

Beschäftigungswirkungen von Lohnsubventionen und Mindestlöhnen

Zur Reform des Niedriglohnsektors in Deutschland

Kai-Uwe Müller

Viktor Steiner

Fachbereich Wirtschaftswissenschaft

Diskussionsbeiträge

Economics

2011/4

Beschäftigungswirkungen von Lohnsubventionen und Mindestlöhnen – Zur Reform des Niedriglohnsektors in Deutschland

Kai-Uwe Müller

DIW Berlin
kmueller@diw.de

Viktor Steiner

Freie Universität Berlin
viktor.steiner@fu-berlin.de

Zusammenfassung:

In diesem Beitrag werden die Beschäftigungswirkungen von Lohnsubventionen und eines Mindestlohnes für Deutschland analysiert. Studien zum Mindestlohn im Baugewerbe und Simulationen zu einem allgemeinen Mindestlohn weisen einhellig auf Beschäftigungsverluste durch einen gesetzlichen Mindestlohn für die Bundesrepublik hin. Die Größenordnung hängt vom Mindestlohniveau, Gütermarktreaktionen und der Reichweite des Mindestlohnes (Einschluss Auszubildender, geringfügig Beschäftigter) ab. Bei einem Mindestlohn von 7,5 € pro Stunde und elastischer Güternachfrage schätzen wir einen Gesamtverlust von ca. 220.000, insbesondere geringfügig Beschäftigten. Evaluationen bestehender Lohnsubventionen finden nur geringe Arbeitsanreizeffekte. Im Beitrag wird alternativ der aufkommensneutral gestaltete „Beschäftigungsbonus“, der geringe Stundenlöhne und nicht niedrige Erwerbseinkommen subventioniert, betrachtet. Dieser würde ein zusätzliches Arbeitsangebot von ca. 80.000 Personen bzw. ein zusätzliches Stundenangebot von etwa 420.000 Vollzeitäquivalenten induzieren. In Kombination mit einem allgemeinen Mindestlohn wären arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen ineffektiv. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass in diesem Fall arbeitgeberseitige Lohnsubventionen die infolge des Mindestlohnes gestiegenen Arbeitskosten kompensieren und Beschäftigungsverluste im Niedriglohnbereich teilweise verringern können.

Abstract:

In this contribution employment effects of wage subsidies and a minimum wage are analyzed for Germany. Existing studies for the construction sector and simulations of a statutory minimum wage unanimously point to employment losses of a general minimum wage for Germany. The magnitude of the negative employment effects depends on the minimum wage level, reactions on the goods market and the coverage of the minimum wage (inclusion of apprentices, marginally employed). For a minimum wage of 7.5 € per hour we estimate a total employment loss of 220,000 individuals, mostly in jobs not covered by social security. Evaluations of existing wage subsidies in Germany find only minor labor supply incentives. Here, the revenue-neutral “employment bonus” which subsidizes small hourly wages and not low wage incomes is considered. The “employment bonus” would induce an increased labor supply of 80,000 persons at the extensive and 420,000 full-time equivalents at the intensive margin. If an employee-oriented wage subsidy is combined with a statutory minimum wage its labor supply effects were rendered ineffective. Simulation results show that in this case employer-oriented wage subsidies could compensate higher wage costs and partially diminish employment losses induced by the minimum.

JEL Klassifikaton: H24, H31, I38, J22, J23

Kennworte: Niedriglohnsektor, Lohnsubvention, Mindestlohn

Danksagung: Wir bedanken uns bei zwei anonymen Gutachtern und Bernd Fitzenberger für hilfreiche Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags sowie bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die finanzielle Förderung im Rahmen des Forschungsprojekts „Work Incentives, Earnings-Related Subsidies, and Employment in Low-Wage Labor Markets – Empirical Analysis and Policy Simulations for Germany“ (Ste 681/5-3).

1. Einleitung

In den letzten Jahren hat in Deutschland die Ungleichheit der Lohn- und Haushaltseinkommen signifikant zugenommen (vgl. z.B. Pfeiffer & Gernandt 2007, Müller & Steiner 2009, Antonczyk et al. 2010, Möller 2010, Biewen 2010). Als Gründe dafür werden unter anderem die Ausweitung des Niedriglohnsektors mit zum Teil sehr geringen Stundenlöhnen, die Verbreitung geringfügiger sozialversicherungsfreier Beschäftigung und die im Rahmen der so genannten „Agenda 2010“ umgesetzten Arbeitsmarktreformen angeführt. Vor diesem Hintergrund werden in der Wissenschaft wie auch der Wirtschafts- und Sozialpolitik als Reformalternativen Lohnsubventionen in Form so genannter „Kombilohn-Modelle“ und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes diskutiert.

Kombilohn-Modelle haben das Ziel, durch eine einkommensabhängige Lohnsubvention geringe Erwerbseinkommen zu ergänzen und die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit zu verbessern.¹ In Deutschland existiert ein Kombilohn in Form der Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Bezug von Arbeitslosenunterstützung. Eine spezielle Form eines Kombilohnes ist auch die vollkommene oder teilweise Freistellung der Sozialbeiträge bis zu einem bestimmten Schwellenwert (untere Sozialversicherungsgrenze bzw. „Geringfügigkeitsgrenze“). In der Bundesrepublik wurde im Zuge der „Agenda 2010“ die Förderung „geringfügiger“ Beschäftigung in Form der Freistellung von der Sozialversicherungspflicht oder reduzierten Arbeitnehmersozialbeiträgen („Mini-“ und „Midi-Jobs“) ausgeweitet. Die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich steht in Deutschland nach wie vor auf der wirtschaftspolitischen Agenda (vgl. z.B. Sachverständigenrat 2006, Bofinger et al. 2006).

Die Ausweitung des Niedriglohnsektors und der sozialversicherungsfreien Beschäftigung wird allerdings auch mit dem Argument kritisiert, dass damit Wettbewerbsverzerrungen zulasten der tariflich organisierten Wirtschaftsbereiche und erhebliche finanzielle Belastungen der Sozialversicherung verbunden wären. Aus dieser Sicht führen Kombilohnmodelle zu sinkenden Marktlöhnen, da der Staat einen Teil der Arbeitskosten im Niedriglohnbereich übernimmt, und zu einer Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Zur Verhinderung von „Dumping-Löhnen“ und dieses Verdrängungswettbewerbs wurde von der SPD, unterstützt von den

¹ Mit dem *Earned Income Tax Credit* (EITC) und lohnbezogenen Einkommenstransfers für Familien (*family credits*) existieren schon seit vielen Jahren so genannte „Kombilohn-Modelle“ („*in-work credits*“) in den USA und in Großbritannien (vgl. dazu z.B. Blundell 2006); zu Kombilohn-Modellen in anderen Ländern vgl. z.B. OECD 2005.

