

Wie kann es in Zeiten des Mindestlohns gelingen, den Einstieg in Arbeit offenzuhalten?

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

Kurzexposé im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft,
Berlin, 19. September 2014

1. Fragestellung

Durch das Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) vom 11. August 2014 wird in Deutschland zum 1. Januar 2015 ein allgemein verbindlicher Mindestlohn in Höhe von brutto 8,50 Euro je Zeitstunde eingeführt (BGBI. Teil I Nr. 39 vom 15.08.2014, S. 1348). Die mit dem Mindestlohn verfolgten Ziele sind im Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 benannt: „Wir wollen Arbeit für alle, sicher und gut bezahlt“ (S. 65). So sollen einerseits Vollzeitbeschäftigte ein Arbeitseinkommen mit nach Hause nehmen, das in seiner Höhe existenzsichernd ist, andererseits soll der Mindestlohn das hohe Beschäftigungsniveau nicht gefährden. Dieses Kurzgutachten widmet sich der Frage, inwiefern diejenigen, die derzeit keine Arbeit haben oder in Zukunft ohne ausreichende Qualifikation Arbeit suchen werden, vom Mindestlohn in Deutschland betroffen sein werden. Konkret soll untersucht werden, inwieweit der Einstieg in die Arbeit wegen des Mindestlohns erschwert wird und welche möglichen komplementären Maßnahmen dafür sorgen könnten, die mit dem Mindestlohn geschaffenen Eintrittsbarrieren wieder zu beseitigen.

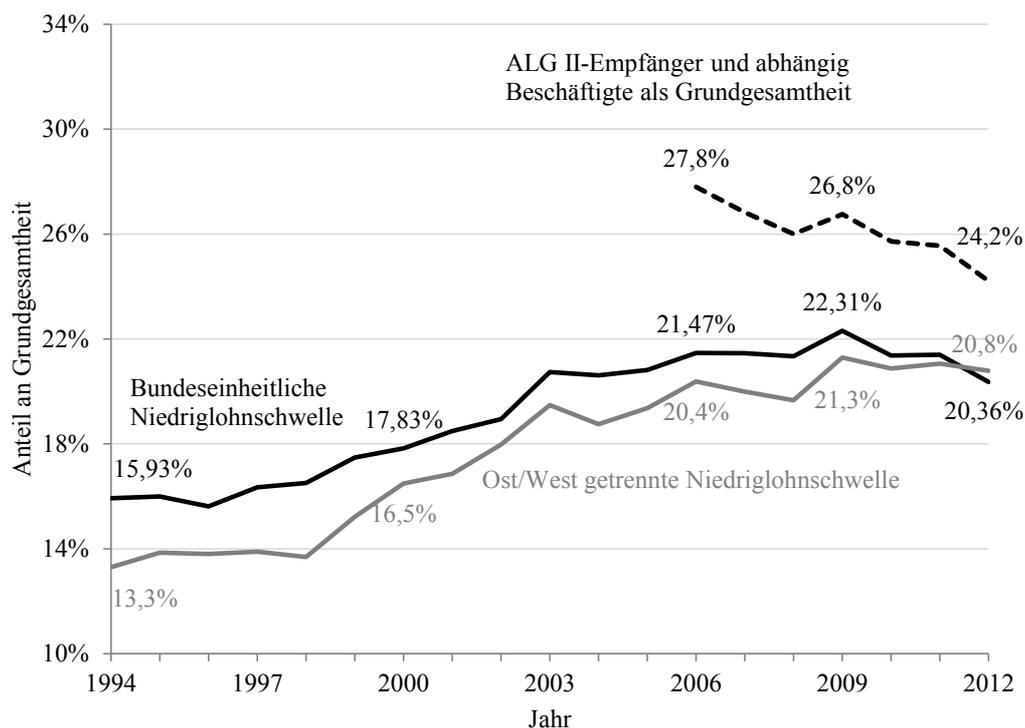
In der Mindestlohndebatte wurde immer wieder argumentiert, der Anstieg des Niedriglohnsektors – im nächsten Abschnitt dokumentiert – zeige, dass immer weniger Menschen in Deutschland von ihrer Arbeit leben könnten und die Ungleichheit größer werde. Dass diese Interpretation jedoch nur eine sehr eingeschränkte Sichtweise widerspiegelt, wird deutlich, wenn man die Langzeitarbeitslosen in die Betrachtung miteinbezieht. Bei der ausschließlichen Fokussierung auf gering entlohnte Beschäftigung wird leicht übersehen, dass der Anstieg des Niedriglohnbereichs auch eine notwendige Folge der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes war, die für den starken Rückgang der Arbeitslosigkeit maßgeblich verantwortlich zeichnete, wie im dritten Abschnitt gezeigt wird. Der sich ausweitende Niedriglohnsektor bot im letzten Jahrzehnt vielen Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen die Chance für den Einstieg/Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Der vierte und der fünfte Abschnitt wenden sich der Frage zu, inwieweit die Einführung des Mindestlohns diese verbesserten Einstiegschancen für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose wieder verringern wird. Möglichkeiten, mit komplementären Maßnahmen

dagegen zu steuern, werden im sechsten Abschnitt erörtert. Das abschließende Fazit fasst die wesentlichen Argumente zusammen.

2. Ausgangslage

Die Forderung nach einem gesetzlichen flächendeckenden Mindestlohn in Deutschland wurde immer wieder mit dem seit den 1990er Jahren beobachteten stetigen Anstieg des Niedriglohnssektors in Deutschland begründet. Setzt man die Niedriglohnschwelle bei $\frac{2}{3}$ des Medianbruttostundenlohns an, so lag der Anteil der abhängig Beschäftigten, die zu einem Stundenlohn unterhalb dieses Grenzwertes arbeiteten, im Jahr 1994 noch bei knapp 16 Prozent, stieg in den Folgejahren kontinuierlich an und erreichte im Jahr 2009 mit 22,3 Prozent den höchsten Wert. Mehr als jeder fünfte Beschäftigte ist damit dem Niedriglohnssektor zuzurechnen. Berechnet man die Niedriglohnschwelle und Anteile für Ost- und Westdeutschland getrennt, so fällt der Anstieg von 1994 bis 2009 sogar noch stärker aus. In der Zeit nach 2009 wurde der Trend zwar gestoppt, aber nicht umgedreht (siehe die unteren zwei Kurven in Abbildung 1).¹

