion auf die Einführung von Mindestlöhnen zu erhalten.

2.3 Empirische Evidenz – ein kurzer Überblick

Die Arbeit von Card/Krueger (1994) führte weltweit zu einer Renaissance der empirischen Analyse der Effekte von Mindestlöhnen, was zu einem starken Anstieg der Anzahl der wissenschaftlichen Publikationen in diesem Bereich geführt hat. Ein umfassender und detaillierter Überblick auch nur dieser neueren Studien ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht möglich. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die zentralen Schlussfolgerungen der Übersichtsartikel von Brown (1999) sowie Neumark/Wascher (2007). Schließlich werden die wenigen empirischen Analysen für Deutschland diskutiert.

Internationale Evidenz

Brown (1999) und Neumark/Wascher (2007) sind sich darin einig, dass gerade jüngere empirische Studien seit den neunziger Jahren keine eindeutige empirische Evidenz zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns belegen. Während Studien aus den siebziger und achtziger Jahren noch nahezu ausschließlich negative Beschäftigungseffekte ausweisen, liefern neuere Studien ein weniger eindeutiges Bild. Jedoch kommen die Autoren hinsichtlich ihrer Einschätzung des Gesamtbilds der vorliegenden Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen. Brown (1999: 2154) geht auf Basis seiner Übersicht davon aus, dass die kurzfristigen Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen wahrscheinlich eher gering sind, weist aber darauf hin, dass sich langfristig durchaus signifikant negative Effekte ergeben können.

Unter Berücksichtigung der Studien, die seit dem Übersichtsartikel von Brown (1999) erschienen sind, kommen Neumark/Wascher (2007) hingegen zu der Schlussfolgerung, dass Mindestlöhne wahrscheinlich auch in der kurzen Frist zu Beschäftigungsverlusten führen. Von den 102 Studien, die von Neumark/Wascher (2007) analysiert werden, ermitteln zwei Drittel negative Beschäftigungseffekte des Mindestlohns, auch wenn nicht alle Studien statistisch signifikante Effekte schätzen, während nur 8% positive Effekte finden. Konzentriert man sich nur auf die Gruppe von Beschäftigten mit niedriger Qualifikation, d.h. auf die Gruppe, die am ehesten vom Mindestlohn betroffen ist, ist nach den Autoren die empirische Evidenz negativer Beschäftigungseffekte überwältigend.

Betrachtet man des Weiteren nur Studien, die auf einer „quasi-experimentellen“ Strategie basieren, erhalten etwa 18% signifikant positive Beschäftigungseffekte des Mindestlohns, 42% keine signifikanten Effekte und 39% signifikant negative Effekte. Unter den Studien, die eher dem traditionellen Ansatz zuzuordnen sind bzw. eher traditionelle Schätzverfahren verwenden, erhalten nur 5% signifikant positive Beschäftigungseffekte, 33% keine signifikanten und mehr als 61% signifikant negative Effekte.

Diese Auszählung verdeutlicht noch einmal das Abwägungsproblem, dem man im Kontext der vorliegenden Fragestellung gegenüber steht. Studien, deren Ergebnisse am ehesten als „intern valide“ angesehen werden können, kommen eher zu dem Ergebnis, dass Mindestlöhne – zumindest kurzfristig – keine größeren Beschäftigungseffekte zur Folge haben. Diese Studien leiden jedoch wie gezeigt unter dem Problem einer fehlenden „externen Validität“. Ihre Ergebnisse können daher nicht auf andere Branchen, Regionen, Länder oder Zeitpunkte übertragen werden. Studien, die auf dem traditionellen Ansatz basieren, kommen hingegen mehrheitlich zu negativen Beschäftigungseffekten. Während diese Studien eher „extern valide“ sind und auch langfristige Effekte besser abbilden, unterliegen sie dem Problem, dass ihre „interne Validität“ angezweifelt werden kann.

Betrachtet man nur die von Neumark/Wascher (2007) analysierten Studien, die Daten für europäische Länder verwenden, ergibt sich ein sehr uneinheitliches Bild. Bei diesen Studien ermitteln jeweils ungefähr die gleiche Anzahl signifikant positive bzw. signifikant negative Beschäftigungseffekte; 20% der Studien finden keine signifikanten Effekte. Dazu ist anzumerken, dass etwa 80% dieser Studien auf einem „quasi-experimentellen“ Studiendesign basieren und daher nicht auf andere Gegebenheiten übertragen werden können.

Auf Basis der vorliegenden internationalen Evidenz lassen sich unserer Meinung nach keine Prognosen für den Beschäftigungseffekt der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland ableiten.

Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland

Da in Deutschland – mit Ausnahme des Mindestlohnes, der durch die Anwendung des Arbeitnehmerentendegesetzes (AEntG) im Baugewerbe angewendet wird – keine gesetzlichen Mindestlöhne existieren, ist die vorliegende empirische Evidenz vergleichsweise gering. Im Rahmen der Diskussion zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes wurden jedoch einige einfache Berechnungen durchgeführt, um zu bestimmen, wie viele Beschäftigte von einem derartigen Mindestlohn potenziell betroffen wären. Auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) des Jahres 2004 errechnen Kalina/Weinkopf (2006), dass von einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 € bis zu 4,9 Mill. Arbeitnehmer bzw. 15% aller Beschäftigungsverhältnisse betroffen wären. Besondere Auswirkungen hätte die Einführung des Mindestlohns vor allem in den neuen Bundesländern. Dort wären im Vergleich zu Westdeutschland mehr als doppelt so viele Beschäftigungsverhältnisse (27,4%) betroffen. Darüber hinaus berechnen die Autoren, dass ein Mindestlohn von 7,50 € jährliche Mehreinnahmen für die Sozialversicherung in Höhe von 4,2 Mrd. € generieren würde. Hierbei ist anzumerken, dass diese Zahl unter der Annahme berechnet wurde, dass die Einführung eines Mindestlohns keine Beschäftigungseffekte hat.

Ragnitz/Thum (2007) gelangen auf Basis von Daten der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich für das Jahr 2001 zu etwas anderen Ergebnissen hinsichtlich der Anzahl der von einem Mindestlohn betroffenen Beschäftigungsverhältnisse. Nach ihren Berechnungen wären bei einem gesetzlichen Mindestlohn von 7,50 € insgesamt 2,3 Mill. Beschäftigte betroffen. Hinsichtlich der Anteile an allen Beschäftigten ergeben sich jedoch zu Kalina/Weinkopf (2006) sehr ähnliche Zahlen. So wären nach Ragnitz/Thum (2007) 26% aller in Ostdeutschland und 11,3% aller in Westdeutschland erfassten Beschäftigten betroffen.

Darüber hinaus versuchen Ragnitz/Thum (2007) unter Verwendung von Lohnelastizitäten der Arbeitsnachfrage anhand einfacher Simulationsrech-

nungen die potenziellen Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns abzuschätzen. Die Autoren gehen dabei von einer negativen Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage in Höhe von 0,75 aus. Diese Elastizität impliziert, dass eine Erhöhung des Lohnes um 1% zu einer Verringerung der Beschäftigung in Höhe von 0,75% führt. Unter diesen Annahmen würde ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 7,50 € zu einem Verlust von ca. 650 000 Beschäftigungsverhältnissen führen.

Im Gegensatz zu Ragnitz/Thum (2007), deren Vorgehensweise im weitesten Sinne dem traditionellen Ansatz zugeordnet werden kann, verwenden König/Möller (2007) ein „quasi-experimentelles“ Studiendesign. Die Autoren analysieren den Einfluss des Mindestlohns, der über das AEntG seit 10 Jahren im Baugewerbe gilt, auf die Beschäftigung in diesem Sektor. Dabei greifen sie auf den oben beschriebenen Differenz-in-Differenzen-Ansatz zurück. Als Vergleichsgruppe werden Arbeitnehmer gewählt, deren Verdienst knapp über dem Mindestlohn liegt. Der Vorteil dieses Ansatzes ist, dass die Beschäftigungseffekte von konjunkturellen Schwankungen berücksichtigt und potenzielle Verzerrungen der Schätzergebnisse aufgrund unbeobachtbarer Heterogenität vermieden werden können. Allerdings ist die zentrale Annahme der Studie von König/Möller (2007), dass die Vergleichsgruppe zeige, was mit der betroffenen Arbeitergruppe ohne Mindestlohnregelung passiert wäre, nicht realistisch. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Arbeiter in der Vergleichsgruppe ebenfalls Produktionsfaktoren bei der Herstellung desselben volkswirtschaftlichen Produkts und somit über Substitutionsbeziehungen eng mit den direkt betroffenen Arbeitern verwoben sind. Diese Substitutionsbeziehungen werden in der Studie nicht näher thematisiert. Sie sind aber vermutlich genau für jene nicht betroffenen Arbeiter besonders relevant, deren Verdienst nur knapp über dem Mindestlohnsatz liegt.⁵

Derartige Substitutionsbeziehungen können einerseits dadurch entstehen, dass der Einsatz von Arbeitnehmern, deren Verdienst knapp über dem Mindestlohn liegt (die Vergleichsgruppe), für die Unternehmen attraktiver wird, wenn ein Mindestlohn ihre etwas weniger produktiven Kollegen (deren bisher niedriger Lohnsatz nun auf Mindestlohnniveau angehoben wird) teurer macht. In diesem Fall würde die Studie die negative Beschäftigungswirkung des Mindestlohns überzeichnen. Es ist ebenso vorstellbar, dass der Einsatz von Arbeitnehmern der Vergleichsgruppe unter der Einführung des Mindestlohns in ähnlicher Weise leidet wie derjenige von Arbeitnehmern der betroffenen Gruppe. Diese Situation würde bei einer Substitution hin zu Kapital oder bei einer insgesamt gedämpften Bauaktivität eintreten. In diesem Fall würde durch die gewählte Vorgehensweise der tatsächlich negative Beschäftigungseffekt nicht aufgedeckt werden können, da lediglich die Differenz zwi-

⁵ Für eine ausführliche Diskussion dieses Kritikpunkts vgl. Kluge/Schmidt (2008).

schen zwei durch die Regelung geschädigten Arbeitnehmergruppen betrachtet wird. Die Nichtberücksichtigung dieser Substitutionsbeziehungen legt Zweifel an der Stichhaltigkeit der Ergebnisse von König/Möller (2007) nahe. Ihre Ergebnisse können daher eigentlich nur als Beleg dafür interpretiert werden, dass vergleichbar qualifizierte Arbeitnehmer der Baubranche im Westen nach der Einführung des Mindestlohns eine ähnliche Beschäftigungsentwicklung aufgewiesen haben.

Nimmt man die Ergebnisse der Studie trotz dieser Vorbehalte ernst, zeigt sich, dass dort, wo die Mindestlohnregelung aufgrund der ohnehin vorliegenden Lohnentwicklung keine relevante Bindungswirkung entfaltet (in Westdeutschland), auch kein nennenswerter Beschäftigungseffekt ermittelt wird. Wird ein Mindestlohn in einer Branche im Vergleich zu den dort gezahlten Löhnen recht niedrig angesetzt, kann weder großer Schaden angerichtet noch können die Einkommen der Betroffenen substanziell erhöht werden. Daraus lässt sich aber nicht schließen, ein höher angesetzter Mindestlohn wäre nicht beschäftigungsschädlich. In Ostdeutschland, wo der Mindestlohn zu einer relevanten Lohnkompression führt, kommt es in der Tat auch in der Studie von König/Möller (2007) zu signifikanten Beschäftigungsverlusten, ganz im Einklang mit der neoklassischen Theorie des Arbeitsmarkts. Letztendlich besteht aber auch bei der Studie von König/Möller (2007) das Problem der externen Validität. Es bestehen starke Zweifel an der Übertragbarkeit ihrer Ergebnisse auf andere Branchen.

Nicht zuletzt diese Studie zeigt, dass es trotz gesteigerter Datenqualität und der Anwendung anerkannter ökonometrischer Verfahren sehr schwierig ist, vollends überzeugende empirische Evidenz zu erhalten. Dies liegt zum einen daran, dass jede empirische Arbeit auf konkrete Daten zugreift und Identifikationsannahmen trifft, die offengelegt werden. Damit öffnen sich diese Studien für Kritik. In Simulationsstudien werden diese Identifikationsannahmen hingegen oft verschleiert und damit weniger angreifbar.

Insgesamt muss insbesondere für Deutschland in diesem Bereich ein erheblicher Forschungsbedarf konstatiert werden. Um die Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns verlässlich abschätzen zu können, bedarf es zusätzlicher Studien sowohl auf Basis eines „quasi-experimentellen“ als auch auf Basis des eher traditionellen Ansatzes. Letzteres wird im Rahmen dieser Studie im nächsten Abschnitt geleistet.

3. Quantitative Vorhersage der Effekte auf die Beschäftigung und öffentlichen Haushalte

Die Einführung eines Mindestlohns oder branchenbezogener Mindestlöhne in Deutschland zielt auf die Verbesserung der Verdienstmöglichkeiten niedrig

qualifizierter Arbeitnehmer und somit auf die Stärkung ihrer wirtschaftlichen Position ab. Die Kernfrage jeder wirtschaftswissenschaftlichen Analyse dieses arbeitsmarktpolitischen Eingriffs muss daher lauten, ob negative Beschäftigungseffekte bei der Zielgruppe nicht möglicherweise die intendierte Wirkung zerstören oder gar in ihr Gegenteil verkehren. Die Festlegung von Mindestlöhnen wird sich dabei aller Voraussicht nach auf die gesamte Lohnstruktur auswirken, nicht nur im Niedriglohnbereich. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die Löhne von Arbeitnehmern, die knapp über der Mindestlohnschwelle liegen, in Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen beim Zusammenspiel zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage ebenfalls angehoben werden, was wiederum auch deren Beschäftigungsaussichten beeinflusst. Insgesamt dürften somit sowohl der Durchschnittslohn als auch der Grad der Lohnkompression steigen, wenn eine einheitliche Untergrenze oder mehrere branchenbezogene Lohnschwellen eingesetzt werden.

Es liegt daher nahe, sich bei einer Vorhersage der Beschäftigungseffekte der Einführung von Mindestlöhnen auf ein quantitatives Modell des Arbeitsmarkts zu stützen, das unterschiedliche Qualifikationsgruppen unterscheidet und ihr Zusammenspiel im Produktionsprozess – sie können sich als *Komplemente* im Produktionsprozess ergänzen oder als *Substitute* zueinander in Konkurrenz stehen – berücksichtigt. Bei dieser Vorgehensweise ist eine Fokussierung der Analyse auf jene Anpassungen sinnvoll, die sich auf der Arbeitsnachfrageseite vollziehen, da diese unmittelbar von Lohnänderungen betroffen ist. Im Rahmen eines solchen Modells sind dann die Beschäftigungseffekte eines gestiegenen Durchschnittslohns und einer von unten zunehmenden Lohnkompression gemeinsam zu untersuchen. Dabei gilt es nicht nur, die Veränderungen der Beschäftigung insgesamt in den Blick zu nehmen, denn auch eine bloße Verlagerung der Beschäftigung weg von den niedrig qualifizierten hin zu höher qualifizierten Arbeitnehmern wäre im Hinblick auf die eigentlichen Intentionen der politischen Weichenstellung ein Fehlschlag.

