

Regionale und qualifikationsspezifische Auswirkungen des Mindestlohns Folgenabschätzung und Korrekturbedarf

Prof. Dr. Andreas Knabe, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und CESifo

Prof. Dr. Ronnie Schöb, Freie Universität Berlin, CESifo und ifo Dresden

Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Berlin, 15. Dezember 2014*

1. Einleitung

Ab dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein allgemein verbindlicher Mindestlohn in Höhe von brutto 8,50 Euro je Zeitstunde. Nach Ansicht der Verfechter des Mindestlohns soll die Einführung einer gesetzlichen Lohnuntergrenze sicherstellen, dass Vollzeitbeschäftigte in der Lage sind, aus eigener Kraft und ohne auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen zu sein, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass die Einführung des Mindestlohns keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen der Betroffenen haben wird.

In diesem Gutachten werden wir im zweiten Kapitel eine Bestandsaufnahme der aktuellen Situation am deutschen Arbeitsmarkt sowie seiner Entwicklung in den letzten Jahren durchführen. Dabei zeigt sich, dass der Arbeitsmarkt seit 2005 eine sehr positive Entwicklung genommen hat. Die Arbeitslosigkeit ist gesunken, die Beschäftigung hat zugenommen. Auch wenn es zu einer weiteren Öffnung der Lohnschere innerhalb der Arbeitnehmerschaft gekommen ist, hat der Abbau der Arbeitslosigkeit dazu beigetragen, dass die Einkommensungleichheit insgesamt nicht angestiegen ist. Aus der Beschreibung der Lage, in der sich der Arbeitsmarkt in Deutschland befindet, lässt sich somit nicht unmittelbar die Notwendigkeit der Einführung eines Mindestlohns ableiten. Aufbauend auf der Bestandsaufnahme wird dann im dritten Abschnitt im Rahmen einer regional und nach beruflichen Qualifikationen differenzierten Analyse untersucht, welche Gruppen auf dem

* Dies ist eine leicht überarbeitete Fassung des am 1. Dezember 2014 veröffentlichten Gutachtens. Die Überarbeitung betrifft die Zuordnung Berlins zu den neuen bzw. alten Bundesländern. In dieser Fassung des Gutachtens wird Berlin, soweit nichts anderes angegeben ist, den alten Bundesländern bzw. Westdeutschland (die Begriffe werden in diesem Gutachten synonym verwendet) zugeordnet. Wir folgen damit dem Vorgehen der regional aggregierten Verdienststrukturerhebung, auf der die in diesem Gutachten berechneten Beschäftigungseffekte beruhen. In Tabelle 3.1 wurden fehlerhafte Angaben korrigiert. Die prognostizierten Beschäftigungseffekte sind davon nicht berührt.

Arbeitsmarkt in welchem Umfang von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen sind. Mit Hilfe eines Simulationsmodells wird dann analysiert, in welchem Ausmaß diese Gruppen von Beschäftigungsverlusten bedroht sind. Wie sich zeigen wird, gefährdet der Mindestlohn die in den letzten Jahren erreichten arbeitsmarktpolitischen Erfolge, sodass damit zu rechnen ist, dass die Politik schon bald den Mindestlohn mit korrigierenden Maßnahmen flankieren wird. Im vierten Abschnitt werden einige dieser Maßnahmen, wie die Übernahme des französischen Modells der Arbeitgeberlohnsubventionen und die Erweiterung von Ausnahmeregelungen auf weitere Personengruppen, auf die regionalen und qualifikationsspezifischen Beschäftigungsmöglichkeiten hin untersucht.

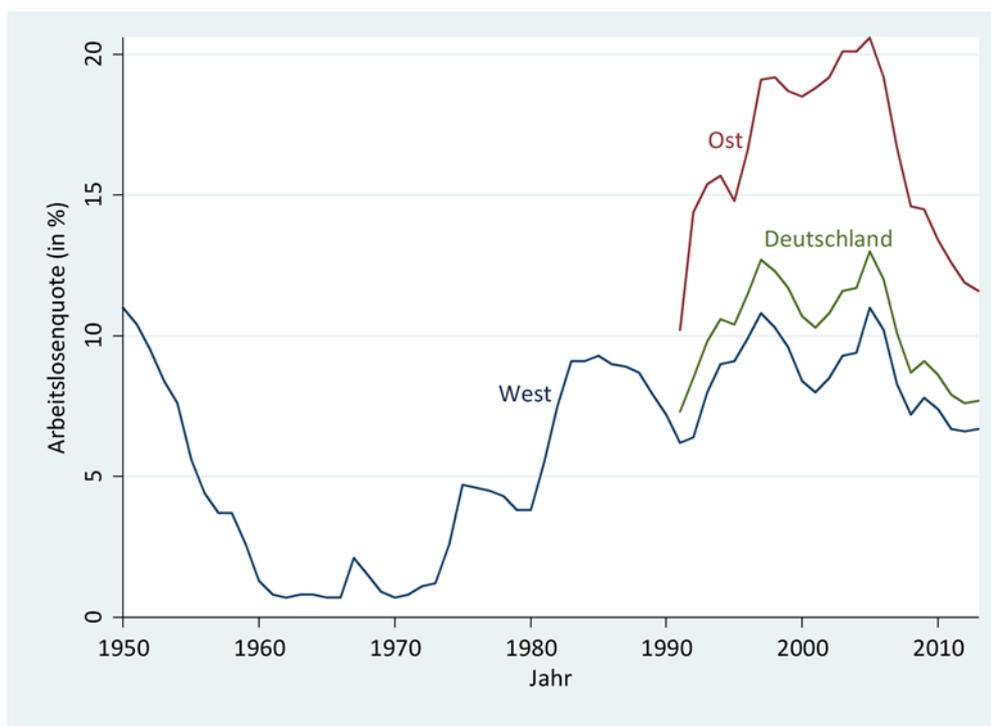
2. Bestandsaufnahme

In diesem Abschnitt wird gezeigt, wie sich der Arbeitsmarkt in Deutschland in den letzten Jahren entwickelt hat. Der erste Abschnitt beleuchtet die jüngere Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes, differenziert nach Regionen und nach unterschiedlichen Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Wie sich zeigt, geht der seit 2005 beobachtbare Abbau der Arbeitslosigkeit mit dem Aufbau neuer Arbeitsplätze einher. Im zweiten Abschnitt werden kurz die Ursachen für diese Entwicklung beschrieben. Im dritten Abschnitt wird dann untersucht, inwieweit der Beschäftigungserfolg der letzten Jahre durch zunehmende Einkommensungleichheit und ein Anwachsen des Niedriglohnssektors erkauft wurde. Unsere statistischen Auswertungen zeigen, dass sich hierfür keine belastbaren Hinweise finden lassen, sondern dass im Gegenteil die in den vorangegangenen Zeiträumen festzustellende Zunahme von Ungleichheiten seit 2005 gestoppt wurde.

2.1 Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Vom „kranken Mann“ zum „Beschäftigungswunder“

Bis in die Mitte des letzten Jahrzehnts hinein galt Deutschland als der „kranke Mann Europas“ (z. B. Economist 2004). Abbildung 2.1 zeigt die zunehmende Schwäche der deutschen Wirtschaft anhand der langfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland (bis 1989 Bundesrepublik Deutschland). Während die Arbeitslosenquoten in den 1960er Jahren unter einem Prozent lagen und damit nahezu buchstäblich Vollbeschäftigung herrschte, stiegen diese seit den 1970er Jahren in jeder wirtschaftlichen Schwächephase stark an, gingen aber in den darauffolgenden Erholungsphasen nur wenig zurück. Dieser Prozess des stufenweisen Anstiegs der Arbeitslosigkeit erreichte seinen Höhepunkt im Jahr 2005, als 13,0 Prozent aller abhängigen zivilen Erwerbspersonen arbeitslos waren. Seit 2005 zeigt sich eine beeindruckende Trendumkehr. Die Arbeitslosenquoten sind seitdem stark gesunken. Im Oktober 2014 betrug die Arbeitslosenquote deutschlandweit 7,0 Prozent aller abhängigen zivilen Erwerbspersonen bzw. 6,3 Prozent aller zivilen Erwerbspersonen und lag damit sogar unter dem Niveau von 1992.

Abbildung 2.1: Arbeitslosigkeit in Deutschland (1950–2013)

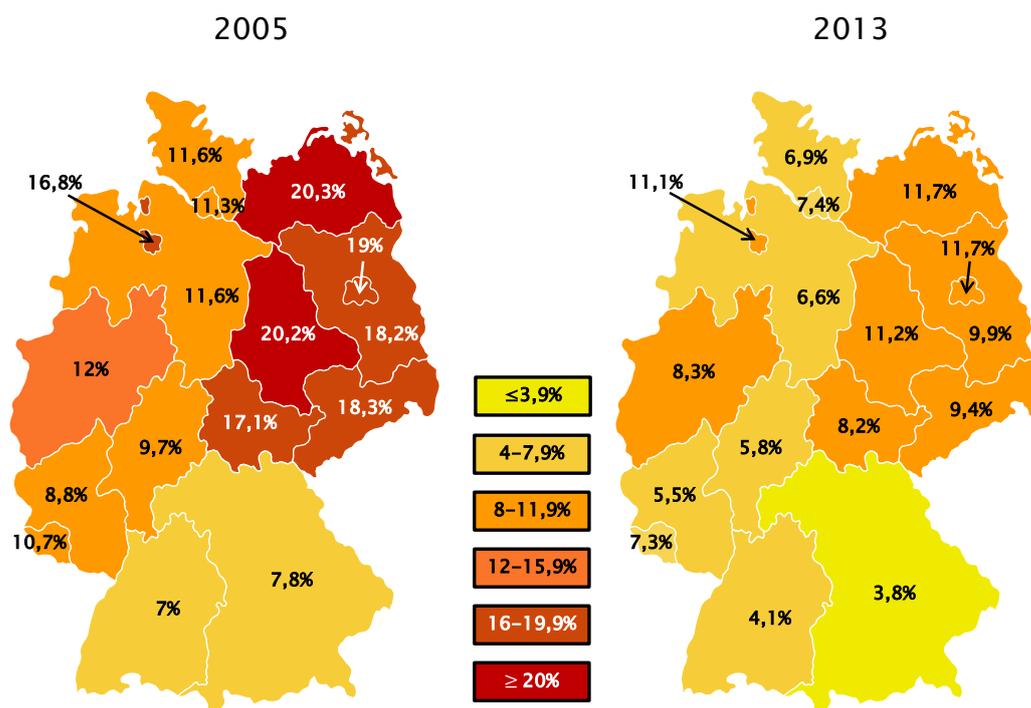


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014b, Tabellen 1.1 und 2.1.1)

Hinweis: In der Abbildung ist die Arbeitslosenquote bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen dargestellt. Berlin ist Ostdeutschland zugeordnet.

Die einzelnen Bundesländer sind unterschiedlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Während die Arbeitslosigkeit im süddeutschen Raum relativ niedrig ist, ist sie in den neuen Bundesländern immer noch vergleichsweise hoch (Abbildung 2.2). Allerdings ist auch gut zu erkennen, dass es in allen Bundesländern seit 2005 zu einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit gekommen ist. So ist in Bayern, dem Bundesland mit der niedrigsten Arbeitslosenquote im Jahr 2013, die Quote von 7,8 Prozent im Jahr 2005 auf 3,8 Prozent gesunken. In Mecklenburg-Vorpommern und Berlin, den Ländern mit der höchsten Arbeitslosenquote im Jahr 2013, ist die Quote im gleichen Zeitraum von 20,3 bzw. 19,0 Prozent auf jeweils 11,7 Prozent gesunken.

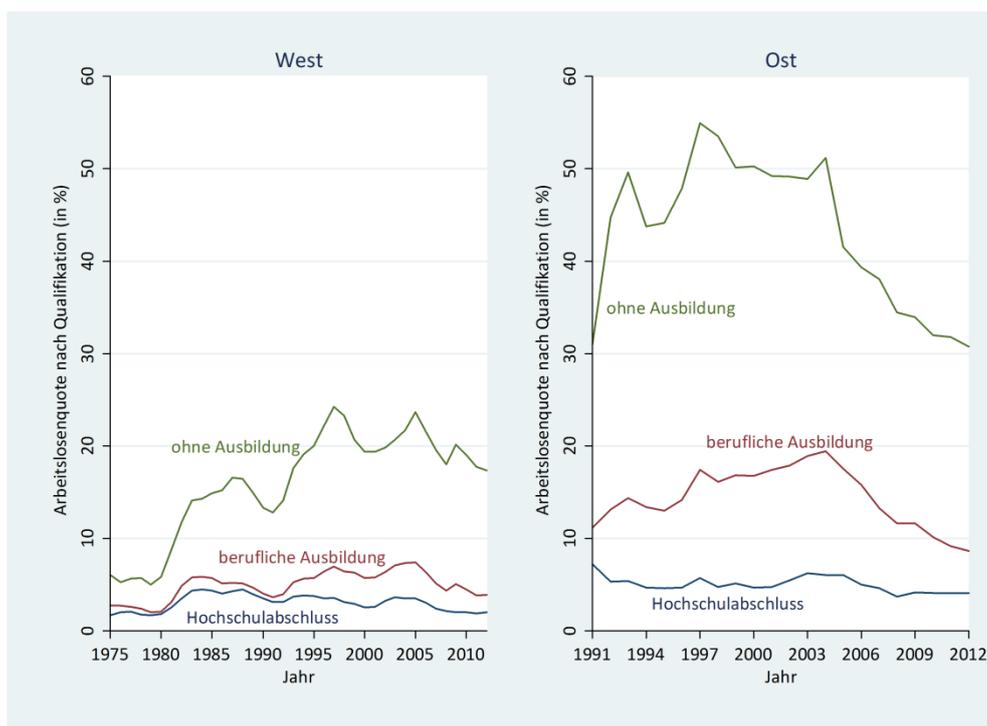
Abbildung 2.2: Arbeitslosigkeit in den Bundesländern, Vergleich 2005 und 2013



Quelle: Statistisches Bundesamt (2014b)

Eine differenzierte Betrachtung des Arbeitslosigkeitsrisikos in Abhängigkeit der erreichten beruflichen Qualifikation zeigt, dass gering qualifizierte Arbeitnehmer am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen sind (Abbildung 2.3). Im Jahr 1975 lag die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsabschluss in den alten Bundesländern noch bei 6,1 Prozent und damit 2,2-mal höher als die von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung. Bis zum Jahr 2005 stieg die Quote auf 23,7 Prozent (3,2-mal die Quote von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung). In den neuen Bundesländern lag die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung 2005 sogar bei 41,5 Prozent (2,4-mal höher als die Arbeitslosenrate für Personen mit Berufsausbildung). Die positive Beschäftigungsentwicklung am deutschen Arbeitsmarkt ab 2005 hat sich jedoch auch positiv auf die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten ausgewirkt, jedoch nicht im gleichen Ausmaß wie bei den anderen Qualifikationsgruppen. Die Arbeitslosenquoten von Personen ohne Berufsausbildung sind bis 2012 auf 17,3 Prozent in den alten und 30,8 Prozent in den neuen Ländern gesunken, aber das Verhältnis zu den Arbeitslosenquoten von Personen mit Berufsausbildung ist auf das 4,4-fache in den alten bzw. das 3,5-fache in den neuen Ländern gestiegen.

Abbildung 2.3: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten



Quelle: IAB (2013)

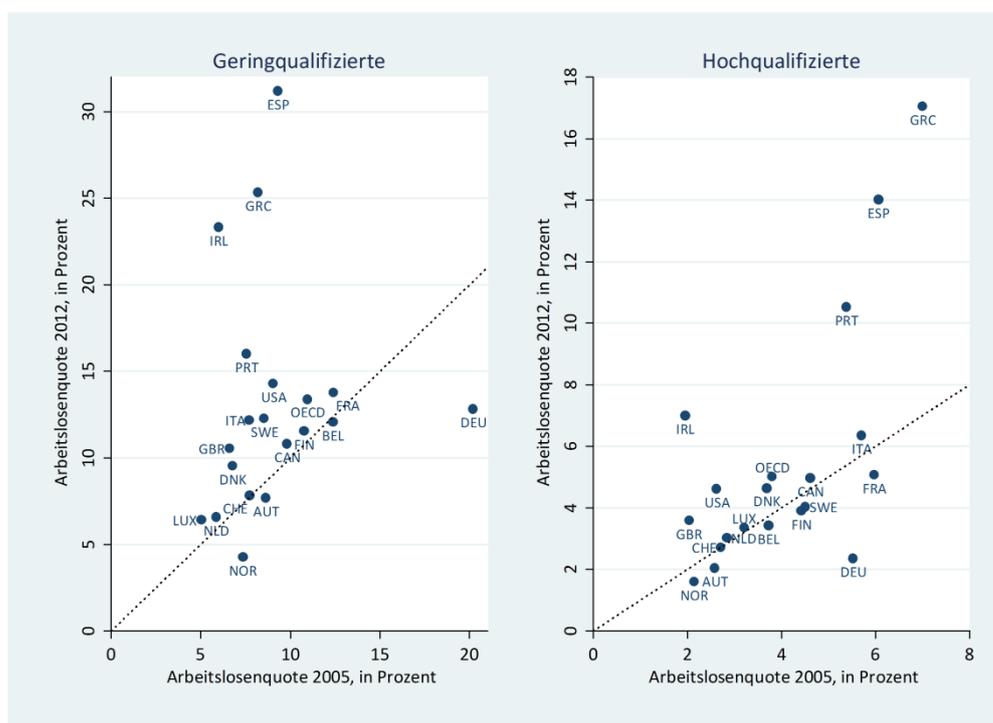
Anmerkungen: Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen mit gleicher Ausbildung (ohne Auszubildende). Bis 2004 werden die ehemaligen West- bzw. Ostteile Berlins zu West- bzw. Ostdeutschland zugeordnet. Ab 2004 wird Berlin insgesamt zu Ostdeutschland gezählt.

Der Abbau der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter, der in Deutschland seit 2005 gelungen ist, ist auch im internationalen Vergleich bemerkenswert. Abbildung 2.4 vergleicht die Arbeitslosenquoten zwischen den Jahren 2005 und 2013 für ausgewählte OECD-Länder. Im linken Diagramm sind die Quoten für Geringqualifizierte, im rechten für Hochqualifizierte abgebildet. Die Daten sind in Form einer Punktwolke dargestellt, bei der jeder Punkt ein einzelnes Land repräsentiert. Die gestrichelte 45-Grad-Linie stellt die Positionen im Diagramm dar, bei denen sich die Arbeitslosenquote zwischen 2005 und 2012 nicht verändert hätte. In Ländern, die über dieser Linie liegen, ist die Arbeitslosenquote im betreffenden Zeitraum gestiegen, in Ländern, die darunter liegen, ist sie gefallen.

Deutschland hat bei beiden Qualifikationsgruppen Beschäftigungserfolge vorzuweisen, und es zeigt sich im Vergleich als das Land, das am weitesten unterhalb der 45-Grad-Linie liegt und somit die Arbeitslosenquoten beider Gruppen am stärksten reduzieren konnte. Bei den Geringqualifizierten wies Deutschland 2005 mit 20,2 Prozent noch die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote auf, 2012 lag Deutschland mit 12,8 Prozent bereits unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder. Einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in beiden Gruppen gab es in den Ländern, die am stärksten von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen waren: Griechenland, Spanien, Portugal und Irland. In den meisten anderen Ländern haben sich die Arbeitslosenquoten für die Hochqualifizierten zwischen 2005 und 2012 nur wenig verändert.

Die Punkte liegen jeweils vergleichsweise dicht an der 45-Grad-Linie. Bei den Geringqualifizierten ist es hingegen nur sehr wenigen Ländern gelungen, die Arbeitslosenquote zu senken. Die meisten Länder liegen oberhalb der 45-Grad-Linie. Abbildung 2.4 macht deutlich, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht auf allgemeine internationale Trends zurückgeführt werden kann, sondern im Gegenteil entgegen internationaler Entwicklungen stattgefunden hat. Das gilt im besonderen Maße für die Gruppe der Geringqualifizierten, bei denen Deutschland 2005 besonders schlecht abgeschlossen hat.

Abbildung 2.4: Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich



Quelle: OECD (2014b, 2007)

Hinweis: Es werden international vergleichbare Arbeitslosenquoten nach ILO-Standard abgebildet. Die Gruppe der Geringqualifizierten umfasst alle Personen ohne abgeschlossene höhere Sekundarbildung (in Deutschland sind das Personen, die weder das Abitur noch eine abgeschlossene Berufsausbildung besitzen). Zur Gruppe der Hochqualifizierten zählen Personen, die einen tertiären Bildungsabschluss (z. B. Meister/Techniker, Fachhochschul- oder Universitätsabschluss) erworben haben. In der Abbildung werden alle westeuropäischen und nordamerikanischen OECD-Mitglieder abgebildet. Der Punkt „OECD“ stellt den Durchschnitt aller OECD-Mitgliedsländer dar.