Gewerkschaften, den Grünen und der Linkspartei, im letzten Bundestagswahlkampf ein gesetzlicher bundesweiter Mindestlohn von 7,5 € pro Stunde vorgeschlagen.

Ein zentraler Kritikpunkt an der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes sind die damit verbundenen negativen Beschäftigungseffekte, die für Deutschland in mehreren empirischen Studien untersucht wurden. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchungen werden in Abschnitt 2.2 zusammengefasst und kritisch bewertet. Zwar unterscheiden sich die Simulationsergebnisse zum Teil erheblich zwischen den Studien. Dennoch kommen alle Studien zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in der Höhe von 7,5 € pro Stunde mit mehr oder weniger großen Beschäftigungsverlusten verbunden wäre. Auch die empirischen Ex post-Analysen zur Einführung eines Mindestlohnes in der Bauwirtschaft, auf die in Abschnitt 2.1 eingegangen wird, weisen darauf hin, dass die Einführung eines effektiven Mindestlohnes mit Beschäftigungsverlusten verbunden ist.

Die Arbeitsmarktwirkungen von Lohnsubventionen, die in Abschnitt 3 behandelt werden, hängen wesentlich von deren Ausgestaltung, dem bestehenden System der Einkommenssicherung und der Beschäftigungs- und Lohnanpassung auf den relevanten Teilarbeitsmärkten ab. Wenn die Lohnflexibilität durch einen gesetzlichen Mindestlohn nach unten beschränkt wird, sind von einer arbeitnehmerseitigen Lohnsubvention keine positiven Beschäftigungseffekte zu erwarten, da das gestiegene Arbeitsangebot keine Lohnsenkung bewirkt. In diesem Fall bleibt zur Kompensation eines Mindestlohnes auf die Arbeitskosten nur eine Lohnsubvention, die an den Arbeitskosten der Unternehmen ansetzt. Um die negativen Beschäftigungseffekte der Einführung eines Mindestlohnes zu neutralisieren, werden in einigen EU-Ländern schon seit längerem Mindestlöhne mit einer arbeitgeberseitigen Lohnsubvention kombiniert (vgl. OECD 1998). In Abschnitt 4 werden die Ergebnisse einer Evaluationsstudie für Deutschland zu den Beschäftigungseffekten eines Mindestlohnes in Kombination mit einer aufkommensneutralen Lohnsubvention zur Kompensation der gestiegenen Arbeitskosten präsentiert. Der abschließende Abschnitt 5 fasst die wichtigsten Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen und Lohnsubventionen zusammen und diskutiert diese unter dem Blickwinkel möglicher Reformoptionen für den Niedriglohnsektor in Deutschland.

Die Arbeiten, auf denen der Beitrag basiert, entstanden im von der DFG geförderten Forschungsprojekt „Work Incentives, Earnings-Related Subsidies, and Employment in Low-Wage Labor Markets – Empirical Analysis and Policy Simulations for Germany“ (Ste 681/5-3) im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Flexibilisierungspotenziale bei heterogenen Arbeitsmärkten“.

2. Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen

In Deutschland existiert bislang kein für die gesamte Volkswirtschaft verbindlicher gesetzlicher Mindestlohn. Allerdings wurden in den letzten Jahren in mehreren Branchen tarifliche Mindestlöhne eingeführt (Stand Dezember 2010: Teile der Bauwirtschaft, Gebäudereinigung, Abfallwirtschaft, Bergbauspezialarbeiten, Pflegebranche, Wäscherei- und Briefdienstleistungen), indem Tarifabschlüsse als allgemeinverbindlich erklärt wurden. Weitere Branchen wurden in das Arbeitnehmerentsendegesetz aufgenommen (Aus- und Weiterbildungs- sowie Sicherheitsdienstleistungen), während der tarifliche Mindestlohn bei den Briefdienstleistungen als rechtswidrig erklärt und damit außer Kraft gesetzt wurde. Da der sektorale Mindestlohn im Bauhauptgewerbe bereits 1997 eingeführt wurde, gibt es einige Evaluationsstudien, die dessen Effekte auf die Lohnverteilung und Beschäftigung untersuchen (König & Möller 2008, Rattenhuber 2010). Im Folgenden werden die Ergebnisse einer neueren Studie dazu referiert. Anschließend werden die zu erwartenden Beschäftigungseffekte der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Höhe von 7,5 € pro Stunde für die gesamte Volkswirtschaft diskutiert. Im letzten Bundestagswahlkampf wurde von politischen Parteien sowie den Gewerkschaften die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Höhe von mindestens 7,5 € pro Stunde als Maßnahme gegen die Ausweitung des Niedriglohnssektors und als Instrument der Einkommenssicherung von Haushalten mit Geringverdienern gefordert. Diese Vorschläge wurden insbesondere wegen der erwarteten negativen Beschäftigungseffekte eines Mindestlohnes kritisiert.²

Die internationale Literatur zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen ist sehr umfangreich (für zusammenfassende Darstellungen vgl. Brown 1999, Neumark & Wascher 2008). Bis in die 1990er Jahre ergaben die meisten Studien negative Beschäftigungseffekte. Dieses Bild brachten Card & Krueger (1995) ins Wanken, die in verschiedenen Studien empirische Evidenz für insignifikante oder sogar positive Beschäftigungseffekte des Mindestlohnes fanden.³ Die dadurch initiierte „neuere Mindestlohnforschung“ erzielte keine eindeutigen Ergebnisse. Während negative Beschäftigungseffekte des Mindestlohnes aus dem neoklassischen Standardmodell eines kompetitiven Arbeitsmarktes abzuleiten sind, werden zur Erklärung von Beschäftigungsgewinnen Arbeitssuchmodelle mit Friktionen oder Modelle

² Die Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes auf die persönliche Einkommensverteilung und die Frage, inwieweit dieser ein geeignetes Instrument zur Armutsvermeidung in Deutschland wäre, sollen hier nicht thematisiert werden. Die Größenordnung dieser Effekte hängt natürlich von den Beschäftigungswirkungen des Mindestlohnes ab. Vgl. dazu Knabe & Schöb (2008), Müller & Steiner (2008, 2010) und Steiner (2010).

³ Vgl. dazu aktuell die Erweiterung des Ansatzes durch Dube et al. (2010).

monopsonistischer Konkurrenz herangezogen.⁴ Neumark & Wascher (2008) stellen fest, dass die Mehrzahl der aktuellen Schätzungen zwar negative, aber oft insignifikante Effekte finden. Neben dieser Bandbreite an Ergebnissen ist auch die Übertragbarkeit der mehrheitlich nordamerikanischen Studien auf den Kontext eines mitteleuropäischen Wohlfahrtsstaates problematisch. Deutschland besitzt nicht nur ein anderes Steuer- und Transfersystem, das eine vergleichsweise hohe Mindestsicherung garantiert, sondern auch andere Arbeitsmarktinstitutionen.

