

Zur Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro

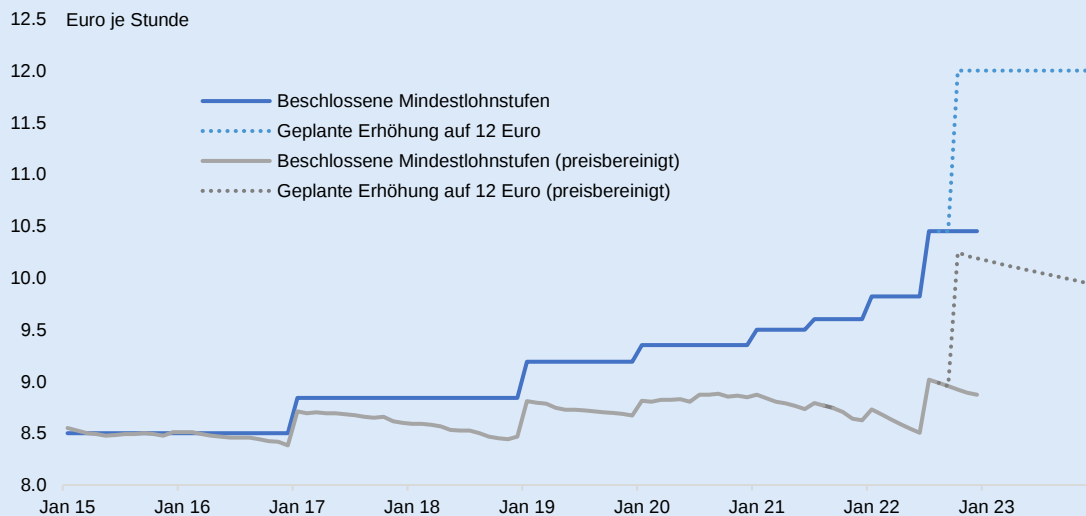
Dominik Groll

Seit seiner Einführung im Jahr 2015 ist der gesetzliche Mindestlohn von 8,50 Euro brutto je Stunde in mehreren Schritten auf derzeit 9,82 Euro angehoben worden, und eine weitere Erhöhung auf 10,45 Euro ist für Juli 2022 vorgesehen. Jede der bislang beschlossenen Mindestloohnerhöhungen erfolgte dabei auf Empfehlung der Mindestlohnkommission. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht nun vor, dass der Mindestlohn am 1. Oktober 2022 einmalig auf 12 Euro angehoben werden soll. Die nächste Anpassung ist für Januar 2024 vorgesehen und soll wieder auf Empfehlung der Mindestlohnkommission erfolgen.

Die geplante Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro wäre die mit Abstand größte Erhöhung seit Einführung des Mindestlohns (Abbildung 1). Ausgehend von 10,45 Euro, die ab Juli 2022 gelten, entspräche dies einem Anstieg um knapp 15 Prozent. Zwar ist die beschlossene Erhöhung von derzeit 9,82 Euro auf 10,45 Euro mit 6,4 Prozent bereits überdurchschnittlich hoch. Sie lässt sich allerdings damit begründen, dass der Mindestlohn trotz der Orientierung an der Tariflohnentwicklung dieser bislang hinterherhinkte, da zwischen der Entscheidung über eine Mindestlohnanpassung und ihrer Umsetzung eine Zeitverzögerung von einem halben Jahr liegt (Börschlein, Bossler und Wiemann 2021). Die Kaufkraft des Mindestlohns (gemessen an den Verbraucherpreisen) stieg durch die vergangenen Mindestloohnerhöhungen etwas. Die geplante Erhöhung auf 12 Euro hingegen wird den realen Wert des Mindestlohns deutlich erhöhen, selbst unter Berücksichtigung der stark gestiegenen Inflationsrate.

Abbildung 1

Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns



Monatsdaten; Preisbereinigung auf Basis der Verbraucherpreise inkl. Prognose des IfW Kiel bis 2023.
Quelle: Mindestlohnkommission; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IfW Kiel.

Die geplante Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro zeichnet sich durch eine höhere Eingriffsintensität aus als die Einführung des Mindestlohns. Während vor Einführung des Mindestlohns knapp 4 Mill. bzw. 10,7 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse Stundenlöhne von weniger als 8,50 Euro aufwiesen und in den Geltungsbereich des Mindestlohns fielen, werden von der Erhöhung auf 12 Euro nach Schätzungen des Statistischen Bundesamts 6,2 Mill. bzw. 15,7 Prozent der Jobs betroffen sein werden (Tabelle 3).

