

Brenke, Karl; Müller, Kai-Uwe

Article

Gesetzlicher Mindestlohn: Kein verteilungspolitisches Allheilmittel

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Brenke, Karl; Müller, Kai-Uwe (2013) : Gesetzlicher Mindestlohn: Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 80, Iss. 39, pp. 3-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/83685>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel

Von Karl Brenke und Kai-Uwe Müller

Alle im Bundestag vertretenen Parteien treten inzwischen für Mindestlohnregulierungen ein, deutlich unterschiedliche Positionen gibt es jedoch hinsichtlich der Gestaltung und der Höhe. In der vorliegenden Untersuchung wird gezeigt, dass bei einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn vor allem die Löhne von geringfügig Beschäftigten, Frauen, Personen ohne Berufsausbildung und Arbeitnehmern, die nicht im gelernten Beruf tätig sind, sowie von Beschäftigten in Ostdeutschland angehoben werden müssten. Betroffen wären insbesondere Kleinbetriebe sowie Anbieter konsumnaher Dienstleistungen, kaum indes Wirtschaftszweige, die unmittelbar dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Generell müsste ein Mindestlohn nach den Ergebnissen der ökonomischen Forschung nicht mit Arbeitsplatzverlusten einhergehen. Es gibt aber Hinweise darauf, dass die Wirkungen stark von der Höhe der festgesetzten Lohnuntergrenze abhängen.

Durch einen Mindestlohn könnte zwar die Lohnspreizung verringert werden, und Gerechtigkeitsvorstellungen, wie sie von einer großen Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland geteilt werden, würden so weniger verletzt als gegenwärtig. Zu einer Einebnung der Ungleichheit bei den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und zu einer wesentlichen Verringerung von Armut käme es aber nicht. Ebenfalls wäre nicht zu erwarten, dass die Zahl derjenigen Arbeitnehmer, die Leistungen nach Hartz IV beziehen (Aufstocker), stark zurückginge. Ein kräftiger gesamtwirtschaftlicher Kaufkraftschub ist ebenfalls nicht anzunehmen.

Die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland wäre ein Feldexperiment, das mit Bedacht angegangen werden sollte. Aus wissenschaftlicher Sicht sollte beim Einstieg das Niveau nicht zu hoch angesetzt werden, und die Wirkung des Mindestlohns müsste sorgfältig beobachtet werden. Erweist sich ein allgemeiner Mindestlohn als unschädlich für die Beschäftigung, sollte sein Niveau zügig angehoben werden. Bei der Einführung ist darauf zu achten, dass die Regulierung nicht unterlaufen wird – etwa durch unbezahlte Mehrarbeit oder durch die vermehrte Beschäftigung in Form von Minijobs oder Werkverträgen.

Keine der im Bundestag vertretenen Parteien lehnt mittlerweile Mindestlöhne kategorisch ab. Die politischen Positionen unterscheiden sich aber ganz erheblich in Bezug auf Reichweite, Niveau und konkrete Ausgestaltung eines Mindestlohns. CDU/CSU setzen auf Lohnuntergrenzen, die zunächst von den Tarifvertragspartnern ausgehandelt und dann von der Politik für allgemeingültig erklärt werden.¹ Unbeantwortet bleibt dabei indes die Frage, wie mit Branchen umzugehen ist, in denen die Tarifbindung so schwach ist, dass Arbeitgeber und Gewerkschaften gar keinen Tarifvertrag abschließen können, der als Grundlage einer verbindlichen Untergrenze dient.² Offen bleibt auch, was passiert, wenn keine Einigung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften erzielt wird. Zudem stellt sich generell das Problem, wie groß die Verhandlungsmacht der beiden Seiten jeweils ist, um eine bestimmte Lohnuntergrenze festschreiben zu können.

Die anderen Parteien setzen sich stattdessen für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn ein, wobei SPD und Bündnis 90/Die Grünen wie auch der Deutsche Gewerkschaftsbund und einige Einzelgewerkschaften ein Niveau von 8,50 Euro pro Stunde befürworten, während Die Linke zehn Euro fordert.³

Die Befürworter eines allgemeinen Mindestlohns wollen damit Lohndumping verhindern, für gerechte Löhne sorgen, Armut von Haushalten mit Niedriglohnbeschäftigten verringern, Arbeitslosengeld-II-Leistungen durch Lohn Einkommen ersetzen, die bestehende Einkommensungleichheit mindern, zusätzliches fiskali-

1 Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm von CDU/CSU, Seite 7.

2 Eine Möglichkeit wäre vielleicht, das seit 1952 bestehende und 2009 reformierte Mindestarbeitsbedingengesetz zur Anwendung zu bringen. Danach könnte geprüft werden, ob es in einzelnen Wirtschaftszweigen wegen zu niedriger Löhne zu Verwerfungen gekommen ist, denen mit Mindestlöhnen begegnet werden könnte. In dieser Weise wurde das Gesetz bisher aber noch nie angewendet.

3 Die Position der Linken geht weiter. Neben einem einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn von zehn Euro wird gefordert, dass über diesen Mindestlohn hinausgehende tarifvertragliche Vereinbarungen von der Politik für allgemeingültig erklärt werden sollten – auch ohne Zustimmung der Arbeitgeberseite. Vgl. 100% sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013. Die Linke.

sches Aufkommen für den Staat generieren und die Kaufkraft erhöhen. Demgegenüber sehen die Gegner des Mindestlohns in ihm eine Regulierung, die zwangsläufig zu Arbeitsplatzverlusten führen müsse, da ein Mindestlohn einfache Arbeit zu teuer mache.⁴

Diese Studie soll dazu beitragen, die einzelnen Argumente zum Mindestlohn zu beleuchten und eine Beurteilung möglicher Konsequenzen vorzunehmen. Nach der Bundestagswahl wird das Thema weiter an Bedeutung gewinnen, da die Union wohl mit einer derjenigen Parteien koalieren wird, die einen allgemeinen Mindestlohn befürworten. Im Folgenden wird zunächst auf Basis der neuesten verfügbaren Daten dargestellt, welcher Personenkreis wie stark berührt und welche Art von Betrieben beziehungsweise Jobs besonders von den vorgeschlagenen Mindestlöhnen erfasst würden. Danach werden die verschiedenen Argumente für oder gegen einen allgemeinen Mindestlohn vor dem Hintergrund aktueller Forschungsergebnisse beurteilt. Abschließend werden Gestaltungsoptionen für den Fall der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns dargelegt.

Niedrige Löhne vor allem in Ostdeutschland – und im Westen bei einfachen Jobs

Die folgenden empirischen Analysen stützen sich auf Daten des von TNS Infratest Sozialforschung im Auftrag des DIW Berlin erhobenen Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).⁵ Daten liegen derzeit bis zum Jahr 2011 vor.⁶ Der Blick wird auf jene Arbeitnehmer gerichtet, deren Lohn geringer ist als die von der Opposition eingebrachten gesetzlichen Mindestlöhne von 8,50 Euro beziehungsweise zehn Euro je Stunde brutto. Die Daten des SOEP enthalten zwar keine Informationen über die Stundenlöhne, wohl aber Angaben über die geleisteten Arbeitsstunden und den Monatsverdienst, anhand derer sich die Stundenlöhne berechnen lassen (Kasten). Aus der Analyse ausgeklammert werden Auszubildende, da sie im eigentlichen Sinne keine Löhne, sondern Ausbildungsvergütungen erhalten, sowie Teilnehmer an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen und die Ein-Euro-Jobber.

⁴ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2013): Gesetzliche Mindestlöhne gefährden Arbeitsplätze. www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Mindestlohn.

⁵ Zum SOEP vgl. Wagner, G. G., Göbel, J., Krause, P., Pischner, R., Sieber, I. (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender). In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, Nr. 2.

⁶ Sie dürften für die Analyse Zwecke hinreichend aktuell sein. Aufgrund von seitdem erfolgten Lohnanhebungen wird die Zahl jener Arbeitnehmer wohl etwas überzeichnet, die unter eine allgemeine Mindestlohnregelung fallen würden.

Käme es zu einem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde, müssten nach den SOEP-Daten unmittelbar 17 Prozent aller Arbeitnehmer einen höheren Stundenlohn erhalten, da sie bisher weniger verdienen.⁷ In den alten Bundesländern würden bei 15 Prozent der Arbeitnehmer die Löhne steigen, in den neuen Bundesländern wäre es bei reichlich einem Viertel der Fall (Tabelle 1). Erheblich stärker macht sich erwartungsgemäß ein Mindestlohn von zehn Euro bemerkbar: Er würde in Deutschland insgesamt ein Viertel aller abhängig Beschäftigten direkt einbeziehen, im Osten wären es sogar fast 40 Prozent. Da bei Frauen der Anteil von Geringverdienern viel höher ist als bei Männern, würden Mindestlöhne in überdurchschnittlichem Maß bei Arbeitsplätzen wirksam werden, die von Frauen besetzt sind.

Vor allem bei geringfügig Beschäftigten, etwa mit einem Minijob, sowie bei Schülern, Studenten, Rentnern und Arbeitslosen – Personen, die sich oft etwas hinzuverdienen – müssten die Löhne kräftig steigen. In Deutschland wäre bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro reichlich die Hälfte der entsprechenden Beschäftigungsverhältnisse tangiert, bei einem Mindestlohn von zehn Euro ein noch höherer Anteil. Entsprechend stünden besonders häufig bei Jüngeren und Älteren Lohnanhebungen an.

Unter den Vollzeitkräften⁸ sind geringe Löhne viel weniger verbreitet – das gilt insbesondere für die alten Bundesländer. Gleichwohl stellen Vollzeitbeschäftigte unter den Geringverdienern einen großen Teil aller Arbeitnehmer: Von denjenigen Personen in Deutschland, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen, machen die Vollzeitkräfte reichlich 40 Prozent aus, von denen mit einem Lohn von weniger als zehn Euro knapp die Hälfte. Unter allen Arbeitnehmern beträgt der Anteil der Vollzeitbeschäftigten dagegen 70 Prozent.

Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass der größte Teil der Arbeitnehmer mit geringen Löhnen eine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen kann, also qualifiziert ist.⁹ In der Tat: Etwa zwei Drittel der abhängig Beschäftigten mit niedrigen Löhnen haben eine Berufsausbildung abgeschlossen. Für die Entlohnung

⁷ Gerade im unteren Bereich der Lohnverteilung ist die Messung von Stundenlöhnen mit den SOEP-Daten nicht unproblematisch. Sie müssen aus Informationen zum Arbeitsentgelt und zur Arbeitszeit berechnet werden, wobei eine Reihe von Messfehlern nicht zu vermeiden sind. Vgl. im Detail Müller, K.-U. (2009): How Robust Are Simulated Employment Effects of a Legal Minimum Wage in Germany? DIW Discussion Paper Nr. 900.

⁸ Ohne Studenten oder Rentner.

⁹ Vgl. unter anderen Kalina, T., Weinkopf, C. (2013): Niedriglohnbeschäftigung 2011. Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn. IAQ-Report Nr. 1/2013.

Kasten

Berechnung der Stundenlöhne anhand der SOEP-Daten

Für den empirischen Teil der hier vorgelegten Untersuchung wurden die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) verwendet. Bei dieser jährlichen Erhebung werden die Mitglieder von Privathaushalten unter anderem nach einer Vielzahl von Tatbeständen befragt, die ihre Erwerbstätigkeit betreffen – etwa danach, ob sie in Vollzeit, in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt sind, in welchem Wirtschaftszweig sie tätig sind oder wie viele Mitarbeiter ihr Betrieb hat. Die aus der Umfrage gewonnenen Informationen beziehen sich also auf Personen, nicht auf Arbeitsplätze. Ausgeblendet wird beispielsweise, ob eine Person mehrere Posten in Vorständen oder Aufsichtsräten verschiedener Unternehmen besetzt hat oder – etwa in Form von mehreren Minijobs – diverse Putzstellen betreut.

Die hier vorgelegten Daten über die Stundenlöhne werden im Rahmen des SOEP nicht direkt erhoben. Erfragt werden die Wochenstunden sowie das monatliche Erwerbseinkommen; bei abhängig Beschäftigten handelt es sich dabei um den Lohn. Aus diesen beiden Informationen wurden die Stundenlöhne berechnet, indem das monatliche Erwerbseinkommen durch das Produkt von Wochenstunden und einem konstanten Wert von 4,3 (= Anzahl der Wochen in einem Monat) geteilt wurde.

Bei der Berechnung der Stundenlöhne anhand der SOEP-Daten wurden in der Wissenschaft bisher immer die Angaben über die üblicherweise geleisteten Wochenstunden verwendet. Von diesem Verfahren wurde hier abgesehen, weil mit ihm unzureichend zeitweilige Mehrarbeit berücksichtigt wird, die zu einem späteren Zeitpunkt mit Freizeit abgegolten wird. So können unbezahlte Überstunden gepaart mit einem späteren Freizeit-ausgleich für manche Befragte das übliche Arbeitszeitmodell sein. Deshalb wurden hinsichtlich der Wochenarbeitszeit verschiedene Informationen verwendet. Bei jenen Personen, bei denen gar keine Überstunden anfallen, bei denen Überstunden bezahlt werden und bei denen Überstunden überhaupt nicht entgolten werden – auch nicht mit Freizeit – flossen die Angaben über die üblicherweise geleistete Wochenarbeitszeit in die Berechnung ein. Bei denjenigen Personen dagegen, bei denen Überstunden mit Freizeit abgegolten werden oder die Mehrarbeit auf Arbeitszeitkonten buchen können, wurde die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit herangezogen. Schwer zu entscheiden war, wie mit den Personen umzugehen ist, die angeben, dass ihre Überstunden „teils, teils“ bezahlt und abgefeiert werden. Bei ihnen wurde die Information über die vereinbarte Arbeitszeit verwendet.

Im Vergleich zu der bisher verwendeten Definition fallen die Bruttostundenlöhne nach der neuen Definition etwas höher aus, da wegen der Berücksichtigung des Freizeitausgleichs bei Mehrarbeit die in die Berechnung eingehenden Stunden geringer sind (Tabelle). Dadurch steigt auch die Niedriglohngrenze, die gemäß OECD-Definition bei zwei Drittel des mittleren Lohns (Median) liegt, etwas. Der Anteil der auf den Niedriglohnssektor entfallenden Arbeitnehmer fällt ebenfalls höher aus, nicht jedoch der Anteil jener Arbeitnehmer, die weniger als 8,50 Euro beziehungsweise zehn Euro brutto je Stunde verdienen. Dabei spielt eine Rolle, dass sich eine erhebliche Zahl von Arbeitnehmern im Bereich eines Stundenlohns von etwa acht bis zehn Euro konzentriert; hinzu kommen Rundungseffekte. Zu beachten ist, dass bei der Berechnung der Bruttostundenlöhne anhand der SOEP-Daten in der Regel nur laufende monatliche Lohnzahlungen erfasst werden; Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Erfolgsprämien und Ähnliches sind ausgeklammert.¹ Dadurch wird das Lohnniveau – insbesondere bei einer auf das Jahr bezogenen Betrachtung – unterschätzt.

Tabelle

Gegenüberstellung der Löhne und Arbeitnehmeranteile nach unterschiedlichen Definitionen der Bruttostundenlöhne der Arbeitnehmer¹

	Bisherige	Neue
	Definition	
Bruttostundenlohn in Euro		
Mittelwert	15,46	15,81
Median	13,85	14,24
Niedriglohngrenze in Euro	9,23	9,49
Anteil der Arbeitnehmer an allen Arbeitnehmern in Prozent		
Im Niedriglohnssektor	22	24
Mit einem Stundenlohn		
unter 8,50 Euro	18	17
unter 10 Euro	27	26

¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

¹ Informationen über solche Zahlungen enthalten – auf Jahresbasis – die SOEP-Daten zwar auch; es gibt aber keine Informationen über die jährlich geleisteten Arbeitsstunden, so dass die Informationen für eine Berechnung von Stundenlöhnen nicht verwendbar sind.

Tabelle 1

Arbeitnehmer¹ mit geringen Löhnen 2011

Anteile in Prozent

	Von allen Arbeitnehmern der jeweiligen Gruppe erhalten einen Bruttostundenlohn von		Struktur der jeweiligen Gruppe mit einem Bruttostundenlohn von	
	unter 8,50 Euro	unter 10 Euro	unter 8,50 Euro	unter 10 Euro
Region²				
Westdeutschland	15	23	69	71
Ostdeutschland ³	27	39	31	29
Arbeitszeit/Erwerbsstatus				
Vollzeitbeschäftigte ⁴	10	18	41	47
Teilzeitbeschäftigte ^{4,5}	18	28	18	19
Geringfügig Beschäftigte ⁴	54	73	17	15
Schüler, Studenten, Rentner, Arbeitslose	43	54	23	19
Berufsabschluss und ausgeübter Beruf				
Kein Abschluss	34	50	28	26
Lehre und im erlernten Beruf tätig	12	20	28	31
Hochschulabschluss und im erlernten Beruf tätig	3	6	0	0
Lehre und nicht im erlernten Beruf tätig	25	36	38	35
Hochschulabschluss und nicht im erlernten Beruf tätig	12	24	3	4
Für die ausgeübte Tätigkeit erforderliche Qualifikation				
Keine, Einweisung, Einarbeitung, Kurse	40	54	55	50
Lehr-, Fachschulabschluss	12	22	40	45
Fachhoch-, Hochschulabschluss	4	6	5	5
Für die ausgeübte Tätigkeit erforderliche Qualifikation				
Bis 24 Jahre	44	62	16	14
25 bis 60 Jahre	15	23	77	78
60 Jahre und älter	21	31	8	7
Geschlecht				
Männer	12	19	38	38
Frauen	21	32	62	62
Insgesamt	17	26	100	100

1 Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

2 Arbeitsortskonzept.

3 Einschließlich Berlin.

4 Ohne Schüler, Studenten, Rentner, Arbeitslose.

5 Ohne geringfügig Beschäftigte.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

Geringe Löhne gibt es vor allem in Ostdeutschland unter Frauen, Minijobbern und Ungelernten verbreitet.

ist allerdings nicht die formale Qualifikation entscheidend, sondern die Art der ausgeübten Tätigkeit. So ist von denjenigen Arbeitnehmern, die trotz abgeschlossener Berufsausbildung nur gering entlohnt werden, weniger als die Hälfte auch im erlernten Beruf tätig. Und viele von denen, die nicht im gelernten Beruf beschäftigt sind, üben eine einfache und oft gering entlohnte Tätigkeit aus. Im Schnitt kommt daher die Gruppe der Berufswechsler auf geringere Löhne als jene Arbeitnehmer, die ihren erlernten Beruf ausüben (Abbildung 1). Insbesondere unter den Arbeitnehmern mit einem Lehr- oder Fachschulabschluss hat ein erheblicher Teil nur eine Beschäftigung, für die keine Ausbildung nötig ist (Tabelle 2). Anders gewendet: Von denjenigen Personen,

die Bruttostundenlöhne von weniger als 8,50 Euro bekommen, hat weniger als die Hälfte einen Job, für dessen Ausübung ein Berufsabschluss erforderlich ist. Zu den Berufen mit geringen Löhnen zählen Friseure, Arzthelfer, Köche, Verkäufer, Pflegekräfte, Anwaltsgehilfen oder Bürokräfte. Die übrigen Geringverdiener haben entweder keine Ausbildung oder eine Arbeit, die nicht ihrer Ausbildung entspricht und auch gar keine verlangt. Besonders groß ist entsprechend das Risiko geringer Löhne bei solchen Tätigkeiten, die keinen Berufsabschluss voraussetzen. Unter den Arbeitnehmern mit einem Lohn von mehr als 8,50 Euro zeigt sich ein ganz anderes Bild: Der allergrößte Teil geht einer Tätigkeit nach, für die sie per Berufsabschluss qualifiziert sind.