2.1 Mindestlöhne in der Bauwirtschaft

Evaluationsstudien zu den Beschäftigungseffekten des sektoralen Mindestlohnes liegen in Deutschland für die Bauwirtschaft vor, wo ein als allgemeinverbindlich erklärter Mindestlohn schon seit 1997 existiert. König & Möller (2008) finden auf Basis eines Differenz-in-Differenzen-Ansatzes und Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit negative Beschäftigungseffekte für das ostdeutsche Baugewerbe und leicht positive Effekte des Mindestlohnes in Westdeutschland. Rattenhuber (2010) fokussiert ihre detaillierte Analyse auf die Lohneffekte des sektoralen Minimums im Bausektor und nutzt die selektive Einführung in bestimmten Branchen des Bausektors als natürliches Experiment. Sie zeigt, dass die Wirkungen des Mindestlohnes in Ostdeutschland deutlich größer ausfielen. Zudem hängen die Lohneffekte von der Tarifbindung und der Position in der Lohnverteilung ab.

Müller (2010) verwendet in einer aktuellen Studie verschiedene parametrische und semi-parametrische Ansätze, die auf einem Arbeitsnachfragemodell von Meyer & Wise (1983) aufbauen, um die Beschäftigungswirkungen des sektoralen Mindestlohnes im deutschen Bauhauptgewerbe zu schätzen. Die Datengrundlage bilden Querschnittsdaten zur Lohnverteilung aus der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2001, die – im Gegensatz zu König & Möller (2008) – beobachtete Löhne und exakte Arbeitsstunden enthalten. Das Muster der Beschäftigungseffekte ist über die verschiedenen Modelle hinweg konsistent: für Ostdeutschland ergeben sich deutliche negative Beschäftigungseffekte, während im westdeutschen Bauhauptgewerbe nur geringe Beschäftigungseinbußen eingetreten sind. Dieses Ergebnis bestätigt insofern die theoretischen Erwartungen des neoklassischen Arbeitsmarktmodells, als der Mindestlohn in Ostdeutschland für deutlich mehr Beschäftigte bindend ist, da er in Relation zur beobachteten Lohnverteilung auf einem deutlich höheren

⁴ Fitzenberger (2009) diskutiert die unterschiedlichen Argumente mit Bezug zur deutschen Mindestlohndebatte.

Niveau festgesetzt wurde. Die Wirkung hängt demnach entscheidend von der Höhe des Mindestlohniveaus und damit seiner Bindungskraft ab.

Bezüglich der Größenordnung der Effekte erwiesen sich die parametrischen Modelle als unzuverlässig; die geschätzten Effekte fielen mit 10-20 % für Ostdeutschland unplausibel hoch aus. Dies war bereits aus früheren Arbeiten bekannt (vgl. Dickens et al. 1998) und galt als ein Problem dieses Ansatzes. Deshalb verwendet Müller semi-parametrische zensierte Quantilsregressionen, die mit weniger strikten Annahmen zur funktionalen Form der Lohnverteilung auskommen. Auf Basis dieser Spezifikation ergeben sich negative Beschäftigungseffekte zwischen 4 und 5 % im ostdeutschen Bauhauptgewerbe und leicht negative Effekte für den Westen zwischen 1 und 1,5 %. Die Unterschiede sind angesichts des vergleichsweise niedrigeren westdeutschen Mindestlohniveaus plausibel. Hinter dem Durchschnittseffekt verbirgt sich Heterogenität bezüglich beobachtbarer Merkmale: die Beschäftigungsverluste tragen insbesondere jüngere Arbeitnehmer, Beschäftigte, die nicht tarifvertraglich entlohnt werden und Arbeitnehmer, die in Kleinbetrieben beschäftigt sind. Diese Selektivität des Mindestlohnes findet in öffentlichen Debatten noch zu geringe Beachtung.⁵

Die Ergebnisse bestätigen somit in einem wichtigen Punkt die Ergebnisse von König & Möller (2008): der Mindestlohn im ostdeutschen Baugewerbe führte zu signifikanten Beschäftigungseinbußen. Allerdings ist die Größenordnung dieser Verluste offenbar weitreichender als bislang nachgewiesen werden konnte. Während König & Möller in Bezug auf alle Beschäftigten im Bauhauptgewerbe die Einbußen auf unter 1 % beziffern, schätzt Müller Verluste von 4-5 %. Zudem findet Müller ebenfalls leicht negative Effekte für das westdeutsche Bauhauptgewerbe, sodass die Einschätzung der Beschäftigungswirkungen des ersten sektoralen Mindestlohnes in Deutschland pessimistischer ausfallen. Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie die selektive Wirkung des Mindestlohnes hinsichtlich individueller und betrieblicher Charakteristika liefern zusätzliche Hinweise für die zu erwartenden Wirkungen eines allgemeinen Mindestlohnes.

2.2 Ein allgemeiner Mindestlohn von 7,5 € pro Stunde

Die Beschäftigungswirkungen des Mindestlohnes in den internationalen empirischen Studien werden mehrheitlich als negativer Effekt auf die (kompensierte) Arbeitsnachfrage interpretiert (Neumark & Wascher 2008). Diejenigen Studien, die positive

⁵ Vgl. zu diesem Punkt Büttner & Ebertz (2009), die räumlich heterogene Wirkungen eines Mindestlohnes beleuchten.

Beschäftigungseffekte finden, erklären dies mit einem durch den Mindestlohn induzierten Anstieg des Arbeitsangebotes. In einer Ex ante-Evaluation der Beschäftigungseffekte des Mindestlohnes in Deutschland müssen daher beide Marktseiten berücksichtigt werden. Müller & Steiner (2010) tun dies auf Basis empirisch geschätzter Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageelastizitäten.

Die Angebotselastizitäten werden aus einem mit SOEP-Daten geschätzten diskreten Arbeitsangebotsmodell abgeleitet, welches das Arbeitsangebot eines Haushalts in Abhängigkeit der Freizeit und des mit den angebotenen Arbeitsstunden variierenden Nettohaushaltseinkommens bestimmt (vgl. dazu Steiner et al. 2008). Auf der Basis des empirisch geschätzten Arbeitsangebotsmodells können die Effekte der Einführung des Mindestlohnes auf die Partizipationsquote als auch auf die durchschnittlichen Arbeitsstunden simuliert werden. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Arbeitsangebotseffekte eines Mindestlohnes von 7,5 € pro Stunde sehr gering wären: 16.000 Individuen würden zusätzlich Beschäftigung anbieten und die angebotene Stundenzahl würde um ca. 66.000 Vollzeitäquivalente steigen. Sie können daher bei der Analyse der Beschäftigungseffekte der Einführung eines Mindestlohnes vernachlässigt werden.