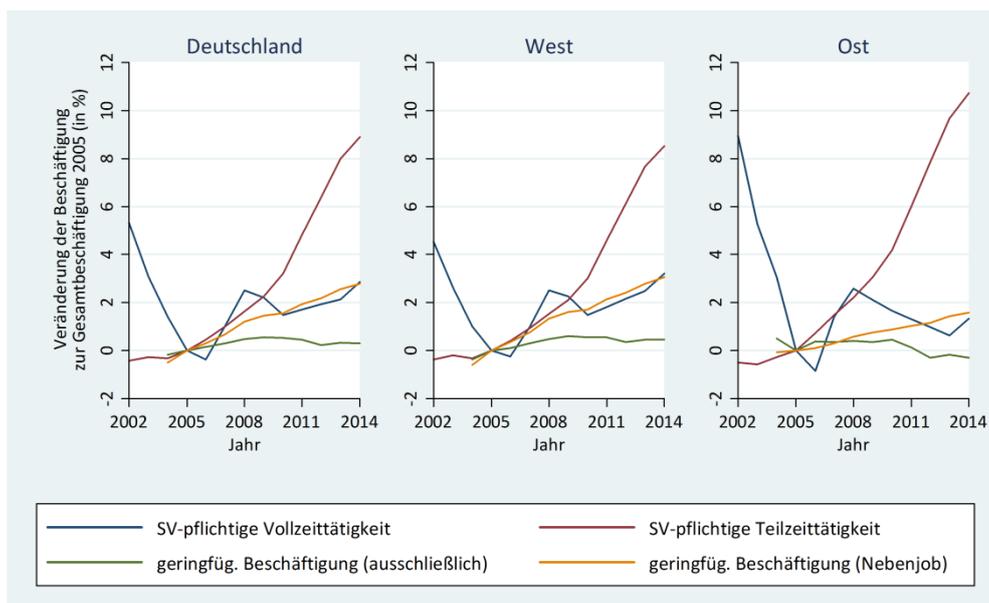
Der Abbau der Arbeitslosigkeit ging einher mit der Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse. Statistische Effekte, wie z.B. die Änderungen in der offiziellen Definition von Arbeitslosigkeit oder das Verschieben von Arbeitslosen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, spielten für den Rückgang der Arbeitslosigkeit keine Rolle. Das zeigt sich nicht zuletzt an der Entwicklung der Unterbeschäftigungsquote.¹

¹ Das Konzept der Unterbeschäftigung umfasst neben den registrierten Arbeitslosen auch weitere Personen, die nicht als arbeitslos im Sinne des deutschen Sozialgesetzbuchs gelten, die sich aber in arbeitsmarktpolitischen

Zwischen Januar 2005 und Januar 2014 ist die Gesamtzahl der Unterbeschäftigten (ohne Berücksichtigung der Kurzarbeit) von 6,0 Millionen auf 3,8 Millionen gesunken und damit in diesem Zeitraum sogar stärker zurückgegangen als die offizielle Arbeitslosenzahl (Bundesagentur für Arbeit 2014a, Tab. UB_o_Kua_SB). Wie Abbildung 2.5 zeigt, sind zwischen 2005 und 2014 deutschlandweit 3,8 Millionen neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstanden. Dies ist hauptsächlich auf einen Anstieg der Zahl teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer zurückzuführen (+2,9 Millionen). Aber auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten ist nach einem starken Rückgang ab 2005 wieder um 922.000 angestiegen. Der Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entfällt zu über 90 Prozent auf die Gruppe der älteren Arbeitnehmer (älter als 50 Jahre). Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) haben hingegen kaum zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen. Die Zahl der Personen, die ausschließlich einen Minijob ausüben, ist zwischen 2005 und 2014 nur um 100.000 auf insgesamt 5,2 Millionen angestiegen. Allerdings ist die Zahl derjenigen, die einen Minijob zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit ausüben, in diesem Zeitraum um 900.000 auf insgesamt 2,4 Millionen gestiegen.

In den neuen Bundesländern ist die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung relativ zur Gesamtbeschäftigung 2005 stärker angestiegen als in den alten Bundesländern. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten war die Zahl in den neuen Ländern 2014 kleiner als 2005, bei den sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten war die Zahl 2014 zwar höher als 2005, weist aber immer noch einen deutlichen Rückstand zum Niveau des Jahres 2008 auf. Der Zuwachs an Beschäftigung in allen genannten Bereichen seit 2005 spiegelt sich auch im Arbeitsvolumen wider. Zwischen 2005 und 2013 ist das von den Arbeitnehmern geleistete Arbeitsvolumen um 5,6 Prozent von 46,2 Mrd. auf 48,8 Mrd. Stunden gestiegen (Statistisches Bundesamt 2014c).

Abbildung 2.5: Änderung der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse 2002–2014 (2005 = 0)

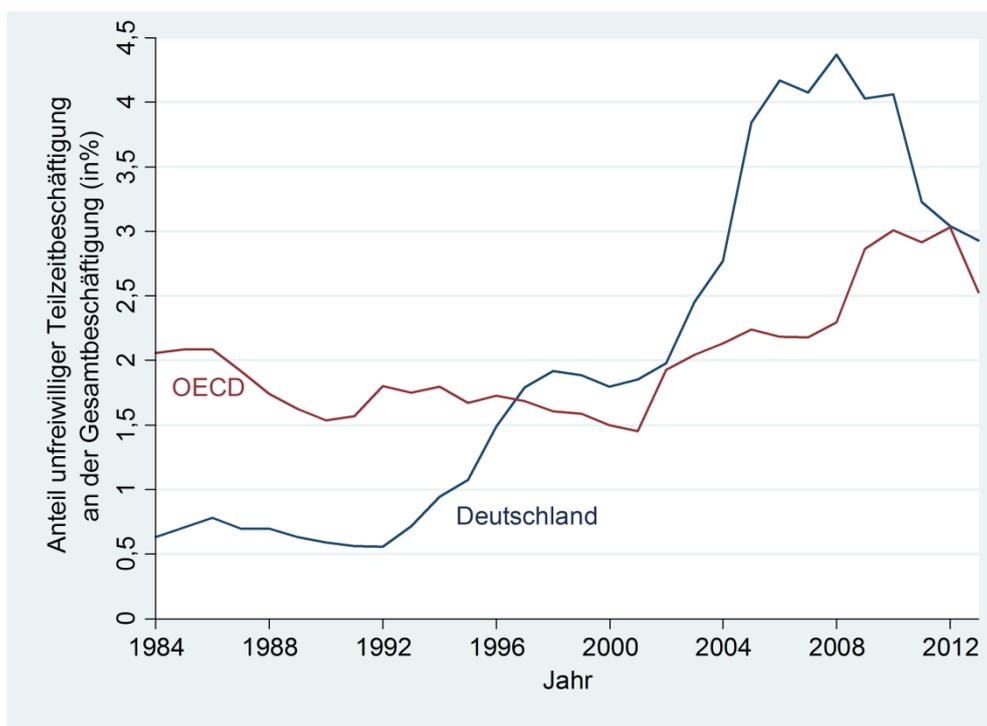


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014c)

Hinweis: Die Gesamtbeschäftigung umfasst alle sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer. Andere Beschäftigungsformen (z. B. Selbstständige und Beamte) sind nicht berücksichtigt. Die Angaben beziehen sich auf den März des jeweiligen Jahres. Berlin ist Ostdeutschland zugeordnet.

Auch wenn die Zunahme der Beschäftigung vor allem auf Teilzeitjobs zurückzuführen ist, scheint die Verschiebung der Beschäftigungsstruktur von Vollzeit- zu Teilzeittätigkeiten zumindest in den letzten Jahren den Wünschen der Arbeitnehmer zu entsprechen. In Deutschland wird jährlich im Mikrozensus erfragt, ob Teilzeitbeschäftigte nur deswegen für eine geringere Stundenzahl arbeiten, weil sie keinen Vollzeitjob finden konnten. Abbildung 2.6 stellt die Entwicklung der Zahl der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten dar. Zwischen 1984 und 2008 ist der Anteil dieser Gruppe an der Gesamtbeschäftigung im Trend deutlich angestiegen und lag im Jahr 1997 erstmalig über dem OECD-Durchschnitt. Im Jahr 2008 waren 4,4 Prozent aller Beschäftigten bzw. 20,1 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten in unfreiwilliger Teilzeit tätig. Seitdem ist dieser Anteil wieder gefallen, sodass zumindest für die letzten Jahre nicht festgestellt werden kann, dass ein wachsender Teil der Beschäftigten in Teilzeit tätig ist, obwohl eigentlich eine Vollzeittätigkeit gewünscht wird. Allerdings liegt der Anteil unfreiwilliger Teilzeit an allen Beschäftigten mit 2,9 Prozent immer noch über dem aktuellen OECD-Durchschnitt (2,2 Prozent). Der Anteil unfreiwilliger Teilzeit an der gesamten Teilzeitbeschäftigung ist allerdings in Deutschland mit 13,0 Prozent kleiner als im OECD-Durchschnitt (15,0 Prozent).

Abbildung 2.6: Unfreiwillige Teilzeitarbeit 1984–2013



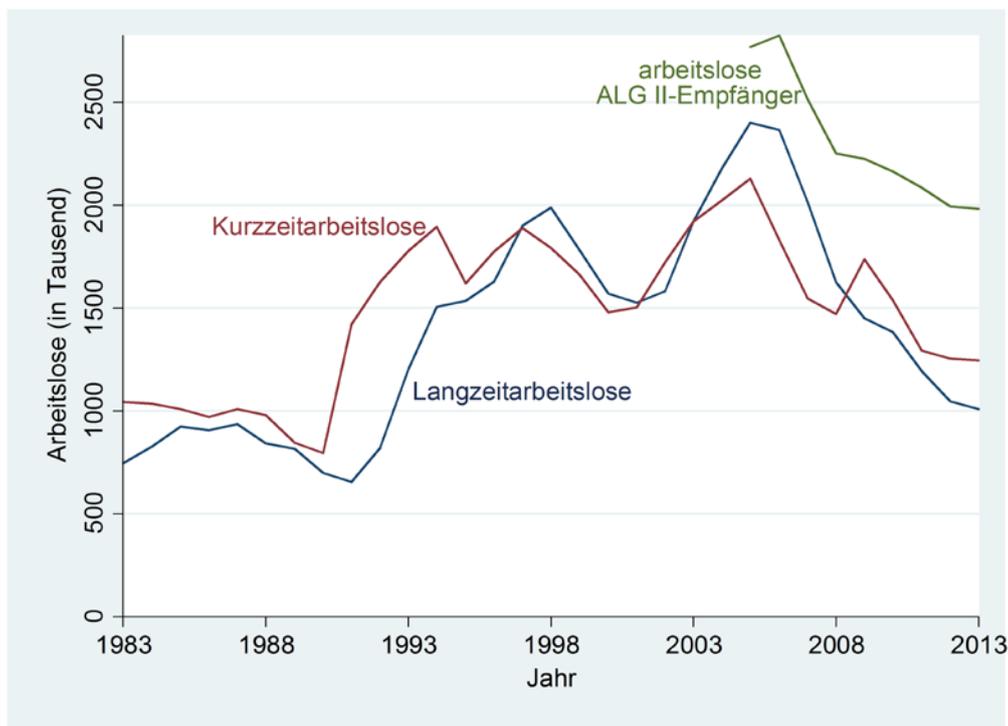
Quelle: OECD.Stat (2014a)

Vom Aufschwung am Arbeitsmarkt haben sowohl die Kurz- (weniger als ein Jahr arbeitslos) als auch die Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr arbeitslos) profitiert. Dabei haben sich, wie Abbildung 2.7 zeigt, die Zahl der Kurz- und Langzeitarbeitslosen im Zeitraum seit 1983 etwa gleichläufig über die Zeit entwickelt, wobei naturgemäß die Entwicklung der Zahl der Langzeitarbeitslosen der der Kurzzeitarbeitslosen mit etwas zeitlichem Abstand folgt. Während es bis Ende der 1990er Jahre in jedem Jahr weniger Lang- als Kurzzeitarbeitslose gab, stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen in den Folgejahren stärker als die der Kurzzeitarbeitslosen und erreichte ihren Höhepunkt bei 2,4 Millionen im Jahr 2005. Seit 2005 fiel die Zahl der Langzeitarbeitslosen allerdings schneller als die der Kurzzeitarbeitslosen. Im Jahr 2013 waren noch 1,0 Millionen Menschen von Langzeitarbeitslosigkeit, aber 1,2 Millionen von Kurzzeitarbeitslosigkeit betroffen.² Für die Jahre ab 2005 ist in Abbildung 2.7 zusätzlich die Kurve der arbeitslosen Empfänger von Arbeitslosengeld II (ALG II) eingezeichnet. Der Rückgang der Zahl der Langzeitarbeitslosen könnte dadurch zu stark ausfallen, dass ehemals Langzeitarbeitslose kurzzeitig in Beschäftigung kommen. Selbst wenn sie diese wieder verlieren, wird die danach folgende Arbeitslosigkeit als neue Kurzzeitarbeitslosigkeit gezählt. Diesen Personen wird es dadurch aber nicht gelingen, nicht mehr auf ALG II angewiesen zu sein. Daher kann die

² Die in der Abbildung dargestellten Zahlen beziehen sich auf international vergleichbare Definitionen von Lang- und Kurzzeitarbeitslosigkeit nach ILO-Standard. Die von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Zahlen sind erst ab 2007 verfügbar, ergeben aber ein ähnliches Bild. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist zwischen 2007 und 2013 um 660.000 auf 1,0 Millionen gesunken, wohingegen die der Kurzzeitarbeitslosen nur um 150.000 auf 1,9 Millionen gefallen ist (Bundesagentur für Arbeit 2014b, Tab. 2.7.1).

Entwicklung der Zahl der arbeitslosen ALG II-Empfänger weiteren Aufschluss darüber geben, wie viele Personen über längere Zeit ohne dauerhafte Beschäftigung sind. Auch hier zeigt sich, dass die Zahl der arbeitslosen ALG II-Empfänger zwischen 2005 und 2013 um 790.000 zurückgegangen ist.

Abbildung 2.7: Langzeitarbeitslosigkeit 1983–2013



Quelle: OECD.Stat, (2014b), Bundesagentur für Arbeit (2014b)

Hinweis: Langzeitarbeitslosigkeit umfasst alle Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind.

Die in diesem Abschnitt dargestellten Statistiken zeigen, dass sich die Beschäftigungslage in Deutschland in der Zeit seit 2005 substantiell verbessert hat. Die Arbeitslosigkeit, insbesondere auch die von Problemgruppen am Arbeitsmarkt, wie z. B. Geringqualifizierten oder Langzeitarbeitslosen, ist gesunken. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist dabei vor allem auf eine Zunahme der Beschäftigung und hier insbesondere der sozialversicherungspflichtigen Teil- und Vollzeittätigkeiten zurückzuführen. Auch im internationalen Vergleich nimmt Deutschland mit dieser Entwicklung eine Sonderrolle ein, da es in den meisten anderen Industrieländern im gleichen Zeitraum zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen ist.

2.2 Die Bewertung der jüngeren deutschen Arbeitsmarktentwicklung und der Hartz-Reformen

Viele positive Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt setzen nach 2005 an. Dustmann et al. (2014) zeigen jedoch, dass die Voraussetzungen für diese Entwicklung schon in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts geschaffen wurden. Seit dieser Zeit kann

man eine starke Lohnzurückhaltung in Deutschland und eine damit verbundene zunehmende Lohnspreizung beobachten, die besonders stark durch ein relatives Absinken der Löhne im unteren Lohnsegment bedingt war. Diese starke Lohnspreizung im unteren Lohnsegment hat wesentlich dazu beigetragen, den Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich zu flexibilisieren und die Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Die Entwicklung fand ihren Ausdruck sowohl in einem zunehmenden Niedriglohnanteil (siehe Abschnitt 2.3) als auch in dem substanziellen Abbau der Arbeitslosenraten, insbesondere der Arbeitslosenrate bei Geringqualifizierten (siehe Abbildung 2.3). Dustmann et al. (2014) führen diese Entwicklung zum einen auf die zunehmende Dezentralisierung der Lohnverhandlungen zurück. Die Tarifbindung fiel von 1995 bis 2008 von 75 Prozent auf 56 Prozent, die Zahl der Branchenabschlüsse nahm ab, während die Zahl der Tarifabschlüsse auf Unternehmensebene zunahm. Ferner machten Unternehmen verstärkt von Tariföffnungsklauseln Gebrauch. All diese Faktoren führten zu einer zunehmenden Lohnspreizung auch in den Tarifverträgen und trugen damit zu einem generellen Anstieg der Lohnspreizung bei. Laut Schöb (2014) zeigt sich an dieser Entwicklung, dass die Tarifparteien, wenngleich mit Verzögerung, auf Branchenebene ebenso wie auf betrieblicher Ebene offenbar zunehmend bereit und in der Lage waren, flexibel auf sich ändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu reagieren.

Die Hartz-Reformen, die erst ab 2003 schrittweise in Kraft traten, konnten diese Entwicklung allenfalls durch ihre aktivierenden Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts auf der Arbeitsangebotsseite unterstützen. Wie groß ihr Anteil dabei ist, ist in der empirischen Forschung umstritten. Bender et al. (2008) finden unter den ALG II-Empfängern keine Bereitschaft zu Lohnkonzessionen. Arent und Nagl (2013) finden hingegen, dass die Reduktion der Arbeitslosenunterstützung im Zuge der Hartz IV-Reform einen negativen Effekt auf die Löhne hatte, doch ihre Ergebnisse werden in einer weiteren Studie von Ludsteck und Seth (2014) in Frage gestellt. Unabhängig von der Frage nach der Bedeutung der einzelnen Effekte bleibt jedoch festzuhalten, dass nach 2005 die Langzeitarbeitslosigkeit erstmals nach dreißig Jahren wieder substanziell abgebaut werden konnte. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, auch innerhalb der Tarifautonomie, hat damit in den letzten zwei Jahrzehnten einen wesentlichen Beitrag zur Wiedererstarkung des deutschen Arbeitsmarktes geleistet und damit die Einstiegschancen für die Problemgruppen der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen deutlich verbessert.

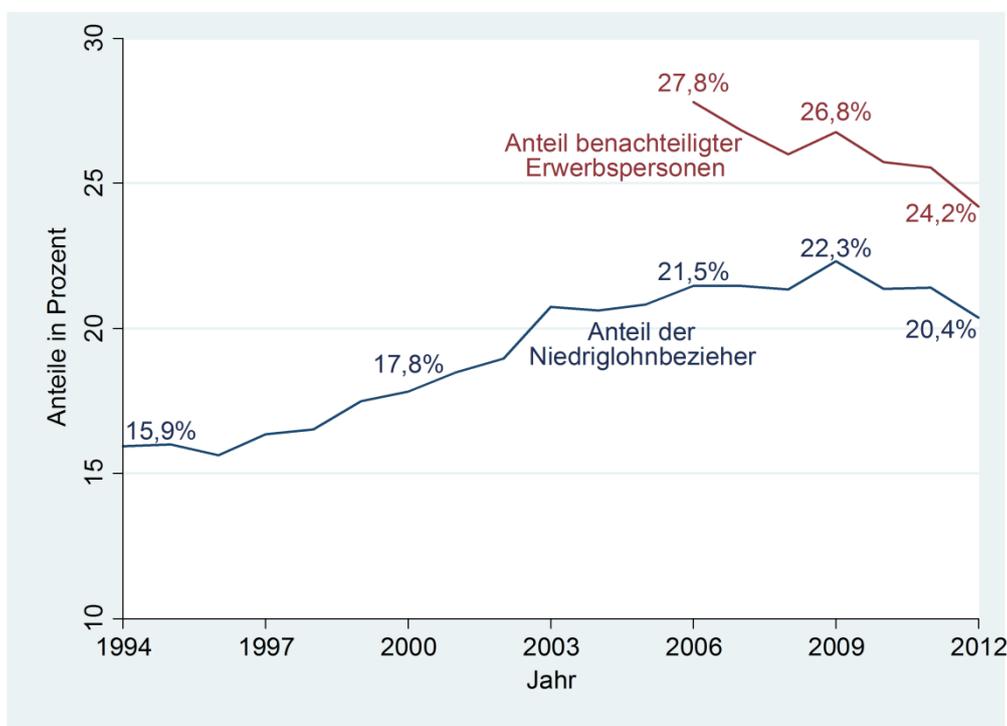
2.3 „Arm trotz Arbeit“: ein zunehmendes Problem in Deutschland?