Um die Folgen für den durchschnittlichen Stundenverdienst in der Gesamtwirtschaft abzuschätzen, muss berücksichtigt werden, dass die betroffenen Arbeitnehmer deutlich weniger Wochenstunden arbeiten als im Durchschnitt. So arbeiteten die von der Mindestlohneinführung betroffenen Arbeitnehmer 19,2 Wochenstunden, während im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt 30,62 Wochenstunden gearbeitet wurde. Der Anteil der geleisteten Arbeitsstunden in der Gesamtwirtschaft (Arbeitsvolumen), der von der Mindestlohneinführung betroffen war, lag mit 6,7 Prozent somit deutlich niedriger als der Anteil der betroffenen Jobs. Das von der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro betroffene Arbeitsvolumen wird unseren Schätzungen zufolge hingegen bei 11,7 Prozent liegen. Vor Einführung des Mindestlohns von 8,50 Euro lag der

Stundenverdienst der betroffenen Arbeitnehmer bei durchschnittlich 7,20 Euro; die Einführung des Mindestlohns von 8,50 Euro entsprach somit einem Anstieg von 18,1 Prozent. Die Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro wird schätzungsweise einem Anstieg der betroffenen Stundenverdienste um durchschnittlich 16,2 Prozent entsprechen, und damit in einer ähnlichen Größenordnung wie die Mindestlohneinführung liegen.^a Für sich genommen (d.h. insbesondere ohne Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen und Mindestlohnverstößen) führte die Mindestlohneinführung somit zu einem Anstieg der durchschnittlichen Stundenverdienste in der Gesamtwirtschaft von 0,5 Prozent. Der Impuls durch die Erhöhung auf 12 Euro fällt mit einem Plus von 0,9 Prozent aufgrund der höheren Eingriffsintensität deutlich größer aus.^b

Welche Beschäftigungseffekte können von der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro erwartet werden? Rund die Hälfte der empirischen Studien, die sich mit den Folgen der Mindestlohneinführung für die Beschäftigung befassen, findet Hinweise auf Jobverluste (Caliendo, Schröder und Wittbrodt 2019, Knabe, Schöb und Thum 2020, Dustmann et al. 2022). Diese bewegen sich in einer Bandbreite von +11.000 bis -260.000 Stellen (Knabe, Schöb und Thum 2020: Tabelle 1). Vier von vier Studien finden darüber hinaus Hinweise darauf, dass die Mindestlohneinführung zu einer Abnahme der Arbeitszeit der betroffenen Arbeitnehmer führte. Rechnet man den Arbeitszeitrückgang in ein Stellenäquivalent um, gingen zusätzlich zwischen 140.000 und 334.000 Stellen verloren (Knabe, Schöb und Thum 2020). Zieht man jeweils den in der Mitte dieser Bandbreiten liegenden Wert heran, ergibt sich insgesamt ein negativer Beschäftigungseffekt von 362.000 Stellen, wovon 125.000 auf den direkten Stellenverlust und 237.000 auf die reduzierte Arbeitszeit zurückgehen (Tabelle 1, untere Hälfte). Bezogen auf die knapp 4 Mill. von der Mindestlohneinführung betroffenen Jobs entspricht dies einem Beschäftigungseffekt von -9,1 Prozent. Bezogen auf die durch die Mindestlohneinführung induzierte Erhöhung der Stundenverdienste der betroffenen Jobs von 18,1 Prozent ergibt sich somit eine Lohnelastizität der Beschäftigung von -0,5.^c Überträgt man diese Elastizität auf die Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro, ergibt sich ein Beschäftigungsrückgang von 8,2 Prozent ($=0,5 \times 16,2$ Prozent). Bezogen auf 6,2 Mill. von der Erhöhung betroffene Arbeitsstellen entspricht dies einem Beschäftigungsverlust von insgesamt 524.000 Stellen. Unter der Annahme, dass sich dieser Beschäftigungseffekt genauso auf Stellenverlust und Arbeitszeitreduzierung aufteilt wie bei der Mindestlohneinführung, erhält man einen Stellenverlust von 180.000 Jobs. Hierbei handelt es sich um einen kurzfristigen Effekt (1-2 Jahre), da er auf Basis der Studien zur Mindestlohneinführung abgeleitet wurde, die in der Regel nur Daten aus den Jahren 2015 und 2016 auswerteten.