Es ist des Weiteren offensichtlich, dass nach der Einführung eines Mindestlohns erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte entstehen könnten. Dabei spielen gegenläufige Effekte eine Rolle, einerseits durch die nunmehr höheren Arbeitsverdienste der weiterhin beschäftigten (niedrig qualifizierten) Arbeitnehmer und andererseits durch die von der Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der niedrig qualifizierten Arbeitnehmer ausgelösten Beschäftigungseffekte. Unsere Analyse versucht daher, Veränderungen bei Steuereinnahmen und Transferleistungen in ihrer Gesamtheit mit einzubeziehen. Im Unterschied zu früheren Betrachtungen stützt sich die Analyse auf aktuelle Daten und berücksichtigt neben der Vollzeitbeschäftigung auch Teilzeit- sowie geringfügige Beschäftigung. Insbesondere die sogenannten Mini-Jobs haben in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen und müssen daher in die Analyse einbezogen werden.

Unsere Analyse der Auswirkungen von Mindestlöhnen erfolgt in drei Schritten. In einem ersten Schritt untersuchen wir, welche Veränderungen verschiedene Mindestlohnschwellen, die in der aktuellen politischen Diskussion vorgeschlagen wurden, auf die durchschnittlichen Löhne und die Lohnverteilung hervorrufen würden. Im zweiten Analyseschritt ermitteln wir – auf Basis aktueller ökonometrischer Schätzungen zur Nachfrage nach verschiedenen Qualifikationsgruppen – die Beschäftigungseffekte der Einführung von Mindestlöhnen unterschiedlicher Höhe. In einem dritten Schritt werden auf Basis der Ergebnisse der zweiten Stufe die Effekte auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben abgeschätzt.

3.1 Wirkung von Mindestlöhnen auf die Lohnverteilung

Im ersten Analyseschritt werden die Mindestlohnschwellen, die in der aktuellen politischen Diskussion vorgeschlagen wurden, in entsprechende Veränderungen der durchschnittlichen Löhne und der resultierenden Lohnkompression übersetzt. Dazu wird zunächst die aktuelle Lohnverteilung für unterschiedliche Qualifikationsgruppen von Arbeitnehmern dargestellt. Dabei wird im Einklang mit anderen arbeitsökonomischen Studien bei den vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern zwischen drei Qualifikationsgruppen – Personen mit geringer, mittlerer und hoher Qualifikation – unterschieden. Als „gering qualifiziert“ werden Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung bezeichnet, als „mittel qualifiziert“ solche mit abgeschlossener Berufsausbildung, jedoch ohne (Fach-)Hochschulabschluss, und als „hoch qualifiziert“ schließlich solche mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss. Zusätzlich berücksichtigen wir mit in Teilzeit und geringfügig beschäftigten Arbeitnehmern noch zwei weitere Arbeitnehmergruppen.

Die hier verwendeten ökonometrischen Modelle der Arbeitsnachfrage abstrahieren notwendigerweise – um mit dem vorliegenden Datenmaterial überhaupt empirisch umsetzbar zu sein – von weiteren Elementen der Heterogenität des Arbeitsmarkts. So wird beispielsweise von der Unterscheidung zwischen Männern und Frauen, zwischen Arbeitern und Angestellten oder nach Branchen abgesehen. Für jede der genannten Qualifikationsgruppen ergibt sich daher eine empirische Häufigkeitsverteilung der Löhne, deren Lage sich mit wachsender Qualifikation in Richtung höherer Löhne verschiebt. Trotzdem kommt es zu mehr oder weniger breiten Überlappungen zwischen den Häufigkeitsverteilungen der Löhne in den einzelnen Qualifikationsgruppen.

Tabelle 2 stellt auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2006 die mittleren Stundenlöhne sowie das 10%- und 90%-Perzentil in den fünf betrachteten Qualifikationsgruppen dar, wobei die Stundenlöhne mithilfe der im SOEP ausgewiesenen Bruttomonatslöhne und der Wochenarbeits-

Tabelle 2

Mittlere Stundenlöhne in West- und Ostdeutschland nach Beschäftigungsmerkmalen
2006; in €

| | 10%-Perzentil | Mittelwert | 90%-Perzentil |
|---------------------------------|---------------|------------|---------------|
| Ostdeutschland | | | |
| geringfügig Beschäftigte | 1,78 | 5,83 | 12,55 |
| Teilzeit | 4,18 | 9,63 | 15,37 |
| geringe Qualifikation Vollzeit | 1,55 | 5,26 | 10,77 |
| mittlere Qualifikation Vollzeit | 4,82 | 10,07 | 16,77 |
| hohe Qualifikation Vollzeit | 6,93 | 12,37 | 17,70 |
| Westdeutschland | | | |
| geringfügig Beschäftigte | 3,92 | 8,68 | 15,72 |
| Teilzeit | 5,23 | 11,42 | 17,50 |
| geringe Qualifikation Vollzeit | 2,33 | 9,21 | 15,98 |
| mittlere Qualifikation Vollzeit | 7,23 | 14,80 | 23,16 |
| hohe Qualifikation Vollzeit | 10,23 | 23,75 | 41,39 |
| Deutschland | | | |
| alle Beschäftigten | 4,38 | 12,51 | 20,96 |

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem sozio-ökonomischen Panel, Welle 2006.

zeit berechnet wurden.⁶ Das 10%-Perzentil gibt die Schwelle an, unter der die untersten 10% der Stundenlöhne liegen, während das 90%-Perzentil angibt, über welchem Stundenlohn die höchsten 10% der Löhne liegen.

Erwartungsgemäß sind die Stundenlöhne in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland. Sogar der mittlere Stundenlohn Hochqualifizierter liegt in Ostdeutschland leicht unter dem gesamtdeutschen mittleren Stundenlohn aller Erwerbstätigen. Allerdings fallen auch die Unterschiede der Mittelwerte zwischen den fünf Beschäftigungsgruppen (5,83 € bis 12,37 €) in Ostdeutschland bedeutend geringer aus als in Westdeutschland (8,68 € bis 23,75 €). Hier lässt sich jedoch innerhalb der jeweiligen Gruppen eine größere Lohnspreizung erkennen. Von einem Mindestlohn wären vor allem geringfügig Beschäftigte, Teilzeiterwerbstätige, gering Qualifizierte und in Ostdeutschland auch Beschäftigte mittlerer Qualifikation betroffen.

Im nächsten Schritt werden für mehrere mögliche Mindestlohnschwellen – 5,00 €, 6,00 €, 7,50 € und 10,00 € – die entsprechenden Veränderungen der Durchschnittslöhne in den jeweiligen Lohngruppen ermittelt. Zu diesem Zweck werden für jede der betrachteten Mindestlohnschwellen und jede der betrachteten Gruppen von Arbeitnehmern mithilfe einer aktuellen Welle (Jahr 2006) des SOEP die Anteile derjenigen Beschäftigten gemessen, deren (Brutto-)Stundenlöhne unterhalb bzw. oberhalb dieser Schwelle liegen. Die aktuellen Durchschnittslöhne ergeben sich als gewichteter Mittelwert der je-

⁶ Als Wochenarbeitszeit wird das Maximum aus vereinbarter und tatsächlicher Wochenarbeitszeit gewählt.

Tabelle 3

Lohnkompression durch unterschiedliche Mindestlöhne

| Mindestlohn in € | Gruppe | Zahl der Beschäftigten unter dem Mindestlohn | mittlerer Stundenlohn unter dem Mindestlohn in € | Zahl der Beschäftigten über dem Mindestlohn | Mittlerer Stundenlohn über dem Mindestlohn in € | mittlerer Stundenlohn ohne Mindestlohn in € | mittlerer Stundenlohn mit Mindestlohn in € | Kompression in % |
|------------------|---------------------------------|--|--|---|---|---|--|------------------|
| 5,00 | geringfügig Beschäftigte | 740 716 | 3,59 | 1 582 205 | 10,76 | 8,47 | 8,92 | 5,33 |
| | Teilzeit | 467 546 | 3,39 | 4 822 361 | 13,39 | 12,51 | 12,65 | 1,14 |
| | geringe Qualifikation Vollzeit | 1 166 064 | 2,81 | 2 372 278 | 12,30 | 9,18 | 9,90 | 7,86 |
| | mittlere Qualifikation Vollzeit | 922 677 | 3,30 | 16 576 786 | 15,93 | 15,26 | 15,35 | 0,59 |
| | hohe Qualifikation Vollzeit | 13 554 | 3,90 | 689 551 | 24,54 | 24,14 | 24,16 | 0,09 |
| 6,00 | geringfügig Beschäftigte | 1 063 068 | 4,16 | 1 259 853 | 12,11 | 8,47 | 9,32 | 9,96 |
| | Teilzeit | 770 637 | 4,23 | 4 519 270 | 13,92 | 12,51 | 12,77 | 2,06 |
| | geringe Qualifikation Vollzeit | 1 294 201 | 3,07 | 2 244 141 | 12,70 | 9,18 | 10,25 | 11,67 |
| | mittlere Qualifikation Vollzeit | 1 273 998 | 3,91 | 16 225 465 | 16,15 | 15,26 | 15,41 | 0,99 |
| | hohe Qualifikation Vollzeit | 18 331 | 4,36 | 684 773 | 24,67 | 24,14 | 24,18 | 0,18 |
| 7,50 | geringfügig Beschäftigte | 1 464 171 | 4,86 | 858 749 | 14,64 | 8,47 | 10,14 | 19,67 |
| | Teilzeit | 1 210 066 | 5,18 | 4 079 841 | 14,68 | 12,51 | 13,04 | 4,24 |
| | geringe Qualifikation Vollzeit | 1 649 238 | 3,87 | 1 889 103 | 13,81 | 9,18 | 10,87 | 18,43 |
| | mittlere Qualifikation Vollzeit | 2 201 463 | 5,12 | 15 297 999 | 16,72 | 15,26 | 15,56 | 1,96 |
| | hohe Qualifikation Vollzeit | 29 357 | 5,26 | 673 747 | 24,96 | 24,14 | 24,23 | 0,39 |
| 10,00 | geringfügig Beschäftigte | 1 828 365 | 5,58 | 494 555 | 19,15 | 8,47 | 11,95 | 41,03 |
| | Teilzeit | 2 037 177 | 6,59 | 3 252 730 | 16,22 | 12,51 | 13,82 | 10,51 |
| | geringe Qualifikation Vollzeit | 2 214 281 | 5,13 | 1 324 061 | 15,95 | 9,18 | 12,22 | 33,23 |
| | mittlere Qualifikation Vollzeit | 4 355 179 | 6,94 | 13 144 284 | 18,02 | 15,26 | 16,02 | 4,98 |
| | hohe Qualifikation Vollzeit | 85 963 | 7,59 | 617 141 | 26,44 | 24,14 | 24,43 | 1,22 |

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem SOEP 2006.

weiligen Durchschnittslöhne in diesen beiden Segmenten, wobei als Gewichte eben diese Beschäftigungsanteile dienen.

Die Ergebnisse in Tabelle 3 zeigen, dass je nach Höhe der betrachteten Mindestlohnschwelle bei den gering qualifizierten Arbeitnehmern zwischen 1,166 Mill. (bei einem Mindestlohn von 5,00 €) und 2,214 Mill. Erwerbstätige (bei einem Mindestlohn von 10,00 €) betroffen wären.⁷ Bei den Arbeitneh-

⁷ Die Zahl der Erwerbstätigen wird mithilfe der Querschnittsgewichte des SOEP hochgerechnet.

mern mit mittlerer Qualifikation wären dies zwischen 923 000 im Fall von 5,00 € und 4,355 Mill. im Fall von 10,00 € Mindestlohn. Hochqualifizierte wären mit 13 554 bis 85 963 Arbeitnehmern unter der Schwelle hingegen weitgehend unberührt. Umso stärker wären allerdings geringfügig und in Teilzeit Beschäftigte von einem potenziellen Mindestlohn betroffen: 741 000 bzw. 468 000 bei einem Mindestlohn von 5,00 € bis hin zu 1,828 Mill. bzw. 2,037 Mill. bei einem Mindestlohn von 10,00 €.

Unter den (nur zum Zweck dieser Annäherung getroffenen) Annahmen, dass die oberhalb der Mindestlohnschwelle angesiedelten Löhne unverändert bleiben und die Beschäftigung der unterhalb dieser Schwelle beschäftigten Arbeitnehmer gleich bleibt, während der Lohn nun dem Mindestlohn entspricht, lässt sich der neue (und notwendigerweise höhere) Durchschnittslohn nach Einziehen der Lohnschwelle in jeder Gruppe wiederum als ein gewichteter Mittelwert berechnen. Dabei werden die Beschäftigungsgewichte konstant gehalten und der Durchschnittslohn im unteren Segment der Lohnverteilung durch den vorgegebenen Mindestlohn ersetzt. Die Veränderung im Durchschnittslohn jeder betrachteten Gruppe von Arbeitnehmern lässt sich somit als eine prozentuale Veränderung im Vergleich zum Ausgangszustand ohne gesetzliche Mindestlohnschwellen ausdrücken. Es zeigt sich deutlich, dass sowohl das Lohnniveau insgesamt als auch die Lohnkompression durch das Einziehen von unteren Lohnschranken betroffen sind.

Die Festlegung eines niedrigen Mindestlohns von 5,00 € führt dabei lediglich zu 5% Lohnkompression für geringfügig Beschäftigte und zu 8% für gering qualifizierte Vollzeitbeschäftigte, während die Lohnverteilung aller anderen Gruppen nur marginal beeinflusst wird. Hingegen führt ein Mindestlohn von 7,50 € schon zu einer Lohnkompression von fast 20% bei den geringfügig Beschäftigten und von über 18% bei der untersten Qualifikationsgruppe der Vollzeitbeschäftigten. Auch Teilzeitbeschäftigte und Vollzeitbeschäftigte mittlerer Qualifikation sind mit 4% bzw. 2% Lohnkompression betroffen. Wird der Mindestlohn auf 10,00 € gesetzt, lässt sich bei den geringfügig Beschäftigten eine Lohnkompression von 41%, bei den Teilzeitbeschäftigten von 10,5%, bei den gering Qualifizierten von 33%, bei den mittel Qualifizierten von 5% und bei den hoch Qualifizierten von 1,2% feststellen.

Diese Ergebnisse zu den durch Mindestlöhne hervorgerufenen Veränderungen in Lohnniveau und Lohnstruktur werden im folgenden Abschnitt (zweiter Analyseschritt) verwendet, um die zu erwartenden Beschäftigungseffekte für die unterschiedlichen Gruppen von Arbeitnehmern zu bestimmen.