Die im letzten Abschnitt dargestellten Argumente legen nahe, dass die sehr erfolgreiche Beschäftigungsentwicklung seit 2005 durch eine allgemeine Lohnzurückhaltung sowie eine stärkere Lohnspreizung seit Mitte der 1990er Jahre begünstigt wurde. Sozialpolitisch bedenklich wäre diese Entwicklung dann, wenn sie mit mehr Ungleichheit und einer Zunahme von Armutsrisiken verbunden wäre. Dieser Abschnitt illustriert anhand deskriptiver Statistiken, wie sich die Einkommenssituation und Armutsbetroffenheit in den letzten Jahrzehnten in

Deutschland entwickelt hat. Dabei wird vor allem der Vergleich der Zeiträume vor und nach 2005 im Vordergrund stehen. Die in diesem Abschnitt beschriebenen Ergebnisse beruhen auf Daten des deutschen Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).³

Abbildung 2.8 zeigt die Entwicklung des Anteils der abhängig Beschäftigten (ohne Schüler, Studenten und Rentner), die zu einem Stundenlohn von weniger als $\frac{2}{3}$ des Medianbruttostundenlohns arbeiten. Ausgehend von 16 Prozent im Jahr 1994 stieg dieser Anteil der Niedriglohnbezieher bis zum Jahr 2009 auf 22,3 Prozent an. Mehr als jeder fünfte Beschäftigte muss demnach von einem sehr geringen Lohn leben. Dies wurde häufig als Indiz für die prekäre Entwicklung der unteren Einkommen gewertet.

Abbildung 2.8: Niedriglohnsektor und benachteiligte Erwerbspersonen 1994–2012



Quelle: Schöb (2014)

Anmerkungen: Der Anteil der Niedriglohnbezieher beschreibt den Anteil der Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten (ausgenommen Auszubildende, Schüler, Studenten, Rentner, Volontäre, Praktikanten und Personen unter 15 Jahren), die einen Stundenlohn unterhalb von $\frac{2}{3}$ des Medianlohnes erhalten. Der Stundenlohn wird basierend auf den Angaben zum monatlichen Arbeitseinkommen und der angegebenen Arbeitszeit berechnet. Der Anteil benachteiligter Erwerbspersonen wird als Anteil der Niedriglohnempfänger und arbeitslosen ALG II-Empfänger an der Grundgesamtheit aller abhängig Beschäftigten und der arbeitslosen ALG II-Empfänger ermittelt.

Nach Schöb (2014) wäre der Anstieg des Niedriglohnsektors nur dann besorgniserregend, wenn er sich dadurch erklärte, dass diejenigen, die noch vor wenigen Jahren deutlich über der Niedriglohnschwelle lagen, in den vergangenen Jahren immer weiter nach unten abrutschten.

³ Eine Beschreibung des SOEP findet sich im methodischen Anhang.

Ist der Anstieg jedoch auf eine stetig wachsende Zahl von Arbeitslosen zurückzuführen, die wieder Arbeit gefunden haben, so wäre der ansteigende Anteil der Niedriglohnbeschäftigten Folge einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik und damit eine gute Nachricht. Zählt man zu den Niedriglohnbeschäftigten die von staatlichen Transfers in Form von ALG II abhängigen Langzeitarbeitslosen hinzu, so zeigt die obere Kurve der Abbildung 2.8, dass der Anteil dieser beiden Gruppen an der Gruppe aller Erwerbstätigen und ALG II-Empfänger ab 2005 um insgesamt 3,6 Prozentpunkte gefallen ist. Von 2005 bis 2013 sank die Zahl der arbeitslosen ALG II-Empfänger um 28 Prozent. Doch schlägt sich dieser Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit nur dann in einer Abnahme des Anteils aller Benachteiligten nieder, wenn entsprechend viele Benachteiligte auch den Sprung über die Niedriglohnschwelle schaffen.

Wie sich die Löhne derjenigen, die bereits erwerbstätig waren, im Zuge der Ausweitung der Beschäftigung seit 2005 verändert haben, lässt sich ebenfalls mit Hilfe der Daten des SOEP untersuchen. Da im SOEP dieselben Personen über mehrere Jahre beobachtet werden, ist es möglich, die Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung von Arbeitnehmern zu untersuchen, die bereits zum Zeitpunkt der Trendwende am Arbeitsmarkt beschäftigt waren. Hierdurch ist es möglich zu prüfen, inwieweit diese Gruppe von den Beschäftigungserfolgen der letzten Jahre profitieren konnte. Da junge Menschen in den ersten Jahren am Arbeitsmarkt, d. h. unmittelbar nach Ende der Ausbildung bzw. des Studiums, in der Regel stärkere Einkommenszuwächse erfahren als zu späteren Zeitpunkten, diese aber nichts mit der allgemeinen Arbeitsmarktlage zu tun haben, beschränken wir unsere Betrachtung auf die Altersgruppe zwischen 30 und 55 Jahren. Wir betrachten einen Fünf-Jahres-Zeitraum zwischen 2006 und 2011.⁴ Das SOEP enthält Informationen über etwa 2.200 Personen, die in diesem Zeitraum beobachtet wurden und sowohl am Anfang als auch am Ende am Arbeitsmarkt teilnahmen. Tabelle 2.1 stellt die Entwicklung der Erwerbszustände dieser Personen zwischen diesen beiden Zeitpunkten dar.

Klar zu erkennen ist, dass fast alle (96 Prozent) der 2006 regulär beschäftigten Arbeitnehmer auch im Jahr 2011 regulär beschäftigt waren. Nur 2,9 Prozent stiegen in den Niedriglohnsektor ab, ein Prozent wurde arbeitslos. Bei den Niedriglohnbezieher des Jahres 2006 schaffte es eine knappe Mehrheit, in regulär bezahlte Tätigkeiten aufzusteigen. Ein weiterer großer Teil (44 Prozent) verblieb im Niedriglohnsektor, und nur ein kleiner Teil (3,5 Prozent) wurde arbeitslos. Bei den Arbeitslosen blieb mehr als die Hälfte arbeitslos bzw. war es wieder, 18 bzw. 26 Prozent stiegen in regulär bzw. niedrig bezahlte Tätigkeiten auf. Eine getrennte Betrachtung alter und neuer Bundesländer zeigt keine substanziellen Unterschiede. In beiden Regionen finden sich ähnliche Muster, lediglich der Anteil der Arbeitslosen, die fünf Jahre später auch arbeitslos sind, ist in den neuen Ländern deutlich größer als in den alten.

⁴ Als Beginn der Untersuchungsperiode gilt hier das Jahr 2006, da in diesem Jahr die Zahl der befragten Personen im SOEP deutlich ausgeweitet wurde und somit mehr Daten ausgewertet werden können.

Tabelle 2.1 dokumentiert eine klare Aufwärtsmobilität für die im Jahr 2006 Beschäftigten. Deutschlandweit stiegen von den 81,4 Prozent regulär Beschäftigten im Jahr 2006 bis zum Jahr 2011 nur 2,9 Prozent in eine niedrig entlohnte Tätigkeit ab. Von den Niedriglohnbeziehern (Anteil an den Erwerbspersonen der Altersgruppe 30–55: 11,9 Prozent) im Jahr 2006 schafften es allerdings 52,2 Prozent, in regulär bezahlte Beschäftigung zu wechseln. Somit schafften 6,2 Prozent aller Erwerbspersonen, die sowohl 2006 als auch 2011 beobachtet wurden, den Aufstieg aus dem Niedriglohnsektor in einen regulär bezahlten Job, während nur 2,3 Prozent aus regulär bezahlten Jobs in den Niedriglohnsektor abstiegen. Damit zeigt sich im betrachteten Zeitraum kein massenhafter Abstieg bereits Erwerbstätiger in den Niedriglohnsektor. Im Durchschnitt sank sogar der Anteil der von niedrigen Löhnen Betroffenen in der Gruppe der im Ausgangsjahr Beschäftigten. Dass sich dies nicht im Rückgang des Niedriglohnssektors zeigt, liegt im Wesentlichen daran, dass ehemals Arbeitslose eine Tätigkeit im Niedriglohnbereich aufnahmen. Von den im Jahr 2006 Arbeitslosen betrifft das im Jahr 2011 26,3 Prozent bzw. 1,7 Prozent aller beobachteten Erwerbspersonen. In den betrachteten Alterskohorten verlassen damit über den Zeitraum von fünf Jahren insgesamt mehr Menschen den Niedriglohnsektor, als aus regulär bezahlten Jobs oder aus der Arbeitslosigkeit neu eintreten.

Tabelle 2.1: Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbszuständen 2006–2011

		2011			alle Gruppen
		arbeitslos	niedrig entlohnt	regulär beschäftigt	
2006	Deutschland				
	arbeitslos	55,6%	26,3%	18,0%	6,6%
	niedrig entlohnt	3,5%	44,3%	52,2%	11,9%
	regulär beschäftigt	1,0%	2,9%	96,1%	81,4%
	alle Gruppen	4,9%	9,4%	85,7%	100,0%
	alte Bundesländer				
	arbeitslos	50,0%	28,0%	22,1%	4,4%
	niedrig entlohnt	4,1%	42,1%	53,8%	12,2%
	regulär beschäftigt	0,6%	2,4%	97,0%	83,4%
	alle Gruppen	3,2%	8,3%	88,4%	100,0%
	neue Bundesländer				
	arbeitslos	65,1%	25,2%	9,8%	18,2%
niedrig entlohnt	2,0%	45,9%	52,0%	10,1%	
regulär beschäftigt	3,1%	1,0%	95,9%	71,7%	
alle Gruppen	14,3%	9,9%	75,8%	100,0%	

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen

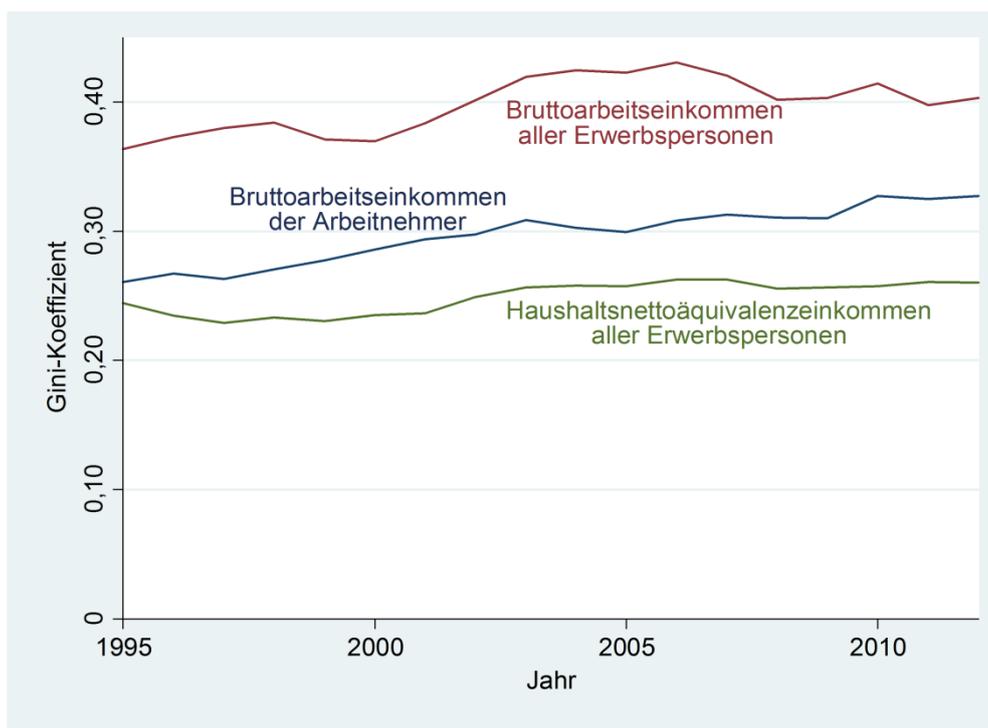
Tabelle 2.1 deutet bereits an, dass der Niedriglohnsektor keine Sackgasse darstellt, aus der heraus man nur schwer in regulär bezahlte Tätigkeiten wechseln kann. Die Daten aus dem SOEP zeigen, dass der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten, die von einem Jahr zum nächsten

den Sprung in regulär bezahlte Tätigkeiten schaffen, in den letzten zwanzig Jahren immer zwischen 20 und 30 Prozent lag, auch wenn der Mehrheit der Beschäftigten der Aufstieg nicht innerhalb eines Jahres gelingt. Insbesondere kann auch nicht festgestellt werden, dass sich die Aufstiegswahrscheinlichkeiten im von uns betrachteten Zeitraum seit 2005 substantiell verschlechtert hätten. Niedrige Aufstiegswahrscheinlichkeiten sagen auch nichts darüber aus, ob es für Arbeitslose empfehlenswert ist, einen niedrig entlohnten Job anzunehmen, wenn sie eigentlich einen besser bezahlten Job erwartet hätten. Knabe und Plum (2013) zeigen, dass für viele Menschen die Chance, einen regulär bezahlten Job zu erhalten, größer ist, wenn sie aus einer Niedriglohtätigkeit heraus suchen, als wenn sie arbeitslos wären.

Wie die Lohnspreizung die Einkommensverteilung beeinflusst, lässt sich anhand der Entwicklung des Gini-Index ablesen. Der Gini-Index ist ein Verteilungsmaß, das häufig für die Analyse von Einkommensungleichheiten verwendet wird. Dabei wird die Verteilung der Einkommen zu einer Maßzahl zusammengefasst, die Werte zwischen 0 (vollkommene Gleichverteilung) und 1 (größtmögliche Ungleichheit) annehmen kann. In Abbildung 2.9 ist die Entwicklung des Gini-Index für die Zeit ab 1995 abgebildet. Wie man erkennen kann, hat die Ungleichverteilung der Arbeitseinkommen der Erwerbstätigen seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zugenommen. Das gilt insbesondere auch für die Zeit nach 2005. Betrachtet man hingegen die Entwicklung der Ungleichheit der Arbeitseinkommen aller Erwerbsfähigen einschließlich der Arbeitslosen, deren Arbeitseinkommen null beträgt, dann kann man einen deutlichen Anstieg der Ungleichheit bis 2006 erkennen, der auf das Zusammentreffen von zunehmender Lohnungleichheit und steigender Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Ab 2006 geht die Ungleichheit der Arbeitseinkommen aller Erwerbspersonen dann jedoch trotz zunehmender Lohnungleichheit aufgrund der zunehmenden Beschäftigung deutlich zurück.

Abbildung 2.9 enthält auch Angaben zur Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen. Die Ungleichheit der Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen ist deutlich geringer als die der Arbeitseinkommen. Nach einem deutlichen Anstieg der Ungleichheit zwischen 1997 und 2003 ist die Ungleichheit seit dieser Zeit nicht mehr angestiegen. Diese Entwicklung ist auf staatliche Umverteilungsmaßnahmen, in diesem Fall insbesondere die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung, die Einkommensungleichheit reduzieren, zurückzuführen. Der Vergleich mit den anderen zwei Kurven belegt eindrucksvoll die Funktionsfähigkeit des deutschen Sozialstaats, Ungleichheit aufgrund von Arbeitslosigkeit ebenso wie Ungleichheit aufgrund steigender Lohnspreizung auszugleichen.

Abbildung 2.9: Entwicklung der Einkommensungleichheit 1995–2012



Quelle: SOEP, eigene Berechnungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bewertung, ob die Einkommensungleichheit am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren zugenommen hat, stark davon abhängt, welche Einkommensgröße man betrachtet. Die Ungleichheit der Bruttoarbeitseinkommen der Erwerbstätigen hat seit Mitte der 1990er Jahre zugenommen. Damit ging bis 2009 ein Zuwachs des Niedriglohnsektors einher. Seit 2009 ist der Niedriglohnsektor aber wieder kleiner geworden. Gleichzeitig haben die Beschäftigungserfolge dazu beigetragen, die Einkommen der vormals Arbeitslosen zu erhöhen und somit die Einkommensungleichheit in den Bruttoeinkünften aller Erwerbspersonen zu verringern. Das staatliche Steuer- und Transfersystem hat darüber hinaus dafür gesorgt, dass die verfügbaren Einkommen der Haushalte deutlich weniger ungleich verteilt sind als die Bruttoarbeitseinkünfte. Die Ungleichheit in den verfügbaren Einkommen ist seit etwa zehn Jahren konstant. Insgesamt zeigt sich somit, dass man nicht davon ausgehen muss, dass der Beschäftigungserfolg der vergangenen Jahre durch starke Einkommensverluste der Arbeitnehmer oder zunehmende Ungleichheit der verfügbaren Einkommen erkauft wurde.

3. Betroffenheit vom Mindestlohn ab 2015

Dieses Kapitel untersucht vor dem Hintergrund der im letzten Kapitel dargestellten Ausgangslage, in der sich der deutsche Arbeitsmarkt 2014 befindet, wer vom Mindestlohn betroffen ist. Dazu betrachten wir im Abschnitt 3.2 im Rahmen einer regional und qualifikationsspezifisch differenzierten Analyse, welcher Anteil der Beschäftigten im Jahr 2015 weniger als 8,50 Euro

je Stunde verdient. Wie sich zeigt, sind es insbesondere Geringqualifizierte, aber auch Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Ausbildung in den neuen Bundesländern, die besonders stark vom Mindestlohn betroffen sind.

3.1 Der gesetzliche Mindestlohn 2015

Am 3 Juli 2014 hat der Bundestag das Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie verabschiedet, das am 16. August 2014 in Kraft getreten ist (BGBl. Teil I Nr. 39 vom 15.08.2014, S. 1348). Danach gilt ab dem 1. Januar 2015 ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro für alle Arbeitnehmer. Ausgenommen davon werden Praktikanten, Personen unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Auszubildende und ehrenamtlich Tätige. Für Arbeitnehmer, die vor Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses langzeitarbeitslos waren, gilt der Mindestlohn für die ersten sechs Monate der Beschäftigung nicht. Der Mindestlohn soll zukünftig regelmäßig angepasst werden, darüber entscheidet eine Mindestlohnkommission, die sich aus je drei stimmberechtigten Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern zusammensetzt sowie je einem von jeder Seite berufenen beratenden Mitglied aus Kreisen der Wissenschaft. Bis zum Ende 2017 gelten abweichende Regelungen eines allgemein verbindlich gemachten Tarifvertrags fort; ab dem 1. Januar 2017 müssen jedoch auch abweichende Regelungen ein Mindestentgelt von brutto 8,50 Euro je Zeitzunde vorsehen. Für Zeitungszusteller wurde eine gesonderte Übergangsregelung eingeführt, nach der zunächst nur ein Anspruch auf 75 Prozent des Mindestlohns gilt, der 2016 auf 85 Prozent und dann 2017 auf den vollen Mindestlohn ansteigt.

3.2 Regionale und qualifikationsspezifische Betroffenheit

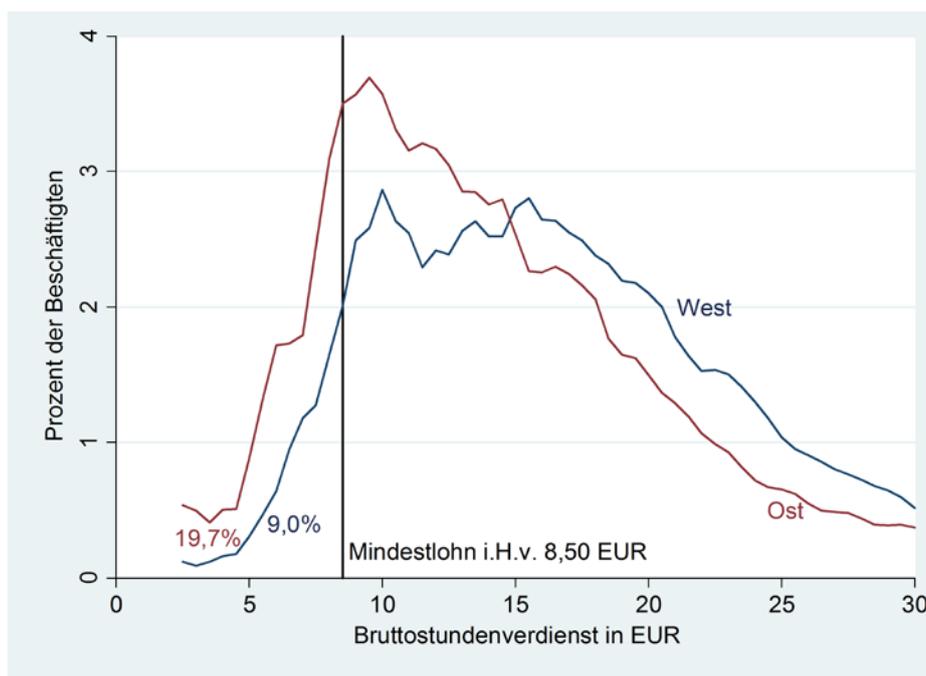
In diesem Abschnitt untersuchen wir, wie stark der Mindestlohn von 8,50 Euro in die Lohnverteilung eingreift und wie viele Beschäftigte davon direkt betroffen sind. Wer vom Mindestlohn betroffen ist, wird dabei regional und qualifikationsspezifisch differenziert. Um eine solche Differenzierung vornehmen zu können, muss auf hinreichend umfangreiche Daten zurückgegriffen werden. Da die Fallzahlen im SOEP für eine nach Regionen und Qualifikationen differenzierte Analyse zu klein sind, greifen wir auf die Verdienststrukturerhebung (VSE) zurück. Da in der VSE Beschäftigte in Betrieben mit weniger als zehn Mitarbeitern nicht erfasst sind, werden die Löhne für diese Beschäftigtengruppe mit Hilfe einer Simulationsrechnung ermittelt. Dazu wird die VSE mit Daten des SOEP sowie des Betriebs-Historik-Panels (BHP) kombiniert. Die letzte verfügbare Welle der VSE wurde im Jahr 2010 erhoben. Wir schreiben die Löhne des Jahres 2010 bis zum Jahr 2015 unter Verwendung tatsächlicher oder prognostizierter Lohnsteigerungsraten fort.⁵ Wir bauen dabei auf der Methode von Knabe et al. (2014a,b) auf. Im Vergleich zu Mindestlohnstudien, die auf das SOEP zurückgreifen (z. B. Knabe, Schöb und

⁵ Der Anhang enthält eine kurze Darstellung der Verdienststrukturerhebung sowie unseres methodischen Vorgehens.