Tabelle 2

Arbeitnehmer¹ mit Berufsabschluss und mit geringen Löhnen nach der Art der ausgeübten Tätigkeit

Anteile in Prozent

	Struktur der jeweiligen Gruppe mit einem Bruttostundenlohn von		Von allen Arbeitnehmern der jeweiligen Gruppe erhalten einen Bruttostundenlohn von		Nachrichtlich: Arbeitnehmer mit dem jeweiligen Berufsabschluss
	unter 8,50 Euro	unter 10 Euro	unter 8,50 Euro	unter 10 Euro	
Arbeitnehmer mit Abschluss einer Lehre, Fachschule, die ...					
im erlernten Beruf tätig sind	42	47	12	20	61
nicht im erlernten Beruf tätig sind und eine Tätigkeit ausüben, die...					
keine Ausbildung erfordert	43	36	40	51	18
einen Lehr-, Fachschulabschluss erfordert	15	17	13	24	20
einen Hochschulabschluss erfordert	0	0	3	3	1
Insgesamt	100	100	17	5	100
Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss, die..					
im erlernten Beruf tätig sind	49	48	3	6	80
nicht im erlernten Beruf tätig sind und eine Tätigkeit ausüben, die ...					
keine Ausbildung erfordert	29	23	32	47	4
einen Lehr-, Fachschulabschluss erfordert	16	23	12	31	7
einen Hochschulabschluss erfordert	6	6	3	6	9
Insgesamt	100	100	26	9	100

¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

Arbeitnehmer, die trotz einer Berufsausbildung nur einen einfachen Job haben, bekommen häufig nur geringe Löhne.

Insbesondere im Dienstleistungssektor wäre der Mindestlohn spürbar

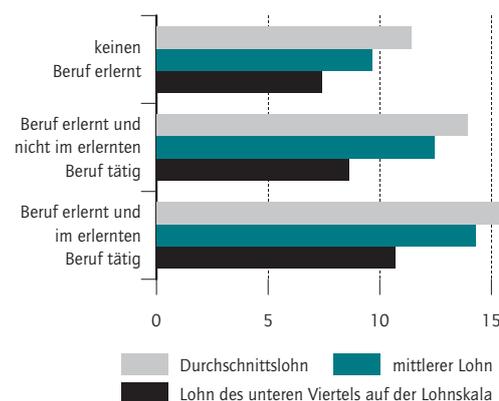
Große Betriebe entlohnen ihre Beschäftigten in der Regel besser als kleine, und je größer die Betriebe sind, desto kleiner ist der Anteil der Arbeitnehmer, die nur geringe Löhne bekommen (Tabelle 3). Käme es zu einem allgemeinen Mindestlohn, hätten dementsprechend vor allem kleine Betriebe höhere Löhne zu zahlen. Bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro müsste beispielsweise ein Drittel aller Kleinbetriebe (mit bis zu vier Beschäftigten) ihre Arbeitnehmer höher entlohnen, bei einer Lohnuntergrenze von zehn Euro wäre es die Hälfte. In Ostdeutschland sind die Anteile noch höher. Von den Großbetrieben wären in ganz Deutschland dagegen nur wenige von Mindestlöhnen tangiert.

Besonders hoch ist der Anteil der Geringverdiener in der Landwirtschaft, einem Sektor mit allerdings relativ wenigen Arbeitnehmern, sowie bei den konsumnahen Dienstleistungen (etwa dem Einzelhandel, dem Gastgewerbe, den privaten Haushalten, den Gesundheitsdiensten, der Pflege) und bei den unternehmensnahen Dienstleistungen, zu denen unter anderem die Leiharbeit und das Reinigungsgewerbe zählen. Gering ist der Anteil der niedrig entlohnten Arbeitnehmer dagegen im Bergbau und in der Versorgungswirtschaft, beim Staat (ein-

Abbildung 1

Bruttostundenlöhne der Arbeitnehmer¹ mit und ohne Berufsausbildung 2011

In Euro



¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

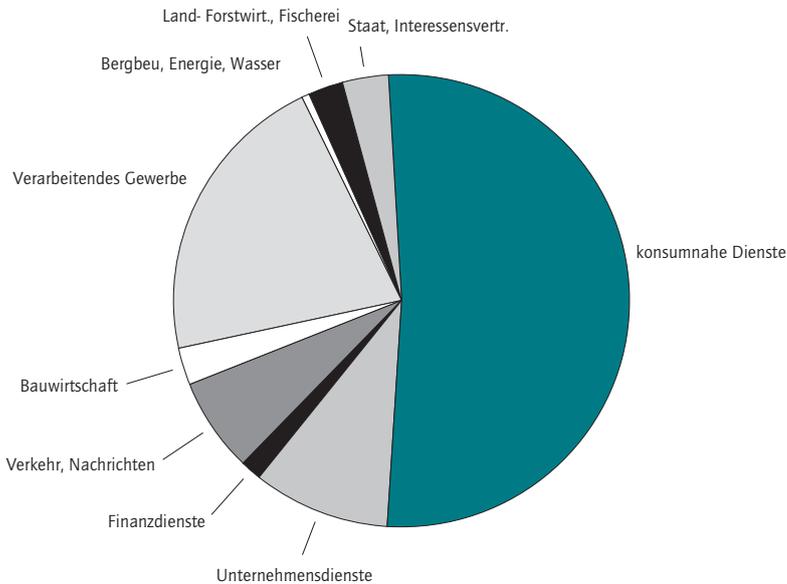
Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

Berufswechsler bekommen im Schnitt einen geringeren Lohn als diejenigen Arbeitnehmer, die in ihrem gelernten Beruf tätig sind.

Abbildung 2

Arbeitnehmer¹ mit Bruttostundenlöhnen bis zu 8,50 Euro nach Wirtschaftszweigen

Anteile in Prozent



¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Die Hälfte aller Geringverdiener entfällt auf konsumnahe Dienstleistungen.

schließlich Tendenzbetrieben wie den Kirchen), den Finanzdiensten und in der Industrie. In der Bauwirtschaft, wo seit Mitte der 90er Jahre Mindestlöhne gelten, die derzeit oberhalb von zehn Euro liegen,¹⁰ ist der Anteil der Geringverdiener niedriger als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Da die Mindestlöhne weder für alle Unterbranchen noch für alle Arbeitnehmer im Bausektor bindend sind, gibt es aber in diesem Wirtschaftszweig – insbesondere in Ostdeutschland – einen signifikanten Anteil von Niedriglohnbeschäftigung.

Die sektorale Konzentration der gering entlohnten Beschäftigten wird auch aus einer anderen Perspektive deutlich. Von den Beschäftigten, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen, gehört die Hälfte den konsumnahen Dienstleistungen an (Abbildung 2).

¹⁰ Aktuell beträgt der Mindestlohn für Werker im Bauhauptgewerbe in den ostdeutschen Flächenstaaten 10,25 Euro, in den alten Bundesländern 11,05 Euro. Bei Fachwerkern sind es 13,70 Euro (13,55 Euro in Berlin). Am geringsten ist der Mindestlohn im Baugewerbe bei Monteuren im Elektrohandwerk in Ostdeutschland – 8,85 Euro.

Tabelle 3

Arbeitnehmer¹ mit geringen Löhnen nach Betriebsgrößenklassen sowie Wirtschaftszweigen 2011

Anteil an allen Arbeitnehmern in Prozent

	Bruttostundenlohn ...	
	unter 8,50 Euro	unter 10 Euro
Betriebe² mit ... Beschäftigten		
Bis 4	37	50
5 bis 10	32	47
11 bis unter 20	27	38
20 bis unter 100	20	31
100 bis unter 200	14	21
200 bis unter 2 000	10	17
2 000 und mehr	8	12
Insgesamt	17	26
Wirtschaftszweig		
Land- und Forstwirt., Fischerei	34	49
Bergbau, Energie, Wasser	7	15
Verarbeitendes Gewerbe	14	32
Bauwirtschaft	10	23
Verkehr, Nachrichten	20	30
Finanzdienste	7	9
Unternehmensdienste	20	30
Konsumnahe Dienste	22	33
Staat, Interessensvertretungen	6	9
Insgesamt	17	26

¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

² Ohne private Haushalte.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Besonders viele Geringverdiener in Kleinbetrieben sowie in der Landwirtschaft und in konsumnahen Dienstleistungsbranchen

Reichlich ein Fünftel zählt zum verarbeitenden Gewerbe, dabei vor allem zu kleineren Betrieben (bis zu 100 Beschäftigten) oder zu bestimmten Zweigen wie dem Ernährungsgewerbe. Danach folgen die Unternehmensdienste und der Sektor Verkehr/Transport und Nachrichtenübermittlung. Arbeitnehmer mit geringen Löhnen finden sich also vor allem in solchen Teilen der Wirtschaft, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen; es handelt sich im Wesentlichen um Branchen mit einem räumlich eher kleinen Marktradius.

Durch einen allgemeinen Mindestlohn von 8,50 Euro würde die Lohnsumme um drei Prozent steigen

Käme es zu einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, müssten die Bruttostundenverdienste derjenigen Arbeitnehmer, die bisher weniger als 8,50 Euro verdie-

nen, im Schnitt um mehr als ein Drittel steigen (Tabelle 4).¹¹ Nicht viel anders sähe es bei der Einführung eines Mindestlohnes von zehn Euro aus. Das liegt daran, dass zwar mehr – fast ein Zehntel aller – Arbeitnehmer höhere Löhne erhalten müssten, diese zusätzlichen Beschäftigten aber bereits Löhne zwischen 8,50 und zehn Euro bekommen, sodass bei ihnen geringere prozentuale Lohnanhebungen erforderlich wären. Weil im Schnitt vor allem einfache Arbeit niedrig entlohnt wird, müssten hier die Löhne besonders kräftig erhöht werden. Das gilt auch für geringfügige Beschäftigung und für die ebenfalls häufig besonders niedrig bezahlten Jobs, die von Schülern, Studenten, Rentnern oder Arbeitslosen ausgeübt werden. Die Bruttolöhne entsprechen in der Regel hier den Nettolöhnen, weil bei einer geringfügigen Beschäftigung die Arbeitnehmer praktisch keine Steuern und Abgaben zu tragen haben.