Abbildung 1: Der Niedriglohnssektor 1994–2012



Quellen: SOEP 1994–2012, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Die zwei unteren Kurven geben den Anteil der Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten an (ausgenommen Auszubildende, Schüler, Studenten, Rentner, Volontäre, Praktikanten und Personen unter 15 Jahren), die einen Stundenlohn unterhalb von $\frac{2}{3}$ des Medianlohns in Deutschland (schwarze Linie) bzw. unterhalb des jeweiligen Medianlohns in Ost-

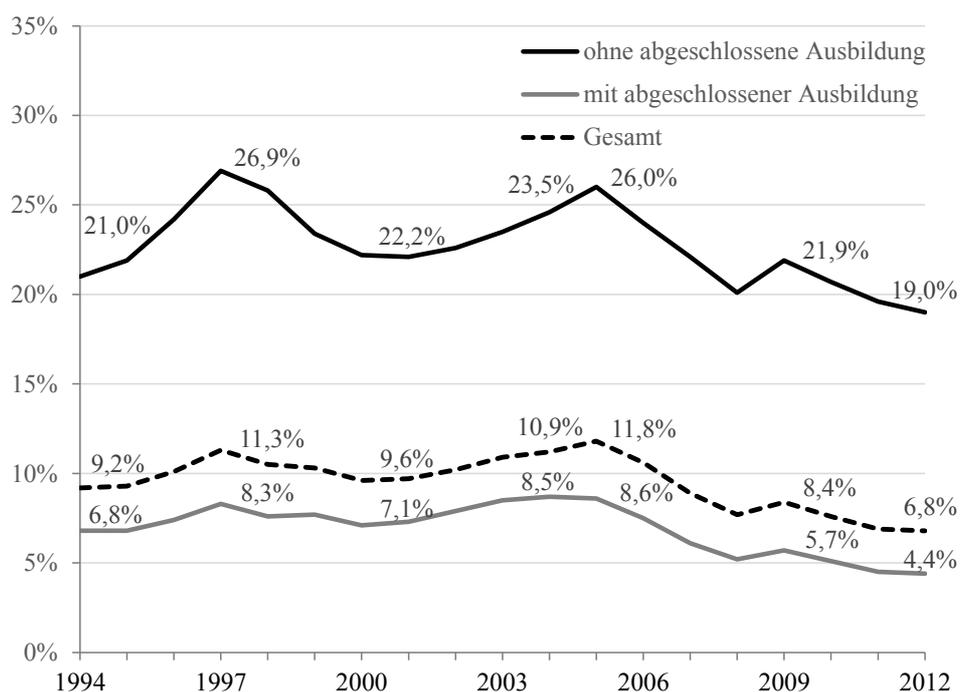
¹ Die Zahlen unterscheiden sich geringfügig von den Zahlen in Kalina und Weinkopf (2014), da diese Schüler, Studenten und Rentner miteinbeziehen und für die anderen Gruppen durchweg einen etwas höheren Anteil an Niedriglohneempfängern ausweisen.

und Westdeutschland erhalten (graue Linie). Der Stundenlohn wird basierend auf den Angaben zum monatlichen Arbeitseinkommen und der angegebenen Arbeitszeit berechnet. Die ALG II-Empfänger umfassen alle nach § 16 SGB III arbeitslos gemeldeten Leistungsempfänger. Die obere, gestrichelte Kurve gibt den Anteil der Niedriglohnbezieher und ALG II-Empfänger an der Summe aus Beschäftigten und ALG II-Empfängern an.

Der steigende Anteil der Niedriglohnempfänger wurde in der öffentlichen Diskussion häufig als Beleg für die wachsende soziale Ungleichheit in Deutschland und für das Scheitern der Hartz-Reformen angeführt. Entsprechend hoch war der politische Druck, durch einen gesetzlichen, existenzsichernden Mindestlohn diese Entwicklung zu immer größerer „Armut trotz Arbeit“ zu stoppen und umzukehren. Diese Sichtweise lässt jedoch eine zweite Gruppe der auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten außen vor: die Arbeitslosen. Besorgniserregend wäre der Anstieg des Niedriglohnsektors nur, wenn er sich dadurch erklärte, dass diejenigen, die noch vor wenigen Jahren Löhne oberhalb der Niedriglohnschwelle erhielten, in den vergangenen Jahren immer weiter nach unten abrutschten. Erklärt sich der Anstieg hingegen dadurch, dass eine stetig wachsende Zahl von Arbeitslosen wieder den Weg zurück in den Arbeitsmarkt gefunden hat, so wäre der ansteigende Anteil der Niedriglohnbeschäftigten Folge einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik und damit eine gute Nachricht.

Ein isolierter Blick auf die Entwicklung des Anteils der Niedriglohnbezieher an den Lohnbeziehern lässt keine Rückschlüsse auf die Ursachen dieser Entwicklung zu. Nützliche Informationen erhält man jedoch, wenn man zu den Niedriglohnbeschäftigten die Arbeitslosen hinzuzählt. Um von konjunkturellen Einflüssen zu abstrahieren, ist es sinnvoll, nur die Langzeitarbeitslosen hinzuzählen. Diese werden näherungsweise durch die Empfänger von Arbeitslosengeld II (ALG II) erfasst. Man kann durch die Hinzunahme der Langzeitarbeitslosen nun für die Jahre ab 2005 eine neue Quote der „auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten“ berechnen, indem man die Summe aus Niedriglohnbeschäftigten und ALG II-Empfängern durch die Summe aus Gesamtbeschäftigten und ALG II-Empfängern dividiert. Der Anteil dieser Gruppe der auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten ist seit 2005 um insgesamt 3,6 Prozentpunkte gefallen (siehe obere gestrichelte Kurve in Abbildung 1) und sank damit deutlich schneller ab als der Anteil der Niedriglohnbezieher. Diese Entwicklung erklärt sich mit dem Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit: Ende 2012 waren im Vergleich zu Ende 2005 knapp 900.000 ALG II-Empfänger weniger als arbeitslos registriert. Dieser Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit schlägt sich jedoch nur dann in einer Abnahme des Anteils der Benachteiligten nieder, wenn im selben Zeitraum entsprechend viele Niedriglohnbezieher den Sprung über die Niedriglohnschwelle schaffen. Einen solchen Effekt dokumentieren Knabe und Plum (2014), die zeigen, dass der Niedriglohnsektor vormals arbeitslosen, gering qualifizierten Arbeitnehmern als Sprungbrett in besser bezahlte Arbeit dienen kann. In demselben Umfang, wie der Niedriglohnsektor ehemals Arbeitslose aufgenommen hat, sind ehemalige Niedriglohnbezieher über die Niedriglohnschwelle nach oben aufgestiegen.