Thum 2014), werden mit den hochgerechneten VSE-Daten in der Regel geringere Betroffenheiten vom Mindestlohn ermittelt. Für diese Unterschiede können drei Gründe verantwortlich sein. Erstens enthalten die VSE keine Angaben zur Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft, der Fischerei, in privaten Haushalten mit Hauspersonal sowie in exterritorialen Organisationen und Körperschaften, wodurch die erfasste Grundgesamtheit in der VSE kleiner ausfällt als im SOEP. Zweitens ist davon auszugehen, dass einige der nicht erfassten Wirtschaftszweige überdurchschnittlich stark vom Mindestlohn betroffen sind. Drittens könnten die im SOEP ermittelten Löhne Messfehler aufweisen. Im SOEP wird das Einkommen auf Monatsbasis, die Arbeitsstunden jedoch auf Wochenbasis abgefragt. Kurzfristige Schwankungen in den berichteten Einkommen bzw. in der Arbeitszeit können somit in verzerrten Messungen der wahren Stundenlöhne resultieren.

In Abbildung 3.1 werden die Lohnverteilungen in West- und Ostdeutschland im Jahr 2015 abgebildet. Die Löhne in den neuen Bundesländern sind geringer als in den alten Ländern. Entsprechend liegt die Dichtefunktion der Lohnverteilung weiter links als die für die alten Bundesländer. Der Modus der Lohnverteilung in den neuen Ländern liegt nur wenig oberhalb des Mindestlohns. Die Lohnverteilung in den alten Bundesländern liegt weiter rechts und erscheint bimodal mit einem hohen Auftreten von Stundenlöhnen um 10 Euro und um 15 Euro. 9,0 Prozent der Beschäftigten in den alten Bundesländern verdienen weniger als 8,50 Euro und sind somit direkt vom Mindestlohn betroffen. In den neuen Ländern liegt dieser Anteil mit 19,7 Prozent deutlich höher.

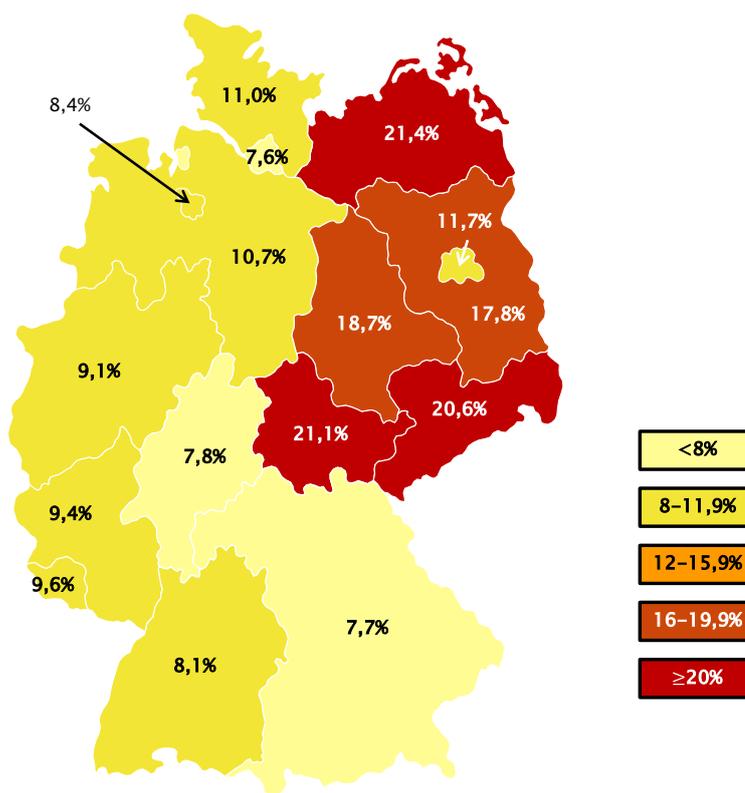
Abbildung 3.1: Bruttolohnverteilung, fortgeschrieben auf das Jahr 2015



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Um der regionalen Heterogenität des Arbeitsmarkts Rechnung zu tragen, wird in dieser Studie nicht nur nach West- und Ostdeutschland differenziert, sondern auch die Betroffenheit der einzelnen Bundesländer untersucht. Abbildung 3.2 zeigt die Anteile der Arbeitnehmer, die in den einzelnen Ländern weniger als 8,50 Euro in der Stunde verdienen.

Abbildung 3.2: Betroffenheit vom Mindestlohn, nach Bundesländern



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Legende: In der Abbildung wird für jedes Bundesland der Anteil der Arbeitnehmer angegeben, die weniger als 8,50 Euro je Stunde verdienen (Lohnfortschreibung bis 2015).

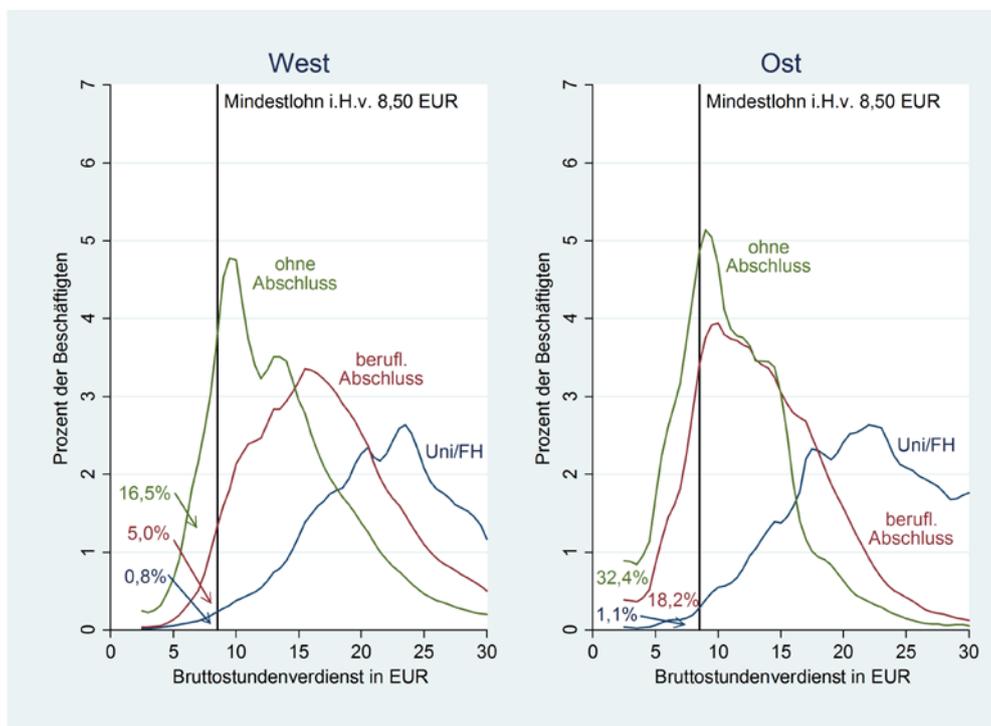
Es lassen sich deutliche regionale Unterschiede erkennen. In den alten Bundesländern sind die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie Bayern am wenigsten vom Mindestlohn betroffen. Die niedrigen Betroffenheitsquoten von Hamburg und Bremen dürften darauf zurückzuführen sein, dass das Lohnniveau in urbanen Zentren im Allgemeinen höher ist als in ländlichen Räumen (Ragnitz 2012). Die anderen westdeutschen Bundesländer weisen Betroffenheitsquoten zwischen 7,8 Prozent in Hessen und 11 Prozent in Schleswig-Holstein auf. Während die Spannweite der Betroffenheit in den alten Bundesländern (ohne Berlin) bei 3,3 Prozentpunkten liegt, liegen die Betroffenheitsquoten in den neuen Ländern um mindestens 6,8 Prozentpunkte höher als in dem am stärksten betroffenen alten Bundesland Schleswig-Holstein; sie bewegen sich zwischen 17,8 Prozent in Brandenburg und 21,4 Prozent in

Mecklenburg-Vorpommern. Berlins Betroffenheit vom Mindestlohn liegt mit 11,7 Prozent zwischen den alten und neuen Bundesländern. Dies dürfte sowohl auf die urbane Struktur als auch auf die früheren Lohnunterschiede in der Stadt zurückzuführen sein.

Die Mindestlohnbetroffenheit hängt maßgeblich von der Qualifikation der Arbeitnehmer ab. Wie Abbildung 3.3 zeigt, verschiebt sich die Verteilung der Stundenlöhne umso weiter nach rechts, je höher die berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer ist. Die Löhne höher qualifizierter Arbeitnehmer sind im Durchschnitt höher als die von Arbeitnehmern mit geringeren Qualifikationen. Da sich die Dichtefunktionen der Verteilungen allerdings schneiden, bedeutet das, dass es durchaus auch niedrig entlohnte Akademiker und vergleichsweise hoch bezahlte Personen ohne Berufsabschluss gibt. Trotzdem gilt ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Qualifikationsniveau und Mindestlohnbetroffenheit: Je höher die Qualifikation, desto geringer ist der Anteil der Beschäftigten, die bisher weniger als 8,50 Euro verdienen. In den alten Bundesländern sind 0,8 Prozent der Akademiker, 5,0 Prozent der Personen mit Berufsabschluss und 16,5 Prozent der Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss vom Mindestlohn betroffen. In den neuen Ländern liegen diese Quoten durchweg höher (1,1 Prozent, 18,2 Prozent, 32,4 Prozent).

Auffällig ist, dass die Lohnverteilungen der Akademiker und der Personen ohne Berufsabschluss sich deutlich weniger zwischen West- und Ostdeutschland unterscheiden als die der Personen mit Berufsabschluss. Bei Akademikern ist die Quote in den neuen Bundesländern um etwa 38 Prozent höher als in den alten Bundesländern. Bei Personen ohne Berufsabschluss ist die Quote in den neuen Ländern weniger als doppelt so hoch wie in den alten. Wesentlich größer ist hingegen der Unterschied bei Personen mit Berufsabschluss, hier liegt die ostdeutsche Quote um den Faktor 3,6 über der in Westdeutschland. Auffällig ist ferner, dass die Lohnverteilung der Personen mit Berufsabschluss in den neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern viel dichter an der von Personen ohne Abschluss liegt.

Abbildung 3.3: Lohnverteilung, nach Art der Qualifikation

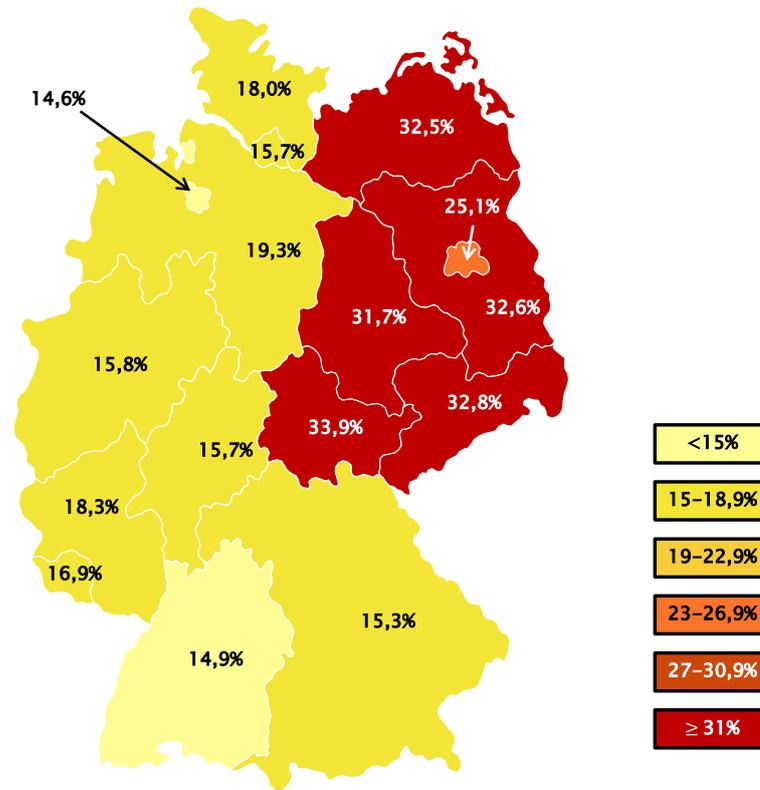


Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Legende: In der Abbildung wird die Lohnverteilung (fortgeschrieben bis 2015), getrennt nach erreichtem Berufsabschluss, abgebildet. Außerdem wird für jede Gruppe der Anteil der Arbeitnehmer angegeben, die weniger als 8,50 Euro je Stunde verdienen.

Auch bei der Analyse der Betroffenheit der einzelnen Qualifikationsgruppen vom Mindestlohn lohnt es sich, stärker regional zu differenzieren. In Tabelle 3.1 werden die Betroffenheiten in Abhängigkeit der Qualifikation für die einzelnen Bundesländer dargestellt. Abbildung 3.4 veranschaulicht noch einmal die Unterschiedlichkeit der länderspezifischen Betroffenheit der Geringqualifizierten. So sind in den neuen Bundesländern insbesondere Personen mit Berufsabschluss und Personen ohne Abschluss deutlich häufiger betroffen als in den alten Ländern. Dabei gibt es jedoch innerhalb der Regionen deutliche Unterschiede. In den alten Ländern ist die Mindestlohnbetroffenheit in Bayern und Baden-Württemberg in allen Qualifikationsgruppen im Vergleich zu den meisten nördlicher gelegenen Bundesländern deutlich geringer. Der größte Anteil betroffener Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss in den alten Ländern findet sich in Rheinland-Pfalz, bei Personen mit Berufsausbildung ist es Niedersachsen und bei den Hochschulabsolventen Hamburg. In den neuen Ländern treten hohe Betroffenheiten bei den Geringqualifizierten in Thüringen und bei den anderen beiden Gruppen in Mecklenburg-Vorpommern auf.

Abbildung 3.4: Mindestlohnbetroffenheit Geringqualifizierter, nach Bundesländern



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Legende: In der Abbildung wird für jedes Bundesland für die Gruppe der Personen ohne Berufs- oder Hochschulabschluss der Anteil der Arbeitnehmer angegeben, die weniger als 8,50 Euro je Stunde verdienen (Lohnfortschreibung bis 2015).

Tabelle 3.1: Mindestlohnbetroffenheit, nach Bundesländern und Art der Qualifikation

	Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro							
	ohne Berufsabschluss		mit Berufsabschluss		mit Hochschulabschluss		alle Qualifikationen	
Schleswig-Holstein	18,0%		6,1%		0,9%		11,0%	
	14,3%	21,7%	5,0%	7,2%	0,4%	1,3%	9,5%	12,5%
Hamburg	15,7%		3,6%		1,2%		7,6%	
	12,1%	19,3%	2,9%	4,3%	0,7%	1,7%	6,5%	8,7%
Niedersachsen	19,3%		5,8%		1,0%		10,7%	
	16,0%	22,6%	5,0%	6,6%	0,4%	1,7%	9,3%	12,0%
Bremen	14,6%		4,4%		0,9%		8,4%	
	11,1%	18,1%	3,2%	5,7%	0,5%	1,3%	6,5%	10,4%
Nordrhein-Westfalen	15,8%		4,5%		0,7%		9,1%	
	13,0%	18,7%	4,0%	5,1%	0,4%	1,0%	8,2%	10,0%
Hessen	15,7%		4,4%		0,5%		7,8%	
	13,3%	18,1%	3,8%	5,0%	0,3%	0,6%	6,8%	8,9%
Rheinland-Pfalz	18,3%		4,7%		0,5%		9,4%	
	15,3%	21,3%	3,8%	5,6%	0,3%	0,6%	7,9%	10,9%
Baden-Württemberg	14,9%		4,3%		0,8%		8,1%	
	12,7%	17,2%	3,8%	4,8%	0,5%	1,1%	7,2%	9,0%
Bayern	15,3%		5,0%		0,6%		7,7%	
	13,6%	17,0%	4,4%	5,6%	0,4%	0,9%	7,0%	8,4%
Saarland	16,9%		5,1%		0,7%		9,6%	
	12,8%	21,0%	4,1%	6,1%	0,3%	1,0%	7,9%	11,4%
Berlin	25,1%		7,4%		0,9%		11,7%	
	19,6%	30,6%	5,8%	9,0%	0,6%	1,2%	9,9%	13,5%
Brandenburg	32,6%		14,5%		1,0%		17,8%	
	25,8%	39,3%	12,3%	16,7%	0,6%	1,3%	15,5%	20,2%
Mecklenburg-Vorpommern	32,5%		20,4%		1,2%		21,4%	
	25,5%	39,4%	16,9%	23,9%	0,7%	1,6%	18,1%	24,7%
Sachsen	32,8%		19,7%		1,2%		20,6%	
	25,4%	40,2%	17,3%	22,1%	0,9%	1,6%	18,4%	22,9%
Sachsen-Anhalt	31,7%		17,6%		1,2%		18,7%	
	24,6%	38,7%	14,9%	20,3%	0,8%	1,7%	16,2%	21,3%
Thüringen	33,9%		19,5%		1,1%		21,1%	
	26,0%	41,8%	16,9%	22,2%	0,7%	1,4%	18,4%	23,9%
neue Bundesländer	32,4%		18,2%		1,1%		19,7%	
	29,1%	35,8%	17,0%	19,4%	0,9%	1,3%	18,6%	20,9%
alte Bundesländer	16,5%		5,0%		0,8%		9,0%	
	15,4%	17,5%	4,7%	5,2%	0,6%	0,9%	8,6%	9,3%
Deutschland	17,4%		7,0%		0,8%		10,4%	
	16,4%	18,4%	6,7%	7,3%	0,7%	0,9%	10,0%	10,8%

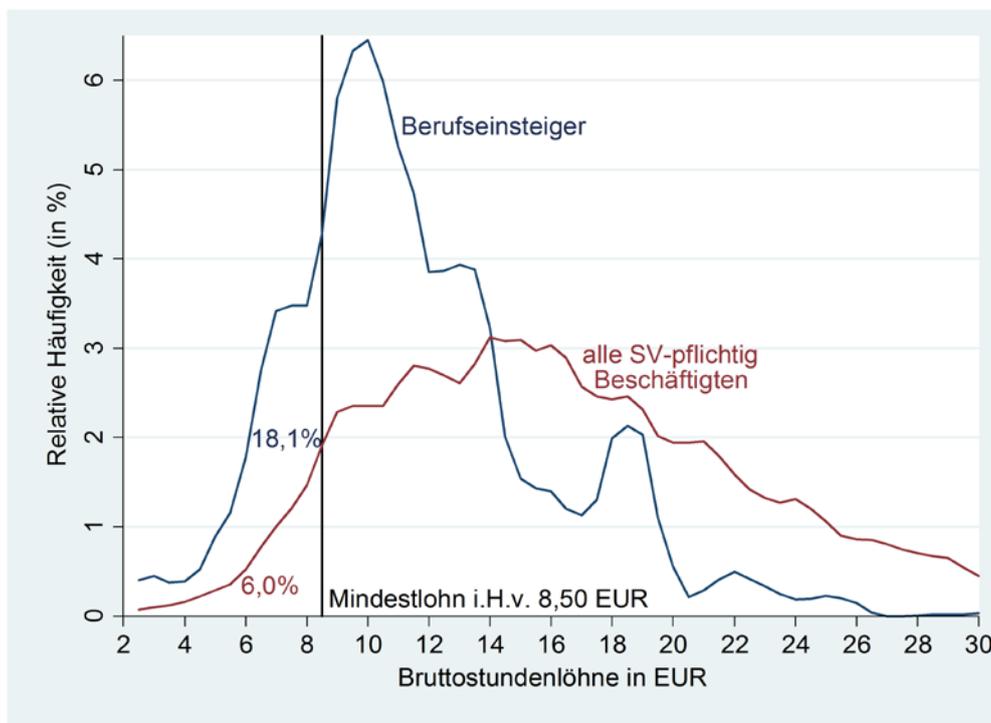
Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Legende: In der Tabelle sind die Anteile der Arbeitnehmer angegeben, die in den jeweiligen Bundesländern weniger als 8,50 Euro je Stunde verdienen. Die Gruppe „alle Qualifikationen“ umfasst neben den drei aufgeführten Qualifikationsgruppen auch solche Personen, deren berufliche Qualifikation nicht bekannt ist. Die oberen (schwarzen) Zahlen geben den Beschäftigungseffekt, die unteren (grauen) Zahlen das entsprechende 95%-Konfidenzintervall an.