Werden allerdings die durch einen allgemeinen Mindestlohn entstehenden zusätzlichen Lohnzahlungen in Relation zur gesamten Lohnsumme gesetzt, ergäbe sich bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro für Deutschland ein Anstieg der Bruttolöhne (berechnet anhand von Monatslöhnen, ohne Sonderzahlungen) von nominal gerade einmal drei Prozent (Tabelle 5). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre schon deshalb kein Kaufkraftschub zu erwarten. Im Westen würde die Bruttolohnsumme um zwei und im Osten um fünf Prozent zunehmen. Bei einer Lohnuntergrenze von zehn Euro käme es zu einem Zuwachs in Deutschland insgesamt sowie in den alten Bundesländern von fünf Prozent, in Ostdeutschland von neun Prozent. Anders sähe es wiederum bei den Geringverdienern aus. Da ihre Löhne in nahezu allen Wirtschaftszweigen und in allen Betriebsgrößenklassen deutlich unter der geforderten Mindestlohngrenze liegen, müssten deren Stundenlöhne fast überall erheblich angehoben werden müssen. Bezogen auf die gesamte Lohnsumme käme es zu erheblichen Belastungen vor allem unter den Kleinbetrieben sowie bei Arbeitgeberern der konsumnahen Dienstleistungen.

Mindestlohnforschung weiter als öffentliche Diskussion

Die arbeitsmarktökonomische Forschung zu Mindestlöhnen weist nicht nur eine stark gewachsene Zahl an Veröffentlichungen auf, sie hat sich in den letzten Jahren auch qualitativ weiterentwickelt. Dank verschiedener theoretischer Ansätze werden die Mechanismen auf den Arbeitsmärkten mit einem gesetzlichen Mindestlohn inzwischen besser verstanden als noch vor zehn Jahren. Lange Zeit dominierte das theoretische Paradigma des neoklassischen Arbeitsmarktmodells, wo-

¹¹ Im Durchschnitt verdienen die Beschäftigten unterhalb der Niedriglohnschwelle etwas mehr als sechs Euro brutto je Stunde.

Tabelle 4

Erforderliche Anhebungen¹ der Bruttostundenlöhne bei der Einführung von Mindestlöhnen

In Prozent

	Mindestlohn ...	
	8,50 Euro	10 Euro
Arbeitszeit/Erwerbsstatus		
Vollzeitbeschäftigte ²	28	29
Teilzeitbeschäftigte ^{2,3}	31	33
Geringfügig Beschäftigte ²	46	49
Schüler, Studenten, Rentner, Arbeitslose	56	61
Für die ausgeübte Tätigkeit erforderliche Qualifikation		
Keine, Einweisung, Einarbeitung, Kurse	41	46
Lehr-, Fachschulabschluss	31	30
Fachhoch-, Hochschulabschluss	41	38
Alter		
Bis 24 Jahre	44	46
25 bis 60 Jahre	36	36
60 Jahre und älter	39	41
Insgesamt	37	38

¹ Berechnet anhand der Löhne des Jahres 2011.

² Ohne Schüler, Studenten, Rentner, Arbeitslose.

³ Ohne geringfügig Beschäftigte.

Quellen: Sozio-ökonomisches Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

Bei Mindestlöhnen müssten bei besonders vielen Minijobbern sowie Schülern, Studenten, erwerbstätigen Rentnern und Arbeitslosen die Entgelte steigen.

nach ein bindender Mindestlohn, der über dem Lohn liegt, bei dem Angebot an und Nachfrage nach Arbeit im Gleichgewicht sind, negative Beschäftigungseffekte nach sich zieht. Die Ergebnisse früher empirischer Studien schienen diese Sichtweise zu stützen.¹²

Im Zug der neueren Mindestlohnforschung,¹³ die empirisch zeigte, dass es infolge von Mindestlöhnen zu keinen oder sogar zu positiven Beschäftigungswirkungen in bestimmten Branchen kam, wurden alternative Erklärungen für die Wirkungen von Mindestlöhnen gesucht. Weil in vielen Marktsegmenten – insbesondere bei gering Qualifizierten – Arbeitgeber eine große Marktmacht gegenüber den Arbeitnehmern besitzen, kann es zu Entgelten unterhalb der Grenzproduktivität kommen.¹⁴ Preis- und Lohnabsprachen zwischen Unternehmen, die Nachfrage nach spezifischen Qualifikationen beziehungsweise Jobs oder auch eine regional be-

¹² Für einen Überblick über die frühen Studien vgl. Brown, C. (1999): Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income. In: Ashenfelter, O., Card, D.E. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Vol. 3, Amsterdam.

¹³ Vgl. beispielsweise Card, D., Krueger, A.B. (1995): Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, Princeton, N.J.; Neumark, D., Wascher, W. (2008): Minimum Wages. Cambridge/Massachusetts.

¹⁴ Manning, A. (2003): Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets. Princeton und Oxford; auch Manning, A. (2011): Imperfect Competition in the Labour Market. In: Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Vol. 4B.

Tabelle 5

Erforderliche Anhebungen der Bruttostundenlöhne¹ bei der Einführung von Mindestlöhnen

In Prozent

	Mindestlohn von 8,50 Euro	Mindestlohn von 10 Euro
Bei denjenigen Arbeitnehmern², die unter der Mindestlohngrenze liegen, müssten die Löhne steigen um		
Region³		
Westdeutschland	36	36
Ostdeutschland ⁴	41	42
Betriebe mit ... Beschäftigten		
Bis zu 4	49	51
5 bis 10	37	40
11 bis unter 20	33	38
20 bis unter 100	33	34
100 bis unter 200	38	39
200 bis unter 2 000	32	30
2 000 und mehr	42	38
Wirtschaftszweig		
Land- Forstwirt., Fischerei	29	35
Bergbau, Energie, Wasser	15	20
Verarbeitendes Gewerbe	38	39
Bauwirtschaft	35	24
Verkehr, Nachrichten	36	37
Finanzdienste	21	32
Unternehmensdienste	39	40
Konsumnahe Dienste	38	39
Staat, Interessensvertretungen	33	35
Insgesamt	37	38
In den Betrieben müsste infolge der Einführung von Mindestlöhnen das gesamte Lohnniveau⁵ steigen um		
Region³		
Westdeutschland	2	5
Ostdeutschland ⁴	4	9
Betriebe mit ... Beschäftigten		
Bis zu 4	10	17
5 bis 10	7	12
11 bis unter 20	5	9
20 bis unter 100	3	5
100 bis unter 200	2	4
200 bis unter 2 000	1	2
2 000 und mehr	1	2
Wirtschaftszweig		
Land- Forstwirt., Fischerei	6	12
Bergbau, Energie, Wasser	0	2
Verarbeitendes Gewerbe	2	4
Bauwirtschaft	2	3
Verkehr, Nachrichten	3	6
Finanzdienste	0	1
Unternehmensdienste	3	5
Konsumnahe Dienste	4	7
Staat, Interessensvertretungen	1	1
Insgesamt	3	5

1 Berechnet anhand der Löhne des Jahres 2011. 2 Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen. 3 Arbeitsortskonzept. 4 Einschließlich Berlin. 5 Ohne Berücksichtigung von Zweitrundeneffekten.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

Bei der Einführung von Mindestlöhnen würden die gesamten Arbeitskosten insbesondere bei Kleinbetrieben sowie bei den konsumnahen Dienstleistungen zunehmen.

grenzte Arbeitskräftenachfrage können dafür ursächlich sein. Wird ein Mindestlohn zwischen dem auf dem Markt erzielbaren Lohn und dem Grenzprodukt gesetzt, führt der Mindestlohn zu positiven Lohn- und Beschäftigungseffekten. Ein Mindestlohn, der über dem Konkurrenzgleichgewicht, das heißt dem Grenzprodukt der Arbeit, liegt, reduziert allerdings die Beschäftigung.

Die Suchtheorie begründet Marktmacht damit, dass Arbeitnehmer Jobs suchen müssen.¹⁵ Hieraus resultieren Friktionen auf dem Arbeitsmarkt, die beispielsweise auf beschränkter Information von Arbeitnehmern und (Zeit-)Kosten von Arbeitgebern, eine offene Stelle adäquat zu besetzen, beruhen. Damit existieren verschiedene Erklärungen für unvollständigen Wettbewerb und ökonomische Renten auf dem Arbeitsmarkt, zum Beispiel (arbeitsplatz-)spezifisches Humankapital. Der Marktlohn entspricht auch hier nicht der Grenzproduktivität, weshalb Mindestlöhne in einer bestimmten Situation oder in einem einzelnen Marktsegment beschäftigungsfördernd sein können.

Suchtheoretische Ansätze liefern einen strukturellen Modellrahmen, innerhalb dessen die Effekte von Mindestlöhnen erklärt werden. Solche Studien haben beispielsweise zeigen können, dass unter Beachtung von Gleichgewichtseffekten Mindestlöhne positive Wirkungen für Beschäftigte und Arbeitgeber haben können.¹⁶ Allerdings kann ein Mindestlohn trotz konstantem beziehungsweise gestiegenem Beschäftigungsvolumen Substitutionsprozesse und eine hohe Arbeitsmarktdynamik auslösen. Damit bringt ein Mindestlohn nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer hervor, die aufgrund ihrer geringen Produktivität beziehungsweise Entlohnung die eigentlichen Adressaten des Minimallohns waren.¹⁷

Die Effekte eines Mindestlohns sind demnach theoretisch unbestimmt und hängen von Parametern wie der Marktstruktur, Arbeitsmarktinstitutionen und natürlich von der Höhe des Minimallohns ab. Ein allgemeiner Mindestlohn wird deshalb unterschiedliche Wirkungen auf verschiedenen Teilarbeitsmärkten entfalten. Heterogene Effekte und die damit verbundene Dynamik auf dem Arbeitsmarkt führen dazu, dass es – insbesondere unter den Arbeitnehmern – nicht nur Gewinner gibt, selbst wenn das Beschäftigungsniveau unverändert

15 Dies gilt umso mehr als seit Einführung des Arbeitslosengelds II von arbeitsuchenden Transferempfängern die Aufnahme jeglicher Beschäftigung gefordert wird.