3.2 Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen in Deutschland

Eine Abschätzung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen besteht darin, eine empirisch fundierte Aussage darüber zu machen, in welchem Maß die

Nachfrage nach Beschäftigung auf eine Anhebung der Löhne reagiert. Diese Studie quantifiziert Beschäftigungseffekte (und die daraus resultierenden Effekte auf die öffentlichen Haushalte, vgl. nächster Abschnitt) auf Basis empirisch ermittelter *Nachfrageelastizitäten*. Eine solche Elastizität gibt an, wie viel Prozent Beschäftigungsveränderung sich durch eine einprozentige Veränderung (Anhebung) des Lohns ergibt. Untersucht werden dann die Nachfrageelastizitäten zwischen den genannten fünf Gruppen von Arbeitnehmern, und zwar zum einen die *Eigenelastizitäten* (Wie ändert sich die Beschäftigung in einer Qualifikationsgruppe, wenn sich der Lohn in dieser Gruppe ändert?) und zum anderen die *Kreuzelastizitäten* (Wie ändert sich die Beschäftigung in einer Qualifikationsgruppe, wenn sich der Lohn in einer der *anderen* Gruppen ändert?). Die Kreuzelastizitäten geben somit Auskunft über den Grad der Substitutionsbeziehungen zwischen zwei Qualifikationsgruppen.

Zur korrekten Abbildung dieser Effekte sind möglichst aktuelle Schätzungen der Nachfrageelastizitäten erforderlich. Diese Schätzergebnisse entnehmen wir aus der Arbeit von Jacobi/Schaffner (2008), die Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten zwischen den drei genannten Qualifikationsgruppen von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern, Teilzeit- als auch geringfügig Beschäftigten ermittelt, wobei zusätzlich Ost- und Westdeutschland unterschieden werden. Um darüber hinaus Effekte auf das Produktionsniveau berücksichtigen zu können, werden konstante Skalenerträge angenommen und auf geschätzte Outputreaktionen aus Fitzenberger/Franz (2001) zurückgegriffen.

Die Daten der Studie von Jacobi/Schaffner (2008) entstammen dem BA-Beschäftigungspanel, einer 2%-Stichprobe aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland. Den Autoren stehen Daten für den Zeitraum vom zweiten Quartal 1999 bis zum vierten Quartal 2005 auf Wirtschaftszweigebene zur Verfügung. Da der Datensatz keine Angaben zu den gearbeiteten Stunden enthält, werden diese aus dem Mikrozensus zugespielt. Weiterhin werden die Daten um die Bruttowertschöpfung, den Kapitalstock, die Vorleistungen und Deflatoren aus den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ergänzt. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht, Bergbau und private Haushalte sind von der Analyse ausgenommen. Kosten und Zeitbedarf von Anpassungen werden durch eine dynamische Modellierung berücksichtigt.

Unter Verwendung der empirischen Elastizitäten nach Jacobi/Schaffner (2008) betrachten wir vier *Szenarien* der Lohnkompression: die Einführung eines Mindestlohns von 5,00 €, 6,00 €, 7,50 € und 10,00 €. Dabei wird zunächst, wie oben beschrieben, davon ausgegangen, dass nur die Löhne unterhalb der Mindestlohnschwelle durch diese Lohnsetzung betroffen sind. Die errechneten Kompressionswerte aus Tabelle 3 werden hierfür als Veränderung der jeweiligen Lohnkosten verwendet. Die Zahl der Beschäftigten und die jeweilige

Tabelle 4

Beschäftigungseffekte unterschiedlicher Mindestlöhne

Änderung der Zahl der Beschäftigten

| Mindestlohn | Mini-Jobs | Teilzeit | Geringe Qualifikation | Mittlere Qualifikation | Hohe Qualifikation | Summe |
|---|--|-------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--|
| Westdeutschland | | | | | | |
| 5,00 € | -44 668 (-83 341) (-5 995) | -8 775 (-36 604) (19 054) | -210 414 (-228 793) (-192 034) | -243 771 (-268 166) (-219 376) | 5 282 (-2 637) (13 201) | -502 346 (-619 542) (-385 150) |
| 6,00 € | -164 531 (-223 938) (-105 123) | -19 853 (-61 742) (22 036) | -266 788 (-293 625) (-239 951) | -215 800 (-252 119) (-179 481) | 12 366 (379) (24 353) | -654 606 (-831 045) (-478 166) |
| 7,50 € | -414 916 (-512 321) (-317 510) | -43 165 (-109 547) (23 218) | -362 065 (-403 305) (-320 824) | -174 021 (-231 237) (-116 805) | 26 317 (6 638) (45 995) | -967 849 (-1 249 772) (-685 926) |
| 10,00 € | -999 395 (-1 140 772) (-858 017) | -128 498 (-214 977) (-42 019) | -392 396 (-440 658) (-344 134) | -178 221 (-253 635) (-102 807) | 40 192 (12 460) (67 924) | -1 658 318 (-2 037 582) (-1 279 053) |
| Gesamtzahl der Beschäftigten ohne Veränderung | | | | | | |
| | 3 472 464 | 3 242 959 | 2 059 650 | 10 800 000 | 1 582 436 | 21 157 509 |
| Ostdeutschland | | | | | | |
| 5,00 € | -29 194 (-39 975) (-18 413) | -6 288 (-8 268) (-4 308) | -17 215 (-20 637) (-13 792) | -92 456 (-96 882) (-88 030) | -11 946 (-14 561) (-9 331) | -157 098 (-180 322) (-133 874) |
| 6,00 € | -44 587 (-61 552) (-27 623) | -10 584 (-13 605) (-7 564) | -20 797 (-25 958) (-15 636) | -90 376 (-97 098) (-83 653) | -11 492 (-15 507) (-7 477) | -177 836 (-213 719) (-141 953) |
| 7,50 € | -76 821 (-151 954) (-47 982) | -18 926 (-41 060) (-13 934) | -26 729 (-28 393) (-18 461) | -88 976 (-97 199) (-78 007) | -10 129 (-7 142) (-3 449) | -221 581 (-325 748) (-161 834) |
| 10,00 € | -151 954 (-198 306) (-105 601) | -41 060 (-48 946) (-33 173) | -28 393 (-39 191) (-17 595) | -97 199 (-113 012) (-81 386) | -7 142 (-16 962) (2 677) | -325 748 (-416 416) (-235 079) |
| Gesamtzahl der Beschäftigten ohne Veränderung | | | | | | |
| | 501 106 | 703 880 | 202 330 | 2 897 169 | 474 874 | 4 779 358 |
| Deutschland | | | | | | |
| 5,00 | -74 000 | -15 000 | -228 000 | -336 000 | -7 000 | -659 000 |
| 6,00 | -209 000 | -30 000 | -288 000 | -306 000 | 1 000 | -832 000 |
| 7,50 | -492 000 | -62 000 | -389 000 | -263 000 | 16 000 | -1 189 000 |
| 10,00 | -1 151 000 | -170 000 | -421 000 | -275 000 | 33 000 | -1 984 000 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Jacobi/Schaffner (2008). – Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls in Klammern.

Lohnsumme entsprechen den Werten aus Jacobi/Schaffner (2008) für das Jahr 2005 und beziehen sich somit nur auf sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige und geringfügig Beschäftigte in den ausgewählten Wirtschaftszweigen.

Die Schätzergebnisse der Beschäftigungseffekte für die vier Szenarien finden sich in Tabelle 4. Da es sich hier um geschätzte Elastizitäten handelt, sind auch die 95%-Konfidenzintervalle der Beschäftigungseffekte, die mithilfe der „bootstrapping“-Methode berechnet wurden, ausgewiesen. Die untere und

obere Grenze des Konfidenzintervalls sind in Klammern unter dem jeweiligen Effekt angegeben.

In beiden Teilen Deutschlands zeigen sich über die vier Szenarien hinweg negative Beschäftigungseffekte, die von 157 000 betroffenen Arbeitnehmern (Ostdeutschland bei einem Mindestlohn von 5,00 €) bis 1,66 Mill. (Westdeutschland bei einem Mindestlohn von 10,00 €) reichen. Diese Gesamteffekte ergeben sich aus Beschäftigungsverlusten bei geringfügig Beschäftigten sowie gering- und mittelqualifizierten Vollzeitbeschäftigten, während Hochqualifizierte in Westdeutschland aufgrund der Substitutionsbeziehungen zu den erstgenannten Gruppen profitieren. Besonders stark von den Beschäftigungsverlusten betroffen sind die gering Qualifizierten in Westdeutschland, die Arbeitnehmer mittlerer Qualifikation in Ostdeutschland sowie die geringfügig Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland. Mini-Jobber und Teilzeitbeschäftigte sind jene Beschäftigungsgruppen, die am sensibelsten auf die Mindestlohnhöhe reagieren, d.h. die bei einem relativ hoch gesetzten Mindestlohn (7,50 € oder 10,00 €) die höchsten Beschäftigungsverluste verzeichnen.

In der Gesamtschau ergibt sich über alle Szenarien ein klares Bild des Beschäftigungsverlusts durch Lohnkompression als Folge der Einführung eines Mindestlohns. Das Ausmaß dieses Beschäftigungsrückgangs variiert dabei mit der Höhe der Lohnuntergrenze. Der Beschäftigungsverlust für Gesamtdeutschland würde bei einem Mindestlohn von 5,00 € demnach bei 660 000 Arbeitsplätzen liegen (Konfidenzintervall 520 000 bis 800 000), während dieser Wert bei einem Mindestlohn von 10,00 € gar auf 2 Mill. ansteigt (Konfidenzintervall 1,5 Mill. bis 2,5 Mill.).

3.3 Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte

Im dritten und letzten Schritt werden die Folgen der ermittelten Beschäftigungseffekte auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte berechnet. Hierbei werden die Effekte der Beschäftigungsveränderung auf die folgenden Größen berücksichtigt: i) Einnahmen aus Individualsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen, ii) Einnahmen aus Unternehmenssteuern, iii) Ausgaben für Lohnersatzleistungen, Grundsicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, iv) Ausgaben für gering Verdienende, deren Erwerbseinkommen aufgestockt wird.

Einnahmen

Die Einführung von Mindestlöhnen hat sowohl direkte als auch – über die dadurch hervorgerufenen Beschäftigungseffekte – indirekte Effekte auf die öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Um diese Effekte zu quantifizieren, werden die geschätzten Beschäftigungseffekte und Lohnkompressionen mit Veränderungen in der Einkommensteuer, dem Solidaritätszuschlag und der Sozialversicherung verknüpft. Hierbei wer-

Tabelle 5

Veränderung von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen bei unterschiedlichen Mindestlöhnen
in Mill. €

| Änderung der Lohnrate | | Bruttolohn insgesamt | Einkommensteuer | Solidaritätszuschlag | Sozialversicherungsbeiträge | Gesamteinnahmen Sozialversicherung, Steuern | Veränderung der Einnahmen |
|-------------------------|--------------------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------------------|---|---------------------------|
| Westdeutschland | | | | | | | |
| Ohne Änderung | geringfügig Beschäftigte | 11 193 | 224 | 0 | 3 134 | 3 358 | |
| | Teilzeit | 57 649 | 2 940 | 162 | 23 550 | 26 652 | |
| | gering Qualifizierte | 50 880 | 1 730 | 95 | 20 785 | 22 610 | |
| | mittel Qualifizierte | 348 000 | 17 748 | 976 | 142 158 | 160 882 | |
| | hoch Qualifizierte | 79 552 | 11 456 | 630 | 32 497 | 44 583 | |
| | Summe | 547 275 | 34 097 | 1 863 | 222 124 | 258 084 | |
| Mindestlohn von 5,00 € | geringfügig Beschäftigte | 11 406 | 228 | 0 | 3 194 | 3 422 | |
| | Teilzeit | 58 161 | 2 966 | 163 | 23 759 | 26 888 | |
| | gering Qualifizierte | 51 462 | 1 750 | 96 | 21 022 | 22 868 | |
| | mittel Qualifizierte | 352 672 | 17 986 | 989 | 144 066 | 163 042 | |
| | hoch Qualifizierte | 80 176 | 11 545 | 635 | 32 752 | 44 932 | |
| | Summe | 553 877 | 34 476 | 1 884 | 224 793 | 261 152 | 3 068 |
| | | (551 521) | (34 331) | (1 876) | (223 847) | (260 054) | (1 970) |
| | | (556 232) | (34 620) | (1 891) | (225 739) | (262 250) | (4 166) |
| Mindestlohn von 6,00 € | geringfügig Beschäftigte | 11 499 | 230 | 0 | 3 220 | 3 450 | |
| | Teilzeit | 58 535 | 2 985 | 164 | 23 912 | 27 061 | |
| | gering Qualifizierte | 51 650 | 1 756 | 97 | 21 099 | 22 952 | |
| | mittel Qualifizierte | 355 012 | 18 106 | 996 | 145 023 | 164 124 | |
| | hoch Qualifizierte | 80 533 | 11 597 | 638 | 32 898 | 45 133 | |
| | Summe | 557 230 | 34 674 | 1 894 | 226 151 | 262 719 | 4 635 |
| | | (553 666) | (34 455) | (1 883) | (224 721) | (261 059) | (2 975) |
| | | (560 794) | (34 892) | (1 906) | (227 580) | (264 379) | (6 295) |
| Mindestlohn von 7,50 € | geringfügig Beschäftigte | 11 566 | 231 | 0 | 3 238 | 3 470 | |
| | Teilzeit | 59 307 | 3 025 | 166 | 24 227 | 27 418 | |
| | gering Qualifizierte | 51 838 | 1 763 | 97 | 21 176 | 23 035 | |
| | mittel Qualifizierte | 359 942 | 18 357 | 1 010 | 147 036 | 166 403 | |
| | hoch Qualifizierte | 81 238 | 11 698 | 643 | 33 186 | 45 527 | |
| | Summe | 563 892 | 35 074 | 1 916 | 228 864 | 265 854 | 7 770 |
| | | (558 102) | (34 719) | (1 897) | (226 546) | (263 162) | (5 078) |
| | | (569 682) | (35 429) | (1 935) | (231 181) | (268 546) | (10 462) |
| Mindestlohn von 10,00 € | geringfügig Beschäftigte | 11 022 | 220 | 0 | 3 086 | 3 307 | |
| | Teilzeit | 61 221 | 3 122 | 172 | 25 009 | 28 303 | |
| | gering Qualifizierte | 52 989 | 1 802 | 99 | 21 646 | 23 547 | |
| | mittel Qualifizierte | 370 312 | 18 886 | 1 039 | 151 272 | 171 197 | |
| | hoch Qualifizierte | 82 938 | 11 943 | 657 | 33 880 | 46 480 | |
| | Summe | 578 483 | 35 973 | 1 966 | 234 894 | 272 834 | 14 750 |
| | | (570 572) | (35 484) | (1 940) | (231 743) | (269 167) | (11 083) |
| | | (586 393) | (36 463) | (1 993) | (238 044) | (276 500) | (18 416) |