Die Beschäftigungseffekte eines Mindestlohnes in Deutschland werden von Müller & Steiner auf Basis empirischer, nach Qualifikationsgruppen, Geschlecht und Region differenzierter Nachfrageelastizitäten bestimmt, die Freier & Steiner (2007, 2010) entnommen werden. Bei den Arbeitsnachfrageelastizitäten müssen direkte und indirekte Effekte unterschieden werden. Für gegebene Löhne, Produktionsfaktoren und Güternachfrage resultiert der direkte Effekt für spezifische Arbeitsmarktgruppen aus Substitutionseffekten aufgrund des Anstiegs in den Arbeitskosten (Eigenpreiselastizitäten) von Beschäftigten, die von einem allgemeinen Mindestlohn direkt betroffen sind. Indirekte Effekte ergeben sich aus Substitutionsbeziehungen zwischen verschiedenen Beschäftigungskategorien (Kreuzpreiselastizitäten). Darüber hinaus wird die Arbeitsnachfrage durch eine sinkende Güternachfrage geschmälert, die aus gestiegenen Produktionskosten resultiert und auf die Güterpreise übergewälzt wird.

Der Anteil der von der Einführung des Mindestlohnes betroffenen Arbeitnehmer (in %) und die resultierenden durchschnittlichen Lohnsteigerungen in einzelnen Arbeitsmarktgruppen sind im ersten Teil von Tab. 1 ausgewiesen. Am stärksten wären die geringfügig Beschäftigten von einem Mindestlohn betroffen, gefolgt von den Teilzeitbeschäftigten und Arbeitnehmern ohne Bildungsabschluss. Die stärksten durchschnittlichen Lohnsteigerungen ergeben sich mit 13 % bzw. 8 % bei den geringfügig

beschäftigten Frauen in Ost- bzw. Westdeutschland. Deutliche Lohnsteigerungen wären mit ca. 5 % auch für geringfügig beschäftigte Männer zu erwarten.

Aufgrund dieser Lohnsteigerungen, den empirischen Arbeitsnachfrageelastizitäten und den oben beschriebenen Annahmen bezüglich der Überwälzung der höheren Arbeitskosten in die Güterpreise resultiert bei einer angenommenen Güterpreiselastizität von -1 ein negativer Arbeitsnachfrageeffekt von ca. 220.000 Personen, wobei die geringfügig Beschäftigten die größten Einbußen hinnehmen müssten. Aus unserer Sicht erscheint die Annahme einer durchschnittlichen Güterpreiselastizität von -1 zwar nicht unrealistisch hoch. Um die Sensitivität der Simulationsergebnisse bezüglich dieser Annahme zu prüfen, wurden die Berechnungen auch für alternative Güternachfrageelastizitäten durchgeführt. Bei einer vollkommen unelastischen Güternachfrage würde der Effekt auf ca. 57.000 Personen sinken; die Verluste unter den marginal Beschäftigten würden durch den Anstieg der Nachfrage nach in Teilzeit arbeitenden Frauen teilweise kompensiert. Bei einer sehr elastischen Güternachfrage (Nachfrageelastizität von -2) würde die Arbeitsnachfrage insgesamt um 384.000 Personen sinken, wobei der Löwenanteil von den marginal Beschäftigten zu tragen wäre. In diesem Szenario hätten auch Vollzeitbeschäftigte deutliche Einbußen hinzunehmen.

Die in Tab. 1 ausgewiesenen negativen Beschäftigungseffekte fallen im Vergleich zu anderen Studien eher moderat aus. Knabe & Schöb (2009) und Bauer et al. (2009) schätzen den Beschäftigungsverlust auf ca. 850.000 Personen, während Ragnitz & Thum (2007, 2008) die Einbußen sogar auf 1,1 Millionen Beschäftigte beziffern. Da sich um diese Frage eine intensive politische Debatte entspannt, arbeitete Müller (2009) auf Basis eines Vergleichs von Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) mit der neu verfügbaren Verdienststrukturerhebung 2006 Ursachen für die große Bandbreite an Beschäftigungseffekten heraus. Die genannten Studien basieren zum einen auf verschiedenen Datenquellen (Verdienststrukturerhebung, Sozioökonomisches Panel, BA-Beschäftigten-Panel), die zu unterschiedlichem Grad mit Messfehlern bei den Stundenlöhnen behaftet sind. Zum anderen wird mit variierenden Stichprobenabgrenzungen gearbeitet (v.a. beim Ausschluss sehr niedriger Löhne und Auszubildender). Dies beeinflusst sowohl die geschätzten Lohneffekte als auch das in den Simulationen unterstellte Beschäftigungsniveau und die Beschäftigungsstruktur erheblich. Außerdem fußen die verschiedenen Studien auf abweichenden methodischen Ansätzen: Knabe & Schöb (2009) verwenden wie auch Ragnitz & Thum nur eine durchschnittliche Arbeitsnachfrageelastizität von -0,75, während Bauer et al. (2009) sowie Müller & Steiner (2010) empirische Arbeitsnachfrageelastizitäten nutzen, die auch die

Substitutionsbeziehungen zwischen Beschäftigungsgruppen abbilden. Da die geschätzten Lohneffekte und unterstellten Elastizitäten multiplikativ in die Arbeitsnachfragemodelle einfließen, resultieren teilweise beträchtliche Diskrepanzen bei den simulierten Beschäftigungseffekten.

Tabelle 1: Lohn und Beschäftigungseffekte (Personen) eines Mindestlohnes von 7,50 €

			Lohneffekte				Beschäftigungseffekte		
			Betroffen (%)	Kein ML (€/hour)	Mit ML 7,5 € (Δ€) (Δ%)		Güterpreiselastizität		
Westdeutschland							0	-1	-2
Vollzeit	mit Berufsabschluss	Frauen	5,98	14,85	0,06	0,41	-13.433	-32.772	-52.110
		Männer	2,19	17,79	0,03	0,19	14.874	-24.316	-63.505
	ohne Berufsabschluss	Frauen	12,12	11,33	0,10	0,90	-907	-4.097	-7.286
		Männer	4,19	16,36	0,04	0,27	4.010	-1.521	-7.053
Teilzeit		Frauen	9,14	14,14	0,17	1,22	31.887	5.557	-20.773
		Männer	13,32	14,56	0,30	2,06	5.132	2.198	-735
Geringfügig Beschäftigte		Frauen	40,59	8,99	0,74	8,27	-81.463	-91.880	-102.297
		Männer	36,35	10,48	0,58	5,56	-10.024	-12.362	-14.699
Gesamt							-49.924	-159.191	-268.459
Ostdeutschland									
Vollzeit	mit Berufsabschluss	Frauen	20,19	11,53	0,17	1,45	-1.684	-13.689	-25.694
		Männer	11,56	13,20	0,10	0,78	2.517	-19.717	-41.952
	ohne Berufsabschluss	Frauen	39,48	11,37	0,23	2,01	787	31	-725
		Männer	18,68	11,05	0,12	1,12	-6	-1.838	-3.670
Teilzeit		Frauen	19,24	12,11	0,27	2,21	1.468	-9.230	-19.927
		Männer	24,62	11,22	0,36	3,25	-64	-2.336	-4.607
Geringfügig Beschäftigte		Frauen	51,53	7,68	1,00	13,05	-7.810	-10.607	-13.403
		Männer	23,47	9,01	0,44	4,87	-2.305	-3.960	-5.616
Gesamt							-7.098	-61.346	-115.594

Anmerkungen: Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten berücksichtigt. Arbeitsnachfrageeffekte in Anzahl der Beschäftigten ('Köpfen'). Qualifikationskategorien nach Freier und Steiner (2007).