Beschäftigte ohne abgeschlossene Ausbildung sind überproportional stark vom Mindestlohn betroffen. Das bedeutet einerseits, dass sich deren Beschäftigungsrisiko vergrößert, andererseits

aber auch, dass es die Gruppe Arbeitsloser ohne abgeschlossene Ausbildung besonders schwer haben wird, nach Einführung des Mindestlohns wieder in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Abbildung 3.5 zeigt, dass im Jahr 2012 18 Prozent der an neu eingestellte, vormals arbeitslose Beschäftigte bezahlten Einstiegsgehälter, fortgeschrieben auf das Jahr 2015, unter 8,50 Euro lagen, während im Vergleich dazu nur sechs Prozent aller 2012 sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitbeschäftigten einen Lohn unter 8,50 Euro erhielten. Der Anteil der betroffenen Einsteiger ist damit sogar höher als der Anteil der betroffenen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne abgeschlossene Ausbildung. Dieser liegt nach Auswertung der VSE bei 10,7 Prozent.

Abbildung 3.5: Lohnverteilung bei Neueinstellung Arbeitsloser 2012



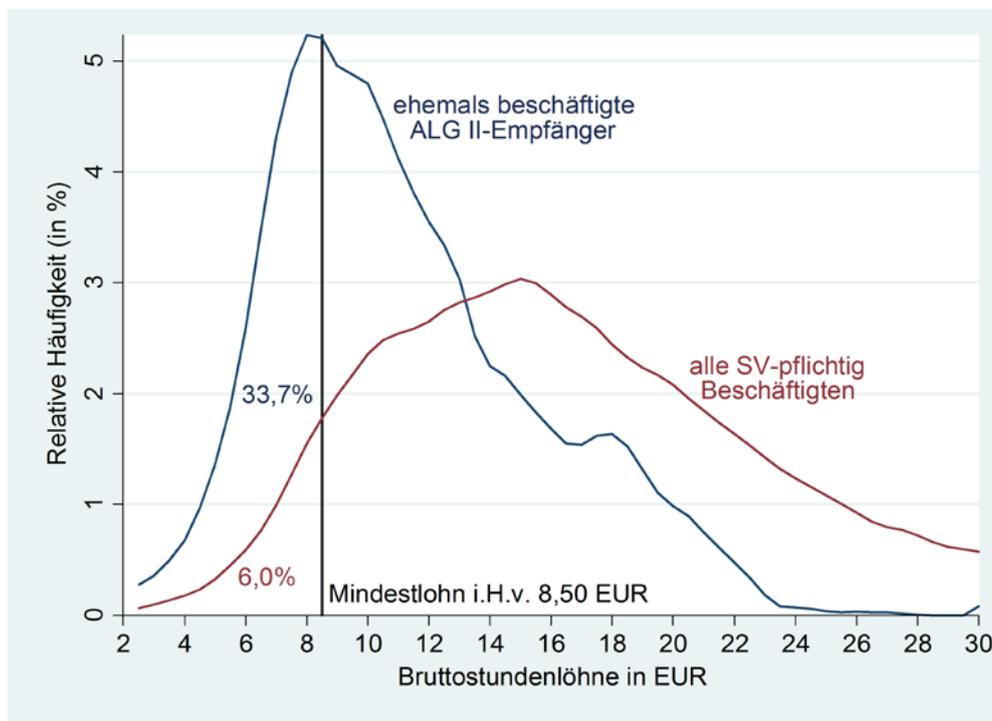
Quelle: SOEP Welle 2012, Schöb (2014)

Anmerkungen: Darstellung durch eine Kernel-Dichte-Funktion. Die Linie „Berufseinsteiger“ zeigt die Verteilung von Bruttostundenlöhnen der abhängig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Schüler, Studenten und Rentner), die in den letzten zwölf Monaten mindestens einen Monat arbeitslos gemeldet waren. Die Linie „alle Beschäftigten“ zeigt die Lohnverteilung aller sozialversicherungspflichtigen Teil- und Vollzeitbeschäftigten. Die Löhne wurden bis zum Jahr 2015 fortgeschrieben.

Laut amtlicher Statistik hatten in den Jahren 2012 und 2013 über 50 Prozent der arbeitssuchenden ALG II-Empfänger keine abgeschlossene Ausbildung. Sie sind daher durch den Mindestlohn doppelt gefährdet. Die Bereitschaft der Unternehmen, Löhne von über 8,50 Euro zu zahlen, hängt zum einen von der Qualifikation ab. Zum anderen wird die Bereitschaft der Unternehmen, für einen neu eingestellten Arbeitnehmer 8,50 Euro zu zahlen, auch von der zu erwartenden Produktivität abhängen. Hinweise können hier frühere Löhne geben. Abbildung

3.6 zeigt, dass rund ein Drittel der 2011 und/oder 2012 arbeitslosen ALG II-Empfänger, die in den vorangehenden vier Jahren mindestens einmal zu einem Zeitpunkt befragt wurden, zu dem sie im Vormonat sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, einen Bruttostundenlohn in ihrer letzten Beschäftigung von unter 8,50 Euro (wiederum auf 2015 hochgerechnet) erhielten. Damit ist diese Gruppe vergleichsweise noch stärker von der Einführung des Mindestlohns betroffen als allgemein die Berufseinsteiger oder die derzeit Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Abbildung 3.6: Lohnverteilung der letzten Beschäftigung von ALG II-Empfängern 2011 und 2012



Quelle: SOEP Welle 2012, Schöb (2014)

Legende: Darstellung Kernel-Dichte-Funktion. Die Linie für „ehemals beschäftigte ALG II-Empfänger“ zeigt die Verteilung der Stundenlöhne von Personen, die in den vorangehenden vier Jahren mindestens einmal zu einem Zeitpunkt befragt wurden, zu dem sie im Vormonat sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und in 2011 oder 2012 ALG II erhielten. Die Löhne wurden bis 2015 fortgeschrieben.

Dabei ist es nicht so, dass die Arbeitslosen nicht bereit wären, zu Löhnen unterhalb des neuen Mindestlohns zu arbeiten. Im SOEP werden die Arbeitslosen zu den Löhnen befragt, die sie mindestens erhalten müssten, damit sie bereit wären, eine Arbeit aufzunehmen. Insgesamt geben dabei in den alten Bundesländern 15,8 Prozent und in den neuen Ländern 30,2 Prozent Löhne unter 8,50 Euro brutto an.⁶ Dabei gibt es wiederum starke Unterschiede zwischen den

⁶ Die Befragten werden nach dem Nettolohn gefragt, den sie erhalten müssten. Die Angaben im Text beziehen sich auf 6,25 Euro netto, was bei Steuerklasse I 8,50 Euro brutto entspricht.

Qualifikationsgruppen. In den alten Bundesländern geben etwa 18 Prozent der Arbeitslosen ohne akademischen Abschluss Reservationslöhne unter 8,50 Euro an, wohingegen das nur 3,3 Prozent der Arbeitslosen mit Hochschulabschluss tun. In den neuen Ländern hingegen geben 40,6 Prozent der Arbeitslosen ohne Berufsabschluss, 28,8 Prozent der Arbeitslosen mit Berufsabschluss und immerhin noch 15,9 Prozent der Arbeitslosen mit Hochschulabschluss an, für weniger als 8,50 Euro bereit zu sein zu arbeiten.

Zusammenfassend zeigt sich eine hohe Betroffenheit in den neuen Bundesländern, bei gering qualifizierten Arbeitnehmern und bei Arbeitslosen, die bislang bei den Einstiegsgehältern Abstriche machen konnten. Die einzelnen Faktoren verstärken sich gegenseitig im Hinblick auf die Betroffenheitswahrscheinlichkeit.

3.3 Regionale und qualifikationsspezifische Beschäftigungseffekte

Um die Beschäftigungseffekte auf Bundeslandebene und nach Berufsausbildung differenziert abzuschätzen, haben wir das Simulationsmodell von Knabe, Schöb und Thum (2014) verwendet und für die jeweiligen Teilgruppen angepasst. Wir untersuchen die zu erwartenden Beschäftigungseffekte für unterschiedliche Annahmen bezüglich der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Das Standardszenario unterstellt einen kompetitiven Arbeitsmarkt mit flexibler Lohnsetzung, in dem Unternehmen die Beschäftigung so weit ausdehnen werden, bis die Grenzproduktivität der Arbeit dem Lohn entspricht. Für jede Lohngruppe wird dabei eine isoelastische Arbeitsnachfragefunktion unterstellt, nach der bei einer einprozentigen Lohnerhöhung 0,75 Prozent der Arbeitsplätze in der entsprechenden Lohngruppe verloren gehen (siehe hierzu Ragnitz und Thum 2007, 2008, sowie Knabe und Schöb 2009). Zusätzlich unterstellen wir in einem zweiten Szenario monopsonistische Strukturen im Niedriglohnbereich und nehmen an, dass die Grenzproduktivität der Arbeit 20 Prozent über dem Bruttolohn der Arbeit liegt. Lohnerhöhungen von bis zu 20 Prozent führen zu einem Beschäftigungsaufbau, und nur Lohnerhöhungen von über 20 Prozent führen in diesem Szenario zu Beschäftigungsverlusten (siehe hierzu Knabe und Schöb 2009).⁷ Die Wirkungsweise der beiden Szenarien illustriert Tabelle 3.2, die die relativen Beschäftigungsverluste für unterschiedliche Ausgangsgehältern für die beiden Szenarien aufführt und damit die Unterschiede aufzeigt, mit der der Mindestlohn in Abhängigkeit vom unterstellten Arbeitsmarkt eingreift.

⁷ Ein ausführliche Darstellung der beiden Szenarien findet sich in Knabe, Schöb und Thum (2014) sowie im methodischen Anhang dieser Studie.

Tabelle 3.2: Relative Beschäftigungsverluste in Abhängigkeit vom Ausgangslohn

Ausgangslohn in Euro	Standardmodell	Monopsonmodell
	Beschäftigungsrückgang in Prozent	
5,00	32,8%	23,0%
5,50	27,9%	17,3%
6,00	23,0%	11,7%
6,50	18,2%	6,2%
7,00	13,6%	0,9%
7,50	9,0%	-4,4%
8,00	4,4%	-4,2%

Quelle: Knabe, Schöb und Thum (2014), Tabelle 8

Bei einem Ausgangslohn von 5,00 Euro beträgt die Lohnerhöhung 70 Prozent. Diese Lohnerhöhung führt nach dem Standardszenario zu einem Beschäftigungsrückgang von knapp 1/3 bei allen Arbeitsplätzen, bei denen bislang 5,00 Euro bezahlt wurden. Im Monopsonmodell ist der entsprechende Rückgang deutlich niedriger, er liegt hier bei 23 Prozent. Bei einem Ausgangslohn von 7,50 Euro beträgt die durch die Anhebung auf den Mindestlohn von 8,50 Euro verursachte Lohnerhöhung 13,3 Prozent. Diese würde entsprechend dem Standardszenario zu einem Beschäftigungsrückgang von neun Prozent führen. Im Monopsonmodell hingegen würde die Beschäftigung in dieser Lohngruppe um 4,4 Prozent steigen.

3.3.1 Regionale Unterschiede

Die Tabelle 3.3 gibt die Beschäftigungsverluste für die zwei Szenarien an, unterteilt nach den Gruppen Vollzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte. Bundesweit gehen demnach je nach Szenario zwischen 0,78 Prozent und 1,84 Prozent der Arbeitsplätze langfristig durch den Mindestlohn verloren. Bezogen auf die gegenüber Knabe, Schöb und Thum (2014) kleinere Grundgesamtheit an Beschäftigten (siehe Abschnitt 3.2) bedeutet das insgesamt Beschäftigungsverluste in der Größenordnung von knapp 250.000 im Monopsonfall und über 570.000 Stellen im Standardszenario. Jeder dritte Arbeitsplatzverlust im Standardmodell bzw. jeder vierte Arbeitsplatzverlust im Monopsonmodell betrifft Vollzeitbeschäftigte.⁸

⁸ Da eine differenzierte Analyse nur mit einer insgesamt um 13 Prozent kleineren Grundgesamtheit aller Beschäftigten möglich ist, fallen die Absolutwerte bei den Beschäftigungsverlusten kleiner aus als bei Knabe, Schöb und Thum (2014). Da wir in der VSE keine Informationen über Beschäftigte in der Landwirtschaft und in privaten Haushalten haben, die besonders stark betroffen sind, liegen die hier ausgewiesenen absoluten Beschäftigungsverluste sogar um 27 Prozent niedriger als in Knabe, Schöb und Thum (2014).

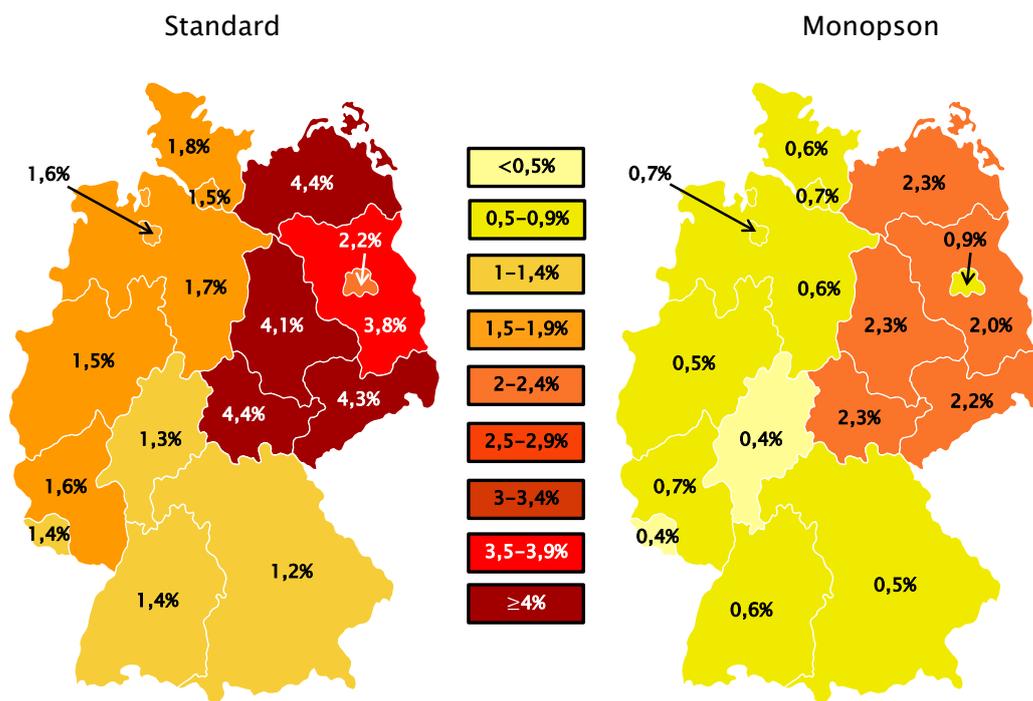
Tabelle 3.3: Beschäftigungsverluste in Prozent

Beschäftigungsverluste		Standardmodell		Monopson	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Deutschland, gesamt	Alle Beschäftigten	572.578	1,84%	243.238	0,78%
	Vollzeitbeschäftigte	178.930	0,84%	62.046	0,29%
	Teilzeitbeschäftigte	91.294	1,33%	30.079	0,44%
	Geringfügig Beschäftigte	302.354	10,13%	151.113	5,06%
Ostdeutschland	Alle Beschäftigten	175.937	4,19%	93.049	2,22%
	Vollzeitbeschäftigte	88.061	2,79%	40.963	1,30%
	Teilzeitbeschäftigte	34.065	4,29%	17.052	2,15%
	Geringfügig Beschäftigte	53.811	21,31%	35.035	13,88%
Westdeutschland	Alle Beschäftigten	396.640	1,47%	150.189	0,56%
	Vollzeitbeschäftigte	90.869	0,50%	21.083	0,12%
	Teilzeitbeschäftigte	57.229	0,94%	13.027	0,21%
	Geringfügig Beschäftigte	248.543	9,09%	116.079	4,25%

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Die Verluste fallen in Ostdeutschland deutlich höher aus als in Westdeutschland, das gilt im besonderen Maße für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. So sind bei den Vollzeitbeschäftigten im Osten mit 1,30 bis 2,79 Prozent zwischen 11-mal und 5,5-mal so viele Arbeitsplätze von der Einführung des Mindestlohns bedroht wie im Westen. Absolut betrachtet sind die Verluste an Vollzeitstellen in den neuen Bundesländern genauso groß wie in den alten Bundesländern. Ähnlich deutliche Unterschiede zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland finden sich auch für sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigte. Auch bei den geringfügig Beschäftigten sind die Arbeitsplatzverluste in den neuen Ländern relativ stärker als in den alten Ländern, allerdings sind die Unterschiede hier weniger stark ausgeprägt. Auf Bundeslandebene heruntergebrochen zeigt die Abbildung 3.7 auf der linken Seite die im Standardszenario zu erwartenden Beschäftigungsverluste, auf der rechten Seite sind die Beschäftigungsverluste im MonopsonszENARIO dargestellt.

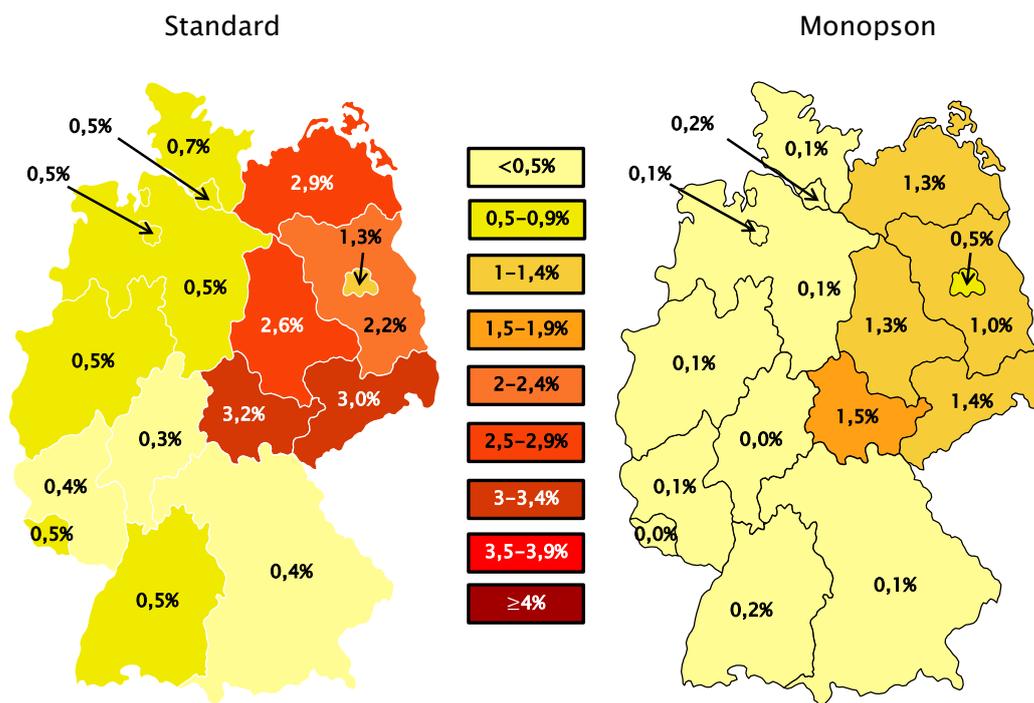
Abbildung 3.7: Beschäftigungsverluste in Prozent nach Bundesländern



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

In beiden Szenarien zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. Die höchsten relativen Beschäftigungsverluste zeichnen sich in Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und in Sachsen-Anhalt ab, mit Beschäftigungsverlusten von deutlich über vier Prozent im Standardmodell und deutlich über zwei Prozent im Monopsonfall. Brandenburg ist aufgrund seiner Nähe zu Berlin etwas besser gestellt als die anderen ostdeutschen Bundesländer; Berlin selbst nimmt in beiden Szenarien eine Mittelstellung zwischen alten und neuen Bundesländern ein. In den alten Bundesländern finden sich die maximalen Beschäftigungsverluste im Standardmodell in Schleswig-Holstein mit 1,8 Prozent und im Monopsonmodell mit 0,7 Prozent in Rheinland-Pfalz, sie liegen damit bei maximal 40 Prozent des ostdeutschen Durchschnitts. Die geringsten Verluste finden sich in den südlichen Ländern sowie im Saarland. Wie wir bereits in Abbildung 3.1 gesehen haben, zeigen sich in den unterschiedlichen Lohnverteilungen nach wie vor die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Da in diese ungleiche Lohnverteilung eine einheitliche Lohnuntergrenze eingezogen wird, wird sich die Trennung des deutschen Arbeitsmarktes in Ost und West nun auch wieder verstärkt in den Beschäftigungszahlen zeigen und damit den Trend sich annähernder Beschäftigungsniveaus durchbrechen.