noch Tabelle 5

Veränderung von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen bei unterschiedlichen Mindestlöhnen
in Mill. €

| Änderung der Lohnrate | | Bruttolohn insgesamt | Einkom- men- steuer | Solidari- tätszu- schlag | Sozial- versiche- rungs- beiträge | Gesamt- einnahmen Sozialver- sicherung, Steuern | Verän- derung der Einnah- men |
|----------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|--|---|---|
| Ostdeutschland | | | | | | | |
| ohne Änderung | geringfügig Beschäftigte | 1 351 | 27 | 0 | 378 | 405 | |
| | Teilzeit | 12 838 | 655 | 36 | 5 244 | 5 935 | |
| | gering Qualifizierte | 3 436 | 117 | 6 | 1 404 | 1 527 | |
| | mittel Qualifizierte | 62 365 | 3 181 | 175 | 25 476 | 28 832 | |
| | hoch Qualifizierte | 17 340 | 2 497 | 137 | 7 083 | 9 718 | |
| | Summe | 97 330 | 6 476 | 355 | 39 586 | 46 417 | |
| Mindestlohn von 5,00 € | geringfügig Beschäftigte | 1 384 | 28 | 0 | 388 | 415 | |
| | Teilzeit | 12 891 | 657 | 36 | 5 266 | 5 960 | |
| | gering Qualifizierte | 3 540 | 120 | 7 | 1 446 | 1 573 | |
| | mittel Qualifizierte | 62 837 | 3 205 | 176 | 25 669 | 29 050 | |
| | hoch Qualifizierte | 17 348 | 2 498 | 137 | 7 087 | 9 722 | |
| | Summe | 98 001 | 6 508 | 356 | 39 856 | 46 720 | 304 |
| | | (97 654) | (6 483) | (355) | (39 717) | (46 555) | (139) |
| | | (98 348) | (6 534) | (358) | (39 994) | (46 885) | (469) |
| Mindestlohn von 6,00 € | geringfügig Beschäftigte | 1 405 | 28 | 0 | 393 | 421 | |
| | Teilzeit | 12 940 | 660 | 36 | 5 286 | 5 982 | |
| | gering Qualifizierte | 3 586 | 122 | 7 | 1 465 | 1 594 | |
| | mittel Qualifizierte | 63 138 | 3 220 | 177 | 25 792 | 29 189 | |
| | hoch Qualifizierte | 17 366 | 2 501 | 138 | 7 094 | 9 732 | |
| | Summe | 98 435 | 6 531 | 358 | 40 030 | 46 919 | 502 |
| | | (97 898) | (6 492) | (356) | (39 817) | (46 664) | (248) |
| | | (98 972) | (6 570) | (360) | (40 244) | (47 173) | (757) |
| Mindestlohn von 7,50 € | geringfügig Beschäftigte | 1 434 | 29 | 0 | 402 | 430 | |
| | Teilzeit | 13 050 | 666 | 37 | 5 331 | 6 033 | |
| | gering Qualifizierte | 3 663 | 125 | 7 | 1 497 | 1 628 | |
| | mittel Qualifizierte | 63 798 | 3 254 | 179 | 26 061 | 29 494 | |
| | hoch Qualifizierte | 17 420 | 2 509 | 138 | 7 116 | 9 763 | |
| | Summe | 99 366 | 6 581 | 360 | 40 407 | 47 348 | 932 |
| | | (98 461) | (6 516) | (357) | (40 048) | (46 921) | (505) |
| | | (100 271) | (6 646) | (364) | (40 765) | (47 775) | (1 359) |
| Mindestlohn von 10,00 € | geringfügig Beschäftigte | 1 431 | 29 | 0 | 401 | 429 | |
| | Teilzeit | 13 402 | 683 | 38 | 5 475 | 6 196 | |
| | gering Qualifizierte | 3 773 | 128 | 7 | 1 541 | 1 676 | |
| | mittel Qualifizierte | 65 453 | 3 338 | 184 | 26 738 | 30 259 | |
| | hoch Qualifizierte | 17 753 | 2 556 | 141 | 7 252 | 9 949 | |
| | Summe | 101 811 | 6 735 | 369 | 41 406 | 48 510 | 2 093 |
| | | (100 439) | (6 638) | (364) | (40 866) | (47 868) | (1 451) |
| | | (103 183) | (6 832) | (374) | (41 946) | (49 152) | (2 736) |

Quelle: Eigene Berechnungen. – Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls in Klammern.

den für die Einkommensteuer der Qualifikationsgruppen folgende Sätze angenommen: 3,4% für die untere Qualifikationsgruppe, 5,1% für die mittlere Qualifikationsgruppe und Teilzeitbeschäftigte und 14,4% für die obere Qualifikationsgruppe. Der Solidaritätszuschlag beträgt 5,5% der Einkommensteuer. Geringfügig Beschäftigte zahlen 2% Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag. Die Sozialversicherungsbeiträge belaufen sich auf 40,85% des Bruttoeinkommens bestehend aus 19,5% Rentenversicherung, 6,5% Arbeitslosenversicherung, 1,95% Pflegeversicherung und 13,9% Krankenversicherung. Für die geringfügig Beschäftigten wird hier der Festbetrag für Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 28% angenommen.

Tabelle 5 stellt die geschätzten Effekte dar. In allen Szenarien zeigt sich ein positiver Effekt auf die Einnahmen aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen, der in der Summe über beide Landesteile zwischen 3,3 Mrd. € und 16,8 Mrd. € liegt. Zwar führt die Einführung von Mindestlöhnen insgesamt zu einem Beschäftigungsabbau und damit zu einer Verringerung der Einnahmen aus der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen. Dem steht jedoch ein höheres Bruttoeinkommen der in Beschäftigung verbliebenen Personen gegenüber. Des Weiteren verschiebt sich die Beschäftigung hin zu höheren Qualifikationsgruppen und demnach auch in Richtung der höheren Einkommensgruppen. Bei allen Beschäftigungsveränderungen wird davon ausgegangen, dass die zusätzlichen und abgebauten Beschäftigten im Mittel das gleiche Einkommen wie die gesamte Gruppe generieren. In allen Szenarien werden die größten zusätzlichen Abgaben von der Gruppe der Personen mit mittlerer Qualifikation getragen. Hierbei handelt es sich um die zahlenmäßig stärkste Gruppe, die ein deutlich höheres mittleres Einkommen als die Gruppe der gering Qualifizierten aufweist. Durch die Substitutionsbeziehungen zu den drei untersten Gruppen erfährt diese Gruppe einen relativ moderaten Verlust an Beschäftigung bei gleichzeitig leichten Lohnsteigerungen.

Der zweite Einnahmeneffekt betrifft die Unternehmenssteuern. Da der Produktionsfaktor Arbeit durch die Lohnsteigerungen für die Unternehmen teurer geworden ist und darüber hinaus über Produktionsniveaueffekte (s.o.) die Wertschöpfung sinkt, werden die Unternehmensgewinne sinken und mit ihnen die Einnahmen aus Unternehmenssteuern. Die hier vorgenommenen Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass die zusätzlichen Lohn- und Sozialversicherungsausgaben der Unternehmen sich proportional im Unternehmensgewinn widerspiegeln. Dies mag zwar in der Realität nicht in vollem Umfang der Fall sein. Da aber Gewinnrückgänge durch die Veränderung des Produktionsniveaus nicht zusätzlich berücksichtigt werden, dürfte dies eine eher konservative Abschätzung des Verlusts darstellen.

Die Berechnungen in Tabelle 6 beruhen auf der Annahme eines durchschnittlichen Steuersatzes der Unternehmen aus Körperschaft-, Gewerbe- und Ein-

Tabelle 6

Veränderung der Einnahmen aus Unternehmenssteuern¹ bei unterschiedlichen Mindestlöhnen
in Mill. €

| Änderung der Lohnrate | zusätzliche Lohnausgaben | Unternehmenssteuersatz in % | Veränderung der Unternehmenssteuern |
|-------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Westdeutschland | | | |
| Mindestlohn von 5,00 € | 8 055 | 25 | -2 014 |
| | (5 177) | 25 | (-1 294) |
| | (10 934) | 25 | (-2 733) |
| Mindestlohn von 6,00 € | 12 145 | 25 | -3 036 |
| | (7 789) | 25 | (-1 947) |
| | (16 501) | 25 | (-4 125) |
| Mindestlohn von 7,50 € | 20 262 | 25 | -5 065 |
| | (13 182) | 25 | (-3 296) |
| | (27 342) | 25 | (-6 835) |
| Mindestlohn von 10,00 € | 37 981 | 25 | -9 495 |
| | (28 298) | 25 | (-7 074) |
| | (47 664) | 25 | (-11 916) |
| Ostdeutschland | | | |
| Mindestlohn von 5,00 € | 820 | 25 | -205 |
| | (395) | 25 | (-99) |
| | (1 245) | 25 | (-311) |
| Mindestlohn von 6,00 € | 1 350 | 25 | -338 |
| | (692) | 25 | (-173) |
| | (2 008) | 25 | (-502) |
| Mindestlohn von 7,50 € | 2 486 | 25 | -621 |
| | (1 378) | 25 | (-344) |
| | (3 594) | 25 | (-899) |
| Mindestlohn von 10,00 € | 5 463 | 25 | -1 366 |
| | (3 779) | 25 | (-945) |
| | (7 146) | 25 | (-1 787) |

Quelle: Eigene Berechnungen. – ¹Bei 25% Gewinnbesteuerung. – Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls in Klammern.

kommensteuer von 25% auf die Gewinne. Die Ergebnisse zeigen für alle Szenarien deutliche Mindereinnahmen, die sich insgesamt auf 2,2 bis 10,8 Mrd. € summieren. Während die Mindereinnahmen in Ostdeutschland vergleichsweise gering sind, ergibt sich der Großteil der Veränderung in Westdeutschland. Alle Mindereinnahmen sind signifikant von null verschieden.

Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit

Auf der Seite der staatlichen Ausgaben betreffen Mindestlöhne und damit verbundene Lohnkompression und Beschäftigungseffekte insbesondere die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA). Zur Abschätzung des Verhältnisses zwischen geschätzten Beschäftigungseffekten und Ausgaben der BA werden folgende Annahmen gemacht.

Alle Neueinstellungen kommen aus Arbeitslosigkeit und alle entlassenen Arbeitnehmer werden arbeitslos. Hierbei wird angenommen, dass das Verhältnis der arbeitslosen Personen in ALG I- und ALG II-Bezug konstant bleibt, d.h. dass die neue Beschäftigung entsprechend des Verhältnisses der arbeitslosen Personen in den beiden Gruppen entsteht. Dieses Verhältnis liegt nach Angaben der BA (Dezember 2006) bei etwa 40 zu 60 für den Bezug von ALG I relativ zu ALG II.

Um die zusätzlichen Kosten zu quantifizieren, sind Aufwendungen für Empfänger von ALG I bzw. ALG II zu ermitteln. Für den durchschnittlichen Bezug von ALG I wurden die aktuellen Kosten (Dezember 2007) als Referenzgröße verwendet, die sich auf eine Leistung von etwa 760 € monatlich belaufen (Bundesagentur für Arbeit 2007a). Dies ist zu ergänzen durch Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sowie weitere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die durchschnittlich bei etwa 350 € pro Person und Monat liegen (Bundesagentur für Arbeit 2006a). Veränderungen bei den Verwaltungsausgaben für den Rechtskreis SGB III werden nicht angesetzt, da diese tendenziell als Fixkosten der BA zu sehen sind, die nicht unmittelbar auf eine Veränderung der Arbeitslosigkeit reagieren. Insgesamt belaufen sich die angesetzten Kosten auf 13 320 € pro Jahr und arbeitsloser Person nach SGB III.

Für den durchschnittlichen arbeitslosen Bezieher von ALG II werden die aktuellen durchschnittlichen Aufwendungen für eine Bedarfsgemeinschaft nach SGB II mit 880 € monatlich angesetzt (Bundesagentur für Arbeit 2006b)⁸. Dies ist wiederum zu ergänzen durch Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sowie weitere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die hier durchschnittlich bei etwa 160 € pro Person und Monat liegen (Bundesagentur für Arbeit 2006c). Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben für den Rechtskreis SGB II werden ebenfalls nicht angesetzt. Insgesamt belaufen sich die angesetzten Kosten auf 12 480 € pro Jahr und arbeitsloser Person nach SGB II.

Tabelle 7 zeigt, dass bei der Einführung von Mindestlöhnen mit nennenswerten zusätzlichen Kosten zu rechnen ist, die sich über West- und Ostdeutschland aggregiert je nach Szenario zwischen etwa 8,4 Mrd. € und etwa 25,6 Mrd. € bewegen. Auch diese Effekte sind in allen Szenarien signifikant von null verschieden. Der größte Anteil der Kosten wird auch hier in Westdeutschland generiert.

Geringverdiener können in Abhängigkeit der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen ALG II beziehen. Steigt über Lohnuntergrenzen das Einkommen am unteren Ende der Lohnverteilung, ist

⁸ Genau genommen fallen die in diesen 880 € enthaltenen durchschnittlichen Kosten der Unterkunft von 300 € pro Monat und Bedarfsgemeinschaft nicht bei der BA, sondern bei den Kommunen an.