16 Flinn, C. F. (2006): Minimum Wage Effects on Labor Market Outcomes Under Search, Matching and Endogenous Contact Rates. *Econometrica*, 74 (4).

17 Ahn, T., Arcidiacono, P., Wessels, W. (2011): The Distributional Impacts of Minimum Wage Increases When Both Labor Supply and Labor Demand Are Endogenous. *Journal of Business & Economic Statistics*, 29 (1).

bleibt. Welche Konsequenzen ein Mindestlohn hervorruft, ist letztlich eine empirische Frage.

Das Gros der empirischen Literatur widmet sich den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen. Die Ergebnisse sind uneinheitlich; das ist – wie dargestellt – theoretisch plausibel, da sowohl die Eingriffsintensität des Mindestlohns als auch der jeweilige Arbeitsmarktkontext erheblich variieren. Teilweise stehen auch nur unzureichende Daten zur Verfügung, in denen wichtige Informationen fehlen. Außerdem ist es grundsätzlich schwierig, die kausalen Effekte des Mindestlohns von anderen Einflüssen zu isolieren.

Weniger beachtet und wesentlich weniger kontrovers sind die Ergebnisse zu den Verteilungseffekten des Mindestlohns, sowohl in Bezug auf die Lohn- als auch auf die verfügbaren Haushaltseinkommen. Die zentralen Ergebnisse der empirischen Literatur werden nachfolgend vorgestellt.

Beschäftigungswirkungen abhängig von Marktstruktur und Mindestlohniveau

Die empirische Literatur zu den Beschäftigungseffekten ist nahezu unüberschaubar geworden.¹⁸ Die frühen Studien basierten auf Zeitreihenanalysen mit nationalen Daten, vor allem solchen für die USA. Später wurde die Variation von Mindestlöhnen auf Bundesstaatenebene genutzt, und verschiedene Paneldatenmodelle sind geschätzt worden, wobei mehrheitlich negative Beschäftigungseffekte gefunden wurden. Im Zug der neueren Mindestlohnforschung wurde seit Mitte der 90er Jahre¹⁹ die traditionelle Ermittlung von Beschäftigungswirkungen hinterfragt und die Aussagekraft der frühen Studien angezweifelt. Die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen wurden nun im Rahmen sogenannter natürlicher Experimente für bestimmte Branchen (beispielsweise Fast-Food-Restaurants) in einzelnen Bundesstaaten identifiziert.²⁰ Die negativen Wirkungen bestätigten sich dabei nicht; teilweise ergaben sich sogar positive Beschäftigungseffekte.

In der Folgezeit entspann sich eine Kontroverse über Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze, die sich

vereinfacht so zusammenfassen lässt: Bei Zeitreihen- und Panelstudien wird die kausale Bestimmung der Mindestlohneffekte auf die Beschäftigung häufig in Frage gestellt. Allerdings wären deren Ergebnisse – sofern sie valide sind – für die gesamte Volkswirtschaft repräsentativ. Bei den natürlichen Experimenten in spezifischen Branchen oder Regionen sind die den empirischen Methoden zu Grunde liegenden Annahmen transparenter; allerdings steht die Übertragbarkeit der Befunde auf andere Bereiche der Volkswirtschaft in Zweifel.

Neuere Studien kombinieren die Stärken beider Ansätze, um valide und übertragbare Resultate zu erzielen. Beispielsweise wird die Variation verschiedener natürlicher Experimente zwischen angrenzenden US-Bundesstaaten in einer gemeinsamen Schätzung ausgenutzt, um allgemeinere Aussagen zu bestimmten Niedriglohnsektoren in den gesamten Vereinigten Staaten machen zu können.²¹ Zudem wird versucht, die Heterogenität der Wirkungen eines Mindestlohns auf verschiedene Marktsegmente explizit zu analysieren.²² Die Tatsache, dass die Ergebnisse über die Beschäftigungseffekte so uneinheitlich ausfallen, mag teilweise mit methodischen Problemen zusammenhängen. Sie spiegelt allerdings wohl auch einfach nur die Bandbreite an empirischen Konstellationen mit Mindestlöhnen in verschiedener Höhe und auf unterschiedlichen (Teil-)Arbeitsmärkten wider.

Die ersten sektoralen Mindestlöhne wurden in der Bundesrepublik auf breiterer tarifvertraglicher Basis Mitte der 90er Jahre im Bausektor eingeführt.²³ Zunächst bildeten mehr oder weniger stark aggregierte Ex-ante-Simulationen²⁴ unter neoklassischen Annahmen mit gesetzten oder geschätzten Arbeitsnachfrageelastizitäten die empirische Grundlage für die Prognose der Beschäftigungswirkungen. Die Ergebnisse schwankten zwischen einem Beschäftigungsverlust von 200 000 bis zu einer Million Personen und erwiesen sich als wenig robust in Bezug auf die Datengrundlage und die getroffenen Annahmen.²⁵

Im Zuge der Ausdehnung der Mindestlohnregelungen auf weitere Branchen in Deutschland wurden auch de-

¹⁸ Vgl. für einen relativ aktuellen Überblick Neumark, D. Wascher, W. (2008), a. a. O.

¹⁹ Card, Krueger, a. a. O.

²⁰ Bei einem natürlichen Experiment wird angenommen, dass eine politische Maßnahme – hier die Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns – eine Teilpopulation betrifft. Über die Differenz zu einer vergleichbaren Kontrollgruppe, die nicht von der Maßnahme beeinflusst ist, wird der Effekt auf Ergebnisvariablen gemessen. Vgl. die Kurzbeschreibung in Müller, K.-U.: Mindestlohn im Bauhauptgewerbe: Beschäftigungseffekte nicht nachweisbar. DIW Wochenbericht Nr. 47/2012.

²¹ Dube, A., Lester, T.W., Reich, M. (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. *The Review of Economics and Statistics*, 92 (4).

²² Giuliano, L. (2011): Minimum wage effects on employment, substitution, and the teenage labor supply: Evidence from personnel data. University of Miami, Department of Economics.

²³ Zuvor – Anfang der 90er Jahre – gab es Mindestlohnvereinbarungen für die Lotsen im Hamburger Hafen.

²⁴ In solchen Studien werden Maßnahmen evaluiert, die zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch nicht implementiert waren.

²⁵ Vgl. für einen Überblick Müller, K.-U. (2009), a. a. O. Methodische Probleme werden auch diskutiert in Fitzenberger, B. (2009): Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten. Strukturparameter und Topfschlagen. *Journal of Labour Market Research*, 42.

Tabelle 6

Ungleichheit der Bruttostundenlöhne im Status quo und nach Einführung eines Mindestlohns¹

	Mindestlohn ...					
	5 Euro		8,50 Euro		10 Euro	
	95%-Konfidenzintervall		95%-Konfidenzintervall		95%-Konfidenzintervall	
Ungleichheit ohne Mindestlohn						
Gini-Koeffizient ² × 100			25,76	(24,90; 26,62)		
Atkinson-Maß ³ × 100			18,35	(17,37; 19,32)		
Ungleichheit mit Mindestlohn						
Gini-Koeffizient ² × 100	25,69	(24,84; 26,55)	24,27	(23,43; 25,12)	22,27	(21,42; 23,12)
Änderung zum Status quo in Prozent	-0,07	(-0,27)	-1,49	(-5,78)	-3,49	(-13,55)
Atkinson-Maß ³ × 100	17,97	(17,03; 18,92)	15,31	(14,41; 16,22)	13,10	(12,22; 13,99)
Änderung zum Status quo in Prozent	-0,38	(-2,07)	-3,04	(-16,57)	-5,25	(-28,61)

1 Löhne fortgeschrieben bis 2012.

2 Der Gini-Koeffizient ist ein Indikator für Ungleichverteilungen, der den Wert 0 bei Gleichverteilung und 1 bei maximaler Ungleichheit annimmt. Er ist besonders sensitiv bei Änderungen im mittleren Bereich der Verteilung.

3 Das Atkinson-Maß ist eine normative Ungleichheitskennziffer; hier wird ein Parameter der Ungleichheitsaversion $\epsilon = 2$ angesetzt. Dieses Maß ist sensitiver im unteren Einkommensbereich.

Quellen: Vgl. zu diesen Maßen Cowell, F.A. (2000): *Measuring Inequality*, Oxford; Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

Bei Mindestlöhnen würde die Ungleichheit bei der Lohnverteilung deutlich reduziert.

ren Beschäftigungswirkungen evaluiert.²⁶ Dabei sind die Mindestlöhne als natürliches Experiment behandelt und ein Kontrollgruppen-Ansatz verwendet worden.²⁷ Diese Evaluation ergab insgesamt kaum Hinweise auf Beschäftigungsverluste durch die Branchenmindestlöhne.²⁸

Mindestlohn reduziert Lohnungleichheit ...

Anders als bei den Beschäftigungswirkungen liefert die Forschung zu den Verteilungswirkungen von Mindestlöhnen für die Arbeitnehmer recht klare Ergebnisse. Alle Studien bestätigen eine Stauchung im unteren Bereich der Lohnverteilung; die Lohnspreizung vermin-

dert sich also.²⁹ Dieser Effekt kann abgeschwächt werden, wenn es zu Reaktionen derjenigen Arbeitnehmer kommt, die zwar nicht direkt einer Mindestlohnregelung unterliegen, deren Löhne aber steigen könnten, um den Abstand zu den weniger produktiven und geringer bezahlten Arbeitskräften zu wahren. Diese Spillover-Effekte sind in der Literatur jedoch umstritten.³⁰

Auch in den Evaluationen der Branchenmindestlöhne in Deutschland zeigten sich mehrheitlich signifikante Lohneffekte für Arbeitnehmer, die Mindestlöhne erhalten.³¹ Demnach ist davon auszugehen, dass ein gesetzlicher Mindestlohn die Ungleichheit der Lohneinkommen reduziert. Unter vereinfachenden Annahmen

26 Für einen exzellenten Überblick zu den Ex-post-Evaluationen vgl. Möller, J. (2012): Minimum wages in German industries – what does the evidence tell us so far? *Journal of Labour Market Research* 45 (3-4). Die Ergebnisse für den quantitativ wichtigsten Mindestlohn im Bauhauptgewerbe werden zusammengefasst in Müller, K.-U. (2012), a. a. O.