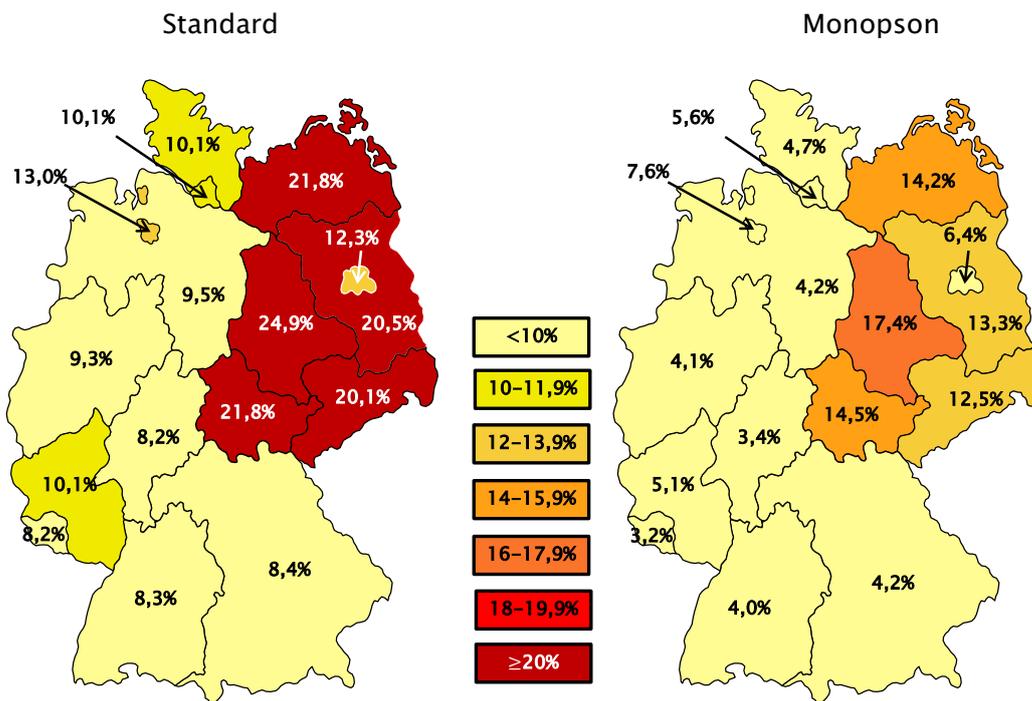
Abbildung 3.8: Beschäftigungsverluste bei Vollzeitbeschäftigten nach Bundesländern



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Ein etwas differenzierteres Bild ergibt sich für die Bundesländer, wenn man sich die Beschäftigung in Abhängigkeit vom Beschäftigungsumfang anschaut. Abbildung 3.8 zeigt die zu erwartenden Beschäftigungsverluste bei den Vollzeitbeschäftigten. Die Daten spiegeln das Bild für die Gesamtbeschäftigung wider, wenngleich auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Die Beschäftigungsverluste bei den Vollzeitbeschäftigten betragen in den alten Bundesländern maximal 0,7 Prozent im Standardmodell und 0,2 Prozent im Monopsonmodell; in den neuen Bundesländern liegen sie bei minimal 2,2 Prozent bzw. 1,0 Prozent. Auch bei den Vollzeitbeschäftigten zeigt sich damit die deutlich unterschiedliche Wirkung des Mindestlohns in den neuen und alten Bundesländern sowie die Mittelposition, die die Hauptstadt Berlin einnimmt. Auf deutlich höherem Niveau, jedoch bei geringeren Abständen zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern, liegen die entsprechenden prognostizierten Beschäftigungsverluste bei den geringfügig Beschäftigten (Abbildung 3.9).

Abbildung 3.9: Beschäftigungsverluste bei geringfügig Beschäftigten, nach Bundesländern

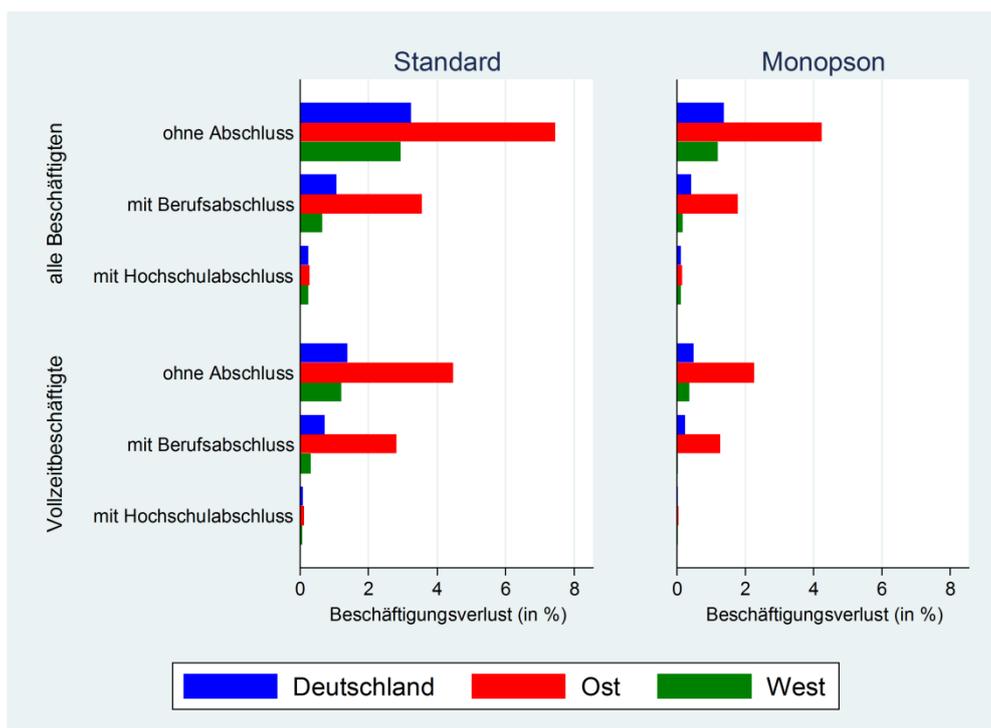


Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

3.3.2 Qualifikationsspezifische Unterschiede

Wir haben bereits im zweiten Kapitel die Geringqualifizierten als eine besonders stark von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffene Gruppe identifiziert. In Abbildung 3.10 schauen wir uns die erwarteten Beschäftigungsverluste für drei unterschiedliche Qualifikationsabschlüsse an. Unterschieden wird zwischen Personen ohne einen Berufsabschluss, mit einem Berufsabschluss sowie Personen mit einem Hochschulabschluss. Zunächst einmal sticht ins Auge, dass es bei den Hochschulabsolventen kaum einen Unterschied in der Betroffenheit zwischen Ost- und Westdeutschland gibt. Sie liegt für die Gesamtbeschäftigung je nach Modell zwischen 0,1 und 0,2 Prozent, bei den Vollzeitbeschäftigten im Bereich von ca. 0,1 Prozent, wobei der Westen geringfügig besser abschneidet als der Osten. Bei den Personen ohne Abschluss sind die erwarteten Beschäftigungsverluste im Osten hingegen deutlich höher als im Westen. Mit 7,44 Prozent liegt der Beschäftigungsabbau im Standardmodell in Ostdeutschland um den Faktor 2,5 höher als der Beschäftigungsabbau in Westdeutschland, beim Monopsonmodell ist der Unterschied auf geringerem Niveau noch ausgeprägter.

Abbildung 3.10: Betroffenheit in Abhängigkeit von der Qualifikation



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Besonders deutlich wird der Unterschied bei der Gruppe mit einem Berufsabschluss. Hier sind Beschäftigte im Osten wesentlich stärker betroffen als im Westen. Das ist einerseits auf das generell niedrigere Lohnniveau im Osten zurückzuführen, es hängt andererseits aber wohl auch damit zusammen, dass im Zuge der Wiedervereinigung formale Berufsabschlüsse ihren Marktwert verloren haben und die Betroffenen entsprechend niedrig entlohnt werden. Zu erwähnen ist, dass die Beschäftigungsverluste bei der Gruppe von Beschäftigten am größten sind, bei der wir keine Angaben zu dem Abschluss haben. Da diese Gruppe sich wahrscheinlich überproportional aus Personen ohne Abschluss zusammensetzt, unterschätzt Abbildung 3.10 tendenziell die zu erwartenden Beschäftigungsverluste bei den Geringqualifizierten.

4. Korrekturmöglichkeiten

In den folgenden zwei Abschnitten werden zwei Möglichkeiten analysiert, die negativen Arbeitsmarktwirkungen des Mindestlohns zu korrigieren. Zunächst wird die Möglichkeit betrachtet, das französische Lohnsubventionsmodell zur Neutralisierung der negativen Beschäftigungseffekte zu übernehmen. Anschließend werden die möglichen regionalen und qualifikationsspezifischen Konsequenzen einer Ausweitung diverser Ausnahmeregelungen untersucht.

4.1 Lohnsubventionen nach französischem Vorbild

Frankreich hat mit derzeit 9,53 Euro einen der höchsten gesetzlichen Mindestlöhne in Europa; entsprechend hoch ist auch der Anteil der Beschäftigten, die genau zum Mindestlohn bezahlt werden. Laut Chamkhi und Demailly (2012) erhielten im Jahr 2010 7,7 Prozent der Vollzeitbeschäftigten im privaten Sektor (ohne Landwirtschaft) und 21,4 Prozent der Teilzeitbeschäftigten den Mindestlohn. Besonders betroffen ist dabei die Gruppe der Arbeitnehmer unter 25 Jahren. 2010 erhielten in dieser Altersgruppe insgesamt 29,6 Prozent (Vollzeit) und 39,3 Prozent (Teilzeit) nur den Mindestlohn. Der Mindestlohn wird in Frankreich mit einem Lohnzuschuss in Höhe von 26 Prozent an die Arbeitgeber – dies sind 2,48 Euro pro Arbeitsstunde – kombiniert, um dadurch die negativen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Arbeitsnachfrage abzufedern. Löhne oberhalb des Mindestlohns werden ebenfalls bezuschusst, allerdings wird der Zuschuss linear abgeschmolzen. So erhält der Arbeitgeber bei einem Stundenlohn von 12,39 Euro noch 1,24 Euro, und erst ab einem Stundenlohn von 15,25 Euro wird kein Zuschuss mehr bezahlt.

Ein solches Modell könnte auch für Deutschland attraktiv werden, sofern sich der Mindestlohn, wie in den vorangehenden Kapiteln prognostiziert, für viele Arbeitslose als zu hohe Einstiegshürde erweist und für viele heute noch Beschäftigte den Gang in die Arbeitslosigkeit bedeutet. Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Sozialpolitik damit abfinden wird. Ebenso wenig ist anzunehmen, dass der nun beschrittene Weg in den Mindestlohn verlassen oder der Mindestlohn in einer der nächsten Anpassungsrunden substantiell abgesenkt werden wird. Der französische Weg, einen hohen Mindestlohn mit einer Lohnsubvention zu verbinden, könnte dann auch einen politisch attraktiven Weg aufzeigen, die Fehlentwicklungen des Mindestlohns zu korrigieren, ohne den Mindestlohn generell aufzugeben.

Dieser Abschnitt untersucht die Folgen einer Lohnsubvention, deren ausschließliches Ziel es ist, die negativen Beschäftigungseffekte des Mindestlohns vollständig zu neutralisieren. Hierzu bestimmen wir in unserem Simulationsmodell für beide Szenarien, Standardmodell und Monopsonmodell, endogen denjenigen Subventionssatz, der benötigt wird, um die in Vollzeitäquivalenten berechneten Beschäftigungsverluste des Mindestlohns vollständig zu neutralisieren. Um Sprungstellen im Lohngefüge zu vermeiden, wird dabei wie in Frankreich unterstellt, dass diese Subvention beim Mindestlohn voll bezahlt wird und bei Löhnen bis zu 50 Prozent oberhalb des Mindestlohns, also bis zu einem Bruttostundenlohn von 12,75 Euro, linear abgeschmolzen wird. In Tabelle 4.1 betrachten wir zunächst einmal in den ersten zwei Spalten, welche Folgen ein bundesweit einheitlicher Subventionssatz hätte. Im Standardmodell ist ein Subventionssatz von 10,67 Prozent notwendig, um die bundesweiten negativen Beschäftigungseffekte zu neutralisieren.

Tabelle 4.1: Umsetzung des französischen Modells

	Standard Monopson		Standard Monopson	
	Einheitlicher Subventionssatz		Regional differenzierter Subventionssatz	
Deutschland, gesamt	10,67%	5,88%		
Ostdeutschland			16,41%	11,49%
Westdeutschland			8,60%	3,84%
Beschäftigungseffekt, alle Beschäftigte	-131.440	-71.365	-148.223	-82.883
Ost	-84.950	-57.111	-30.371	-20.443
West	-46.490	-14.254	-117.852	-62.440
Beschäftigungseffekt, Vollzeitbeschäftigte	36.986	19.948	43.320	24.401
Ost	-25.404	-16.560	12.107	8.273
West	62.389	36.508	31.213	16.128
Beschäftigungseffekt, Teilzeitbeschäftigte	5.593	7.041	-208	2.949
Ost	-16.764	-10.475	-6.341	-3.743
West	22.357	17.516	6.133	6.693
Beschäftigungseffekt, geringfügig Beschäftigte	-174.019	-98.355	-191.335	-110.234
Ost	-42.782	-30.076	-36.137	-24.973
West	-131.237	-68.278	-155.198	-85.261
Einkommenseffekt alle Beschäftigte	3.803	4.071	3.768	4.049
Ost	1.164	1.327	1.451	1.527
West	2.638	2.744	2.317	2.522
Fiskalische Kosten in Mrd. Euro	-8.714	-4.562	-8.993	-4.824

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

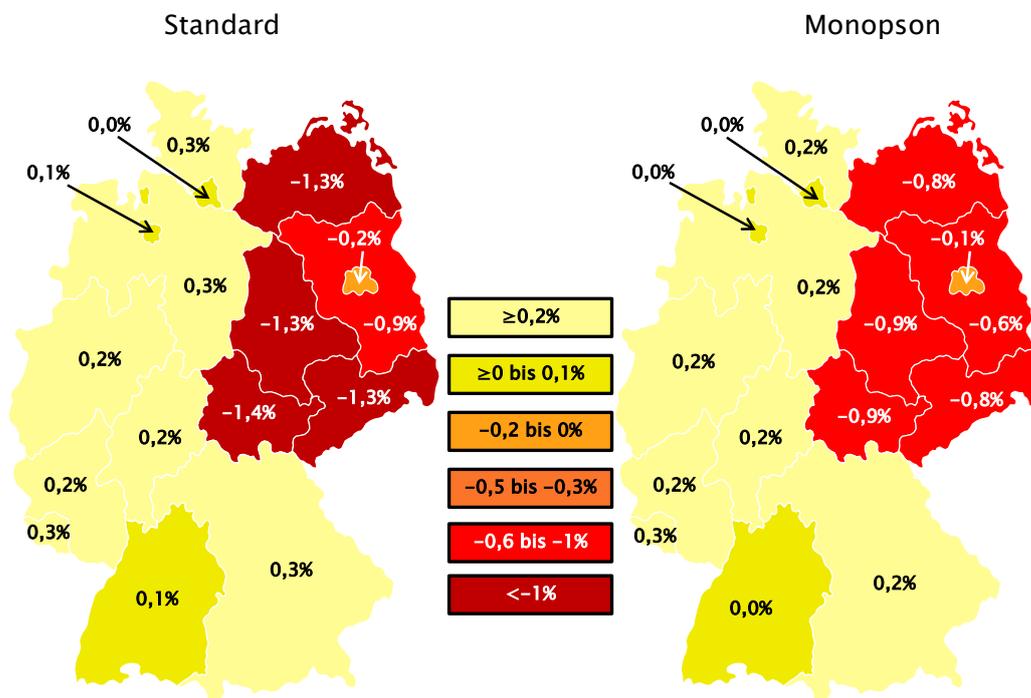
Diese Subvention führt zu verschiedenen Verwerfungen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt. Die Neutralisierung der in Vollzeitäquivalenten gemessenen Beschäftigungseffekte führt trotzdem zu einem Stellenabbau, denn sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist stärker in den Lohngruppen oberhalb des Mindestlohns vertreten, die von der Subvention profitieren, ohne unter dem Mindestlohn zu leiden, während die geringfügige Beschäftigung stärker vom Mindestlohn betroffen ist und dieser Nachteil durch die Subvention nur teilweise kompensiert werden kann. So wird die Subvention nicht alle Beschäftigungsverluste im Niedriglohnbereich wettmachen, dafür schafft sie kompensierend zusätzliche Beschäftigung in Lohngruppen oberhalb des Mindestlohns. Damit hilft die Subvention vor allem westdeutschen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Der Stellenabbau beträgt im Standardmodell rund 130.000 Arbeitsplätze, die zu zwei Dritteln im Osten verloren gehen. Dort werden sowohl sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze als auch geringfügige Arbeitsverhältnisse abgebaut. Im Westen werden hingegen

rund 62.000 zusätzliche Vollzeitstellen und 22.000 Teilzeitstellen entstehen, da dort der Beschäftigungszuwachs bei Löhnen oberhalb des Mindestlohns die negativen Beschäftigungseffekte des Mindestlohns überkompensiert. Im Monopsonmodell zeigt sich ein ähnliches Bild. Ein Mindestlohn mit einer nach französischem Vorbild ausgestalteten bundeseinheitlichen Subvention würde daher dazu führen, dass unter dem Strich Arbeitsplätze von Ostdeutschland nach Westdeutschland verlagert werden. Darüber hinaus zeigen die Simulationsergebnisse, dass eine Subvention zu einer Verlagerung von schlecht bezahlter geringfügiger Beschäftigung hin zu besser entlohnter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung führen würde. Bei gleichem Arbeitsvolumen würde die Kombination von Mindestlohn und bundesweit einheitlicher Lohnsubvention an den Arbeitgeber zu 37.000 neuen Vollzeitstellen im Standardmodell beziehungsweise 20.000 neuen Vollzeitstellen im Monopsonmodell führen.

Mit einem regional differenzierten Subventionssatz, der die Beschäftigungseffekte jeweils für Ost- und Westdeutschland getrennt kompensiert, könnte die Verlagerung von Stellen von Ost nach West vermieden werden. Das gelingt aber nur, wie die zwei rechten Spalten zeigen, wenn der Subventionssatz im Osten deutlich höher ausfällt als im Westen. Im Standardmodell müsste er im Osten bei über 16 Prozent liegen, im Monopsonfall bei über elf Prozent. Die Verlagerung von Arbeit weg von geringfügiger Beschäftigung hin zu Vollzeitstellen wäre in diesem differenzierten Subventionsszenario in beiden Modellen größer als bei einem bundesweit einheitlichen Subventionssatz.

Abbildung 4.1 zeigt die entsprechenden Gewinne und Verluste für die einzelnen Bundesländer bei der Vollzeitbeschäftigung. Dabei zeigt sich, dass bei einer kombinierten Lösung von einheitlichem Mindestlohn und einheitlicher Lohnsubvention die alten Bundesländer mit geringfügigen Stellenzuwächsen zu den Gewinnern und die neuen Bundesländer mit Stellenverlusten in der Größenordnung von einem Prozent der vollzeitäquivalenten Stellen vor Einführung des Mindestlohns zu den Verlierern gehören.