Tabelle 7

Veränderung der Kosten für Arbeitslosengeld I und II bei unterschiedlichen Mindestlöhnen

| Änderung der Lohnrate | Änderung der Beschäftigung | Zusätzliche Kosten Arbeitslosengeld | | Summe der zusätzlichen Kosten |
|-------------------------|----------------------------|-------------------------------------|----------|-------------------------------|
| | | I | II | |
| in Mill. € | | | | |
| Westdeutschland | | | | |
| Mindestlohn von 5,00 € | -502 346 | 2 676 | 3 762 | 6 438 |
| | (-619 542) | (3 301) | (4 639) | (7 940) |
| | (-385 150) | (2 052) | (2 884) | (4 936) |
| Mindestlohn von 6,00 € | -654 606 | 3 488 | 4 902 | 8 389 |
| | (-831 045) | (4 428) | (6 223) | (10 651) |
| | (-478 166) | (2 548) | (3 581) | (6 128) |
| Mindestlohn von 7,50 € | -967 849 | 5 157 | 7 247 | 12 404 |
| | (-1 249 772) | (6 659) | (9 358) | (16 017) |
| | (-685 926) | (3 655) | (5 136) | (8 791) |
| Mindestlohn von 10,00 € | -1 658 318 | 8 836 | 12 417 | 21 253 |
| | (-2 037 582) | (10 856) | (15 257) | (26 114) |
| | (-1 279 053) | (6 815) | (9 578) | (16 392) |
| Ostdeutschland | | | | |
| Mindestlohn von 5,00 € | -157 098 | -837 | 1 176 | 339 |
| | (-180 322) | (-961) | (1 350) | (389) |
| | (-133 874) | (-713) | (1 002) | (289) |
| Mindestlohn von 6,00 € | -177 836 | -948 | 1 332 | 384 |
| | (-213 719) | (-1 139) | (1 600) | (462) |
| | (-141 953) | (-756) | (1 063) | (307) |
| Mindestlohn von 7,50 € | -221 581 | -1 181 | 1 659 | 479 |
| | (-325 748) | (-1 736) | (2 439) | (704) |
| | (-161 834) | (-862) | (1 212) | (350) |
| Mindestlohn von 10,00 € | -325 748 | -1 736 | 2 439 | 704 |
| | (-416 416) | (-2 219) | (3 118) | (899) |
| | (-235 079) | (-1 253) | (1 760) | (508) |

Quelle: Eigene Berechnungen. – Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls in Klammern.

mit einem Rückgang der Anzahl dieser so genannten Aufstocker zu rechnen. Gemäß der letzten verfügbaren Daten der Bundesagentur für Arbeit (2007b) vom Januar 2007 wird bei 989 000 Bedarfsgemeinschaften Erwerbseinkommen angerechnet. Die durchschnittliche Geldleistung an Bedarfsgemeinschaften mit einem Einkommen von weniger als 400 € (geringfügige Beschäftigung) beträgt 876 €, bei Einkommen zwischen 400 und 800 € (Teilzeit, Midi-Job) werden monatlich 751 € verausgabt und bei einem höherem Einkommen 529 €. Wir nehmen an, dass es sich bei der letztgenannten Gruppe um gering qualifizierte Vollzeitbeschäftigte handelt und verwenden die genannten Zahlen als Grundlage unserer Analyse. Die Veränderung in den Aufstockungsbeträgen ergibt sich einerseits aus der Lohnkompression und anderer-

Tabelle 8

**Kosteneinsparungen für Arbeitslosengeld II-„Aufstocker“
bei unterschiedlichen Mindestlöhnen**
in Mill. €

| | Aufstocker mit | | | Gesamt- kosten | Einsparungen |
|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | geringfügiger Beschäftigung | Teilzeit-Beschäftigung | Vollzeit-Beschäftigung | | |
| Kosten für Aufstocker | 4 415 | 1 902 | 2 273 | 8 589 | |
| Zahl der Aufstocker | 420 000 | 211 000 | 358 000 | | |
| Änderung der Lohnrate | Kosten für Aufstocker | | | | |
| Mindestlohn von 5,00 € | 4 315 (4 266) (4 364) | 1 853 (1 837) (1 869) | 1 036 (1 026) (1 046) | 7 204 (7 129) (7 279) | 1 385 (1 460) (1 310) |
| Mindestlohn von 6,00 € | 4 105 (4 031) (4 178) | 1 809 (1 786) (1 833) | 699 (688) (709) | 6 613 (6 505) (6 721) | 1 976 (2 084) (1 869) |
| Mindestlohn von 7,50 € | 3 681 (3 563) (3 798) | 1 718 (1 683) (1 754) | 152 (148) (156) | 5 551 (5 394) (5 708) | 3 038 (3 195) (2 882) |
| Mindestlohn von 10,00 € | 2 775 (2 617) (2 934) | 1 445 (1 405) (1 485) | -212 (-206) (-218) | 4 009 (3 816) (4 201) | 4 580 (4 773) (4 388) |

Quelle: Eigene Berechnungen. – Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls in Klammern.

seits aus der Änderung der Beschäftigung. Grundannahme ist dabei, dass Aufstocker gleichermaßen von der Lohnerhöhung betroffen sind wie alle anderen Beschäftigten in ihrer jeweiligen Qualifikationsgruppe und mit der gleichen Wahrscheinlichkeit entlassen werden. Im Fall der Entlassung erhalten sie dann ALG I oder ALG II und werden in Tabelle 7 berücksichtigt. Im Fall der Weiterbeschäftigung bei höherem Einkommen, sinkt der Aufstockungsbetrag um eben dieses zusätzliche Einkommen.

Tabelle 8 zeigt, dass die Kosten für Aufstocker erwartungsgemäß insgesamt zurückgehen. Dies liegt zum einen am Wechsel der betroffenen Personen in Arbeitslosigkeit und zum anderen an geringeren Transferleistungen durch ein höheres anrechenbares Erwerbseinkommen. So liegen die Einsparungen bei einem Mindestlohn von 5,00 € bei 1,4 Mrd. €, während bei einem Mindestlohn von 10,00 € mit 4,6 Mrd. € mehr als die Hälfte aller Kosten für aufstockendes ALG II gespart werden.

Zusammenfassung der Effekte auf die öffentlichen Haushalte

Tabelle 9 fasst die Ergebnisse unserer Schätzungen zu den fiskalischen Effekten von Mindestlöhnen zusammen. Sie zeigt, dass je nach Höhe des Mindestlohns deutliche Beschäftigungsverluste von bis zu 2 Mill. Personen zu erwarten sind. Aufgrund der gestiegenen Einkommen und höherer Beschäftigungs-

Tabelle 9

Gesamteffekte unterschiedlicher Mindestlöhne auf die öffentlichen Haushalte
 in Mill. €

| Mindestlohn von | Beschäftigungseffekt | Einkommensteuer/Soli | Sozialversicherung | Unternehmenssteuern | ALG I | ALG II | Aufstocker | Summe |
|-----------------|--|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| 5,00 € | -659 444 (-799 864) (-519 024) | 433 (254) (612) | 2 939 (1 855) (4 023) | -2 219 (-1 393) (-3 045) | -3 514 (-4 262) (-2 765) | -4 938 (-5 989) (-3 886) | 1 385 (1 460) (1 310) | -5 913 (-8 075) (-3 751) |
| 6,00 € | -832 441 (-1 044 765) (-620 118) | 665 (394) (937) | 4 472 (2 829) (6 115) | -3 374 (-2 120) (-4 627) | -4 435 (-5 567) (-3 304) | -6 233 (-7 823) (-4 643) | 1 976 (2 084) (1 869) | -6 929 (-10 203) (-3 655) |
| 7,50 € | -1 189 430 (-1 575 520) (-847 760) | 1 140 (698) (1 583) | 7 561 (4 885) (10 238) | -5 687 (-3 640) (-7 734) | -6 337 (-8 394) (-4 517) | -8 906 (-11 797) (-6 348) | 3 038 (3 195) (2 882) | -9 191 (-15 055) (-3 897) |
| 10,00 € | -1 984 065 (-2 453 998) (-1 514 132) | 2 252 (1 634) (2 870) | 14 591 (10 900) (18 281) | -10 861 (-8 019) (-13 703) | -10 571 (-13 075) (-8 067) | -14 857 (-18 376) (-11 338) | 4 580 (4 773) (4 388) | -14 866 (-22 163) (-7 568) |

Quelle: Eigene Berechnungen. – Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls in Klammern.

möglichkeiten für besser qualifizierte Arbeitnehmer steigt trotz dieses Beschäftigungsrückgangs die Lohnsumme insgesamt jedoch an. Daraus ergeben sich höhere Einnahmen aus Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und für die Sozialversicherung. Dies ist allerdings gleichbedeutend mit höheren Personalkosten für die Unternehmen und entsprechend negativen Folgen für die Einnahmen aus Unternehmenssteuern. Jedoch kompensieren diese Verluste nicht den Zuwachs an Einnahmen aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen. Mehrausgaben ergeben sich durch den aus dem Beschäftigungsrückgang resultierenden Zuwachs an Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Ausgaben für ALG I und II. Hingegen sinken die Kosten für aufstockendes ALG II, da mehr Personen arbeitslos sind und Erwerbstätige ein höheres Einkommen beziehen.

Insgesamt ergibt sich aus der Summe dieser einzelnen fiskalischen Effekte ein eindeutig negatives Bild. Bei einem Mindestlohn von 5,00 € liegen die zu erwartenden negativen fiskalischen Effekte bei etwa 6 Mrd. €, bei 6,00 € Mindestlohn bei 7 Mrd. €, bei 7,50 € Mindestlohn bei 9 Mrd. €, während sie bei einem Mindestlohn von 10,00 € fast 15 Mrd. € erreichen. Darüber hinaus ergeben sich für alle analysierten Mindestlohnszenarien große Beschäftigungsverluste. Bei der Berechnung der Unternehmenssteuern wurden die Effekte des geschätzten Beschäftigungsrückgangs auf das Produktionsniveau der Unternehmen in der Analyse außen vor gelassen. Entsprechend können die hier dargestellten fiskalischen Effekte als Untergrenze angesehen werden.

4. Beschäftigungseffekte des Mindestlohns: Ergebnisse aus einer Unternehmensbefragung

In der Debatte zur Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland hat sich seit Anfang 2007 zunehmend abgezeichnet, dass anstelle eines einheitlichen, flächendeckenden Mindestlohns branchenspezifische Regelungen eine wahrscheinliche politische Kompromisslösung darstellen. Diese Entwicklung hat uns veranlasst, eine Unternehmensbefragung in ausgewählten Branchen durchzuführen. Die Betriebe wurden zu ihrer Einschätzung eines Mindestlohns sowie zu den potenziellen Auswirkungen einer solchen Regelung befragt.

Die Befragung umfasst acht Branchen: das Friseurhandwerk, Herrenausstatter (als Vertreter des Einzelhandels), das Wachgewerbe, das Kfz-Handwerk, Baumärkte (als Vertreter des Großhandels), Floristik, Sanitärtechnik und Gaststätten. In den ersten vier genannten Branchen wurde zum Zeitpunkt des Entwurfs der Befragung – Jahreswechsel 2007/2008 – die Einführung eines Mindestlohns diskutiert. Zusammen beschäftigten die ausgewählten Branchen im Jahr 2006 rund 2,3 Mill. Arbeitnehmer (Tabelle 10).

4.1 Befragungsdesign und Zusammensetzung der Stichprobe

Die ausgewählten Branchen wurden über einen sechswöchigen Zeitraum im Februar und März 2008 befragt. Die Befragung wurde telefonisch vom Institut forsa durchgeführt (forsa Erhebung Nr. 8326). Die Nettostichprobe der Befragung umfasst 800 Unternehmen. Zielpersonen waren Führungskräfte der jeweiligen Unternehmen, die Angaben zur wirtschaftlichen Situation und Beschäftigungsentwicklung machen können (Geschäftsführer, Filialleiter, Personalleiter usw.). Es wurde eine Rücklaufquote von 39% realisiert, wobei einzel-

Tabelle 10

Zahl der Beschäftigten in ausgewählten Branchen 2006

| | Ostdeutschland | Westdeutschland | Deutschland |
|--|----------------|-----------------|-------------|
| Friseurhandwerk | 33 138 | 87 292 | 120 430 |
| Einzelhandel (Herrenausstatter) ¹ | 35 642 | 232 058 | 267 700 |
| Wachgewerbe | 87 835 | 242 451 | 330 286 |
| Kfz-Handwerk | 43 015 | 208 593 | 251 608 |
| Großhandel (Baumärkte) | 55 493 | 361 303 | 416 796 |
| Floristik | 8 582 | 23 350 | 31 932 |
| Sanitärtechnik | 36 117 | 139 274 | 175 391 |
| Gaststätten | 147 368 | 560 521 | 707 889 |
| Summe | 447 190 | 1 854 842 | 2 302 032 |

Quelle: „Berufe im Spiegel der Statistik“, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, sowie „Strukturdaten des Einzelhandels im Jahr 2003“. – ¹2003.

Tabelle 11

Verteilung der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen auf Branchen

| Branche | Anzahl | in % ¹ |
|---------------------------------|--------|-------------------|
| Friseurhandwerk | 112 | 14,0 |
| Einzelhandel (Herrenausstatter) | 89 | 11,1 |
| Wachgewerbe | 87 | 10,9 |
| Kfz-Handwerk | 104 | 13,0 |
| Großhandel (Baumärkte) | 86 | 10,8 |
| Floristik | 109 | 13,6 |
| Sanitärtechnik | 101 | 12,6 |
| Gaststätten | 112 | 14,0 |
| Summe | 800 | 100,0 |

Quelle: Eigene Erhebung. – ¹Aufgrund der Rundung auf eine Nachkommastelle ergibt die Aufsummierung nicht notwendigerweise 100%.

ne Unternehmen bis zu acht Mal kontaktiert wurden, um ein vollständiges Interview durchzuführen. Die Verteilung der Unternehmen über die einzelnen Branchen ist in Tabelle 11 dargestellt. Um eine ausreichende Anzahl an Beobachtungen für einen Ost-West-Vergleich zu erhalten, sind die ostdeutschen Bundesländer in der Stichprobe überrepräsentiert: 318 der befragten Unternehmen befinden sich in Ostdeutschland (40%), 482 in Westdeutschland (60%). In der Stichprobe sind alle 16 Bundesländer vertreten.

Die Unternehmen wurden gebeten, eine Schätzung ihres Jahresumsatzes für das Jahr 2007 zu geben. Wie Tabelle 12 zeigt, ist die Streuung der Jahresumsätze relativ groß. Ungefähr 42% der befragten Betriebe geben an, in einer Umsatzkategorie von bis zu 250 000 € im Jahr zu liegen, knapp 12% setzen 50 000 € oder weniger um. 25% befinden sich im Bereich zwischen 250 000 € und

Tabelle 12

Jahresumsatz der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen

| Jahresumsatz | Anzahl | in % |
|--------------------------------|--------|-------|
| unter 25 000 € | 24 | 3,0 |
| 25 000 bis unter 50 000 € | 70 | 8,8 |
| 50 000 bis unter 125 000 € | 113 | 14,1 |
| 125 000 € bis unter 250 000 € | 128 | 16,0 |
| 250 000 € bis unter 500 000 € | 123 | 15,4 |
| 500 000 bis unter 1 Mill. € | 80 | 10,0 |
| 1 Mill. bis unter 2,5 Mill. € | 77 | 9,6 |
| 2,5 Mill. bis unter 10 Mill. € | 43 | 5,4 |
| 10 Mill. € oder mehr | 26 | 3,3 |
| Unbekannt | 18 | 2,3 |
| Keine Angabe | 98 | 12,3 |
| Summe | 800 | 100,0 |

Quelle: Eigene Erhebung.