27 Beispielsweise wurden für das Bauhauptgewerbe die folgenden Kontrollgruppen ausgewählt: eine dem Produktionszyklus nahe Branche (Maler- und Lackierer), vorgelagerte (Herstellung von Kalksandstein) und nachgelagerte Branchen (West: Herstellung von Holzmöbeln, Ost: Möbeltischlerei) wie auch dem Produktionszyklus des Bauhauptgewerbes ferne Branchen (West: Papier- und Pappeverarbeitung, Ost: Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen). Vgl. Apel, H. et al. (2012): Arbeitsmarktwirkungen der Mindestlohneinführung im Bauhauptgewerbe. *Journal of Labour Market Research* 45 (3/4).

28 Allerdings litten alle Studien unter ernst zu nehmenden methodischen Problemen. So fehlten in den genutzten administrativen Daten hinreichende Arbeitszeitinformatoren, um Stundenlöhne zu berechnen. Zudem gestaltete sich die Suche nach geeigneten Kontrollgruppen schwierig; die ausgewählten waren nicht immer überzeugend. Daher sind die Resultate der Studien nur eingeschränkt geeignet, die Wirkungen eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland zu beurteilen.

29 Vgl. DiNardo, J., Fortin, N. M., Lemieux, T. (1996): Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach. *Econometrica* 64 (5); Autor, D. H., Manning, A., Smith, C. L.: (2010): The Contribution of the Minimum Wage to U. S. Wage Inequality over Three Decades: A Reassessment. NBER Working Paper Nr. 16533.

30 Einige Studien haben gezeigt, dass solche Effekte möglich sind, vgl. beispielsweise Grossman, J. B. (2008): The Impact of the Minimum Wage on Other Wages. *The Journal of Human Resources*, 18 (3); Donald, S. G., Green, D. A., Paarsch, H. J. (2000): Differences in Wage Distributions between Canada and the United States: An Application of a Flexible Estimator of Distribution Functions in the Presence of Covariates. *The Review of Economic Studies*, 67 (4). Dagegen finden insbesondere die Verteilungsanalysen für Großbritannien keine Spillover-Effekte; vgl. Dickens, C., Manning, A. (2004): Spikes and Spillovers: The Impact of the National Minimum Wage on the Wage Distribution in a Low-Wage Sector. *The Economic Journal*, 114 (494). Für Deutschland vgl. Rattenhuber, P. (2013): Building the Minimum Wage in Germany. *Germany's First Sectoral Minimum Wage and its Impact on Wages in the Construction Industry*. *Empirical Economics*, im Erscheinen.

31 Vgl. Möller, J. (2012), a. a. O.

Tabelle 7

Ungleichheit der Netto-Haushaltsäquivalenzeinkommen im Status quo und nach Einführung eines Mindestlohns

	Mindestlohn ...					
	5 Euro		8,50 Euro		10 Euro	
	95 %-Konfidenzintervall		95 %-Konfidenzintervall		95 %-Konfidenzintervall	
Ungleichheit ohne Mindestlohn						
Gini-Koeffizient ² × 100			27,60	(25,50; 29,70)		
Atkinson-Maß ³ × 100			22,88	(19,87; 25,88)		
Ungleichheit mit Mindestlohn						
Gini-Koeffizient ² × 100	27,60	(25,50; 29,69)	27,43	(25,34; 29,53)	27,22	(25,13; 29,31)
Änderung zum Status quo in Prozent	0,00	0,00	-0,17	(-0,62)	-0,38	(-1,38)
Atkinson-Maß ³ × 100	22,87	(19,86; 25,87)	22,73	(19,71; 25,74)	22,58	(19,56; 25,60)
Änderung zum Status quo in Prozent	-0,01	(-0,04)	-0,15	(-0,66)	-0,30	(-1,31)

1 Das verfügbare Haushaltseinkommen wird entsprechend Größe und Zusammensetzung des Haushalts gewichtet (neue OECD-Skala). Löhne fortgeschrieben bis 2012.
 2 Der Gini-Koeffizient ist ein Indikator für Ungleichverteilungen, der den Wert 0 bei Gleichverteilung und 1 bei maximaler Ungleichheit annimmt. Er ist besonders sensitiv bei Änderungen im mittleren Bereich der Verteilung.
 3 Das Atkinson-Maß ist eine normative Ungleichheitskennziffer; hier wird ein Parameter der Ungleichheitsaversion $\epsilon = 2$ angesetzt. Dieses Maß ist sensitiver im unteren Einkommensbereich.
 Quellen: Vgl. zu diesen Maßen Cowell, F.A. (2000): *Measuring Inequality*, Oxford; Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

Durch Mindestlöhne würde die Ungleichheit bei den Haushaltseinkommen nicht nennenswert vermindert.

können die Umverteilungseffekte mit Hilfe der SOEP-Daten approximiert werden. Die Effekte hängen wesentlich vom Mindestlohnniveau ab: Bei einer Höhe von fünf Euro pro Stunde kommt es zu keinen signifikanten Änderungen, während bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro der Gini-Koeffizient als Ungleichheitsmaß in Bezug auf die Stundenlöhne um knapp sechs Prozent reduziert würde (Tabelle 6). Bei einem Mindestlohn von zehn Euro beliefte sich die Änderung auf 13,5 Prozent.³²

... ist aber kein Instrument zur Minderung der Einkommensungleichheit und zur Armutsbekämpfung

Wenngleich die Verteilung der Stundenlöhne eine wichtige Größe für das Gerechtigkeitsempfinden von Arbeitnehmern ist, stellen die verfügbaren Haushaltseinkommen ein umfassenderes Maß für die materielle Wohlfahrt dar, anhand dessen die umverteilende Wirkung des Mindestlohns beurteilt werden sollte. Dabei spielen die Größe und Zusammensetzung der Haushalte sowie das Steuer- und Transfersystem die zentralen Rollen.

Die Analysen dazu basieren auf Simulationen, die durch den Mindestlohn induzierte Steigerungen der Lohn Einkommen in Änderungen der gesamten Nettoeinkommen

men auf Haushaltsebene übersetzen.³³ Daneben wird versucht, mit Regressionsmodellen den Einfluss von Mindestlöhnen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte zu identifizieren.³⁴ Wie bei der Ermittlung der Wirkungen auf die Lohnverteilung kommen die Studien auch hier zu einem eindeutigen Ergebnis: Die umverteilende Wirkung des Mindestlohns in Bezug auf die tatsächlichen Haushaltseinkommen ist sehr gering – selbst dann, wenn keine negativen Beschäftigungseffekte unterstellt werden. Das gilt sowohl für die Einkommensverteilung im Allgemeinen als auch für die Einkommen am unteren Ende des Spektrums – und somit auch für das Ausmaß an Armut.

Diese Ergebnisse gelten uneingeschränkt für Deutschland, wie in einer Reihe von Simulationsstudien gezeigt wurde. Ein Mindestlohn reduziert also weder signifikant die aktuelle Armut³⁵ noch die Einkommensun-

32 Diese Änderungen sind stärker im unteren Bereich der Verteilung, was mit dem Atkinson-Maß ausgedrückt werden kann. Bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro würde dieses Ungleichheitsmaß um etwa 16,5 Prozent reduziert, bei einem Minimum von zehn Euro sogar um knapp 29 Prozent.

33 Johnson, W.R., Browning, E.K. (1983): The Distributional and Efficiency Effects of Increasing the Minimum Wage: A Simulation. In *American Economic Review*, 73 (1); Sabia, J.J., Burkhauser, R.V. (2010): Minimum Wages and Poverty: Will a \$9.50 Federal Minimum Wage Really Help the Working Poor? *Southern Economic Journal*, 76 (3).

34 Addison, J.T., Blackburn, M.L. (1999): Minimum Wages and Poverty. *Industrial and Labor Relations Review* 52 (3); Neumark, D., Schweitzer, M., Wascher, W. (2005): The Effects of Minimum Wages on the Distribution of Family Incomes: A Non-parametric Analysis. *The Journal of Human Resources*, 40 (4).

35 Müller, K.-U., Steiner, V. (2009): Would a Legal Minimum Wage Reduce Poverty? A Microsimulation Study for Germany. *Journal of Income Distribution*, 18 (2). Dennoch reduziert ein Mindestlohn langfristig das Risiko von Altersarmut.

gleichheit insgesamt,³⁶ selbst wenn er sehr hoch angesetzt wird. Bei einem Mindestlohn von zehn Euro ginge die Einkommensungleichheit nur um gut ein Prozent zurück (Tabelle 7).

Es gibt eine Reihe von Gründen, warum sich die Verminderung der Lohnungleichheit nicht in die Haushaltseinkommen übersetzt: Niedriglohnbezieher sind keineswegs in Haushalten am unteren Ende der Einkommensverteilung konzentriert, sondern verteilen sich über das gesamte Spektrum der Haushaltsnettoeinkommen. So finden sich in Haushalten von Geringverdienern häufig andere Mitglieder mit einem Erwerbseinkommen.³⁷ Niedrige Löhne, insbesondere solche aus Mini-Jobs, werden dann oft mit mittleren oder guten Löhnen kombiniert. Das Zusammenspiel mit dem Steuer- und Transfersystem bewirkt zudem, dass bei Einführung eines Mindestlohns die zusätzlichen Lohneinkommen einer hohen marginalen Belastung ausgesetzt wären, da entweder Transfers entfallen oder Steuern angehoben beziehungsweise Steuervorteile reduziert werden. Diese dämpfenden Effekte werden verstärkt, wenn Niedrigeinkommensbezieher infolge des Mindestlohns einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt werden. Der Mindestlohn ist demnach kaum geeignet, die Verteilung der Einkommen spürbar zu ändern.