Abbildung 2: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten



Quelle: IAB (2013)

Anmerkungen: Die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten geben den Anteil der Arbeitslosen in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen ohne Auszubildende an mit jeweils gleicher Ausbildung.

Die Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten, die die Abbildung 2 zeigt, unterstreicht die Interpretation der ersten Abbildung. Hier zeigt sich, dass insbesondere Personen ohne abgeschlossene Ausbildung von der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die vom IAB (2013) berechneten qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten belegen jedoch auch, dass die positive Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch Arbeitslose ohne Berufsabschluss erfasste. Seit dem Jahr 2005 ist nicht nur die Gesamtarbeitslosenrate von 11,8 Prozent auf 6,8 Prozent im Jahr 2012 abgesunken, sondern auch die Arbeitslosenrate für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Bei dieser Gruppe fiel die Arbeitslosenrate um sieben Prozentpunkte von 26,0 Prozent auf 19,0 Prozent und liegt damit im Jahr 2012 um zwei Prozentpunkte unter dem Niveau von 1994.

3. Die Bewertung der deutschen Arbeitsmarktentwicklung und der Hartz-Reformen

Dustmann et al. (2014) diskutieren in einem viel beachteten Artikel die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes in den letzten 20 Jahren. Ihre Daten zeigen eine in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts einsetzende Lohnzurückhaltung in Deutschland, verbunden mit einer zunehmenden Lohnspreizung, die sich, wenngleich mit zeitlicher Verzögerung, besonders stark im unteren Lohnbereich zeigte. Diese Lohnspreizung im unteren Lohnsegment hat wesentlich mit dazu beigetragen, den Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich zu flexibilisieren und die Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt zu

erhöhen. Dies führt sowohl zu einem steigenden Anteil der Niedriglohnbezieher (Abbildung 1) als auch zu einem substantiellen Abbau der Arbeitslosenraten und hier insbesondere der Arbeitslosenrate der Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Ausbildung (Abbildung 2).

Was sind die Ursachen dieser Entwicklung? Dustmann et al. (2014) führen sie auf eine weitgehende Dezentralisierung der Lohnverhandlungen zurück, die aus einer abnehmenden Gewerkschaftsmacht resultiert. So fiel die Tarifbindung von 1995 bis 2008 von 75 Prozent auf 56 Prozent. Der entsprechend niedrigere Organisationsgrad der Beschäftigten schwächte insbesondere in den niedrigeren Lohngruppen die Verhandlungsposition der Gewerkschaften. So nahm die Zahl der Branchenabschlüsse ab, und die Zahl der Tarifabschlüsse auf Unternehmensebene nahm zu. Dies und die starke Zunahme von Öffnungsklauseln führten zu einer zunehmenden Lohnspreizung selbst dort, wo die Tarifbindung fortbestand.

Die Unternehmen wurden im Zuge der deutschen Wiedervereinigung steuerlich stark belastet und sahen sich in der Folge von den osteuropäischen Ländern wachsendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Entsprechend sank ihre Fähigkeit, hohe Tariflöhne zu zahlen. In Verbindung mit steigender Arbeitslosigkeit veränderte dies die Machtverhältnisse zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Dabei bewährte sich trotz einiger Beharrungstendenzen das deutsche System der Tarifautonomie. Von der zweiten Hälfte der 1990er Jahre an zeigte sich, dass die Tarifparteien im Rahmen der Tarifautonomie auf Branchenebene ebenso wie auf betrieblicher Ebene offenbar zunehmend bereit und in der Lage waren, flexibel auf die sich ändernden wirtschaftlichen Umstände zu reagieren.

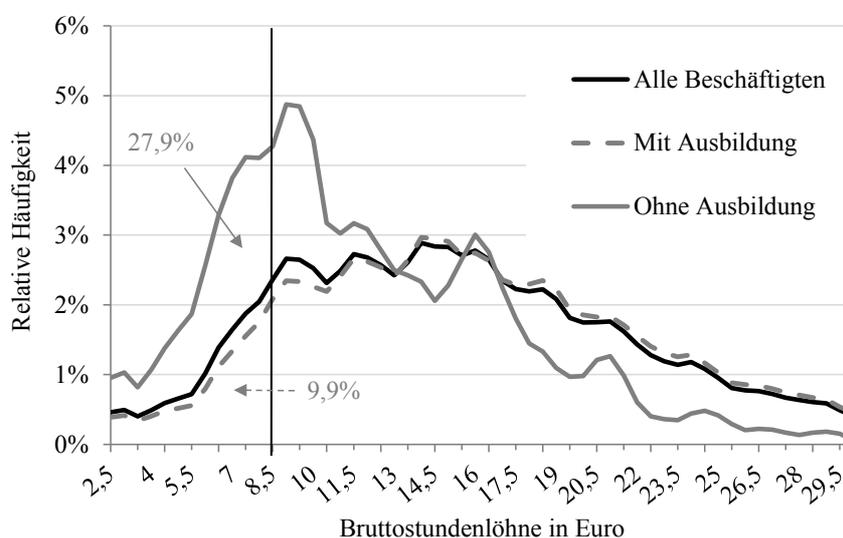
Die Hartz-Reformen, die häufig als Ursache für die Erholung am Arbeitsmarkt angesehen werden, traten erst Mitte des letzten Jahrzehnts in Kraft, als die Dezentralisierung auf dem Arbeitsmarkt schon weit fortgeschritten war. Sie sind daher kaum hauptverantwortlich für die Erholung des deutschen Arbeitsmarktes. Sie unterstützten allerdings durch ihre aktivierenden Maßnahmen die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auf der Arbeitsangebotsseite. Die empirische Forschung ist sich jedoch nicht einig, inwieweit die Hartz-Reformen zu einer Absenkung des Reservationslohns und damit nachhaltig zur Lohnspreizung im Niedriglohnbereich nach 2005 beigetragen haben. Bender et al. (2008) finden unter den ALG II-Empfängern keine Bereitschaft zu Lohnkonzessionen. Die Ergebnisse von Arent und Nagl (2013) deuten zwar darauf hin, dass die Reduktion der Arbeitslosenunterstützung im Zuge der Hartz-Reformen einen negativen Effekt auf die Löhne hatte, dies wird aber von Ludsteck und Seth (2013) 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 nicht mehr anstieg, sondern substantiell 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.