Quelle: Müller und Steiner (2010), Tab. 4.

Die Robustheitsanalysen von Müller (2009) zeigen, dass Messfehler bei den Stundenlöhnen am unteren Ende der Lohnverteilung sowie die Abgrenzung der geringfügigen Beschäftigung die geschätzten Beschäftigungseffekte eines Mindestlohnes stark beeinflussen können. Die untersten Perzentile in der Lohnverteilung, die auf berechneten Stundenlöhnen bei Umfragedaten wie dem SOEP beruhen, sind mit hoher Wahrscheinlichkeit mit erheblichen Messfehlern behaftet. Gleichermassen sollten Einschränkungen verschiedener Datensätze bei der Repräsentativität hinsichtlich nicht-standardmäßiger Beschäftigungsformen beachtet werden. Aus methodischer Sicht sind Ansätze, die die Heterogenität bei Arbeitnehmern und Substitutionsbeziehungen zwischen Beschäftigten berücksichtigen, eindeutig zu bevorzugen.

3. Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen

3.1 Förderung geringfügiger Beschäftigung

Im Zuge der „Hartz-Gesetze“ wurden per 1. April 2003 die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung von 325 auf 400 € angehoben und die bisherige Beschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit auf maximal 15 Wochenstunden aufgehoben. Für Arbeitnehmer bleiben die „Mini-Jobs“ bis zu dieser Grenze steuer- und abgabenfrei. Der Arbeitgeber zahlt Pauschalabgaben von 25 % statt wie bisher 22 %. Im Bereich zwischen 401 und 800 € monatlichem Erwerbseinkommen – den so genannten „Midi-Jobs“ – steigt der Arbeitnehmerbeitrag progressiv von ca. 4 % auf den vollen Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung von gut 20 % an. Der Arbeitgeberbeitrag fällt ab 401 € in vollem Umfang an.⁶

Die Simulationsergebnisse in Arntz et al. (2003) und Steiner & Wrohlich (2005) weisen darauf hin, dass der Gesamteffekt der „Mini-Jobs“-Reform auf das Arbeitsvolumen eher gering sein dürfte. Nach Steiner & Wrohlich ergibt sich bei einer geringen Zunahme von bisher nicht beschäftigten Personen von ca. 50.000 Personen sogar ein Rückgang des Arbeitsvolumens. Dieser resultiert daraus, dass ein Teil der bereits beschäftigten Personen aufgrund der Lohnsubvention ihr Arbeitsangebot einschränkt und dieser Effekt den positiven Partizipationseffekt kompensiert. Auch ist davon auszugehen, dass die zusätzlich Beschäftigten ganz überwiegend bisher Nichterwerbstätige ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen sind, da bei einem bestehenden Leistungsanspruch durch einen „Mini-Job“ kaum ein Einkommensanstieg realisiert werden kann.⁷

Die Ergebnisse dieser Ex ante-Evaluationsstudien werden auch durch zwei neuere empirische Studien zu den Effekten der „Mini-Job“-Reform bestätigt (vgl. Bargain et al., 2005; Caliendo & Wrohlich, 2010). In ihrer statistischen Analyse der kurzfristigen Beschäftigungseffekte der Einführung der „Mini-Job“-Reform im Jahr 2003 stellen Caliendo & Wrohlich (2010) außerdem fest, dass die Reform mit einer signifikanten Zunahme der in Nebentätigkeit ausgeübten geringfügigen Beschäftigung verbunden war.

Von Freier & Steiner (2008) wurden auch die längerfristigen Effekte der Aufnahme einer geringfügigen subventionierten Beschäftigung auf die zukünftige individuelle Erwerbskarriere und Einkommensentwicklung untersucht. Nach deren empirischen

⁶ Für „haushaltsnahe Dienstleistungen“ wurden reduzierte Pauschalabgaben von nur 12 % festgesetzt (Stand 2010: 12,7 %). Darüber hinaus können private Haushalte Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen in beschränktem Umfang von dem zu versteuernden Einkommen abziehen. Zu Beginn der Jahre 2006 und 2009 wurden die Regelungen novelliert; so gilt mittlerweile beispielsweise eine höhere Arbeitgeberpauschale von über 31,8 %. Diese Änderungen sind in den nachfolgend zitierten Studien noch nicht berücksichtigt.

⁷ Die in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung wurde in der Studie nicht berücksichtigt.

Ergebnissen steigt durch die Aufnahme einer subventionierten geringfügigen Beschäftigung über einen ca. dreijährigen Beobachtungszeitraum zwar nicht die Dauer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Vergleich zu einer statistischen Kontrollgruppe. Jedoch war die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung in diesem Zeitraum mit einer deutlich geringeren Arbeitslosigkeitsdauer und im Durchschnitt auch mit einer leichten Zunahme der im selben Zeitraum insgesamt erzielten Erwerbseinkommen verbunden. Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit über einen Dreijahreszeitraum, so waren früher Arbeitslose, die eine geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben, im Folgezeitraum ca. 9 Monate kürzer arbeitslos als die statistische Vergleichsgruppe. Für ältere Arbeitslose ist der Effekt besonders stark ausgeprägt: Für diese reduziert sich die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer im Zeitraum von 3 Jahren um insgesamt ungefähr 1,3 Jahre.