Auch die Kaufkrafteffekte eines allgemeinen Mindestlohns wären begrenzt. Potenziell könnten zwar die durch einen Mindestlohn induzierten Steigerungen des verfügbaren Haushaltseinkommens konsumiert werden. Aufgrund der erwähnten Verrechnung mit Transferleistungen und der hohen marginalen Steuersätze würden sich aber die Einkommenserhöhungen letztlich nur auf etwa ein Viertel der Steigerung der Lohnsumme belaufen.³⁸ Zudem sind diese Zuwächse nicht bei Haushalten mit niedrigen Einkommen konzentriert, die besonders hohe Konsumquoten aufweisen.

Hinzu kommt, dass sich die Einführung eines Mindestlohns auch in höheren Güterpreisen niederschlagen könnte, wenn die Anpassung der Unternehmen an die höheren Lohnkosten nicht ausschließlich über die Arbeitsnachfrage erfolgt. Hiervon wären Haushalte mit niedrigen Einkommen aufgrund ihrer höheren Konsumquote überproportional betroffen. Simulationen

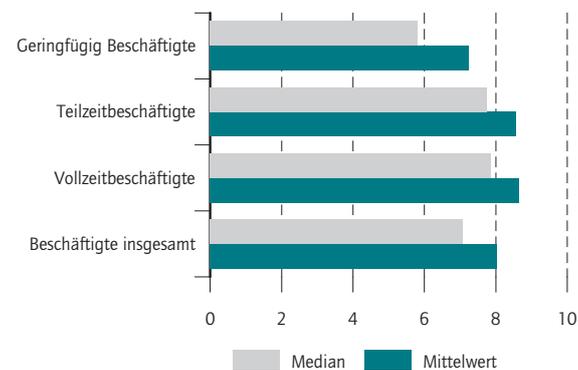
36 Die verfügbaren Haushaltseinkommen wurden auf Basis eines Mikrosimulationsmodells berechnet, das andere Einkommensquellen, die gemeinsame Veranlagung von Einkommen und das Steuer- und Transfersystem abbildet. Müller, K.-U., Steiner, V. (2010): Labor Market and Income Effects of a Legal Minimum Wage in Germany. DIW Discussion Papers Nr. 1000.

37 Vgl. dazu auch Brenke, K. (2012): Geringe Stundenlöhne, lange Arbeitszeiten. DIW Wochenbericht Nr. 21/2012.

38 Müller, K.-U., Steiner, V. (2012), a. a. O.

Abbildung 3

Bruttostundenlöhne von Arbeitnehmern¹ in Haushalten mit Bezug von Arbeitslosengeld II 2011
In Euro



¹ Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

Geringfügig Beschäftigte haben besonders niedrige Stundenlöhne.

haben ergeben, dass dadurch sowohl die Umverteilung als auch die Kaufkraftwirkungen reduziert würden.³⁹

Aufstocker wird es auch bei einem Mindestlohn geben

Häufig wird ein Mindestlohn auch in der Erwartung gefordert, dass dadurch die Zahl der sogenannten Aufstocker – also jener Personen, die neben einem Erwerbseinkommen Arbeitslosengeld II beziehen – reduziert würde.⁴⁰ Unter den Aufstockern ist zu differenzieren. Bei der weit überwiegenden Mehrzahl handelt es sich um Personen, die in der Regel arbeitslos gemeldet sind und ihre Sozialleistungen durch einen Hinzuverdienst in Form einer geringfügigen Beschäftigung aufstocken. Für sie hätte die Einführung eines Mindestlohns kaum einkommenssteigernde Wirkungen, da der Mehrverdienst zum allergrößten Teil auf die Sozialleistungen angerechnet würde.⁴¹ Diese Gruppe würde nicht kleiner werden, da – bei beschäftigungsneutralen Effekten eines Mindestlohns – die Arbeitslosigkeit bestehen bliebe. Diese Aufstocker sind nicht primär mit einem Einkommens-, sondern mit einem Unterbeschäftigungs-

39 Müller, K.-U., Steiner, V. (2012), a. a. O.

40 Zeit für grünen Wandel. Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 2013, 102.

41 Einkommen, die einen Freibetrag von 100 Euro übersteigen, werden zu 80 Prozent angerechnet.

problem konfrontiert. Das gilt auch für solche, die wegen einer Teilzeitstelle mit mehr als 15 Wochenstunden nicht als Arbeitslose registriert sind.

Zum zweiten gibt es Aufstocker, bei denen das Einkommen trotz einer Vollzeitstelle nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Dabei handelt es sich nach den bis Mitte 2011 reichenden Angaben der Bundesagentur für Arbeit um etwa 280 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne Auszubildende) – etwa ein Fünftel aller Aufstocker. Ihre Zahl ist im Zeitverlauf etwas gesunken. Es lässt sich zeigen, dass die vollzeitbeschäftigten Aufstocker zwar deutlich unterdurchschnittliche, aber meist nicht extrem niedrige Stundenlöhne beziehen. So belief sich der durchschnittliche Bruttostundenlohn von Vollzeitkräften in Haushalten, die Arbeitslosengeld II bezogen, im Jahr 2011 auf 8,66 Euro, der Medianwert lag bei 7,85 Euro (Abbildung 3). Arbeitnehmer in Vollzeit erhalten vor allem deshalb Arbeitslosengeld II, weil größere Haushalte versorgt werden müssen – zum Teil auch deshalb, weil der Bezug von Arbeitslosengeld II für sie attraktiver ist als der Bezug anderer Sozialleistungen wie Wohngeld.⁴² Bei der Einführung eines Mindestlohns könnte für einen Teil dieser Gruppe von Aufstockern Arbeitslosengeld II tatsächlich entbehrlich werden; wie hoch dieser Anteil wäre, hängt von der Höhe des Mindestlohns ab. Damit bei allen Vollzeitkräften der Leistungsbezug entfallen könnte, müsste der Mindestlohn sehr hoch angesetzt werden – und zwar viel höher als derzeit diskutiert wird.

Mindestlöhne könnten zur Vermehrung der Minijobs führen

Ein großer Teil der Arbeitnehmer mit geringen Stundenlöhnen übt einen Minijob oder eine andere Art geringfügiger Beschäftigung aus. Nach den SOEP-Daten des Jahres 2011 hat etwa ein Drittel derjenigen Arbeitnehmer, die unter einem Stundenlohn von 8,50 Euro beziehungsweise zehn Euro liegen, ein solches Arbeitsverhältnis. Minijobs sind hinsichtlich der Steuern und der Sozialabgaben privilegiert. Diese werden allein von den Arbeitgebern abgeführt, und die Abgaben sind geringer als üblich. Für die Arbeitnehmer gilt das Prinzip brutto für netto. Nicht zuletzt wegen dieser Sonderstellung erreichen die Minijobber netto höhere Stundenlöhne als die in der Regel voll abgabepflichtigen Geringverdiener mit einer Vollzeit- oder Teilzeitstelle, obwohl diese brutto je Stunde deutlich mehr verdienen (Tabelle 8). Die Abgabenprivilegien bei Minijobs laden zu der Zahlung von Niedriglöhnen ein: Der Arbeitgeber kann einen geringen Lohn kalkulieren und anbieten, und der

Tabelle 8

Arbeitnehmer¹ mit geringen Löhnen nach ihrem Stundenlohn 2011 Anteil an allen Arbeitnehmern in Prozent

	Bruttostundenlohn		Nettostundenlohn	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
Arbeitnehmer mit einem Bruttostundenlohn unter 8,50 Euro				
Vollzeitbeschäftigte	6,59	6,98	4,88	5,17
Teilzeitbeschäftigte ²	6,49	6,98	4,99	5,28
Geringfügig Beschäftigte	5,55	5,81	5,36	5,81
Beschäftigte insgesamt	6,19	6,64	5,07	5,23
Arbeitnehmer mit einem Bruttostundenlohn unter 10 Euro				
Vollzeitbeschäftigte	7,69	8,14	5,60	5,81
Teilzeitbeschäftigte ²	7,51	7,89	5,64	5,81
Geringfügig Beschäftigte	6,36	6,42	6,10	6,20
Beschäftigte insgesamt	7,25	7,61	5,76	5,87

1 Ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen.

2 Ohne geringfügig Beschäftigte.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (v28); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Unter den Geringverdienern erhalten Minijobber brutto einen geringeren, netto aber einen höheren Lohn als Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte.

Arbeitnehmer kommt netto dennoch auf einen höheren Stundenverdienst, als wenn er einer regulären, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachginge.

Im Falle der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns würde die bereits bestehende Privilegierung der Minijobber noch weiter wachsen, da deren Nettolöhne viel stärker als die Nettolöhne derjenigen Arbeitnehmer steigen würden, die mit den üblichen Steuern und Abgaben belastet werden. Der bereits bestehende Vorsprung bei den Nettolöhnen gegenüber den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Geringverdienern würde noch größer. Die Arbeitgeber könnten verstärkt dazu angeregt werden, reguläre, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Minijobs umzuwandeln, um Kosten zu sparen beziehungsweise um einen Teil der ihnen durch die Einführung von Mindestlöhnen zusätzlich entstehenden Kosten aufzufangen. Die Abkehr von Normalarbeitsverhältnissen zulasten der Sozialversicherungen könnte einen neuen Schub erhalten.

Fazit

Nach der Bundestagswahl rückt die Einführung allgemeiner Mindestlöhne näher. Denn nun wird mit großer Wahrscheinlichkeit die Union, die für tarifvertragliche Lösungen in einzelnen Wirtschaftszweigen eintritt, einen Partner in der Regierung bekommen, der zum einen branchenübergreifende gesetzliche Regelungen fordert und der zum anderen Lohnuntergrenzen einen hohen politischen Stellenwert zumisst.

⁴² Brenke, K., Ziemendorff, J.: Hilfebedürftig trotz Arbeit? – kein Massenphänomen in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2008.

Der im Lauf der letzten Jahre zustande gekommene parteiübergreifende Konsens hinsichtlich der Mindestlöhne dürfte auch damit zu erklären sein, dass die öffentliche Zustimmung dazu immer mehr zugenommen hat. Der Anteil der Befürworter eines Mindestlohns innerhalb der Bevölkerung ist zwischen 2008 und 2012 von 55 auf 75 Prozent gestiegen (unter den CDU-Anhängern von 45 auf 66 Prozent).⁴³ Diese hohen Zustimmungsraten dürften sehr viel mit der Wahrnehmung von Ungerechtigkeit bei der individuellen Entlohnung zu tun haben. Wenn der Mindestlohn also von der Bevölkerung gewollt ist, welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der ökonomischen Forschung für seine Ausgestaltung ableiten?