4. Probleme mit dem Mindestlohn

Die im letzten Abschnitt beschriebene Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat in den letzten 20 Jahren maßgeblich zur Erholung des deutschen Arbeitsmarktes beigetragen. Ihr wird nun im Niedriglohnbereich durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ein Riegel vorgeschoben. Damit wird zukünftig der Zugang zum Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose erschwert.

Abbildung 3: Lohnverteilung nach Ausbildungsniveau



Quelle: SOEP-Welle 2012; eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Darstellung mit Hilfe einer Kernel-Dichte-Funktion. Als abgeschlossene Ausbildung zählt der erfolgreiche Abschluss einer Berufsausbildung oder eines Hochschulstudiums. Die Stundenlohnberechnung erfolgt anhand des monatlichen Arbeitseinkommens und der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit sowie der bezahlten Überstunden. Löhne wurden bis zum Jahr 2015 fortgeschrieben, dabei wurden Lohnzuwächse von 2,7 Prozent für 2012/13 und 2013/14 (Prognose des SVR, Jahresgutachten 2013/14, S. 75) unterstellt sowie 2,2% für das Jahr 2014/15 (Prognose BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2012, S. 18). Auszubildende, Studenten, Schüler und Rentner, Beschäftigte unter 18 Jahren sowie Personen, die keine Angaben zum Ausbildungsniveau gemacht haben, wurden nicht berücksichtigt.

Abbildung 3 stellt die aus den SOEP-Daten der 2012er Welle (siehe Methodenanhang) gewonnene Lohnverteilung dar, fortgeschrieben auf den Zeitpunkt der Mindestlohneinführung Anfang des kommenden Jahres.² Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind ungleich stärker von der Einführung des Mindestlohns betroffen als Personen mit abgeschlos-

² Anders als bei Knabe, Schöb und Thum (2014) umfassen die hier vorgestellten Zahlen keine Schüler, Studenten und Rentner und berücksichtigen auch diejenigen Personen nicht, die keine Angaben zu ihrem Berufsabschluss gemacht haben. Entsprechend unterscheiden sich die hier ausgewiesenen Prozentzahlen in der Verteilung geringfügig von denen bei Knabe, Schöb und Thum (2014).

sener Ausbildung. Während der Anteil aller Beschäftigten mit abgeschlossener Ausbildung und einem Bruttostundenlohn unter 8,50 Euro bei 9,9 Prozent liegt, ist der entsprechende Anteil bei Beschäftigten ohne abgeschlossene Ausbildung mit 27,9 Prozent fast dreimal so hoch.

Tabelle 1: Betroffenheit nach Ausbildungsgruppen

	Deutschland		Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	Absolut (in Tsd.)	Anteil	Absolut (in Tsd.)	Anteil	Absolut (in Tsd.)	Anteil
Alle Beschäftigten	4.081	12,1 %	2.874	10,5 %	1.207	19,3 %
Vollzeit	1.166	5,1 %	637	3,5 %	527	11,6 %
Teilzeit	657	9,0 %	390	6,4 %	266	21,9 %
Minijob	2.259	67,1 %	1.847	63,7 %	412	87,8 %
davon mit abgeschlossener Ausbildung						
Alle Beschäftigten	2.906	9,9 %	1.843	7,8 %	1.063	17,9 %
Vollzeit	910	4,4 %	432	2,6 %	478	10,9 %
Teilzeit	456	7,1 %	229	4,4 %	227	19,5 %
Minijob	1.540	66,4 %	1.182	61,3 %	358	91,0 %
davon ohne abgeschlossene Ausbildung						
Alle Beschäftigten	1.175	27,9 %	1.031	26,4 %	144	47,1 %
Vollzeit	256	11,4 %	205	9,9 %	51	28,7 %
Teilzeit	201	21,8 %	162	18,6 %	39	73,8 %
Minijob	719	68,6 %	665	68,4 %	54	71,1 %

Quelle: SOEP-Welle 2012, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Siehe Abbildung 3 zur Abgrenzung nach Ausbildung und zur Lohnentwicklung. Als vollzeitbeschäftigt gelten sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit mindestens 30 Wochenstunden regelmäßiger Arbeitszeit, entsprechend werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigte mit weniger als 30 Wochenstunden als Teilzeitbeschäftigte eingestuft; Minijobs umfassen geringfügige Beschäftigung ohne Nebenjobs. Auszubildende, Studenten, Schüler und Rentner, Beschäftigte unter 18 Jahren sowie Personen, die keine Angaben zum Ausbildungsniveau gemacht haben, wurden nicht berücksichtigt.

In Tabelle 1 wird die Betroffenheit vom Mindestlohn nach Ausbildungsgrad und nach der regionalen Aufteilung aufgeschlüsselt. Während bei den Vollzeitbeschäftigten bundesweit 4,4 Prozent mit abgeschlossener Ausbildung vom Mindestlohn betroffen sind, sind es bei den Vollzeitbeschäftigten ohne abgeschlossene Ausbildung 11,4 Prozent. In den neuen Bundesländern weisen zwar nur 3,9 Prozent der Vollzeitbeschäftigten keinen Abschluss auf, doch ist diese relativ kleine Gruppe wegen des insgesamt niedrigeren Lohnniveaus im Osten mit einem Anteil von 28,7 Prozent besonders stark betroffen. Das Bild für sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigte ähnelt dem der Vollzeitbeschäftigten: Auch hier sind Personen ohne abgeschlossene Ausbildung ungleich stärker von der Einführung des Mindestlohns betroffen als Personen mit einem Berufsabschluss. Nur bei den Minijobs finden sich keine größeren Unterschiede.

Relevant ist jedoch nicht nur, wie hoch der Anteil der Betroffenen ist, sondern auch wie stark der Einzelne von der Einführung des Mindestlohns betroffen ist. Die Eingriffsintensität zeigt Tabelle 2 für die Vollzeitbeschäftigten in Abhängigkeit vom Ausbildungsstand.