Von Kritikern subventionierter geringfügiger Beschäftigung (vgl. z.B. Bofinger et al., 2006; Schöb & Weimann, 2004) wird diese eher als Sackgasse, denn als Sprungbrett in reguläre Beschäftigung angesehen. Ein Reformvorschlag, der die Abschaffung der Begünstigung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse beinhaltet und dazu eine Modifikation der Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Bezug von ALG II vorsieht, stammt von Bofinger et al. (2006). Die Simulationsergebnisse in Haan & Steiner (2007) zeigen jedoch, dass diese Reformalternative zu einem leichten Beschäftigungsrückgang um ca. 50.000 Personen führen würde, allerdings verbunden mit einem Anstieg des gesamten Arbeitsvolumens um ca. 25.000 Vollzeitäquivalente. Zwar wird durch den Vorschlag das Ziel einer stärkeren Förderung von Vollzeittätigkeiten relativ zur geringfügigen Beschäftigung erreicht. Der Grund dafür ist die Abschaffung der bestehenden sozialversicherungsrechtlichen Begünstigung der „Mini-“ und „Midi-Jobs“ sowie der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Bezieher von ALG II. Zudem ergeben sich durch die Beschränkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Leistungsbezieher erhebliche fiskalische Einspareffekte beim ALG II. Die finanziellen Anreizwirkungen für arbeitslose Leistungsbezieher sind aber nicht ausreichend, um die Arbeitslosigkeit in nennenswertem Umfang reduzieren zu können. Einkommensverbesserungen gegenüber dem Status quo ergeben sich nur für Einverdiener-Paarhaushalte mit Kindern. Da die Einkommensanrechnung haushaltsbezogen erfolgt, ergeben sich negative Arbeitsanreizeffekte für in Paarhaushalten lebende Zweitverdiener.

3.2 Beschäftigungsbonus

Eine weitere Alternative zur Förderung geringfügiger Beschäftigung ist eine als „Beschäftigungsbonus“ bezeichnete Lohnsubvention, die ähnlich dem in Belgien schon seit längerem bestehenden „*Bonus à l'emploi*“ (vgl. dazu Orsini 2008) ausgestaltet ist. Ein wesentlicher Unterschied dieser Reformalternative zur bestehenden Grundsicherung für Arbeitslose besteht darin, dass geringe Stundenlöhne und nicht niedrige Erwerbseinkommen aufgrund geringer Arbeitszeiten subventioniert werden. Dies ist ein wesentliches Merkmal von in anderen Ländern existierenden Lohnsubventionen, wie z.B. dem „Earned Income Tax Credit“ in den USA oder dem „Working Family Tax Credit“ in Großbritannien. Ein weiterer Unterschied ist, dass der Subventionsanspruch am Individual- und nicht am Haushaltseinkommen anknüpft, wodurch im Gegensatz zum oben erwähnten Reformvorschlag von Bofinger et al. die negativen Arbeitsanreizeffekte für in Paarhaushalten lebende Zweitverdiener vermieden werden.

Für Deutschland wurde eine Form des Beschäftigungsbonus von Haan & Steiner (2007) empirisch evaluiert. Diese Variante sieht eine Subventionierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu geringen Stundenlöhnen bei gleichzeitiger Abschaffung des Freibetrags beim ALG II und der Subventionierung geringfügiger Beschäftigung vor. Die Simulationsergebnisse in Haan & Steiner (2007) zeigen, dass es auch beim Beschäftigungsbonus zu keiner Zunahme der Beschäftigten kommt, da sich die negativen Partizipationseffekte bei den Frauen und die positiven bei den Männern annähernd ausgleichen. Der Rückgang der Partizipationsquote bei den Frauen ergibt sich durch die mit dem Beschäftigungsbonus verbundene Einkommensreduktion bei geringfügiger Beschäftigung relativ zum Status quo, die leichte Zunahme der Beschäftigung bei in Paarhaushalten lebenden Männern durch den negativen Einkommenseffekt der Reform. Allerdings ergibt sich wegen der gezielten Förderung der Vollzeitbeschäftigung durch den Beschäftigungsbonus mit rund 100.000 Vollzeitäquivalenten ein deutlich stärkerer Anstieg des gesamten Arbeitsvolumens. Da im Status quo vor allem Frauen in geringfügiger Beschäftigung und Teilzeit arbeiten, entfallen auf diese gut zwei Drittel der Zunahme des Arbeitsvolumens, wobei der Großteil auf in Paarhaushalten lebende Frauen entfällt.

In einer aktuellen Studie von Steiner (2010) wurde eine Variante des Beschäftigungsbonus evaluiert, die so ausgestaltet ist, dass sie nach der Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen beim Arbeitsangebot gegenüber dem Status quo im Jahr 2010 aufkommensneutral wirkt. Nach diesem Reformvorschlag bleiben nur noch 15 % der Verdienste bis zu einer monatlichen Einkommensgrenze von 750 € (Alleinstehende) bzw.

1.300 € (Paarhaushalte) anrechnungsfrei. Die Bemessungsgrundlage für den Beschäftigungsbonus ist das individuelle Erwerbseinkommen ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten. Die Subvention beträgt 170 € pro Monat bei einer Vollzeitbeschäftigung mit einer Einkommensgrenze von 1.350 €. Ab dieser Grenze wird der Zuschuss mit einer Rate von 14 % bis zu einem monatlichen Erwerbseinkommen von 2.000 € entzogen. Das erhöhte Kindergeld von monatlich 80 € wird zum Beschäftigungsbonus addiert und mit der gleichen Rate wie dieser entzogen. Bei Paarhaushalten wird das erhöhte Kindergeld hälftig auf die Partner aufgeteilt.

Die empirische Evaluation dieser Reformalternativen basiert auf einem Mikrosimulationsmodell mit auf das Referenzjahr 2010 fortgeschriebenen Daten des SOEP. Die Simulation beinhaltet das oben beschriebene mikroökometrische Arbeitsangebotsmodell (Steiner et al. 2008). Auf der Basis der empirisch geschätzten Arbeitsangebotselastizitäten können die Effekte des Beschäftigungsbonus sowohl auf die Partizipationsquote als auch auf die durchschnittlichen Arbeitsstunden simuliert werden. Unter der Annahme, dass das jeweilige Arbeitsangebot zu den gegebenen Löhnen auch beschäftigt werden kann, entspricht dies den Beschäftigungseffekten der Reform.

Durch den Beschäftigungsbonus würde die Arbeitsmarktpartizipation um insgesamt gut 80.000 Personen zunehmen, wobei der Effekt in Ostdeutschland mit ca. 30.000 Personen überdurchschnittlich ausfiele (vgl. Tab. 2). Der Großteil des gesamten Partizipationseffekts entfällt auf verheiratete Frauen. Alleinstehende Frauen ziehen sich in geringem Ausmaß vom Arbeitsmarkt zurück, dieser Effekt fällt jedoch quantitativ nicht ins Gewicht. Es erscheint plausibel anzunehmen, dass die geringe Zunahme des Arbeitsangebots zu den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen beschäftigt werden und dieser Partizipationseffekt daher als Beschäftigungseffekt interpretiert werden kann. Die relativ geringe Zunahme der Arbeitsmarktpartizipation verdeckt jedoch die durch den Beschäftigungsbonus ausgelöste Verschiebung zur Vollzeitbeschäftigung.