Abbildung 4.1 Umverteilung von Ost nach West nach Bundesländern



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Legende: Die in der Abbildung angegebenen Zahlen stellen die relative Veränderung der vollzeitäquivalenten Beschäftigung im Vergleich zur Situation vor der Einführung des Mindestlohns dar.

4.2 Was helfen gezielte Ausnahmeregelungen?

Das Mindestlohngesetz sieht bereits vor, Personen unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung vom Mindestlohn auszunehmen. Damit will man Jugendliche zur Aufnahme einer Ausbildung bewegen. Da aber viele Ausbildungsverhältnisse erst im Alter von über 18 Jahren begonnen werden, ist der zu erwartende Effekt der ersten Maßnahme wohl sehr gering. Man könnte daher über eine Ausweitung dieser Ausnahme auf Beschäftigte bis zu einem Alter von 25 Jahren nachdenken. Über den dadurch erzielten Anreizeffekt lässt sich mit Hilfe des Simulationsmodells nichts aussagen, wohl aber darüber, inwieweit dadurch die negativen Beschäftigungseffekte abgemildert werden können.

Tabelle 4.2: Ausnahmeregelungen für Jugendliche unter 25 Jahre ohne Ausbildung

Vermiedene Beschäftigungsverluste bei Jugendlichen unter 25 Jahre ohne Ausbildung		Standardmodell		Monopson	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Deutschland, gesamt	Alle Beschäftigten	34.697	8,21%	16.982	4,02%
	Vollzeitbeschäftigte	7.273	5,02%	3.822	2,64%
	Teilzeitbeschäftigte	3.972	5,40%	1.733	2,35%
	Geringfügig Beschäftigte	23.452	11,50%	11.428	5,60%
Ostdeutschland	Alle Beschäftigten	4.186	12,70%	2.463	7,47%
	Vollzeitbeschäftigte	900	9,09%	502	5,07%
	Teilzeitbeschäftigte	430	7,76%	209	3,77%
	Geringfügig Beschäftigte	2.856	16,30%	1.752	10,00%
Westdeutschland	Alle Beschäftigten	30.511	7,83%	14.519	3,73%
	Vollzeitbeschäftigte	6.373	4,72%	3.320	2,46%
	Teilzeitbeschäftigte	3.542	5,21%	1.524	2,24%
	Geringfügig Beschäftigte	20.596	11,04%	9.676	5,19%

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Durch die Ausnahmeregelungen könnten, wie Tabelle 4.2 zeigt, im Standardmodell rund 35.000 Jugendliche ohne Ausbildung in ihren Beschäftigungsverhältnissen gehalten werden, im Monopsonmodell wäre es etwa die Hälfte. Diese Zahlen unterschätzen jedoch die Wirkung dieser Ausnahmeregelung, da ein großer Teil derjenigen, die keine Angaben zum Berufsabschluss gemacht haben, wohl der Gruppe derjenigen ohne Berufsabschluss zugeordnet werden könnte. Nimmt man diese Zahl hinzu, würden sich die jeweiligen Effekte in den einzelnen Gruppen jeweils mindestens verdoppeln. Im Verhältnis zu allen beschäftigten Jugendlichen ohne Abschluss ist diese Ausnahmeregelung durchaus bedenkenswert. Über acht Prozent aller Jugendlichen ohne Abschluss könnten dadurch ihre Arbeit behalten, im Osten sogar fast 13 Prozent. Bei den Vollzeitbeschäftigten könnte dadurch in den neuen Bundesländern jeder elfte Arbeitsplatz für diese Gruppe erhalten werden, in den alten Bundesländern etwa jeder 20. Arbeitsplatz. Insgesamt betrachtet können dadurch jedoch die negativen Effekte des Mindestlohns nur sehr geringfügig verringert werden. So würde der Beschäftigungsabbau gegenüber dem allgemein verbindlichen Mindestlohn ohne Ausnahmeregelungen gerade mal um sechs bis sieben Prozent je nach Szenario zurückgehen.

Ähnlich wie in Frankreich könnte man deshalb einen Schritt weitergehen und überlegen, Jugendliche unter 25 Jahren grundsätzlich vom Mindestlohn auszunehmen. Dies würde natürlich in erster Linie diejenigen ohne abgeschlossene Ausbildung betreffen, aber zusätzlich auch Berufsanfänger in Sektoren mit niedrigem Lohnniveau. Die Tabelle 4.3 zeigt die sich daraus ergebenden Erleichterungen im Vergleich zu einem allgemein verbindlichen Mindestlohn ohne Ausnahmeregelungen.

Tabelle 4.3: Generelle Ausnahmeregelungen für Jugendliche unter 25 Jahre

Vermiedene Beschäftigungsverluste bei allen Jugendlichen unter 25 Jahren		Standardmodell		Monopson	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Deutschland, gesamt	Alle Beschäftigten	112.403	5,18%	52.027	2,40%
	Vollzeitbeschäftigte	32.420	2,36%	12.085	0,88%
	Teilzeitbeschäftigte	12.247	4,55%	4.972	1,85%
	Geringfügig Beschäftigte	67.737	12,88%	34.970	6,65%
Ostdeutschland	Alle Beschäftigten	23.002	8,51%	12.463	4,61%
	Vollzeitbeschäftigte	11.875	6,11%	5.772	2,97%
	Teilzeitbeschäftigte	2.981	8,53%	1.536	4,39%
	Geringfügig Beschäftigte	8.146	19,84%	5.155	12,55%
Westdeutschland	Alle Beschäftigten	89.402	4,71%	39.564	2,08%
	Vollzeitbeschäftigte	20.545	1,74%	6.313	0,53%
	Teilzeitbeschäftigte	9.266	3,95%	3.436	1,47%
	Geringfügig Beschäftigte	59.591	12,29%	29.815	6,15%

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Durch die generelle Ausnahmeregelung für Jugendliche könnten im Standardmodell über 110.000 Jugendliche ohne Ausbildung in ihren Beschäftigungsverhältnissen gehalten werden, im Monopsonmodell wäre es etwa die Hälfte. Man könnte damit die negativen Folgen des Mindestlohns in beiden Szenarien um etwa ein Fünftel gegenüber dem allgemein verbindlichen Mindestlohn ohne Ausnahmeregelungen abmildern. Während in den alten Bundesländern dadurch vorwiegend Jugendliche in geringfügiger Beschäftigung vom Mindestlohn ausgenommen wären, würde diese Ausnahmeregel in den neuen Bundesländern mehrheitlich sozialversicherungspflichtig beschäftigte Jugendliche begünstigen.

Wir haben im letzten Kapitel gesehen, dass insbesondere die Arbeitsplätze von Geringqualifizierten besonders stark durch den Mindestlohn gefährdet sind. Dies könnte man zum Anlass nehmen, den Mindestlohn darauf zu konditionieren, dass Beschäftigte eine abgeschlossene Berufsausbildung nachweisen müssen, um einen Anspruch auf den gesetzlich garantierten Mindestlohn zu erwerben. Die Tabelle 4.4 zeigt, dass in diesem Fall ebenfalls etwas über 20 Prozent der negativen Beschäftigungseffekte vermieden werden könnte. Da der Anteil der Personen ohne abgeschlossenen Berufsabschluss in den alten Bundesländern wesentlich höher ist, würde diese Ausnahmeregel mehr Arbeitnehmern in den alten Bundesländern helfen, umgekehrt würde jedoch ein größerer Anteil der Geringqualifizierten in den neuen Bundesländern ihren Arbeitsplatz behalten können (7,5 Prozent gegen 3,0 Prozent in den alten Bundesländern).

Tabelle 4.4: Generelle Ausnahmeregelungen für Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung

Vermiedene Beschäftigungsverluste bei Beschäftigten ohne Berufsabschluss		Standardmodell		Monopson	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Deutschland, gesamt	Alle Beschäftigten	120.625	3,22%	52.054	1,39%
	Vollzeitbeschäftigte	27.928	1,38%	9.786	0,48%
	Teilzeitbeschäftigte	16.822	1,73%	4.665	0,48%
	Geringfügig Beschäftigte	75.875	9,98%	37.603	4,95%
Ostdeutschland	Alle Beschäftigten	16.515	7,44%	9.440	4,25%
	Vollzeitbeschäftigte	5.160	4,46%	2.627	2,27%
	Teilzeitbeschäftigte	2.429	4,23%	1.164	2,03%
	Geringfügig Beschäftigte	8.926	18,29%	5.649	11,58%
Westdeutschland	Alle Beschäftigten	104.110	2,95%	42.614	1,21%
	Vollzeitbeschäftigte	22.768	1,20%	7.159	0,38%
	Teilzeitbeschäftigte	14.393	1,58%	3.501	0,38%
	Geringfügig Beschäftigte	66.949	9,41%	31.954	4,49%

Quelle: eigene Berechnungen

Schließlich zeigt Tabelle 4.5, wie eine Ausnahmeregel für alle Jugendlichen und alle Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung wirkt. Diese sehr weit gehenden Ausnahmeregelungen, die sicherlich kaum mehr als mit den ursprünglichen Zielen des gesetzlichen Mindestlohns vereinbar angesehen werden können, würden insgesamt rund ein Drittel der Beschäftigungsverluste vermeiden helfen, bei den Vollzeitbeschäftigten wären es rund 30 Prozent der Beschäftigungsverluste eines gesetzlichen Mindestlohns ohne Ausnahmeregelungen.

Tabelle 4.5: Ausnahmeregelungen für alle Jugendlichen unter 25 Jahren und Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung

Vermiedene Beschäftigungsverluste bei allen Jugendlichen unter 25 Jahren und allen Beschäftigten ohne Berufsabschluss		Standardmodell		Monopson	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Deutschland, gesamt	Alle Beschäftigten	198.331	3,61%	87.099	1,58%
	Vollzeitbeschäftigte	53.075	1,63%	18.049	0,56%
	Teilzeitbeschäftigte	25.097	2,15%	7.904	0,68%
	Geringfügig Beschäftigte	120.160	11,11%	61.145	5,65%
Ostdeutschland	Alle Beschäftigten	35.331	7,69%	19.439	4,23%
	Vollzeitbeschäftigte	16.135	5,38%	7.897	2,63%
	Teilzeitbeschäftigte	4.980	5,73%	2.491	2,87%
	Geringfügig Beschäftigte	14.216	19,65%	9.051	12,51%
Westdeutschland	Alle Beschäftigten	163.000	3,24%	67.660	1,34%
	Vollzeitbeschäftigte	36.940	1,25%	10.153	0,34%
	Teilzeitbeschäftigte	20.116	1,87%	5.413	0,50%
	Geringfügig Beschäftigte	105.944	10,49%	52.094	5,16%

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, SOEP, BHP, eigene Berechnungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mögliche Korrekturen am Mindestlohn nur unzureichend wirken können. Ein Lohnsubventionsmodell nach französischem Vorbild ohne regionale Differenzierung würde zu einer unerwünschten Verlagerung von Arbeitsplätzen von Ost- nach Westdeutschland führen und würde darüber hinaus hohe fiskalische Kosten mit sich bringen. Die in Tabelle 4.1 ausgewiesenen Kosten von jährlich 7,5 Mrd. Euro im Standardmodell und 4,7 Mrd. Euro im Monopsonmodell müssen angesichts der Tatsache, dass wir in unseren Simulationen aufgrund der in Abschnitt 3.2 dargestellten Beschränkungen der Verdienststrukturerhebung nicht alle Wirtschaftssektoren in Deutschland abbilden können, als absolute Untergrenze angesehen werden, die die tatsächlichen fiskalischen Lasten drastisch unterschätzt. Frankreich bezahlte für sein System der Lohnsubventionen 2012 rund 22,3 Mrd. Euro (ACOSS 2013). Bei einem Lohnsubventionssystem zahlt der Staat damit einen hohen Preis dafür, den Arbeitsmarkt für diejenigen offen zu halten, die durch den Mindestlohn erst Gefahr laufen, außen vor zu bleiben. Die anderen Ausnahmeregelungen können zwar kostengünstiger wirken, schließen aber gerade diejenigen vom Mindestlohn aus, die zu der erklärten Zielgruppe gehören.

Fazit

Die Lage am Arbeitsmarkt in Deutschland hat sich seit 2005 sehr positiv entwickelt. Die Beschäftigung ist deutlich gestiegen und die Arbeitslosigkeit substanziell gesunken. Dieses positive Ergebnis hält auch einer genaueren Untersuchung stand. Der Beschäftigungsaufbau fand vor allem im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse statt, während die Zahl der Personen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt waren, nicht weiter zugenommen hat. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit kam nicht nur den arbeitsmarktnahen Arbeitslosen, sondern auch den Problemgruppen am Arbeitsmarkt zugute. Insbesondere ist es gelungen, die Zahl der Langzeitarbeitslosen und der arbeitslosen Geringqualifizierten zu senken. Zwar ist diese positive Beschäftigungsentwicklung mit einer weiteren Zunahme der Lohnungleichheit innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer einhergegangen, allerdings hat der dadurch begünstigte Abbau der Arbeitslosigkeit dazu geführt, dass die Einkommensungleichheit am gesamten Arbeitsmarkt, bei der auch die Einkommen der Arbeitslosen berücksichtigt werden müssen, zurückgegangen ist.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns droht diese positive Entwicklung zu gefährden. Unsere Auswertungen der Verdienststrukturerhebung zeigen, dass etwa 10,4 Prozent der Arbeitnehmer in Deutschland bei der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro je Stunde verdienen. Der Mindestlohn greift damit massiv in die Lohnverteilung und damit in die Fähigkeit des Arbeitsmarkts ein, Angebot und Nachfrage nach Arbeit zusammenzuführen. Die Betroffenen sind dabei regional sehr unterschiedlich. Unsere Analysen zeigen, dass 8,7 Prozent der Arbeitnehmer in den alten Ländern und 18,1 Prozent der Arbeitnehmer in den neuen Ländern betroffen sind. Dabei gibt es auch innerhalb dieser Ländergruppen regionale Unterschiede. So sind in den alten Ländern im Norden tendenziell

mehr Menschen betroffen als in Bayern und Baden-Württemberg. Auch die Qualifikation der Arbeitnehmer spielt dabei eine Rolle. Menschen ohne Berufsabschluss sind erheblich stärker vom Mindestlohn betroffen als höher qualifizierte Gruppen. Allerdings ist der Betroffenheitsunterschied zwischen Personen mit und ohne Berufsabschluss in den alten Ländern deutlich größer als in den neuen Ländern, in denen auch ein großer Teil der Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung weniger als den zukünftigen Mindestlohn verdient.

Durch den sehr starken Eingriff in die Lohnverteilung bedroht der Mindestlohn die Beschäftigung der betroffenen Arbeitnehmer. Das gilt sowohl, wenn man das Standardmodell eines wettbewerblichen Arbeitsmarkts heranzieht, als auch bei Verwendung des Monopsonmodells, in dem berücksichtigt wird, dass der Mindestlohn bei Marktmacht der Arbeitgeber grundsätzlich auch positive Beschäftigungswirkungen haben könnte. Bei den zu erwartenden Beschäftigungsverlusten zeigt sich ein enormes West-Ost-Gefälle. In den alten Bundesländern liegen die erwarteten Beschäftigungsverluste im Standardmodell zwischen ein und zwei Prozent, wobei die süddeutschen Länder am besten abschneiden. In den neuen Bundesländern liegen die Verluste im Schnitt bei über vier Prozent. Hier schneidet nur Berlin deutlich besser ab. Besonders deutlich zeigt sich das West-Ost-Gefälle bei den zu erwartenden Verlusten an Vollzeit Arbeitsplätzen. Bei der Analyse der qualifikationsspezifischen Beschäftigungsverluste zeigt sich ebenfalls ein West-Ost-Gefälle, das bei den Arbeitnehmern mit abgeschlossener Berufsausbildung besonders stark ausgeprägt ist.

Die Analyse der zu erwartenden negativen Auswirkungen des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt lässt vermuten, dass die Politik in der näheren Zukunft gezwungen sein wird, mit komplementären Politikmaßnahmen korrigierend einzugreifen. Hier zeigt sich, dass Ausnahmeregelungen entweder nur geringe Verbesserungen mit sich bringen oder aber mit weiter reichenden Regelungen genau diejenigen vom Mindestlohn ausnehmen, die die eigentlichen Adressaten des Mindestlohns waren. Das französische Modell einer allgemeinen Subvention des Mindestlohns könnte zwar helfen, die negativen Beschäftigungseffekte zu neutralisieren. Dies ist aber eine sehr teure Politik, die darüber hinaus das Manko aufweist, den westdeutschen Arbeitsmarkt stärker zu entlasten als den ohnehin wesentlich schlechter aufgestellten ostdeutschen Arbeitsmarkt.

Methodischer Anhang

In Abschnitt A.1 dieses Anhangs werden die für das Gutachten verwendeten Datenquellen (Verdienststrukturerhebung VSE, Sozio-oekonomisches Panel SOEP, Betriebs-Historik-Panel BHP) vorgestellt. In Abschnitt A.2 wird erläutert, wie die Beschäftigung in Kleinbetrieben mit weniger als zehn Beschäftigten durch Verknüpfung der VSE mit SOEP und BHP ermittelt werden kann. Diese Simulationsmethode baut auf Arbeiten von Knabe et al. (2014a,b) auf. In Abschnitt A.3 findet sich eine Darstellung der zur Bestimmung der Beschäftigungseffekte herangezogenen Methodik (vgl. Knabe, Schöb und Thum 2014 sowie Ragnitz und Thum 2007, 2008).

A.1 Datengrundlage

A.1.1 Verdienststrukturerhebung (VSE)

Die seit 1951 durchgeführte Verdienststrukturerhebung (VSE) stellt umfassende Daten zu Arbeitsverdiensten in Deutschland bereit. Die Daten werden über die direkte Befragung von Arbeitgebern ermittelt. Grundlage dafür ist die im Verdienststatistikgesetz geregelte Auskunftspflicht der Arbeitgeber. Es werden sowohl persönliche Angaben der Arbeitnehmer, wie z. B. Geschlecht, Alter und Bildungsabschluss, als auch relevante Informationen zum Beschäftigungsverhältnis erhoben. Hierzu zählen beispielsweise Arbeitszeit, Arbeitseinkommen oder die Tarifbindung des Unternehmens. Die Daten werden seit 2006 alle vier Jahre ermittelt. Die letzte verfügbare Erhebung bezieht sich dabei auf das Jahr 2010. Sie wird in dem vorliegenden Gutachten verwendet. Der Datenzugang erfolgte durch Nutzung des Scientific Use File (SUF) der VSE. Aus Datenschutzgründen ist keine kleinräumigere Analyse mit dem SUF der VSE möglich, sodass die Bundeslandergebnisse durch Datenfernverarbeitung beim Hessischen Statistischen Landesamt ermittelt wurden.

Die VSE ist eine zweistufige Stichprobenerhebung. Auf der ersten Stufe werden auf Grundlage der Einordnung nach Bundesland, Wirtschaftszweig und Betriebsgrößenklasse die zu befragenden Unternehmen bestimmt. Hinsichtlich der Schichtungsmerkmale der Betriebe kann so eine hohe Repräsentativität der Stichprobe erreicht werden. Aus den in diesen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmern wird auf der zweiten Stufe eine Zufallsstichprobe gezogen. Angaben zu den so bestimmten Arbeitnehmern werden dann detailliert in die VSE aufgenommen. Beide Stufen enthalten Gewichtungsfaktoren. Ein Ergänzungsfaktor stellt sicher, dass in den Hochrechnungen Antwortausfälle angemessen behandelt werden. In der VSE 2010 wurden deutschlandweit 32.000 Betriebe mit insgesamt 1,9 Millionen Beschäftigten erfasst.

Kleinbetriebe mit weniger als zehn Mitarbeitern werden zu deren Entlastung von der VSE nicht befragt. Weiterhin unberücksichtigt bleiben die Bereiche „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ (Abschnitt A, WZ 2008), „Private Haushalte mit Hauspersonal“ (Abschnitt T, WZ 2008) sowie „Exterritoriale Organisationen und Körperschaften“ (Abschnitt U, WZ 2008). Stattdessen beschränkt sich die Erhebung auf das produzierende Gewerbe und den Dienstleistungsbereich. Aufgrund der Auswahl von Unternehmen anhand verschiedener Schichtungsmerkmale ist die Gesamtheit der befragten Betriebe repräsentativ für die genannten Wirtschaftsbereiche im jeweiligen Bundesland. Im Gutachten werden durchgehend gewichtete Daten verwendet.