Tabelle 13

Beschäftigungsstruktur der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen

Zahl der Beschäftigten

| | Vollzeit | | Teilzeit | | Minijobber | | Auszubildende | |
|---------------------------------|----------|--------------|----------|--------------|------------|--------------|---------------|--------------|
| | Summe | Durchschnitt | Summe | Durchschnitt | Summe | Durchschnitt | Summe | Durchschnitt |
| Branche | | | | | | | | |
| Friseurhandwerk | 3 489 | 28,1 | 1383 | 12,6 | 144 | 1,3 | 420 | 3,8 |
| Einzelhandel (Herrenausstatter) | 588 | 5,4 | 256 | 2,9 | 131 | 1,5 | 65 | 0,7 |
| Wachgewerbe | 5 305 | 57,4 | 1795 | 22,1 | 1 551 | 19,4 | 214 | 2,6 |
| Kfz-Handwerk | 557 | 5,4 | 60 | 0,6 | 49 | 0,5 | 85 | 0,8 |
| Großhandel (Baumärkte) | 2 123 | 25,2 | 311 | 3,7 | 225 | 2,7 | 186 | 2,2 |
| Floristik | 566 | 5,2 | 214 | 2,0 | 156 | 1,4 | 204 | 1,9 |
| Sanitärtechnik | 543 | 5,4 | 65 | 0,6 | 44 | 0,4 | 85 | 0,8 |
| Gaststätten | 430 | 4,0 | 151 | 1,4 | 430 | 3,9 | 103 | 0,9 |
| Region | | | | | | | | |
| Ostdeutschland | 3 874 | 12,5 | 1619 | 5,2 | 719 | 2,3 | 615 | 2,0 |
| Westdeutschland | 8 548 | 18,1 | 2612 | 5,5 | 1 990 | 4,2 | 747 | 1,6 |
| Geschlecht | | | | | | | | |
| männlich | 8 985 | 11,4 | 1658 | 2,1 | 1 507 | 1,9 | – | – |
| weiblich | 4 616 | 5,9 | 2577 | 3,3 | 1 223 | 1,6 | – | – |
| Ausbildung | | | | | | | | |
| gelernte Arbeitnehmer | 8 243 | 10,7 | 2450 | 3,2 | – | – | – | – |
| ungelernte Arbeitnehmer | 2 255 | 2,9 | 1044 | 1,3 | – | – | – | – |

Quelle: Eigene Erhebung. Unterschiedliche Gesamtsummen bei den in einzelnen Kategorien ergeben sich durch Antwortausfälle.

500 000 €, weitere 10% im Bereich zwischen 500 000 € und 1 Mill. €. 14% geben einen Umsatz zwischen 1 Mill. € und 10 Mill. € an, 3% 10 Mill. € oder mehr. 15% konnten oder wollten keine Angabe zu ihrem Jahresumsatz machen. Insgesamt deckt die Stichprobe damit eher kleine und mittelständische Unternehmen ab. Dies kommt erwartungsgemäß auch dadurch zustande, dass diese Betriebsgrößen in den befragten Branchen zahlenmäßig dominieren.

Tabelle 13 stellt die Beschäftigungsstruktur in den befragten Betrieben nach Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten sowie Auszubildenden dar. Hierbei ergeben sich die hohen Durchschnittswerte im Friseurhandwerk und beim Wachgewerbe durch einige wenige Unternehmen mit sehr hohen Beschäftigtenzahlen. Dies ist vermutlich dadurch zu erklären, dass sich die gemachten Angaben auf die Gesamtbeschäftigung in mehreren Filialen einer Unternehmenskette beziehen.

Zudem zeigt Tabelle 13, dass der Großteil der Beschäftigten in den befragten Branchen in Vollzeit tätig ist. Im Friseurhandwerk, dem Wachgewerbe, der Floristik sowie bei den Gaststätten und Herrenausstattern liegt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in einer Größenordnung von einem Drittel der Vollzeitbeschäftigten, während die Zahl der Teilzeitbeschäftigten im Kfz-Handwerk, den Baumärkten und der Sanitärtechnik nur etwa ein Zehntel der Vollzeitbe-

schäftigten erreicht. Geringfügig Beschäftigte spielen insbesondere im Wachgewerbe, in der Floristik und bei den Gaststätten eine Rolle. Bei letzteren ist diese Bedeutung mit großem Abstand am stärksten ausgeprägt: hier erreicht die Zahl der geringfügig Beschäftigten die der Vollzeitbeschäftigten. Ein hoher Anteil an Auszubildenden findet sich vor allem im Kfz-Handwerk, in der Floristik und bei den Gaststätten.

Um repräsentative Aussagen zu ermöglichen, wurden in den folgenden empirischen Analysen die Antworten der Unternehmen gewichtet, wobei als Gewichtungsfaktoren die Gesamtbeschäftigung in der jeweiligen Branche und Region des antwortenden Unternehmens gewählt wurden (Tabelle 10).

4.2 Ergebnisse der Befragung

Der Fokus unserer Befragung lag auf den erwarteten Auswirkungen der Einführung eines Mindestlohns. Tabelle 14 zeigt zunächst, dass eine Mehrheit der befragten Betriebe der Einführung von Mindestlöhnen grundsätzlich nicht negativ gegenübersteht. Gefragt wurden die Unternehmen, ob sie prinzipiell die Einführung eines Mindestlohns in Deutschland befürworten. Bundesweit bejahten dies gut 60% der Betriebe in den befragten Branchen, im Westen mit 62% mehr als im Osten (54%). Auch zwischen den Branchen zeigen sich bedeutende Unterschiede. So befürworten bundesweit mehr als drei Viertel aller in der Sanitärtechnik tätigen Betriebe einen Mindestlohn. Bei den Friseuren ist es hingegen nur gut die Hälfte. Zudem zeigen sich innerhalb der Branchen noch deutlichere Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung. So ist bei den Floristen der Anteil der Befürworter in Westdeutschland um 30%-Punkte höher als in Ostdeutschland.

Die Unternehmen wurden auch zu ihrer Einschätzung bezüglich eines Mindestlohns in Höhe von 7,50 € befragt, wie er seit geraumer Zeit in der wirtschaftspolitischen Diskussion genannt wird (Tabelle 15). Insgesamt hält fast ein Fünftel der Unternehmen einen solchen Mindestlohn für zu hoch, 58% halten ihn für angemessen, ein Viertel für zu niedrig. Erneut ergeben sich große regionale Unterschiede: der Anteil von Unternehmen, die einen solchen Mindestlohn für zu hoch halten, ist in Ostdeutschland mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Auch hier zeigt eine differenzierte Branchenanalyse nennenswerte Diskrepanzen. So halten weniger als ein Zehntel der Unternehmen in den Bereichen Herrengeschäfte und Sanitärtechnik einen Mindestlohn von 7,50 € für zu hoch. Bei den Floristen ist dies hingegen mehr als ein Viertel, im Wachgewerbe mehr als ein Drittel. Im Ost-West-Vergleich fallen besonders das Friseurhandwerk und das Wachgewerbe ins Auge: In diesen Branchen ist der Anteil von Unternehmern, die einen Mindestlohn von 7,50 € für zu hoch halten, im Osten mehr als drei Mal so hoch wie im Westen.

Tabelle 14

Anteil der Befürworter eines Mindestlohns in ausgewählten Branchen

| | Befürworter in % | Keine Befürworter in % | Zahl der Beobachtungen |
|--|------------------|------------------------|------------------------|
| Friseurhandwerk | | | |
| Ostdeutschland | 45,1 | 54,9 | 51 |
| Westdeutschland | 55,0 | 45,0 | 60 |
| insgesamt | 52,3 | 47,7 | 111 |
| Einzelhandel (Herrenausstatter) | | | |
| Ostdeutschland | 63,3 | 36,7 | 30 |
| Westdeutschland | 60,7 | 39,3 | 56 |
| insgesamt | 61,1 | 38,9 | 86 |
| Wachgewerbe | | | |
| Ostdeutschland | 57,1 | 42,3 | 21 |
| Westdeutschland | 69,2 | 30,8 | 65 |
| insgesamt | 66,0 | 34,0 | 86 |
| Kfz-Handwerk | | | |
| Ostdeutschland | 64,4 | 35,6 | 45 |
| Westdeutschland | 67,9 | 32,1 | 56 |
| insgesamt | 67,3 | 32,7 | 101 |
| Großhandel (Baumärkte) | | | |
| Ostdeutschland | 55,9 | 44,1 | 34 |
| Westdeutschland | 54,9 | 45,1 | 51 |
| insgesamt | 55,0 | 45,0 | 85 |
| Floristik | | | |
| Ostdeutschland | 41,9 | 58,1 | 43 |
| Westdeutschland | 71,9 | 28,1 | 64 |
| insgesamt | 63,8 | 36,2 | 107 |
| Sanitärtechnik | | | |
| Ostdeutschland | 70,0 | 30,0 | 40 |
| Westdeutschland | 77,6 | 22,4 | 58 |
| insgesamt | 76,0 | 24,0 | 98 |
| Gaststätten | | | |
| Ostdeutschland | 49,0 | 51,0 | 51 |
| Westdeutschland | 58,3 | 41,7 | 60 |
| insgesamt | 56,4 | 43,6 | 111 |
| Summe | | | |
| Ostdeutschland | 54,3 | 45,7 | 315 |
| Westdeutschland | 62,1 | 37,9 | 470 |
| insgesamt | 60,6 | 39,4 | 785 |

Quelle: Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

Die Einschätzungen spiegeln sich auch in den erwarteten Unternehmensreaktionen auf die Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € wider. Wie aus Tabelle 16 ersichtlich wird, würden deutschlandweit 16% der Unternehmen Entlassungen vornehmen, bei 78% käme es zu keiner Beschäftigungsveränderung,

Tabelle 15

Einschätzungen zu einem Mindestlohn von 7,50 € in ausgewählten Branchen

| | Zu hoch | Angemessen in % | Zu niedrig | Zahl der Beobachtungen |
|--|---------|--------------------|------------|---------------------------|
| Friseurhandwerk | | | | |
| Ostdeutschland | 56,0 | 40,0 | 4,0 | 50 |
| Westdeutschland | 15,8 | 57,9 | 26,3 | 57 |
| insgesamt | 26,8 | 53,0 | 20,2 | 107 |
| Einzelhandel (Herrenausstatter) | | | | |
| Ostdeutschland | 16,7 | 60,0 | 23,3 | 30 |
| Westdeutschland | 5,5 | 72,7 | 21,8 | 55 |
| insgesamt | 7,0 | 71,0 | 22,0 | 85 |
| Wachgewerbe | | | | |
| Ostdeutschland | 66,7 | 28,6 | 4,8 | 21 |
| Westdeutschland | 21,6 | 64,6 | 13,9 | 65 |
| insgesamt | 33,5 | 55,0 | 11,4 | 86 |
| Kfz-Handwerk | | | | |
| Ostdeutschland | 17,8 | 51,1 | 31,1 | 45 |
| Westdeutschland | 10,5 | 36,8 | 52,6 | 57 |
| insgesamt | 11,8 | 39,3 | 48,9 | 102 |
| Großhandel (Baumärkte) | | | | |
| Ostdeutschland | 18,2 | 54,6 | 27,3 | 33 |
| Westdeutschland | 28,6 | 44,9 | 26,5 | 49 |
| insgesamt | 27,2 | 46,2 | 26,6 | 82 |
| Floristik | | | | |
| Ostdeutschland | 53,5 | 37,2 | 9,3 | 43 |
| Westdeutschland | 19,1 | 61,9 | 19,1 | 63 |
| insgesamt | 28,3 | 55,3 | 16,4 | 106 |
| Sanitärtechnik | | | | |
| Ostdeutschland | 19,5 | 53,7 | 26,8 | 41 |
| Westdeutschland | 6,9 | 50,0 | 43,1 | 58 |
| insgesamt | 9,5 | 50,7 | 39,7 | 99 |
| Gaststätten | | | | |
| Ostdeutschland | 32,0 | 62,0 | 6,0 | 50 |
| Westdeutschland | 13,3 | 68,3 | 18,3 | 60 |
| insgesamt | 17,2 | 67,0 | 15,8 | 110 |
| Summe | | | | |
| Ostdeutschland | 33,4 | 53,1 | 13,6 | 313 |
| Westdeutschland | 15,5 | 58,9 | 25,6 | 464 |
| insgesamt | 19,0 | 57,8 | 23,2 | 777 |

Quelle: Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

5% würden mehr Beschäftigte einstellen. Dabei zeigen sich wieder bedeutende Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland und über die Branchen. Während in Westdeutschland 11% der Unternehmen Mitarbeiter entlassen würden, wäre dies bei 41% der ostdeutschen Unternehmen der Fall.

Tabelle 16

Unternehmensreaktionen auf einen Mindestlohn von 7,50 € in ausgewählten Branchen

| | Entlassungen | Keine Beschäftigungsveränderung in % | Einstellungen | Anzahl insgesamt |
|--|--------------|---|---------------|---------------------|
| Friseurhandwerk | | | | |
| Ostdeutschland | 73,5 | 26,5 | 0,0 | 49 |
| Westdeutschland | 16,7 | 78,3 | 5,0 | 60 |
| insgesamt | 31,5 | 64,8 | 3,7 | 109 |
| Einzelhandel (Herrenausstatter) | | | | |
| Ostdeutschland | 33,3 | 66,7 | 0,0 | 30 |
| Westdeutschland | 1,8 | 94,7 | 3,5 | 57 |
| insgesamt | 5,8 | 91,1 | 3,1 | 87 |
| Wachgewerbe | | | | |
| Ostdeutschland | 75,0 | 20,0 | 5,0 | 20 |
| Westdeutschland | 21,5 | 69,2 | 9,2 | 65 |
| insgesamt | 35,2 | 56,6 | 8,1 | 85 |
| Kfz-Handwerk | | | | |
| Ostdeutschland | 22,2 | 71,7 | 6,7 | 45 |
| Westdeutschland | 5,1 | 86,4 | 8,5 | 65 |
| insgesamt | 7,9 | 83,9 | 8,2 | 104 |
| Großhandel (Baumärkte) | | | | |
| Ostdeutschland | 20,6 | 79,4 | 0,0 | 34 |
| Westdeutschland | 11,8 | 88,2 | 0,0 | 51 |
| insgesamt | 12,9 | 87,1 | 0,0 | 85 |
| Floristik | | | | |
| Ostdeutschland | 59,5 | 38,1 | 2,4 | 42 |
| Westdeutschland | 15,4 | 83,1 | 1,5 | 65 |
| insgesamt | 26,8 | 71,5 | 1,8 | 107 |
| Sanitärtechnik | | | | |
| Ostdeutschland | 10,0 | 85,0 | 5,0 | 40 |
| Westdeutschland | 1,7 | 89,7 | 8,6 | 58 |
| insgesamt | 5,1 | 87,8 | 7,1 | 98 |
| Gaststätten | | | | |
| Ostdeutschland | 42,0 | 52,0 | 6,0 | 50 |
| Westdeutschland | 11,7 | 83,3 | 5,0 | 60 |
| insgesamt | 18,0 | 76,8 | 5,2 | 110 |
| Summe | | | | |
| Ostdeutschland | 40,9 | 54,9 | 4,2 | 310 |
| Westdeutschland | 10,9 | 83,8 | 5,3 | 475 |
| insgesamt | 16,5 | 78,4 | 5,0 | 785 |

Quelle: Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

Dementsprechend ist auch der Anteil von ostdeutschen Unternehmen, die bei einem Mindestlohn von 7,50 € mit keiner Beschäftigungsveränderung rechnen (55%), wesentlich geringer als im Westen (84%). Der Anteil von Unternehmen, die mit Entlassungen rechnen, ist in der Floristik mit 26,8%, im Fri-

Tabelle 17

Lohnverteilung für ungelernete Arbeitnehmer in Ost- und Westdeutschland

| | Mittelwert in €/Stunde | < 6,00 € | < 7,50 € in % | < 9,00 € | Anzahl insgesamt |
|-----------------|---------------------------|----------|------------------|----------|---------------------|
| Ostdeutschland | 6,03 | 56,6 | 70,1 | 90,1 | 89 |
| Westdeutschland | 7,75 | 20,0 | 39,1 | 69,1 | 192 |
| Deutschland | 7,42 | 27,1 | 45,0 | 73,1 | 281 |

Quelle: Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

seurhandwerk mit 31,5% und im Wachgewerbe mit 35,2% besonders hoch. Hingegen ist er im Kfz-Handwerk mit 7,9%, im Einzelhandel mit 5,8% und in der Branche Sanitärtechnik mit 5,1% am niedrigsten. Gliedert man innerhalb der Branchen nach Ost- und Westdeutschland auf, zeigt sich, dass in einigen Branchen in Ostdeutschland mit massiven Beschäftigungsverlusten zu rechnen wäre. So erwarten im Friseurhandwerk 74% der ostdeutschen Betriebe, im Wachgewerbe 75% und in der Floristik 60% bei der Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € Entlassungen.