Wie Tab. 2 zeigt, würde das Arbeitsstundenangebot insgesamt um gut 420.000 Vollzeitäquivalente zunehmen, wobei diese Zunahme ganz überwiegend auf das Konto der bereits im Status quo Beschäftigten geht. Die relativ starke Zunahme des Stundenangebots bei den bereits früher Beschäftigten lässt sich dadurch erklären, dass der Beschäftigungsbonus für Geringverdiener starke Anreize zur Ausweitung des Stundenangebots setzt, da er am (niedrigen) Stundenlohn und nicht an geringen Einkommen ansetzt. Durch die Ausdehnung des Arbeitsangebots können die Haushaltseinkommen gesteigert werden; der Transferentzug erfolgt erst ab einem – zumindest für Geringverdiener – relativ hohen Haushaltseinkommen. Damit ist das

Instrument sowohl für Nebenverdiener im Haushalt attraktiv als auch für niedrig produktive alleinstehende Arbeitnehmer, die zusätzlich auf Transfers angewiesen sind.

In Ostdeutschland nimmt das gesamte Stundenangebot mit 125.000 Vollzeitäquivalenten deutlich überproportional zum regionalen Arbeitskräftepotential zu. Dies erklärt sich aus der Kombination von relativ geringen Stundenlöhnen mit der nach wie vor größeren Bedeutung der Vollzeittätigkeit in Ostdeutschland, da beide Faktoren mit einer stärkeren Subventionierung durch den Beschäftigungsbonus verbunden sind. Die Simulationsergebnisse in Tab. 2 zeigen außerdem, dass in Westdeutschland der Großteil des zusätzlichen Stundenangebots auf alleinstehende und verheiratete Frauen entfällt, während in Ostdeutschland das zusätzliche Stundenangebot relativ gleichmäßig zwischen Frauen und Männern verteilt ist. Dies lässt sich zum einen auf die in Ostdeutschland geringere Lohndifferenzierung, zum anderen auf regional unterschiedliche Arbeitsangebotselastizitäten zurückführen. Die Änderungen der Arbeitsstunden bei den bereits Beschäftigten sind vergleichsweise gering; die alleinstehenden Frauen in Westdeutschland reduzieren ihr Stundenangebot sogar leicht.

Tabelle 2: Arbeitsangebotseffekte des Beschäftigungsbonus

	Personen in 1.000	Arbeitsstunden (Vollzeitäquivalente, in 1.000)		
		Gesamt	Bereits Beschäftigte	Zusätzlich Beschäftigte
Gesamtes Bundesgebiet				
Alleinstehende				
Frauen	-14,1	128,6	133,9	-5,2
Männer	10,4	60,2	51,7	8,5
Verheiratete				
Frauen	55,1	137,8	104,9	32,9
Männer	30,6	94,4	66,9	27,5
Gesamt	81,9	421,1	357,4	63,7
Westdeutschland				
Alleinstehende				
Frauen	-12,5	98,5	103,8	-5,3
Männer	3,6	32,1	29,1	3,0
Verheiratete				
Frauen	40,6	99,0	76,1	22,9
Männer	20,0	66,3	48,1	18,1
Gesamt	51,7	295,9	257,1	38,7
Ostdeutschland				
Alleinstehende				
Frauen	-1,6	30,1	30,0	0,1
Männer	6,8	28,1	22,6	5,5
Verheiratete				
Frauen	14,5	38,9	28,8	10,0
Männer	10,6	28,1	18,8	9,4
Gesamt	30,2	125,2	100,2	25,0

Anmerkungen: 1 Vollzeitäquivalent = 40 Wochenarbeitsstunden.

Quelle: Steiner (2010), Tab. A4.

Ob das höhere Stundenangebot auch zu einer proportionalen Beschäftigungserhöhung führt, hängt zum einen davon ab, inwieweit die der Angebotsschätzung zugrundeliegende Annahme zutrifft, dass ein Wechsel zwischen den Arbeitszeitkategorien zu gegebenen Stundenlöhnen möglich ist. Zum anderen wurde der Beschäftigungsbonus relativ zum Status quo ohne einen gesetzlichen Mindestlohn analysiert. Im Folgenden wird eine Lohnsubvention in Kombination mit einem gesetzlichen Mindestlohn betrachtet.

4 Lohnsubventionen an Arbeitgeber in Verbindung mit einem gesetzlichen Mindestlohn

Nach den in Abschnitt 2.2 referierten Ergebnissen dürfte die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von 7,5 € pro Stunde mit negativen Beschäftigungseffekten verbunden sein. In einigen EU-Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen (Frankreich, Belgien, Niederlande) existieren Lohnsubventionen an Arbeitgeber mit dem Ziel, die mit Mindestlöhnen verbundenen höheren Arbeitskosten zu kompensieren und deren negative Beschäftigungseffekte zu neutralisieren. Für Deutschland haben Knabe & Schöb (2009) in Anlehnung an die französischen Regelungen (vgl. Laroque & Salanie 2002) eine degressive Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Verbindung mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes analysiert. Aufgrund der von Knabe & Schöb unterstellten stark negativen Beschäftigungseffekte des Mindestlohnes und den daraus resultierenden immensen fiskalischen Kosten wäre dies nach den Autoren – zumindest bei einem Mindestlohn in der hier betrachteten Höhe von 7,5 € pro Stunde – für Deutschland aber keine erfolgversprechende Reformalternative.

Die Bewertung dieser Reformvariante fällt jedoch anders aus, wenn von den empirisch ermittelten Beschäftigungseffekten in Müller & Steiner (2010) ausgegangen und angenommen wird, dass die aus der Einführung eines Mindestlohnes resultierenden Einsparungen bei der Grundsicherung für Arbeitslose und die höheren Einnahmen aus der Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben an die Unternehmen verteilt werden. Dazu wurden von Steiner (2010) zwei Reformalternativen evaluiert. Zum einen wird angenommen, dass die fiskalische Rückverteilung durch eine allgemeine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge an die Unternehmen erfolgt.⁸ Alternativ wird eine Reformalternative betrachtet, bei der die fiskalische Rückverteilung in der Form einer degressiv gestaffelten Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erfolgt. Diese ist so ausgestaltet, dass beginnend am unteren Ende der

⁸ Müller & Steiner (2010) berücksichtigen keine Rückverteilung und weisen daher die negativen Beschäftigungseffekte der Einführung eines Mindestlohnes tendenziell zu hoch aus.

Stundenlohnverteilung der Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung solange vollständig subventioniert wird, bis das fiskalische Rückverteilungsvolumen ausgeschöpft ist. Der subventionierte Teil der Arbeitgeberbeiträge beträgt für Arbeitnehmer mit sehr geringen Stundenlöhnen 100 % und fällt umso geringer aus, je näher der individuelle Stundenlohn im Status quo beim Mindestlohn von 7,5 € pro Stunde liegt. Geringfügig Beschäftigte, für die zwar pauschal ein Arbeitgeberbeitrag von 25 %, aber kein Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung erhoben wird, werden nicht subventioniert.