Tabelle K3-1:

Vergleich zwischen Mindestlohneinführung und -erhöhung auf 12 Euro

	Mindestlohn von	Arbeitnehmer			
		8,50 Euro		12 Euro	
		Betroffene	Alle	Betroffene	Alle
(1) Zahl der Jobs (in 1000)		3974	37153	6200	39580
(2) Anteil an allen Jobs/Arbeitnehmern (Prozent)		10,7		15,7	
(3) Bezahlte Arbeitsstunden je Woche (ohne Überstunden)		19,20	30,62	22,30	29,90
(4) Arbeitsvolumen (Mill. Stunden)		3423	51034	6254	53531
(5) Anteil am gesamten Arbeitsvolumen (Prozent)		6,7		11,7	
(6) Stundenverdienst vor Einführung bzw. Erhöhung des Mindestlohns (Euro)		7,20	16,97	10,33	21,55
(7) Stundenverdienst nach Einführung bzw. Erhöhung des Mindestlohns (Euro)		8,50	17,06	12,00	21,74
(8) Stundenverdienst (Veränderung in Prozent) [Zeile 7 relativ zu 6]		18,1	0,5	16,2	0,9
(9) Beschäftigungseffekt (Veränderung in 1000)		-362		-524	
(10) davon: Jobs (Veränderung in 1000)		-125		-180	
(11) davon: Arbeitszeit (Stellenäquivalent, Veränderung in 1000)		-237		-343	
(12) Beschäftigungseffekt (Veränderung in Prozent) [Zeile 9 relativ zu 1]		-9,1		-8,2	
(13) Lohnelastizität der Beschäftigung (inkl. Arbeitszeit) [Zeile 12 relativ zu 8]		-0,5		-0,5	

Annahme: Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Jobs entspricht dem Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer. Stundenverdienst nach Einführung bzw. Erhöhung des Mindestlohns: Ohne Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen und Mindestlohnverstößen. Effekte der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro beinhalten auch die der Erhöhung auf 10,45 Euro zum 1. Juli 2022. Beschäftigungseffekt: Kurzfristiger Effekt nach 1-2 Jahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Verdienststrukturerhebung April 2014 sowie Verdiensterhebung April 2021 (Sonderabfrage); Knabe, Schöb und Thum (2020); Berechnungen des IfW Kiel.

Vergleicht man die Rahmenbedingungen zur Mindestlohnführung mit denen zur Erhöhung auf 12 Euro ergeben sich Unterschiede, die für sich genommen sowohl für schwächere als auch für stärkere Beschäftigungseffekte der Erhöhung auf 12 Euro sprechen. Für schwächere Effekte spricht, dass derzeit ein noch höherer Arbeitskräftemangel herrscht als zur Zeit der Mindestlohneinführung. Während im Jahr 2015 mit einem Fünftel bereits überdurchschnittlich viele Unternehmen im Dienstleistungsbereich berichteten, dass Arbeitskräftemangel die Geschäftstätigkeit belastet, beklagten dies zu Beginn des Jahres 2022 sogar mehr als ein Drittel – der höchste Wert seit Erfassungsbeginn im Jahr 2003 („Limits to production“-Umfrage). Im Verarbeitenden Gewerbe und im Bau sind die Anteile aktuell ähnlich hoch und stellen ebenfalls historische Höchstwerte dar. Im Unterschied zur Mindestlohneinführung soll darüber hinaus mit der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro zeitgleich die Minijob-Verdienstgrenze von 450 Euro je Monat auf 520 Euro angehoben werden. Dies dürfte dazu führen, dass Minijobber einen geringeren Anreiz haben, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, da ein Überspringen der Verdienstgrenze unwahrscheinlicher wird, jenseits dessen das Nettoeinkommen aufgrund der einsetzenden Sozialabgabepflicht zunächst sinkt. Es könnte allerdings auch dazu führen, dass lediglich der Anteil der Arbeitszeitreduzierung am gesamten Beschäftigungseffekt kleiner und der Anteil des Stellenverlusts größer wird, der gesamte Beschäftigungseffekt aber ähnlich hoch ausfällt.

Für stärkere Beschäftigungseffekte der Erhöhung auf 12 Euro im Vergleich zur Mindestlohneinführung spricht, dass die Einführung in eine Zeit eines langgestreckten Aufschwungs fiel, während die Erhöhung auf 12 Euro in einer gesamtwirtschaftlich außerordentlich schwierigeren Phase stattfindet. Die Coronakrise hat gerade im Dienstleistungsbereich, wo überdurchschnittlich viele Arbeitnehmer weniger als 12 Euro je Stunde verdienen, viele Unternehmen schwer belastet, und mit dem Krieg in der Ukraine kommt aller Voraussicht nach der nächste Rückschlag auf die Unternehmen zu. Unabhängig davon steigt mit der Höhe des Mindestlohns das Risiko, dass es zu Beschäftigungsverlusten kommt. Selbst dort, wo Arbeitgeber relativ großen Lohnsetzungsspielraum und damit Marktmacht gegenüber den Arbeitnehmern besitzen (sog. monopsonistischer Arbeitsmarkt), führt ein Mindestlohn jenseits eines bestimmten Niveaus zu Jobverlusten. Je höher der Mindestlohn gesetzt wird, desto wahrscheinlicher ist es, dass dieses Niveau überschritten wird.