Wie passt die Erwartung stark negativer Beschäftigungsveränderungen mit der oft positiven Grundeinstellung der Befragten zum Mindestlohn zusammen? Offensichtlich finden zwar viele Unternehmer die Idee eines Mindestlohns grundsätzlich gut und würden es begrüßen, wenn jeder Arbeitnehmer in Deutschland mindestens entsprechend einer bestimmten Lohnuntergrenze entlohnt würde. Diese „philosophische“ Einstellung zum Mindestlohn scheint jedoch von der konkreten Unternehmensrealität losgelöst zu sein. Und letztere würde bei Einführung eines Mindestlohns für viele Unternehmen, insbesondere in Ostdeutschland, bedeuten, dass Entlassungen nicht zu vermeiden wären.

Es steht zu vermuten, dass die Einstellung der Unternehmer zum Mindestlohn wesentlich durch das aktuell in dem Unternehmen herrschende Lohnniveau geprägt ist. Betrachtet man die Lohnzahlungen, zeigen sich wiederum erhebliche Unterschiede. So liegt der Mittelwert der Lohnzahlungen für ungelernete Arbeitnehmer im Osten mit 6,03 € pro Stunde deutlich unter dem Wert für Westdeutschland, der bei 7,75 € liegt (Tabelle 17). Des Weiteren wird deutlich, dass die gesamte Lohnverteilung in Ostdeutschland im Vergleich zum Westen auf niedrigerem Niveau liegt. Beispielsweise erhalten dort 70% der ungelerten Arbeitnehmer weniger als 7,50 € pro Stunde, während dies in Westdeutschland nur bei 39% der ungelerten Arbeitnehmer der Fall ist.

Bei den gelernten Arbeitnehmern liegt der Durchschnitt in Westdeutschland von 9,50 € pro Stunde um 40% über dem Wert für Ostdeutschland von 6,81 € (Tabelle 18). Auch bei den gelernten Arbeitnehmern gilt dieses niedrigere Niveau für die gesamte Lohnverteilung. Beispielsweise erhalten 60% der gelern-

Tabelle 18

Lohnverteilung für gelernte Arbeitnehmer in Ost- und Westdeutschland

| | Mittelwert in €/Stunde | < 6,00 € | < 7,50 € in % | < 9,00 € | Anzahl insgesamt |
|-----------------|---------------------------|----------|------------------|----------|---------------------|
| Ostdeutschland | 6,81 | 39,3 | 60,0 | 81,1 | 217 |
| Westdeutschland | 9,50 | 12,6 | 26,5 | 44,5 | 333 |
| Deutschland | 8,97 | 17,9 | 33,1 | 51,8 | 550 |

Quelle: Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

ten Arbeitnehmer in Ostdeutschland weniger als 7,50 € pro Stunde, während dies in Westdeutschland nur bei 27% der gelernten Arbeitnehmer der Fall ist. Somit würden sich bei der Einführung eines einheitlichen Mindestlohns in Ost- und Westdeutschland sehr unterschiedliche Folgen für die Beschäftigung ergeben. Die beschäftigungsschädigende Wirkung wäre in Ostdeutschland aller Voraussicht nach erheblich höher.

Auch zwischen den Branchen bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des gezahlten Lohns (Tabelle 19).⁹ So verzeichnen das Friseurhandwerk (8,06 € pro Stunde im gesamtdeutschen Durchschnitt), das Wachgewerbe (7,91 €) und die Floristik (7,62 €) die niedrigsten Löhne für gelernte Arbeitnehmer. Die höchsten Löhne erhalten gelernte Arbeitnehmer im Kfz-Handwerk (9,51 €), in der Sanitärtechnik (10,51 €) und im Großhandel (Baumärkte: 10,56 €).

Die oben beschriebene Differenz zwischen den Stundenlöhnen in Ost- und Westdeutschland ist hierbei in allen befragten Unternehmen in weitgehend gleicher Größenordnung zu beobachten. Am stärksten von einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 € betroffen wären gemäß der branchenspezifischen Lohnverteilungen das Friseurhandwerk, wo 42% der Unternehmen ihren gelernten Arbeitnehmern weniger als 7,50 € pro Stunde bezahlen, das Wachgewerbe, wo der entsprechende Anteil bei 39% liegt, sowie die Floristik (48%). In Ostdeutschland liegen diese Werte mit 87% (Friseurhandwerk), 74% (Wachgewerbe) und 93% (Floristik) noch wesentlich höher.

Zur Untersuchung der genannten Hypothese, dass die Einstellung der Unternehmer zum Mindestlohn wesentlich durch die Höhe der in den jeweiligen Unternehmen gezahlten Löhne geprägt ist, teilen wir diese in zwei Gruppen auf: Unternehmen, die im Durchschnitt ihren ungelerten Arbeitnehmern weniger als 7,50 € pro Stunde zahlen, und solche, die ihren ungelerten Arbeitnehmern im Durchschnitt mehr als 7,50 € pro Stunde zahlen.

⁹ Da für gelernte Arbeitnehmer wesentlich mehr Lohninformationen zur Verfügung stehen als für ungelerte, werden nur die Werte für die erstgenannte Gruppe angeführt. Dadurch werden die erwarteten Effekte eines Mindestlohns tendenziell unterschätzt.

Tabelle 19

Lohnverteilungen für gelernte Arbeitnehmer in ausgewählten Branchen

| | Mittelwert in €/Stunde | < 6,00 € | < 7,50 € in % | < 9,00 € | Anzahl insgesamt |
|--|---------------------------|----------|------------------|----------|---------------------|
| Friseurhandwerk | | | | | |
| Ostdeutschland | 5,69 | 75,0 | 87,5 | 93,8 | 32 |
| Westdeutschland | 8,96 | 12,5 | 25,0 | 60,0 | 40 |
| insgesamt | 8,06 | 29,7 | 42,2 | 69,3 | 72 |
| Einzelhandel (Herrenausstatter) | | | | | |
| Ostdeutschland | 6,44 | 35,0 | 60,0 | 80,0 | 20 |
| Westdeutschland | 8,99 | 22,5 | 35,0 | 45,0 | 40 |
| insgesamt | 8,65 | 24,2 | 38,3 | 49,7 | 60 |
| Wachgewerbe | | | | | |
| Ostdeutschland | 6,14 | 52,6 | 73,7 | 94,7 | 19 |
| Westdeutschland | 8,55 | 3,7 | 25,9 | 66,7 | 54 |
| insgesamt | 7,91 | 16,7 | 38,6 | 74,1 | 73 |
| Kfz-Handwerk | | | | | |
| Ostdeutschland | 7,33 | 37,0 | 48,2 | 70,4 | 27 |
| Westdeutschland | 9,96 | 7,1 | 28,6 | 38,1 | 42 |
| insgesamt | 9,51 | 12,3 | 31,9 | 43,6 | 69 |
| Großhandel (Baumärkte) | | | | | |
| Ostdeutschland | 8,24 | 19,2 | 34,6 | 57,7 | 26 |
| Westdeutschland | 10,91 | 10,3 | 20,5 | 25,6 | 39 |
| insgesamt | 10,56 | 11,5 | 22,4 | 29,9 | 65 |
| Floristik | | | | | |
| Ostdeutschland | 5,09 | 56,7 | 93,3 | 93,3 | 30 |
| Westdeutschland | 8,55 | 21,4 | 31,0 | 45,2 | 42 |
| insgesamt | 7,62 | 30,9 | 47,7 | 58,2 | 72 |
| Sanitärtechnik | | | | | |
| Ostdeutschland | 8,08 | 24,2 | 39,4 | 78,8 | 33 |
| Westdeutschland | 11,14 | 2,3 | 14,0 | 37,2 | 43 |
| insgesamt | 10,51 | 6,8 | 19,2 | 45,8 | 76 |
| Gaststätten | | | | | |
| Ostdeutschland | 6,54 | 36,7 | 63,3 | 83,3 | 30 |
| Westdeutschland | 8,75 | 21,2 | 30,3 | 45,5 | 33 |
| insgesamt | 8,29 | 24,4 | 37,2 | 53,3 | 63 |

Quelle: Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

In Tabelle 20 wird diese Unterteilung für den Anteil der Befürworter der Einführung eines Mindestlohns durchgeführt. Bei den Unternehmen, die im Schnitt weniger als 7,50 € pro Stunde zahlen, liegt der Anteil der Befürworter eines Mindestlohns deutschlandweit bei 56%, in Ostdeutschland bei knapp 44% und in Westdeutschland bei 59%. Nicht befürwortet wird der Mindestlohn von knapp 57% in Ostdeutschland und knapp 41% in Westdeutschland. Deutschlandweit ergibt sich ein Wert von 44%. Betrachtet man jene Unternehmen, die im Schnitt einen Lohn von mehr als 7,50 € pro Stunde zahlen, ist kein Unterschied in der Befürwortung eines Mindestlohns festzustellen. So-

Tabelle 20

**Befürworter eines Mindestlohns in Abhängigkeit von der Höhe der Lohnzahlungen
an ungelernete Arbeitnehmer**

| | Betrieb zahlt < 7,50 € | | | Betrieb zahlt > 7,50 € | | |
|-----------------|------------------------|----------------------|---------------------|------------------------|----------------------|---------------------|
| | Befür- worter | keine Befürworter | Anzahl insgesamt | Befür- worter | keine Befürworter | Anzahl insgesamt |
| | in % | | | in % | | |
| Ostdeutschland | 43,5 | 56,5 | 61 | 62,6 | 37,3 | 27 |
| Westdeutschland | 59,2 | 40,8 | 72 | 62,5 | 37,5 | 117 |
| Deutschland | 56,1 | 43,9 | 133 | 62,5 | 37,5 | 144 |

Quelle: Ergebnisse der Unternehmensbefragung. – Die im Vergleich zur Gesamtstichprobe geringere Anzahl an Unternehmen entsteht dadurch, dass nicht alle Angaben zum gezahlten Lohn machten.

wohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland befürworten knapp 63% dieser Unternehmen einen Mindestlohn. Dies bedeutet, dass die befragten Unternehmen, die einen höheren durchschnittlichen Stundenlohn zahlen, die gleiche Einstellung zum Mindestlohn haben, unabhängig von ihrem Standort.

Bei der Frage nach der Einschätzung zu einem Mindestlohn von 7,50 € verstärkt sich dieses Bild (Tabelle 21). In den befragten Branchen halten insgesamt knapp 32% der Unternehmen, die einen durchschnittlichen Stundenlohn von unter 7,50 € zahlen, einen Mindestlohn von 7,50 € für zu hoch. Innerhalb dieser Gruppe sind 56% der Meinung, ein Mindestlohn in dieser Höhe sei angemessen, 12% halten dies für zu niedrig. Bei den Unternehmen, die durchschnittlich mehr als 7,50 € pro Stunde zahlen, ist der Anteil jener, die einen solchen Mindestlohn für zu hoch halten, mit 15% wesentlich geringer. Der Anteil der Unternehmen, die einen Mindestlohn von 7,50 € für angemessen halten, liegt etwas höher als bei den Unternehmen mit niedrigerem Durchschnittslohn. Jedoch hält ein knappes Viertel dieser Unternehmen einen solchen Mindestlohn für zu niedrig.

Betrachtet man diese Fragestellung getrennt für Ost- und Westdeutschland, ergibt sich ein ähnliches Bild. Allerdings ist der Anteil der Unternehmen in Ostdeutschland, die einen Mindestlohn von 7,50 € für zu hoch halten, auch bei den Unternehmen, die einen durchschnittlichen Lohn von über 7,50 € zahlen, höher, als der Anteil jener Unternehmen, die einen solchen Mindestlohn für zu niedrig halten. In Ostdeutschland ist zudem die Diskrepanz zwischen den beiden Unternehmensgruppen beim Anteil der Unternehmen, die einen Mindestlohn von 7,50 € für zu niedrig halten, erheblich. Bei den Unternehmen, die im Schnitt einen Lohn von mehr als 7,50 € zahlen, ist dieser Anteil in Ostdeutschland sogar höher als in Westdeutschland.

Die Aussagen von Unternehmen dazu, wie sie auf die Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 7,50 € reagieren würden, hängen ebenso stark vom

Tabelle 21

Einschätzungen zu einem Mindestlohn von 7,50 € in Abhängigkeit von der Höhe der Lohnzahlungen an ungelernete Arbeitnehmer

| | Betrieb zahlt < 7,50 € | | | | Betrieb zahlt > 7,50 € | | | |
|-------------|------------------------|-----------------|---------------|--------|------------------------|-----------------|---------------|--------|
| | zu hoch | ange- messen | zu niedrig | Anzahl | zu hoch | ange- messen | zu niedrig | Anzahl |
| | in % | | | | in % | | | |
| Ost | 46,6 | 46,0 | 7,3 | 61 | 29,0 | 45,5 | 25,5 | 27 |
| West | 28,2 | 58,2 | 13,5 | 72 | 12,3 | 66,9 | 20,8 | 118 |
| Deutschland | 31,6 | 56,0 | 12,4 | 133 | 15,5 | 62,8 | 21,7 | 145 |

Quelle: Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

durchschnittlichen Lohnniveau des jeweiligen Unternehmens ab. Deutschlandweit geben bei den Unternehmen, die im Schnitt weniger als 7,50 € pro Stunde zahlen, 34% an, dass sie Entlassungen vornehmen würden. 61% erwarten keine Veränderung. Bei den Unternehmen mit einem höheren Durchschnittslohn rechnen nur 13% mit Entlassungen, 81% mit keiner Veränderung der Beschäftigung. Auch hier ergeben sich wieder relativ große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland geben 55% der Unternehmen mit dem niedrigen Durchschnittslohn (< 7,50 €) an, voraussichtlich Arbeitnehmer zu entlassen, bei den Unternehmen mit einem höheren Durchschnittslohn sind es 37%. In Westdeutschland liegen die entsprechenden Anteile deutlich darunter, bei 29% bzw. 7%. In beiden Landesteilen hat das gezahlte Lohnniveau einen signifikanten Einfluss auf die voraussichtlichen Unternehmensreaktionen.