Tabelle 2: Lohneingriffsintensität nach Ausbildung

Lohnerhöhung durch Einführung des Mindestlohns	Alle Vollzeitbeschäftigten		Beschäftigte mit abgeschlossener Ausbildung		Ohne abgeschlossene Ausbildung	
	absolut (in Tsd.)	in Prozent	absolut (in Tsd.)	in Prozent	absolut (in Tsd.)	in Prozent
über 50 %	196	0,9 %	154	0,7 %	42	1,9 %
über 40 % bis 50 %	69	0,3 %	42	0,2 %	27	1,2 %
über 30 % bis 40 %	52	0,2 %	41	0,2 %	11	0,5 %
über 20 % bis 30 %	142	0,6 %	104	0,5 %	38	1,7 %
über 10 % bis 20 %	278	1,2 %	228	1,1 %	50	2,2 %
unter 10 %	428	1,9 %	341	1,6 %	88	3,9 %
Alle Vollzeit	1.166	5,1 %	910	4,4 %	256	11,4 %

Quelle: SOEP-Welle 2012, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Siehe Abbildung 3. Die Zahlen beziehen sich auf Gesamtdeutschland, der prozentuale Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten bezieht sich auf die Teilgruppe mit entsprechendem Berufsabschluss.

Wie Tabelle 2 zeigt, sind die Vollzeitbeschäftigten ohne Ausbildung nicht nur anteilmäßig stärker betroffen als die Vollzeitbeschäftigten mit abgeschlossener Ausbildung, sondern ihre Löhne werden im Durchschnitt auch wesentlich stärker steigen. Während nur 1,6 Prozent der Vollzeitbeschäftigten mit abgeschlossener Ausbildung Lohnerhöhungen von über 20 Prozent erwarten können, liegt der entsprechende Anteil bei den Vollzeitbeschäftigten ohne abgeschlossene Ausbildung bei 5,3 Prozent. Geringqualifizierte, die ihren Arbeitsplatz behalten, profitieren also überproportional von der Einführung des Mindestlohns. Aber gleichzeitig sind ihre Arbeitsplätze stärker gefährdet.

Inwieweit Arbeitsplätze gefährdet sind, hängt von der Eingriffsintensität und den zu erwartenden Arbeitsmarktreaktionen ab. Verwendet man die Simulationsrechnungen von Knabe, Schöb und Thum (2014) zur Bestimmung des durch die Mindestlohneinführung zu erwartenden Arbeitsplatzrisikos, so zeigt sich, dass unabhängig von den unterstellten Arbeitsmarktszenarien³ das Arbeitsplatzrisiko für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung etwa dreimal so hoch ist wie für

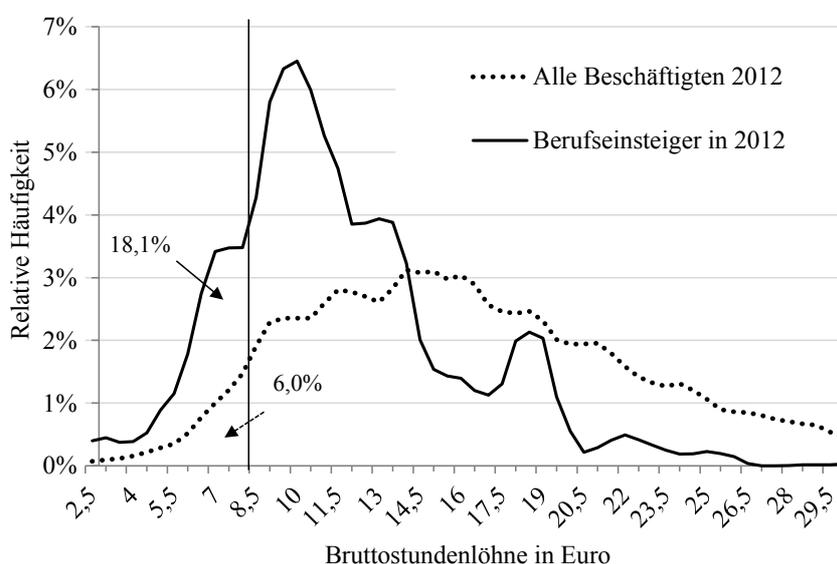
³ Knabe, Schöb und Thum (2014) unterstellen zwei unterschiedliche Arbeitsmarktszenarien. Im Standardmodell gehen sie davon aus, dass Unternehmen so lange Arbeitskräfte einstellen, wie der zusätzliche Ertrag eines zusätzlichen Mitarbeiters die zusätzlichen Lohnkosten übersteigt. Im sogenannten Monopson-Modell muss ein Unternehmen, das die Beschäftigung ausbauen will, höhere Löhne bezahlen, um so mehr Bewerber auf seine Stellenausschreibungen zu erhalten und um seine Mitarbeiter stärker an die Firma zu binden. In einem solchen Modell kann der Mindestlohn sogar zu einem Beschäftigungsausbau führen.

sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung. Bei Minijobbern ist der Unterschied deutlich kleiner und beträgt nur etwa 90 Prozent.

5. Einstiegsgehälter für Geringqualifizierte

Die vorhergehenden Ausführungen zeigen wesentlich höhere Arbeitslosenraten für Personen ohne abgeschlossene Ausbildung als für Personen mit abgeschlossener Ausbildung. Zugleich zeigt sich, dass Beschäftigte ohne abgeschlossene Ausbildung überproportional stark in den niedrigen Lohngruppen vertreten sind. Dies deutet darauf hin, dass es insbesondere Arbeitslose ohne abgeschlossene Ausbildung besonders schwer haben werden, nach Einführung des Mindestlohns wieder in den Arbeitsmarkt einzusteigen.