Ein wesentliches Argument für einen gesetzlichen Mindestlohn ist eine damit erhoffte Reduzierung von (relativer) Armut in Deutschland. Die bisherige Forschung zur Mindestlohneinführung kann hier allerdings kaum signifikante Effekte finden, weder auf die Zahl der Erwerbstätigen, die aufgrund von geringem Einkommen zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen, noch auf die Armutsgefährdung der betroffenen Haushalte (Caliendo, Schröder und Wittbrodt 2019). Ein Grund könnte die mindestlohnbedingte Reduzierung der Arbeitszeit sein, wodurch das Monatseinkommen der Betroffenen kaum oder gar nicht stieg. Bei erwerbstätigen ALG-II-Beziehern wird ein Großteil des mindestlohnbedingten Einkommenszuwachses sowieso durch eine beträchtliche Reduzierung von ALG II zunichtegemacht. Grundsätzlich kann ein gesetzlicher Mindestlohn die Armutsgefährdung in Deutschland nicht spürbar senken, auch wenn es keine Beschäftigungsverluste gäbe und unabhängig von der Höhe des Mindestlohns. Zum einen kann der Mindestlohn die allermeisten Armutsgefährdeten nicht erreichen. Nur rund 10 Prozent der Armutsgefährdeten sind Vollzeitbeschäftigte; die Übrigen sind Teilzeitbeschäftigte, Rentner, Selbständige und Arbeitslose. Zum anderen sind die wenigsten Arbeitnehmer mit niedrigen Stundenverdiensten armutsgefährdet. Vor Einführung des Mindestlohns waren dies nur ein Fünftel der Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro (Heumer, Lesch und Schröder 2013). Grund ist, dass Arbeitnehmer mit niedrigen Stundenverdiensten oft in Haushalten mit mittleren und hohen Einkommen leben (Müller und Steiner 2013).

^a Dieser Anstieg beinhaltet auch die Mindestloohnerhöhung auf 10,45 Euro zum 1. Juli 2022. Eine gesonderte Betrachtung war aufgrund der Datenlage nicht möglich. – b In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) dürfte sich die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro auch deshalb stärker in den durchschnittlichen Stundenverdiensten niederschlagen als die Einführung des Mindestlohns, weil die Verdienstinformationen seit kurzem aus der neu konzipierten Verdiensterhebung stammen, während sie zur Zeit der Mindestlohneinführung noch aus der Arbeitskostenerhebung stammten. Im Gegensatz zur neuen Verdiensterhebung klammert die Arbeitskostenerhebung Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten aus. Da Niedriglohnbezieher überproportional häufig in kleinen Betrieben arbeiten, dürfte der Effekt der Mindestlohneinführung auf die durchschnittlichen Stundenverdienste in den VGR untererfasst worden sein. –

^c Die in der internationalen Mindestlohnliteratur geschätzten Elastizitäten sind im Durchschnitt niedriger, beinhalten in der Regel allerdings nicht den Beschäftigungsverlust, der sich über eine Reduzierung der Arbeitszeit ergibt.

Literatur

- Börschlein, E.-B., M. Bossler und J. Wiemann (2021). Gesetzlicher Mindestlohn: 2022 dürfte der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung aufgeholt sein. IAB-Forum. 15. Februar 2021. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Caliendo, M., C. Schröder und L. Wittbrodt (2019). The causal effects of the minimum wage introduction in Germany – An overview. *German Economic Review* 20(3): 257-292.
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2022). Reallocation effects of the minimum wage. *The Quarterly Journal of Economics* 137 (1), 267-328.
- Heumer, M., H. Lesch und C. Schröder (2013). Einkommensverteilung und Armutsrisiko. IW-Trends Nr. 1.
- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2020). Bilanz nach fünf Jahren: Was hat der gesetzliche Mindestlohn gebracht? *ifo Schnelldienst* 73 (4), 3-6.
- Müller, K.-U., und V. Steiner (2013). Distributional effects of a minimum wage in a welfare state – The case of Germany. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research 617. DIW Berlin.