5. Zusammenfassung und Fazit

Derzeit wird in Deutschland eine kontroverse Debatte über die Einführung von Mindestlöhnen geführt. Dabei werden sowohl von Mindestlohnbefürwortern und -gegnern Argumente zu den Arbeitsmarktwirkungen von Lohnuntergrenzen vorgebracht, für die zumindest für Deutschland bisher keine ausreichende empirische Evidenz vorliegt. Vor dem Hintergrund einer Einordnung in den Status Quo der theoretischen und empirischen Erkenntnis liefert unser Beitrag neue Ergebnisse für Deutschland in zwei Analyseschritten. Im ersten Schritt werden die Beschäftigungswirkungen von staatlichen Lohnuntergrenzen für unterschiedliche Qualifikationsgruppen im Rahmen eines strukturellen Arbeitsnachfragemodells geschätzt und auf Basis dieser Schätzergebnisse die fiskalischen Effekte eines Mindestlohns berechnet. Die Ergebnisse dieser empirischen Analyse werden in einem zweiten Schritt anhand von Ergebnissen einer eigenen Befragung von Unternehmen auf ihre Plausibilität überprüft und durch regionale und branchenbezogene Informationen ergänzt.

Aus theoretischer Sicht hängen die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen von der Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt ab. Konkurrieren Unternehmer um Arbeitskräfte, hat ein Mindestlohn bestenfalls keinen Effekt auf die Beschäftigung, dürfte jedoch im wahrscheinlichsten Fall einen Beschäftigungsrückgang zur Folge haben. Haben Unternehmer monopsonistische Marktmacht, d.h. können sie aufgrund regionaler Marktdominanz oder aufgrund unvollkommener Mobilität der Arbeitskräfte einen Lohn unterhalb des markträumenden Lohns durchsetzen, können moderate Mindestlöhne zu einer Erhöhung der Beschäftigung führen. Für die derzeitige Diskussion liegt damit die zentrale Frage darin, ob der deutsche Arbeitsmarkt eher als vollkommener oder eher als monopsonistischer Markt beschrieben werden kann. Leider lässt sich diese Frage nicht pauschal beantworten, da sich die wettbewerbliche Situation auf dem Arbeitsmarkt einerseits für unterschiedliche Regionen und Sektoren sowie für Beschäftigte mit unterschiedlichem Qualifikationsniveau unterscheiden kann und sich andererseits die bestehende Situation über den steigenden internationalen Wettbewerb, den technischen Fortschritt und den Marktein- bzw. -austritt von Unternehmen sehr schnell ändern kann.

Hinsichtlich der empirischen Evidenz müssen zwei zentrale empirische Strategien zur Abschätzung der Beschäftigungseffekte von staatlichen Lohnuntergrenzen unterschieden werden. Die „traditionelle“ empirische Vorgehensweise versucht, mittels der Schätzung von Arbeitsnachfragefunktionen die technisch-organisatorischen Produktionsbeziehungen der Produktionsfaktoren zu schätzen, wobei hierbei zumeist verschiedene Qualifikationsgruppen von Beschäftigten unterschieden werden. Auf Basis der Ergebnisse dieser Schätzungen werden dann mit Hilfe von Simulationsrechnungen die Beschäftigungseffekte der Einführung bzw. Erhöhung von Mindestlöhnen quantifiziert. Diese empirische Strategie beruht auf zwei zentralen Identifikationsannahmen. Zum einen muss die Annahme getroffen werden, dass die von staatlichen Lohnuntergrenzen betroffenen Arbeitnehmer von allen anderen Arbeitnehmern unterschieden werden können. Zum zweiten geht diese Vorgehensweise von wettbewerblichen Strukturen auf dem Arbeitsmarkt aus. Werden diese Annahmen verletzt, können die Ergebnisse verzerrt sein und dadurch ihre interne Validität einbüßen. Die Vorteile dieser Strategie sind jedoch, dass sich die Ergebnisse mit vergleichsweise geringen Einschränkungen auf andere Kontexte (Länder) übertragen lassen und auch die langfristigen Folgen des Mindestlohns aufgezeigt werden können.

Neuere empirische Analysen der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen verwenden zumeist einen „quasi-experimentellen Ansatz“ als Identifikationsstrategie. Diese Studien versuchen, so gut wie möglich ein „ideales“ Zufallsexperiment nachzustellen. Der wichtigste Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass er mit vergleichsweise realistischen Identifikationsannahmen aus-

kommt und damit am ehesten den kausalen Effekt von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung identifiziert. Der Nachteil dieser Strategie liegt darin, dass die Ergebnisse nicht auf andere Situationen, Zeitpunkte und institutionelle Rahmenbedingungen übertragen werden können. Quasi-experimentelle Studien sind also nicht extern valide. Zudem können sie nur die kurzfristigen Effekte von Mindestlöhnen abbilden.

Die bislang vorliegende empirische Evidenz zeigt, dass die überwiegende Mehrzahl von Studien negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen findet, wobei sich erhebliche Unterschiede für die zwei diskutierten empirischen Strategien zeigen. Studien, die auf dem „quasi-experimentellen“ Ansatz beruhen, finden in 18% der Fälle signifikant positive, in 39% der Fälle negative und in 42% der Fälle keine signifikanten Beschäftigungseffekte. Studien auf Basis der traditionellen empirischen Strategie finden hingegen nur in 5% der Fälle signifikant positive und in 33% der Fälle keine signifikanten Effekte, während mehr als 61% dieser Studien signifikant negative Beschäftigungseffekte ausweisen.

Die von uns in der vorliegenden Studie auf Basis von ökonomisch geschätzten Arbeitsnachfrageelastizitäten ermittelten Effekte bestätigen diese internationale Evidenz. Nach unseren Schätzergebnissen würde die Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € zu einer Verringerung der Beschäftigung in Höhe von knapp 1 Mill. Arbeitsplätzen in West- und mehr als 220 000 Beschäftigungsverhältnissen in Ostdeutschland führen. Diese Gesamteffekte resultieren insbesondere aus Beschäftigungsverlusten bei geringfügig Beschäftigten sowie gering- und mittelqualifizierten Vollzeitbeschäftigten. Hochqualifizierte in Westdeutschland würden von der Einführung eines Mindestlohns aufgrund der Substitutionsbeziehung zu diesen Beschäftigungsgruppen profitieren.

Auch für die öffentlichen Haushalte würde die Einführung von Mindestlöhnen zu erheblichen Belastungen führen. Dieses Ergebnis beruht auf den fiskalischen Folgen der im ersten Schritt geschätzten Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns. Berücksichtigt wurden Effekte auf die Einnahmen aus Individualsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie auf Unternehmenssteuern und auf die Ausgaben für Lohnersatzleistungen, Grundsicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, inklusive der Ausgaben für gering Verdienende, die ihr Erwerbseinkommen aufstocken. Bei einem Mindestlohn von 7,50 € würden sich die damit verbundenen fiskalischen Belastungen auf etwa 9 Mrd. € summieren. Dabei kommt es aufgrund der mit dem Mindestlohn verbundenen Lohnerhöhungen zu Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag sowie zu geringeren Ausgaben für Geringverdiener, deren Einkommen über staatliche Transfers aufgestockt werden. Diese Einnahmen werden jedoch aufgrund der mit dem Mindestlohn ansteigen-

den Arbeitslosigkeit durch Mehrausgaben für ALG I und ALG II sowie durch geringere Einnahmen aus Unternehmenssteuern überkompensiert.

Diese ökonomischen Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten werden durch die von uns im zweiten Schritt durchgeführte Unternehmensbefragung zum Thema Mindestlohn tendenziell bestätigt. Dabei zeichnet die Auswertung der Befragung ein bemerkenswertes Bild der Einschätzung und der potenziellen Auswirkung von Mindestlohnregelungen in Deutschland. Die relevanten Trennlinien verlaufen hier zum einen zwischen den Branchen, zum anderen insbesondere aber zwischen Ost- und Westdeutschland.

Während sowohl im Osten als auch im Westen ein nennenswerter Anteil der Betriebe die grundsätzliche Idee von Mindestlöhnen befürwortet und auch jeweils ein gewisser Anteil eine Lohnuntergrenze von 7,50 € für angemessen hielt, wären die erwarteten Auswirkungen auf die Beschäftigung im eigenen Betrieb spürbar bis massiv negativ. Es scheint, dass die „philosophische“ Einschätzung von Mindestlöhnen durch die Befragten häufig von der konkreten Bedeutung für das eigene Unternehmen losgelöst ist.

Zunächst ist festzuhalten, dass über alle Branchen hinweg das Lohnniveau ungelernter Arbeitnehmer in Westdeutschland knapp 30% über dem in Ostdeutschland liegt, bei gelernten Arbeitnehmern sogar 40% darüber. Somit kann es nicht überraschen, dass von einer einheitlichen Lohnuntergrenze differenzielle Effekte ausgehen. Ein Mindestlohn von 7,50 € würde für 60 bis 75% der ostdeutschen Betriebe in den Branchen Friseurhandwerk, Floristik und Wachgewerbe bedeuten, dass sie Beschäftigte entlassen müssten. Dies sind fundamental negative Auswirkungen. Auch wenn sich dieses Bild in gesamtdeutscher Perspektive etwas relativiert, rechnen doch auch hier deutlich mehr Betriebe bei Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € mit einem Beschäftigungsrückgang als mit einem Zuwachs in ihrem Unternehmen. Der erwartete Beschäftigungsrückgang erscheint realistisch, hat doch das RWI Essen in einer vor Kurzem durchgeführten Untersuchung zum Mindestlohn im Bereich Briefdienstleistungen festgestellt, dass der zum 1. Januar 2008 eingeführte Post-Mindestlohn bereits kurzfristig zu einem Beschäftigungsverlust von 5% geführt hat (RWI Essen 2008).

Darüber hinaus zeigt unsere Befragung, dass die Höhe des bisher gezahlten Lohns einen signifikanten Einfluss auf die Einstellung des Betriebs zum Mindestlohn sowie auf die erwarteten Auswirkungen einer möglichen Einführung eines Mindestlohns hat. Betriebe, die bereits über 7,50 € Stundenlohn zahlen, befürworten mit höherer Wahrscheinlichkeit einen Mindestlohn und rechnen seltener mit Entlassungen als Betriebe, die unter 7,50 € pro Stunde entlohnen. Dies könnte für erstere durchaus mit der erhofften Ausschaltung einer (derzeit noch) kostengünstigeren Konkurrenz zusammenhängen.

Die Ergebnisse unserer Analysen zeigen insgesamt, dass die Einführung eines Mindestlohns in Deutschland mit erheblichen Beschäftigungsverlusten und einer großen Belastung der öffentlichen Haushalte verbunden wäre. Da darüber hinaus die Arbeitsplatzverluste gerade der geringqualifizierten Beschäftigten nahelegen, dass ein Mindestlohn auch kein geeignetes Instrument der Armutsbekämpfung ist (ein Ergebnis, das ein aktueller Beitrag von Müller/Steiner (2008) unter der Annahme gleichbleibender Beschäftigung ebenso ermittelt), raten wir auf Basis der vorliegenden Studie von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ab.

Literatur

- Brown, C. (1999), Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income. In O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics* 3B, 2101–2163. Amsterdam et al.: Elsevier.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2006a), *Die Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit*. Berichtsmonat November 2006. Internet: www.statistik.arbeitsagentur.de
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2006b), *Ausgaben für Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch*. Berichtsmonat November 2006. Internet: www.statistik.arbeitsagentur.de
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2006c), *Aktuelle Daten aus der Grundsicherung*. Mai 2006. Internet: www.statistik.arbeitsagentur.de
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2007a), *Leistungen nach dem SGB III*. Berichtsmonat Dezember 2007. Internet: www.statistik.arbeitsagentur.de
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2007b), *Grundsicherung für Arbeitssuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit*. August 2007. Internet: www.statistik.arbeitsagentur.de
- Card, D. and A.B. Krueger (1994), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review* 84: 772–793.
- Fitzenberger, B. und W. Franz (2001) Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für den Weg zu mehr Beschäftigung. In W. Franz, H. Hesse, H.J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende*. Tübingen: Mohr-Siebeck, 3–42.
- Fronde! M. and Ch.M. Schmidt (2006), The Empirical Assessment of Technology Differences: Comparing the Comparable. *Review of Economics and Statistics* 88(1): 186–192.
- Hamermesh, D.S. (1993), *Labor Demand*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haucap, J. und C. Wey (2008), Erosion des Flächentarifsystems macht eine Wettbewerbsaufsicht auf dem Arbeitsmarkt notwendig. *DIW-Wochenbericht* 75 (6): 61–65.
- Jacobi, L. and S. Schaffner (2008), *Substitutability of Regular Employment by Marginal Employment – A Heterogeneous Labour Demand Approach for Germany*. Mimeo, RWI Essen.

- Kalina, T. und C. Weinkopf (2006), Ein gesetzlicher Mindestlohn für Deutschland?! Modellrechnungen für Stundenlöhne zwischen 5,00 und 7,50 € – und wie ist es bei den anderen? IAT-Report 2006-06. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.
- Kluve, J. und Ch.M. Schmidt (2008), Mindestlöhne ohne Reue – eine aussichtsreiche Option für Deutschland? Gastbeitrag für www.handelsblatt.com.
- König, M. und J. Möller (2007), Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. IAB Discussion Paper 30/2007. Nürnberg.
- Müller, K.U. and V. Steiner (2008), Would a legal minimum wage reduce poverty? A microsimulation study for Germany. DIW Discussion Paper 790. Berlin.
- Neumark, D. and W. Wascher (2007), Minimum Wages and Employment. *Foundations and Trends in Microeconomics* 2.2007, 1/2. Boston, MA, et al.: Now, 1–154.
- Ragnitz, J. und M. Thum (2007), Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnsektors. Ifo Dresden berichtet 3/2007. Dresden, 36–39.
- RWI Essen (2008), Auswirkungen der Einführung des Postmindestlohns – Befragung von Unternehmen der Branche Briefdienstleistungen. Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. RWI : Projektberichte. Essen.