Abbildung 4: Lohnverteilung bei der Neueinstellung Arbeitsloser



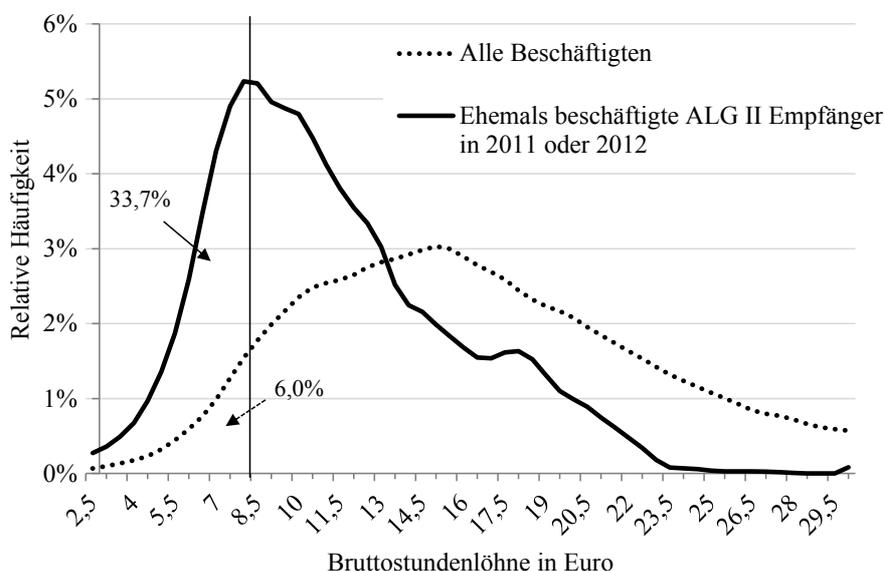
Quelle: SOEP-Welle 2012, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Darstellung mit Hilfe einer Kernel-Dichte-Funktion. Die durchgezogene Linie zeigt die Verteilung von Bruttostundenlöhnen der abhängig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Schüler, Studenten und Rentner), die in den letzten zwölf Monaten mindestens für einen Monat arbeitslos gemeldet waren. Die gepunktete Linie zeigt die Lohnverteilung aller sozialversicherungspflichtigen Teil- und Vollzeitbeschäftigten. Die Löhne wurden entsprechend den Anmerkungen zu Abbildung 3 bis zum Jahr 2015 fortgeschrieben.

Die in Abbildung 4 dargestellte Verteilung der Einstiegsgehälter derjenigen, die im Anschluss an Arbeitslosigkeit wieder eine sozialversicherungspflichtige Teil- oder Vollzeitstelle gefunden haben, zeigt, dass über 18 Prozent der bezahlten Einstiegsgehälter, hochgerechnet auf das Jahr 2015, unter dem zukünftigen Mindestlohnsatz von 8,50 Euro liegen. Der entsprechende Anteil aller sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitbeschäftigten liegt bei nur 6,0 Prozent. Der Anteil der betroffenen Einsteiger ist damit auch höher als der Anteil aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne abgeschlossene Ausbildung, dieser liegt bei etwas über 14 Prozent.

Informativ ist schließlich auch der Blick auf die Einstiegschancen von Langzeitarbeitslosen. Laut amtlicher Statistik belief sich in den Jahren 2012 und 2013 der Anteil der arbeitsuchenden ALG II-Empfänger ohne abgeschlossene Ausbildung auf über 50 Prozent. Dies ist, in Verbindung mit den in Abbildung 3 gezeigten deutlich niedrigeren Löhnen für Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung, ein Indiz dafür, dass Unternehmen für diese Gruppe nicht bereit sein werden, hohe Einstiegsgehälter zu zahlen. Hinweise auf die Löhne, die Unternehmen in Zukunft als Einstiegsgehälter für Langzeitarbeitslose zu zahlen bereit wären, ergeben sich aus den Stundenlöhnen, welche die Langzeitarbeitslosen bei ihrer letzten Beschäftigung erhielten. Abbildung 5 zeigt, dass rund ein Drittel der 2011 und/oder 2012 arbeitslosen ALG II-Empfänger, die in den vier Jahren zuvor einmal sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, einen Bruttostundenlohn in ihrer letzten Beschäftigung erhielten, der – fortgeschrieben bis zum Jahr 2015 – unter 8,50 Euro lag. Damit sind die Langzeitarbeitslosen am stärksten von der Einführung des Mindestlohns betroffen, stärker noch als die Gruppe aller neu eingestellten Arbeitslosen oder als die Gruppe der derzeit Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung (wobei es hier natürlich starke Überlappungen gibt).

Abbildung 5: Lohnverteilung der letzten Beschäftigung von ALG II-Empfängern



Quelle: SOEP-Welle 2012, eigene Berechnungen.

Legende: Darstellung mit Hilfe einer Kernel-Dichte-Funktion. Die durchgezogene Linie zeigt die Verteilung der Stundenlöhne von Personen, die in den letzten vier Jahren sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und in 2011 oder 2012 ALG II erhielten. Die gepunktete Linie zeigt die Lohnverteilung aller sozialversicherungspflichtigen Teil- und Vollzeitbeschäftigten. Löhne wurden bis 2012 mit Hilfe des im SOEP angegebenen Konsumentenpreisindex hochgerechnet, die Hochrechnung auf 2015 erfolgt entsprechend den Angaben zu Abbildung 3.

6. Handlungsoptionen

Abbildung 3 und die Aufschlüsselung der Zahlen in Tabelle 1 zeigen, dass Beschäftigte ohne abgeschlossene Ausbildung von der Einführung des Mindestlohns im größeren Maße betroffen sein werden als Beschäftigte mit abgeschlossener Ausbildung. Simulationen deuten darauf hin, dass der relative, durch den Mindestlohn bedingte Arbeitsplatzabbau in dieser Gruppe etwa dreimal so groß sein dürfte wie für die Gruppe der Beschäftigten mit abgeschlossener Ausbildung. Die Lage der Einsteiger wird darüber hinaus durch den unabhängig vom Mindestlohn zu erwartenden deutlichen Rückgang der Arbeitsnachfrage nach Beschäftigten ohne abgeschlossene Ausbildung erschwert (vgl. Zika et al. 2012). In Verbindung mit den zu erwartenden Nachteilen aus der Einführung des Mindestlohns werden sich die Arbeitsmarktchancen für die gering qualifizierten Erwerbspersonen also wieder deutlich verschlechtern, und insbesondere der Einstieg in die Erwerbstätigkeit wird in der Zukunft für diese Gruppe drastisch erschwert werden. Wie wird die Bundesregierung auf eine solche sich abzeichnende Entwicklung reagieren? Es ist kaum denkbar, dass sie den Mindestlohn wieder abschaffen wird. Ebenso wenig wird sie den Mindestlohn absenken oder regional differenzieren. Umgekehrt wird sie es nicht verantworten, einen Teil der Gesellschaft dauerhaft vom Arbeitsmarkt auszuschließen und damit von der Teilhabe am Wohlstand. So stellt sich die Frage, welche Optionen der Politik dann noch bleiben?