Für die Bestimmung der Beschäftigungswirkungen muss auf Angaben zur Beschäftigung in einzelnen Lohnintervallen zurückgegriffen werden. In Fällen, in denen in einzelnen Lohnintervallen auf Bundeslandebene Angaben fehlten, wurden diese unter Zugrundelegung der aus der SUF ermittelten Lohnverteilungen für West- bzw. Ostdeutschland imputiert.

A.1.2 Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) seit 1984 durchgeführte Bevölkerungsbefragung, die inzwischen etwa 20.000 Personen aus rund 11.000 Haushalten in Deutschland erfasst (Wagner et al. 2008). Die Stichprobe ist repräsentativ für die Gruppe aller in Deutschland lebenden Menschen ab 16 Jahren. Das vorliegende Gutachten nutzt Daten aus der letzten verfügbaren Erhebung aus dem Jahr 2012. Es untersucht ausschließlich die Personengruppe der abhängig Beschäftigten. Dazu

gehören sowohl Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte als auch geringfügig Beschäftigte. Etwa 50 Prozent der im SOEP erfassten Personen befinden sich in einer solchen abhängigen Beschäftigung. Auszubildende bleiben dabei unberücksichtigt. Der Datenzugang erfolgte durch Nutzung eines Scientific Use File.

Das SOEP erfragt keine Stundenlöhne, weshalb diese aus den im SOEP enthaltenen Auskünften abgeleitet werden müssen. Die vorliegende Arbeit dividiert dazu die berichteten Bruttoeinkommen des vorangegangenen Monats durch die Zahl der vertraglich vereinbarten Arbeitsstunden zuzüglich der bezahlten Überstunden.

Da die SOEP-Daten auf einer freiwilligen Befragung der Bevölkerung basieren, kann ihre Analyse auf systematische Probleme treffen. Zum einen kommt es bei Fragen, die Einkommen oder Arbeitszeiten betreffen, vermehrt zu Antwortausfällen. Zum anderen können bewusst oder unbewusst falsch berichtete Angaben vorliegen. Von besonderer Wichtigkeit für die vorliegende Analyse ist das SOEP aufgrund der enthaltenen Informationen zur Beschäftigtenzahl der Betriebe, in denen die Befragten arbeiten. Anhand dieser Angaben lässt sich die aus dem SOEP abgeleitete Lohnverteilung in Unternehmen mit mindestens zehn Beschäftigten mit der aus der VSE abgeleiteten Lohnverteilung vergleichen. So kann die Validität der im SOEP enthaltenen Angaben überprüft werden. Es zeigt sich, dass das SOEP trotz deutlich geringerer Fallzahlen sehr ähnliche Schätzungen der Lohnverteilung in diesen Betrieben liefert wie die VSE (Falck et al. 2013). Die bestätigte Validität der SOEP-Daten ermöglicht somit die Ergänzung der VSE. Die Befragung Beschäftigter in Kleinbetrieben lässt Rückschlüsse auf die Lohnverteilung in eben solchen Unternehmen zu, die von der VSE nicht erfasst werden. Dies lässt Aussagen über das Verhältnis der Lohnverteilungen in Betrieben mit mehr bzw. weniger als zehn Beschäftigten zu.

A.1.3 Betriebs-Historik-Panel (BHP)

Das Betriebs-Historik-Panel (BHP) deckt 50 Prozent all derjenigen Betriebe in Deutschland ab, bei denen zum 30. Juni eines Jahres mindestens ein Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt gemeldet ist. Die Daten im BHP stützen sich auf arbeitnehmerbezogene Angaben, die den Sozialversicherungsträgern durch die Betriebe übermittelt werden. Meldedaten, die den 30. Juni eines Jahres einschließen, werden anhand der Betriebsnummern auf Betriebsebene zusammengefasst. Das BHP stellt somit die Anzahl der den verschiedenen Beschäftigungsgruppen zugehörigen Arbeitnehmer innerhalb eines Betriebes fest.

Die vorliegende Analyse nutzt die schwach anonymisierte, ungeschichtete Zufallsstichprobe der Version 2.1.1. des BHP (Jahre 1975 bis 2010; für eine ausführliche Dokumentation siehe Gruhl et al. 2012). Alle darin enthaltenen Betriebsdaten des Jahres 2010 wurden extrahiert und um die nicht in der VSE enthaltenen Wirtschaftszweige korrigiert. So wurden alle Betriebe in den Wirtschaftszweigen A, T und U der Wirtschaftszweigklassifikation WZ 2008 gelöscht. Die Vergleichbarkeit des BHP mit der VSE ist somit gewährleistet. Die Stichprobe umfasst nach dieser Anpassung etwa 1,2 Millionen Betriebe mit insgesamt rund 15,8 Millionen Beschäftigten. Mit Ausnahme der Auszubildenden werden alle darin enthaltenen Arbeitnehmer von der vorliegenden Analyse erfasst. Der Datenzugang erfolgte über kontrollierte Datenfernverarbeitung beim Forschungsdatenzentrum (FDZ) der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

A.2 Bestimmung der Lohnverteilung auf regionaler Ebene (Ost/West)

A.2.1 Bestimmung der Lohnverteilung aus der Verdienststrukturerhebung (VSE)

Die Bruttostundenlöhne der Beschäftigten bestimmen sich aus dem Verhältnis der in der VSE enthaltenen Angaben über den Bruttomonatsverdienst und der Zahl der Arbeitsstunden inklusive bezahlter Überstunden. Die letzte verfügbare VSE stammt aus dem Jahr 2010. Die Betroffenheit vom Mindestlohn soll allerdings für das Jahr 2015 bestimmt werden. Diese zeitliche Diskrepanz macht es nötig, die beobachteten Stundenlöhne durch Fortschreibung im Sinne der durchschnittlichen Steigerung der Nominallohne in diesem Zeitraum anzupassen. Für die Nominallohnsteigerung wurden jeweils Werte von 3,3 Prozent (2011), 2,5 Prozent (2012), 1,4 Prozent (2013), 2,7 Prozent (2014, Prognose) und 2,2 Prozent (2015, Prognose) unterstellt (Statistisches Bundesamt 2014, Sachverständigenrat 2013, Bundesfinanzministerium 2012).

Aus diesen Werten ergibt sich über den gesamten Zeitraum eine Nominallohnsteigerung von 12,7 Prozent.

Die beobachteten Bruttostundenlöhne werden Intervallen von 50-Cent-Schritten zugeordnet, um die Lohnverteilung zu bestimmen. Dabei werden alle Löhne unter 2,50 Euro und über 30 Euro zusammengefasst. Eine Person wird einem bestimmten Intervall zugerechnet, wenn ihr Stundenlohn mindestens die Intervalluntergrenze erreicht und er gleichzeitig seine Obergrenze unterschreitet. Somit gehört die jeweilige Untergrenze zum Intervall, die Intervallobergrenze jedoch nicht. Der Anteil Beschäftigter mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro an der Gesamtheit aller Beschäftigten misst den Anteil der Betroffenheit vom Mindestlohn. Seine Bestimmung wird nach Bildungsabschlüssen und Regionen bzw. Bundesländern getrennt durchgeführt. Um sicherzustellen, dass die Stichprobe dennoch nicht an Repräsentativität verliert, werden die Daten mit den Querschnittsfaktoren gewichtet, die die VSE bereitstellt.

Das vorliegende Gutachten bestimmt die Anteile vom Mindestlohn betroffener Arbeitnehmer und gibt dazu 95 %-Konfidenzintervalle für die untersuchten Betroffenheitsanteile an. Die Konfidenzintervalle sind Ausdruck der Genauigkeit der Schätzungen. Sie geben den Lohnbereich an, für den mit einer statistisch hinreichenden Stärke ausgeschlossen kann, dass der wahre Wert der Population außerhalb dieses Intervalls liegt. Da jeweils mehrere Arbeitnehmer demselben Unternehmen angehören, besteht die Möglichkeit einer Korrelation der Schätzfehler, die man als Klumpenstichprobenproblem bezeichnet. Um dieses Problem statistisch zu lösen, werden auf Betriebsebene Cluster-Korrekturen bei der Bestimmung der Schätzgenauigkeit durchgeführt.

A.2.2 Simulation der Lohnverteilung in Kleinbetrieben mithilfe SOEP und BHP

Der Anteil der Arbeitnehmer, die weniger als 8,50 Euro je Stunde verdienen, ist in Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten deutlich größer als in Betrieben mit mehr Beschäftigten (Falck et al. 2013). Eine repräsentative Bestimmung der Betroffenheit vom Mindestlohn verlangt deshalb auch eine Analyse der Lohnverteilung in Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten. Da die VSE derartige Betriebe nicht erfasst, wird in diesem Gutachten die hypothetische Lohnverteilung in deutschen Kleinbetrieben mit Hilfe einer Simulation auf Grundlage von Daten der VSE, des SOEP und des BHP bestimmt.

Die Daten des SOEP bieten eine geeignete Grundlage, die Lohnverteilung von Beschäftigten in kleinen mit der von Beschäftigten in großen Unternehmen zu vergleichen. Das vorliegende Gutachten betrachtet die Lohnverteilung für die neuen und alten Bundesländer getrennt. Für beide Regionen werden die jeweiligen Bruttostundenlöhne für jedes Perzentil der Beschäftigten für kleine und große Betriebe gesondert berechnet. Auf Grundlage dieser Berechnungen zeigt sich beispielsweise, dass der ostdeutsche Medianlohn in Kleinbetrieben nur 72,4 Prozent des Medianlohns in größeren Betrieben beträgt. Beim 25. Perzentil beträgt das Verhältnis 66,8 Prozent, beim 75. Perzentil 75,5 Prozent. Diese für alte und neue Bundesländer getrennt erfassten Lohnperzentile ermöglichen nun die Entwicklung eines „Zwillings“. Mit Hilfe des Perzentilverhältnisses, das soeben beispielhaft angeführt wurde, lässt sich berechnen, welchen Lohn ein ansonsten absolut identisches Individuum verdienen würde, wäre es in einem Kleinbetrieb anstelle eines großen Unternehmens beschäftigt. Es wird einen entsprechend des im SOEP beobachteten Lohnverhältnisses für das entsprechende Perzentil angepassten Lohn erzielen.

Bei einer Simulation der Beschäftigung in Kleinbetrieben sind Unterschiede in der Gesamtbeschäftigung zwischen kleinen und größeren Unternehmen zu beachten. Der Notwendigkeit einer Anpassung der simulierten Gewichtungsfaktoren wird durch die Nutzung von Angaben aus dem BHP Rechnung getragen. Korrigiert werden die Gewichtungsfaktoren der simulierten Beobachtungen durch das beobachtete Verhältnis der Anzahl Beschäftigter in kleinen und großen Unternehmen auf regionaler Ebene (Ost/West). Die Gesamtheit der Arbeitnehmer in den einzelnen Bundesländern wird damit möglichst repräsentativ abgebildet. Alle im Gutachten berichteten Ergebnisse beruhen auf gewichteten Daten inklusive der simulierten Angaben für Beschäftigte in Kleinbetrieben.

A.3 Prognose der Beschäftigungseffekte

Die in dieser Studie genutzte Methode zur Prognose der Beschäftigungseffekte des Mindestlohns folgt der von Ragnitz und Thum (2007, 2008), erweitert um die rechtlichen Rahmenbedingungen des Jahres 2015. Darüber hinaus werden zwei verschiedene Szenarien untersucht: das Standardszenario mit wettbewerblichen Arbeitsmärkten und das Marktmachtszenario (Monopsonmodell).

A.3.1 Standardszenario

Das Standardszenario setzt bei einem neoklassischen Arbeitsmarkt an. Die Unternehmen dehnen ihre Nachfrage nach Arbeit und somit die Beschäftigung so weit aus, bis die Grenzproduktivität der Arbeit dem Lohn entspricht. Bei gegebener Arbeitsproduktivität wird in einem solchen Markt die Erhöhung des Lohns zu einer Kontraktion der Nachfrage nach Arbeit führen. Demzufolge geht die Einführung eines bindenden Mindestlohns im Standardszenario mit Arbeitsplatzverlusten einher.

Das vorliegende Gutachten unterstellt für jede einzelne Lohngruppe, also jedes Lohnintervall, eine isoelastische Arbeitsnachfragefunktion der folgenden Form: $L(w) = w^\eta$. w steht hierbei für den Bruttolohn, während η die konstante Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage kennzeichnet. Für die Arbeitsnachfrageelastizität wird ein Wert von $-0,75$ unterstellt. Das bedeutet, dass eine Lohnsteigerung um ein Prozent zu einem Rückgang der Beschäftigung um $0,75$ Prozent in der jeweiligen Lohngruppe führt. Ferner wird angenommen, dass Kreuzpreiseffekte über die Lohngruppen hinweg keine Rolle spielen. Bei Einführung eines Mindestlohns w^{\min} ergibt sich damit ein prozentualer Beschäftigungsrückgang in jeder Lohngruppe. Dieser lässt sich wie folgt berechnen:

$$\text{Beschäftigungsrückgang (in \%)} = 1 - \left(\frac{w^{\min}}{w} \right)^{-\eta} \quad (1)$$

A.3.2 Marktmachtszenario (Monopsonmodell)

Im Rahmen der Diskussion um Mindestlöhne wird oft auf sogenannte Monopsonmodelle verwiesen. Diese setzen einen Markt voraus, der durch eine Nachfrageseite mit Marktmacht charakterisiert ist. In einem solchen Markt agiert der Nachfrager als Monopsonist. Im Marktmachtszenario wird angenommen, dass Unternehmen als Nachfrager nach dem Faktor Arbeit über Marktmacht verfügen, die ihnen einen gewissen Lohnsetzungsspielraum garantiert. Auf einem solchen Arbeitsmarkt muss der Mindestlohn nicht zwangsläufig zu negativen Beschäftigungseffekten führen. Stattdessen besteht unter Umständen die Möglichkeit, dass die Beschäftigung infolge der Einführung eines Mindestlohns ausgedehnt wird. Angesichts der bedeutsamen Stellung dieser Schlussfolgerungen in der Mindestlohn-Debatte zieht diese Studie auch das Vorliegen monopsonistischer Marktstrukturen in Betracht. Unter Annahme der Existenz eines Monopsons werden auf Grundlage eines Simulationsmodells nach Knabe und Schöb (2009) Beschäftigungseffekte prognostiziert.

Nur wenige empirische Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass im Niedriglohnsektor monopsonistische Strukturen vorliegen. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass auch in diesem Fall die Grenzproduktivität der Arbeit in der Regel nicht mehr als zehn bis 20 Prozent über dem Bruttolohn der Arbeit liegt. In diesem Gutachten wird davon ausgegangen, dass die Produktivität des marginalen Arbeitnehmers um den Faktor $m = 0,2$ über dem Lohnsatz w liegt. Bei der Betrachtung jedes einzelnen Lohnsegments wird angenommen, dass sich die isoelastische Arbeitsnachfragekurve und die lineare Arbeitsangebotskurve in der Mitte dieser Lücke schneiden. Dieser Schnittpunkt entspricht dem $(1 + 0,5m)$ -fachen des Lohns w , und er bestimmt den markträumenden Wettbewerbslohn. Nach Einführung eines Mindestlohns, der oberhalb des Wettbewerbslohnes liegt, gestaltet sich der Beschäftigungseffekt wie in Gleichung (1). Bei einem niedrigeren Mindestlohn ist das Beschäftigungsniveau abhängig von der Arbeitsangebotskurve. Dementsprechend werden die Beschäftigungseffekte in den jeweiligen Lohngruppen mit der folgenden Formel berechnet:

$$\text{Beschäftigungs-} \\ \text{rückgang (in \%)} = \begin{cases} 1 - \left(\frac{w^{\min}}{w(1+m)} \right)^{-n} & \text{wenn } w^{\min} > w(1+0,5m) \\ \left(\frac{w^{\min} - w}{0,5m \cdot w} \right) \cdot \left(1 - \left(\frac{1+0,5m}{1+m} \right)^{-n} \right) & \text{wenn } w^{\min} < w(1+0,5m) \end{cases} \quad (2)$$

Quellen- und Literaturverzeichnis

- ACOSS (2013): *Des exonérations toujours en baisse*, <http://www.acoss.fr/index.php?option=content&task=view&id=771&Itemid>, abgerufen am 24.01.2014.
- Arent, Stefan, und Wolfgang Nagl (2013): Unemployment Compensation and Wages: Evidence from the German Hartz Reforms, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233(4), 450–466.
- Bender, Stefan, Susanne Koch, Susanne Meßmann und Ulrich Walwei (2008): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzession von ALG II-Empfängern, *Sozialer Fortschritt* 57(3), 75–84.
- Bundesagentur für Arbeit (2014a): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Saisonbereinigte Zeitreihen*, November 2014, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2014b): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf*, Oktober 2014, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2014c), *Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik. Zeitreihe über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt und Auszubildende sowie geringfügig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen*, 26. September 2014.
- Bundesfinanzministerium (2012): *Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2012*, Berlin.
- Chamkhi, Amine, und Dominique Demailly (2012): *Les emplois rémunérés sur la base du Smic en 2010: souvent faiblement qualifiés, à temps partiel et à durée déterminée*, Dares Analyses No. 95.
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg und Alexandra Spitz-Oener (2014): From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, *Journal of Economic Perspectives* 28(1), 167–188.
- Economist (2004): *Germany on the Mend*, November 17. <http://www.economist.com/node/3352024>.
- Falck, Oliver, Andreas Knabe, Andreas Mazat und Simon Wiederhold (2013): Mindestlohn in Deutschland: Wie viele sind betroffen? *ifo Schnelldienst* 66(24), 68–73.
- Gruhl, Anja, Andreas Schmucker und Stefan Seth (2012): *Das Betriebs-Historik-Panel 1975–2010. Handbuch Version 2.1.1.*, FDZ-Datenreport 04/2012, Nürnberg.
- IAB (2013): *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*, 21. November.
- Knabe, Andreas, Christine Lücke, Ronnie Schöb, Marcel Thum, Lars Vandrei und Michael Weber (2014a): „Regionale Beschäftigungseffekte des Mindestlohns im Freistaat Sachsen“, *ifo Dresden berichtet* 5/2014, 3–12.
- Knabe, Andreas, und Alexander Plum (2013): Low-wage Jobs — Springboard to High-paid Ones? *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations* 27(3), 310–330.
- Knabe, Andreas, Ronnie Schöb, Marcel Thum, Christine Lücke, Lars Vandrei und Michael Weber (2014b): *Auswirkungen des geplanten gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Sachsens Kreisen und kreisfreien Städten*, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Juli 2014.
- Knabe, Andreas, und Ronnie Schöb (2009): Minimum Wage Incidence: The Case for Germany, *Finanzarchiv* 65(4), 403–441.
- Knabe, Andreas, Ronnie Schöb und Marcel Thum (2014): Der flächendeckende Mindestlohn, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 133–157.
- Ludsteck, Johannes, und Stefan Seth (2014): Comment on ‘Unemployment Compensation and Wages: Evidence from the German Hartz Reforms’ by Stefan Arent and Wolfgang Nagl, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 234(5), 635–644.
- OECD.Stat (2014a): *Incidence of involuntary part time workers*, abgerufen am 13.11.2014.
- OECD.Stat (2014b): *Unemployment by Duration*, abgerufen am 13.11.2014
- OECD (2014): *Employment Outlook 2014*, Paris.

-
- OECD (2007): *Employment Outlook 2007*, Paris.
- Ragnitz, Joachim (2012): Regionale Lohnunterschiede in Deutschland, *ifo Dresden berichtet* 2/2012, 26–32.
- Ragnitz, Joachim, und Marcel Thum (2007): Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnsektors, *ifo Dresden berichtet* 3/2007, 36–39 (erweiterte Fassung in *ifo Schnelldienst* 10/2007, S. 33–35).
- Ragnitz, Joachim, und Marcel Thum (2008): Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen. Eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts, *ifo Schnelldienst* 1/2008, 16–20.
- Schöb, Ronnie (2014): Wie kann es in Zeiten des Mindestlohns gelingen, den Einstieg in Arbeit offen zu halten? Kurzexposé im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin, 19. September 2014
- Statistisches Bundesamt (2014a): *Verdienste und Arbeitskosten. Reallohnindex und Nominallohnindex, 1. Vierteljahr 2014*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014b): *Genesis Online Datenbank, Zeitreihe 13211-0011*, abgerufen am 21.11.2014.
- Statistisches Bundesamt (2014c): *Genesis Online Datenbank, Zeitreihe 81000-0015*, abgerufen am 21.11.2014.
- Wagner, Gert G., Jan Göbel, Peter Krause, Rainer Pischner und Ingo Sieber (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland. Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender), *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 2(4), 301–328.