Bei der Festsetzung eines Mindestlohns sollte beachtet werden, dass er sich höchst unterschiedlich je nach Geschlecht, Qualifikation, Art des Jobs und Region auswirken wird. Das haben die empirischen Analysen in dieser Studie im Detail gezeigt. Da die Beschäftigungswirkungen nicht zuletzt davon abhängen, wie hoch der Minimallohn in Relation zu den aktuell gezahlten Löhnen in den jeweiligen Marktsegmenten ausfällt, variieren nicht nur die potenziellen Lohnzuwächse, sondern auch die Beschäftigungsrisiken. Wenn beispielsweise Tätigkeiten mit geringer Produktivität infolge eines Mindestlohns durch höher qualifizierte Tätigkeiten ersetzt würden, liefe das einer gewichtigen Begründung für einen allgemeinen Mindestlohn entgegen – der Anhebung der Einkommen bei den weniger leistungsfähigen Erwerbspersonen. Das gilt auch schon dann, wenn ein Mindestlohn beschäftigungsneutral wirken würde.

Generell sollten die Erwartungen, die mit einem Mindestlohn verbunden sind, nicht zu hoch gesteckt werden. Ein allgemeiner Mindestlohn würde zu einer Verringerung der Ungleichheit der Stundenlöhne beitragen. Damit könnte extremen Niedriglöhnen in bestimmten Marktsegmenten entgegengewirkt werden, und dies entspricht angesichts der großen öffentlichen Zustimmung offenbar dem Gerechtigkeitsempfinden in der Bevölkerung. Der Politik sollte aber klar sein, dass der Mindestlohn kein geeignetes Instrument zu einer wesentlichen Verminderung der Armut und der Ungleichverteilung bei den verfügbaren Einkommen ist. Nicht ausgeblendet werden sollte zudem, dass die mit der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns verbundene Lohnanhebung sich in höheren Güterpreisen niederschlagen könnte. Dafür spricht, dass geringe Löhne besonders häufig von Anbietern konsumnahen Dienste sowie von kleinen Betrieben gezahlt werden. Solche Betriebe dürften eher wenig ertragsstark sein und müssten deshalb erhöhte Arbeitskosten in hö-

heren Preisen weitergeben. Eine verstärkte Teuerung mindert die Kaufkraft.

Vor dem Hintergrund der hier präsentierten Befunde wäre die abrupte Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde nicht anzuraten, da die Wirkungen in bestimmten Marktsegmenten unabsehbar wären. Es erscheint vielmehr ratsam, nach englischem Vorbild auf einem deutlich niedrigeren Niveau einzusteigen, ein sorgfältiges Monitoring der Wirkungen anzustellen und die Höhe gegebenenfalls sukzessive anzupassen.⁴⁴

Es bleibt die Frage nach der konkreten Ausgestaltung. Aufgrund der langen Debatte und der damit verbundenen Unsicherheit sollte nach der Bundestagswahl ein politischer Konsens zum Thema gefunden werden, der über mehrere Legislaturperioden tragfähig ist und von folgenden Regierungen nicht grundsätzlich infrage gestellt wird. Angesichts heterogener Wirkungen muss abgewogen werden, inwiefern bestimmte Gruppen oder Beschäftigungsverhältnisse ausgenommen werden oder Sonderregelungen erhalten. Solche Differenzierungen (zum Beispiel nach Alter, Qualifikation oder Arbeits Erfahrung) sind bei Mindestlohnregelungen in anderen europäischen Ländern durchaus verbreitet.⁴⁵ Nach Branchen differenzierende Lohnuntergrenzen existieren jedoch in keinem europäischen Land; in den USA gibt es indes je nach Bundesstaat regionale Unterschiede.

Zudem muss bei der Festlegung von Mindestlöhnen auf Stundenbasis beachtet werden, dass ein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht, in Kraft gesetzte Regelungen zu unterlaufen. Ein Mittel wäre etwa, Mehrarbeit nicht zu entlohnen. Offen ist, wie mit Stücklöhnen umzugehen wäre. Auf jeden Fall müsste die Privilegierung der Minijobs aufgehoben werden. Sie führen schon jetzt zu Ungerechtigkeiten bei der Entlohnung sowie zu Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungsträgern. Vor allem aber haben sie Marktverzerrungen zur Folge, sodass nicht auszuschließen ist, dass bei der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns die Zahl der Minijobs zulasten regulärer Beschäftigungsverhältnisse zunehmen könnte. Auch durch Beschäftigung auf Basis von Werkverträgen könnten Mindestlöhne unterlaufen werden.

In vielen anderen Ländern gibt es – teilweise schon sehr lange – Lohnuntergrenzen. In Deutschland sind Min-

⁴³ Infratest dimap (2012): Einführung von Mindestlöhnen. Eine Studie von Infratest dimap im Auftrag des DGB, www.mindestlohn.de/w/files/umfrage/2012_dgb-umfrage_mindestlohn.pdf.

⁴⁴ Metcalf, D. (1999): The Low Pay Commission and the National Minimum Wage. *The Economic Journal*, 109 (453).

⁴⁵ Funk, L., Lesch, H. (2006): Minimum Wage Regulations in Selected European Countries. *Intereconomics*, 2; Schulten, T. (2012): Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa. WSI-Mindestlohnbericht 2013. WSI-Mitteilungen, Nr. 2/2013.

destlöhne dagegen erst vor etwa zehn Jahren zu einem Thema geworden.⁴⁶ Zuvor bestand Konsens unter den Tarifpartnern, dass die Lohnfindung allein ihre Aufgabe sei und sich – wie es auch das Grundgesetz vorsieht – ein Einfluss der Politik verbietet. Mit der Ausbreitung des Niedriglohnsektors verkehrte sich jedoch die Position mancher Gewerkschaften ins Gegenteil.

Der bis 2006 stark gewachsene und nun weit verbreitete Niedriglohnsektor ist aber nicht das zentrale lohn- und verteilungspolitische Problem in Deutschland. Viel stärker ins Gewicht fällt die generell schwache Lohnentwicklung. Von 2000 bis 2012 stiegen nach den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die um den Anstieg der Verbraucherpreise bereinigten Bruttostundenlöhne lediglich um 2,8 Prozent, die Stundenproduktivität der Arbeitnehmer⁴⁷ nahm dagegen real mit einem dreimal so hohen Tempo zu. Entsprechend kam die Inlandsnachfrage kaum voran. Sie wuchs im gesam-

ten Zeitraum real um etwas mehr als sieben Prozent; das Bruttoinlandsprodukt expandierte doppelt so stark. Ein großer Teil des Wachstums rührte vom Außenhandel her. Es wurden hohe Exportüberschüsse erzielt; die Importe blieben angesichts der schwachen Binnennachfrage deutlich hinter den Ausfuhren zurück. Das Spiegelbild davon waren starke Kapitalabflüsse. Der Verteilungsspielraum, der durch die Produktivitätssteigerungen und die Teuerung bestimmt wird, müsste bei den Lohnverhandlungen ausgeschöpft werden.

Wie sich an den Forderungen nach der Einführung von Mindestlöhnen jedoch zeigt, konzentriert sich die lohnpolitische Debatte in Deutschland derzeit stark auf Verteilungsfragen am unteren Ende der Lohnskala. Die Lohnpolitik läuft so Gefahr, mehr und mehr auf Sozialpolitik reduziert zu werden. Die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns von etwa 8,50 Euro würde aber nicht ausreichen, um die Binnennachfrage hierzulande nennenswert anzukurbeln – weil die gesamte Lohnsumme nur wenig steigen würde. Da ein Mindestlohn hinsichtlich einzelner Regionen, Branchen und Betriebsgrößen sehr selektiv wirkt, könnten möglicherweise sogar Arbeitsplätze gefährdet werden. Mindestlöhne können nur ein Element der Lohnpolitik sein.

46 In der DDR gab es einen Mindestlohn. Für Vollzeitbeschäftigte betrug er 400 Mark; das waren etwas mehr als 40 Prozent des Durchschnittslohns von 1 111 Mark (1989).

47 Bruttowertschöpfung je geleisteter Erwerbstätigenstunde bereinigt um die auf die Selbständigen entfallenden Arbeitsstunden.

Karl Brenke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Vorstand des DIW Berlin | kbrenke@diw.de

Kai-Uwe Müller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | kmueller@diw.de

STATUTORY MINIMUM WAGE—NO PANACEA FOR DISTRIBUTION POLICY

Abstract: All parties represented in the Bundestag now support minimum-wage regulations, yet their positions on its structure and amount differ significantly. The present study shows that a general statutory minimum wage would mainly have to increase the wages of workers in "marginal employment," women, persons with no vocational training, workers employed in fields other than those in which they were trained, and workers in eastern Germany. Very small businesses and consumer service providers would be impacted most of all, but those sectors of the economy directly exposed to international competition hardly at all. According to the results of economic research, a minimum wage would not generally lead to job losses. However, there are indications that the effects depend strongly on the amount of the minimum wage.

A minimum wage could reduce the wage differential and would be more in line with what a large majority of the Ger-

man population currently considers fair. However, it would not even out inequalities in the disposable incomes of private households or significantly reduce poverty. Nor could the number of workers receiving Hartz IV benefits (means tested minimum income support), i. e., income supplements, be expected to fall significantly. A powerful boost in overall purchasing power would not be expected, either.

Introducing a general minimum wage in Germany would be a field experiment to be approached with caution. From a scientific point of view, the level should not be too high at first, and the impact of the minimum wage should be observed closely. If it proves not to have negative effects on employment, the general minimum wage should be increased rapidly. When it is introduced, care should be taken that regulation is not circumvented—for example through unpaid additional work or increasing the number of people in employed in "mini-jobs" or through contract work.

JEL: J38, J31

Keywords: Minimum wages, effects in Germany



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
80. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Markus M. Grabka

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.