Der erwartete Nachfragerückgang nach gering qualifizierter Beschäftigung wird in den nächsten Jahren wesentlich von der Entwicklung innerhalb der Sektoren hin zu anspruchsvolleren Tätigkeiten geprägt sein und weniger durch einen Strukturwandel (siehe Zika et al. 2012). Daher gilt nach Einführung des Mindestlohns mehr denn je, dass Bildung den besten Schutz vor Arbeitslosigkeit bietet. Gefordert sind vor allem das deutsche Schulsystem und das System der dualen Ausbildung. Insbesondere die frühzeitige Förderung von besonders gefährdeten Personengruppen ist hierbei von entscheidender Bedeutung. Dabei darf die Politik jedoch nicht nur auf die Ausweitung von Bildungsangeboten setzen, sie muss auch die Nachfrage nach diesen Bildungsangeboten stärken. Der sogenannte Fachkräftemangel wird in Zukunft sicherlich die bildungsabhängigen Lohndifferenzen vergrößern und damit die Nachfrage nach Bildung steigern. Die Wirkung des Mindestlohns ist hier jedoch nicht eindeutig. Einerseits verringert er die Lohndifferenzen zwischen einfachen Tätigkeiten und anspruchsvolleren Tätigkeiten. Dadurch wird Bildung weniger attraktiv. Andererseits senkt der Mindestlohn die Beschäftigungschancen für gering qualifizierte Berufseinsteiger, wodurch Bildung an Wert gewinnt. Es wird entscheidend davon abhängen, wie stark diese beiden Entwicklungen die Bildungsanreize verändern.

Der Ausbau von Bildungsangebot und -nachfrage ist eine langfristige Aufgabe. Fortschritte im Bildungssystem können langfristig die durch den Mindestlohn geschaffenen Einstiegshürden wieder beseitigen helfen. Damit ist den heutigen gering qualifizierten Arbeitslosen aber nicht geholfen. Die Evaluierungsstudien zu Um- und

Fortbildungsmaßnahmen in Folge der Hartz-Reformen (siehe z. B. Huber, Lechner und Wunsch 2011)) machen wenig Hoffnung, dass es im größeren Ausmaß mit Hilfe von Um- und Fortbildungsmaßnahmen gelingen könnte, die Produktivität der Betroffenen hinreichend stark zu erhöhen, um ihre Beschäftigungschancen zu wahren. Selbst wenn man langfristig auf Bildung als effiziente komplementäre Politik setzt, so läuft die deutsche Sozialpolitik doch Gefahr, eine verlorene Generation der Geringqualifizierten zu schaffen, deren Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt durch den Mindestlohn dauerhaft verringert werden und die damit dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden.

Die Bundesregierung ist sich der zusätzlich durch den Mindestlohn geschaffenen Einstiegshürden durchaus bewusst und hat deshalb beschlossen, den Mindestlohn für Personen unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung nicht anzuwenden und für Arbeitnehmer, die vor Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses langzeitarbeitslos waren, in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung eine Entlohnung unterhalb des Mindestlohns zuzulassen (§ 22 Abs. 4 MiLoG). Damit will man einerseits Jugendliche zur Aufnahme einer Ausbildung bewegen und andererseits den Geringqualifizierten helfen, die überproportional stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Da viele Ausbildungsverhältnisse erst im Alter von über 18 Jahren begonnen werden, ist der zu erwartende Effekt der ersten Maßnahme sehr gering. Eine Ausweitung auf Beschäftigte bis zu einem Alter von 25 Jahren würde die Effekte verstärken. Es ist aber fraglich, inwieweit solche weiter reichenden Ausnahmeregelungen rechtlich zulässig und politisch durchsetzbar sind. Die zweite Ausnahmeregelung stellt sehr hohe Anforderungen an die Langzeitarbeitslosen. Ein Langzeitarbeitsloser, der bei seiner letzten Beschäftigung für einen Stundenlohn von fünf Euro gearbeitet hat, wird es sehr schwer haben, innerhalb von sechs Monaten gegenüber seinem neuen Arbeitgeber zu zeigen, dass seine Produktivität um 70 Prozent gestiegen und die anschließende Weiterbeschäftigung zum dann fälligen Mindestlohn von 8,50 Euro gerechtfertigt ist.⁴

Eine Bildungsoffensive, insbesondere mit dem Ziel, möglichst viele Menschen zu einem Berufsabschluss zu führen, kann langfristig positive Wirkung zeigen. Sie wird aber kurzfristig keinesfalls die durch den Mindestlohn erhöhten Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt beseitigen. Im beschränkten Umfang könnten dies Ausnahmeregelungen leisten, so wie sie in moderater Form im Gesetz vorgesehen sind. Ausnahmeregelungen führen aber zu unerwünschten Verzerrungen des Arbeitsmarktes und sind politisch stark umstritten. So bleibt fraglich, ob diese Instrumente langfristig im ausreichenden Maße eingesetzt werden, um Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

⁴ Diese Ausnahmeregelungen sollen nach 18 Monaten hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft werden. Danach soll die Bundesregierung über Erfahrungen mit diesen Regelungen berichten, um zu entscheiden, ob sie beibehalten werden sollen.

Wenn sich der Mindestlohn als zu hohe Einstiegshürde erweist und sich die Sozialpolitik nicht damit abfinden will, viele Menschen dauerhaft vom Arbeitsmarkt auszuschließen, dann wird Deutschland mit großer Wahrscheinlichkeit nichts anderes übrig bleiben, als einen ähnlichen Weg wie Frankreich zu beschreiten. Der französische Staat subventioniert die Arbeitgeber seit 2005 mit 26 Prozent des Lohnsatzes, wenn sie einen Arbeiter zum Mindestlohn beschäftigen. Damit hat Frankreich den Mindestlohn mit einem umfassenden Kombilohnmodell verbunden. Mit diesem Kombilohn werden die Arbeitskosten für die Unternehmen gesenkt und die negativen beschäftigungspolitischen Folgen des Mindestlohns abgemildert. Eine solche Subvention senkt auch die Einstiegshürden. Beim aktuellen Mindestlohnsatz (seit dem 01.01.2014) in Höhe von 9,53 Euro pro Stunde bekommt der Arbeitgeber rund 2,48 Euro pro Arbeitsstunde an staatlichen Zuschüssen, wenn er einen Beschäftigten zum Mindestlohn neu einstellt. Löhne oberhalb des Mindestlohns werden ebenfalls bezuschusst, allerdings wird der Zuschuss linear bis zum 1,6-fachen des Mindestlohns abgeschmolzen. Dies verringert die Kosten einer Lohnspreizung, die von vielen Unternehmen aufrechterhalten wird, um höher qualifizierte Arbeitskräfte nicht zu demotivieren. Eine solche Politik hat ihren Preis. Die französische Zentralagentur der Sozialkassen ACOSS weist die Belastungen für das Jahr 2012 mit 22,3 Mrd. Euro aus (ACOSS 2013). Für Deutschland dürfte eine solche Kombination von Mindestlohn und Arbeitgebersubvention ähnlich teuer werden. Der Staat zahlt damit dafür, den Arbeitsmarkt für diejenigen offen zu halten, die durch den Mindestlohn Gefahr laufen, außen vor zu bleiben.

7. Fazit

Die Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarktes seit Mitte der 1990er Jahre hatte einen wesentlichen Anteil daran, verstärkt auch gering qualifizierte Arbeitskräfte wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, und hat damit maßgeblich dazu beigetragen, dass ab 2005 die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland erstmals wieder substantiell zurückging. Der im gleichen Zeitraum beobachtete Anstieg des Anteils der Niedriglohnbezieher dokumentiert diese positive Aufwärtsentwicklung, d. h. die Öffnung des Arbeitsmarktes für Einsteiger, in viel größerem Maße, als er eine negative Entwicklung wachsender Einkommensungleichheit dokumentiert. Der Mindestlohn wird diese Entwicklung stoppen. Er reduziert die Arbeitsnachfrage für Geringqualifizierte und erhöht die Einstiegshürden für Langzeitarbeitslose. Die Sozialpolitik läuft damit Gefahr, die Nivellierung der Lohnverteilung mit dem dauerhaften Ausschluss einer großen Anzahl von Erwerbspersonen zu erkaufen. Darauf wird sie reagieren müssen. Erhöhte Bildungsanstrengungen können langfristig wirken, es bedarf aber weiterer kurzfristig wirksamer komplementärer Politikmaßnahmen. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die deutsche Arbeitsmarktpolitik in nicht allzu ferner Zukunft auf das französische Modell einer die negativen Folgen des Mindestlohns abfedernden, arbeitgeberseitigen Lohnsubvention zurückgreifen wird, um dadurch den Zugang zum

Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose zumindest teilweise weiter offen zu halten.

Literatur

- 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. *Jahrbuch 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.
- 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
- Falck, Oliver, Andreas Knabe, Andreas Mazat und Simon Wiederhold (2013): Mindestlohn in Deutschland: Wie viele sind betroffen? *ifo Schnelldienst* 66(24), 68–73.
- Huber, Martin, Michael Lechner, Conny Wunsch und Thomas Walter (2011): Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare Dependency and Increase Employment? *German Economic Review* 12(2), 182–204.
- IAB (2013): *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*, 14. Oktober.
- Kalina, Thorsten, und Claudia Weinkopf (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. *IAQ-Report* Nr. 02-2013, Universität Duisburg-Essen.
- Knabe, Andreas, and Alexander Plum (2013): Low-wage Jobs. Springboard to High-paid Ones? *Labour* 27, 310–330.
- Knabe, Andreas, Ronnie Schöb und Marcel Thum (2014): Der flächendeckende Mindestlohn. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 133–157.
- Ludsteck, Johannes, und Stefan Seth (2013): Comment on „Unemployment Compensation and Wages: Evidence from the German Hartz Reforms“ by Stefan Arent and Wolfgang Nagl. MPRA Paper No. 51307.
- Wagner, Gert G., et al. (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.
- Zika, Gerd, et al. (2012): In der Arbeitszeit steckt noch jede Menge Potential. *IAB Kurzbericht* 18/2012.

Methodischer Anhang

Datengrundlage ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), eine im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) seit 1984 jährlich durchgeführte Bevölkerungsbefragung, die inzwischen etwa 20.000 Personen aus rund 11.000 Haushalten in Deutschland erfasst (Wagner et al. 2008). Diese Stichprobe ist für alle in Deutschland lebenden Menschen im Alter ab 16 Jahren repräsentativ. Knapp die Hälfte der befragten Personen sind abhängig Beschäftigte (ohne Auszubildende). Nicht alle im SOEP Befragten geben vollständig Auskunft über ihre Löhne und Arbeitszeiten. Zur Korrektur der fehlenden Beobachtungen wird analog zum Vorgehen in Knabe, Schöb und Thum (2014) angenommen, dass die verbleibenden Beobachtungen in den jeweiligen Untergruppen (Vollzeit-, Teilzeitbeschäftigte, Minijobber) gleichermaßen repräsentativ für die fehlenden Beobachtungen sind. Kleinere Unterschiede in den Zahlen im Vergleich zu den Zahlen von Knabe, Schöb und Thum (2014) ergeben sich durch unterschiedliche Abgrenzungen von Schülern, Studenten und Rentnern sowie durch die Nichtberücksichtigung von Personen, die keine Angaben zu ihrer Ausbildung gemacht haben.

Die meisten Analysen dieses Gutachtens verwenden die Erhebungswelle des Jahres 2012 und betrachten ausschließlich Personen, die sich in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis befinden (Vollzeit- bzw. Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte). Der Datenzugang erfolgte durch Nutzung eines Scientific Use Files.

Das SOEP enthält keine direkten Informationen zu Stundenlöhnen. Die Stundenlöhne werden berechnet, in dem das berichtete Bruttoeinkommen des vorangegangenen Monats durch die Zahl der Arbeitsstunden (vertraglich vereinbarte Arbeitsstunden zuzüglich bezahlter Überstunden) dividiert wird. Ein Vergleich mit der Verdienststrukturerhebung (VSE), einer gesetzlich verpflichtenden Unternehmensbefragung, die fast zwei Millionen Arbeitnehmer direkt erfasst, zeigt, dass sich aus dem SOEP eine sehr ähnliche Lohnverteilung für Unternehmen mit mindestens zehn Beschäftigten ergibt wie in der VSE (siehe Falck et al., 2013).

Das SOEP ist eine freiwillige Bevölkerungsbefragung und kann daher stärker unter fehlenden oder falschen Angaben zu Einkommen und Arbeitszeiten leiden. Außerdem ist die Fallzahl im Vergleich zu anderen Bevölkerungsbefragungen zwar sehr hoch, aber immer noch zu gering, um gruppenspezifische Analysen repräsentativ durchzuführen. Bei den Berechnungen zu „Neueinstellungen Arbeitsloser“ und „Arbeitslos in 2011 und 2012“ konnten fehlende Angaben des Arbeitseinkommens oder der Arbeitszeit nicht durch Anpassung der Gewichte ausgeglichen werden. Hier wurden nur die Standard-Hochrechnungsfaktoren des SOEP benutzt.