Tabelle 3: Beschäftigungseffekte (Personen) der Einführung eines Mindestlohnes von 7,50 € pro Stunde, Preiselastizität der Güternachfrage = -1; mit pauschaler und degressiv gestaffelter fiskalischer Rückverteilung

			Gesamtes Bundesgebiet				Westdeutschland				Ostdeutschland			
			in 1000		in %		in 1000		in %		in 1000		in %	
			Fiskal. Rückverteilung				Fiskal. Rückverteilung				Fiskal. Rückverteilung			
			A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Vollzeit	mit Berufsabschluss	Frauen	-25,9	-22,2	-0,53	-0,45	-11,6	-16,8	-0,29	-0,42	-14,4	-5,4	-1,53	-0,57
		Männer	-13,3	-7,4	-0,13	-0,07	5,4	-3,1	0,07	-0,04	-18,7	-4,3	-1,00	-0,23
	ohne Berufsabschluss	Frauen	-0,8	-0,4	-0,11	-0,06	-1,3	-1,1	-0,18	-0,16	0,4	0,7	0,82	1,29
		Männer	-0,7	0,6	-0,05	0,05	0,4	1,2	0,03	0,10	-1,0	-0,5	-0,79	-0,41
Teilzeit	Frauen	3,1	23,2	0,06	0,42	13,6	21,1	0,29	0,45	-10,5	2,1	-1,32	0,26	
	Männer	0,2	-0,6	0,03	-0,09	0,8	-0,3	0,13	-0,05	-0,6	-0,3	-0,65	-0,29	
Geringfügig Beschäftigte	Frauen	-71,9	-85,5	-3,39	-4,04	-54,1	-68,7	-2,92	-3,72	-17,8	-16,8	-6,61	-6,23	
	Männer	-16,9	-16,2	-2,37	-2,26	-13,6	-13,7	-2,19	-2,19	-3,3	-2,5	-3,59	-2,73	
Gesamt			-126,2	-108,4	-0,49	-0,42	-60,4	-81,4	-0,28	-0,38	-65,8	-27,0	-1,55	-0,64

Anmerkungen: A = pauschale, B = degressiv gestaffelte fiskalische Rückverteilung (siehe Text); Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten berücksichtigt. Arbeitsnachfrageeffekte in Anzahl der Beschäftigten ('Köpfen'). Qualifikationskategorien nach Freier und Steiner (2007).

Quelle: Steiner (2010), Tab. A3.

Erfolgt die fiskalische Rückverteilung pauschal durch eine allgemeine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (jeweils Spalte A in Tab. 3), beträgt der mit der Einführung des Mindestlohnes verbundene Beschäftigungsverlust insgesamt ca. 126.000 Personen (knapp 0,5 % der Beschäftigten), wobei sich diese ungefähr hälftig auf die alten und neuen Bundesländer aufteilen. Der Großteil des Beschäftigungsverlusts entfällt mit knapp 90.000 Personen auf geringfügig Beschäftigte, wovon zu mehr als der Hälfte Frauen in Westdeutschland betroffen sind. Der relativ große Beschäftigungsrückgang in dieser Gruppe (3,4 %) ergibt sich zum einen aus dem starken Anstieg des Stundenlohnes in Verbindung mit dem relativ großen Anteil geringfügig Beschäftigter in dieser Gruppe, zum anderen aus der relativ hohen empirischen Arbeitsnachfrageelastizität für diese Gruppe (vgl. Müller & Steiner, 2010). Ein Teil des Beschäftigungsrückgangs der geringfügig Beschäftigten resultiert aus der Substitution durch in Teilzeit Beschäftigte und

in Vollzeit beschäftigte Geringqualifizierte, deren Löhne nicht oder in geringerem Ausmaß bei Einführung eines Mindestlohnes steigen würden. Bei den Vollzeitbeschäftigten mit Berufsabschluss resultiert der Beschäftigungsrückgang aus den mit dem Mindestlohn verbundenen Preissteigerungen, die die Güternachfrage reduzieren.

Die negativen Beschäftigungseffekte fallen mit 108.000 Personen (0,4% der Beschäftigten) insgesamt etwas geringer aus, wenn statt einer pauschalen Rückverteilung diese über eine degressiv gestaffelte Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erfolgt (vgl. jeweils Spalte B in Tab. 3). Allerdings gilt dies nicht für alle Gruppen. Für geringfügig beschäftigte Frauen in Westdeutschland fallen die negativen Beschäftigungseffekte etwas höher aus, da diese Reformalternative für geringfügig Beschäftigte keine Lohnsubvention beinhaltet; demgegenüber profitieren durch die Substitutionsbeziehung in Teilzeit arbeitende Frauen etwas stärker. In Ostdeutschland scheinen insbesondere die in Vollzeit Beschäftigten mit Berufsabschluss von dieser Lohnsubvention etwas stärker zu profitieren. Dies ergibt sich zum einen aufgrund der relativ geringen Löhne auch qualifizierter ostdeutscher Arbeitskräfte im Status quo, zum anderen durch die Ausgestaltung der degressiv gestaffelten Lohnsubvention, die eine relativ starke Förderung von Stundenlöhnen mit großem Abstand zum Mindestlohn vorsieht.

5. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Angesichts zunehmender Lohn- und Einkommensungleichheit ist die Reform des Niedriglohnssektors in Deutschland weiterhin ein bestimmendes Thema der wirtschaftspolitischen Diskussion. Dies betrifft die Reform der Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitslose (Arbeitslosengeld II), die durch so genannte „Kombilohn-Modelle“ ergänzt werden soll, wie auch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes. In diesem Beitrag wurden empirische Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten der in Deutschland bestehenden Lohnsubventionen und des Mindestlohnes in der Bauwirtschaft zusammengefasst und einige in der Diskussion befindliche Reformalternativen diskutiert. Die nach wie vor auf der wirtschaftspolitischen Agenda stehende Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von 7,5 € pro Stunde wurde in zwei Varianten analysiert. In der ersten erfolgt die fiskalische Rückverteilung der aus einem Mindestlohn resultierenden Einsparungen bei der Grundsicherung für Arbeitslose und den höheren Steuereinnahmen und Sozialabgaben über eine pauschale, in der zweiten durch eine degressive gestaffelte Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Zum anderen wurde eine als „Beschäftigungsbonus“ bezeichnete Lohnsubvention analysiert, die sich vom Status quo

darin unterscheidet, dass geringe Stundenlöhne und nicht niedrige Erwerbseinkommen subventioniert werden. Diese Stundenlohnsubvention wird durch die Abschaffung des Freibetrags beim Arbeitslosengeld II und die Aufhebung der vollständigen bzw. partiellen Befreiung von der Sozialversicherungspflicht geringfügiger Beschäftigung („Mini-Jobs“ bzw. „Midi-Jobs“) aufkommensneutral finanziert.

Empirische Evaluationsstudien weisen darauf hin, dass die Einführung eines Mindestlohnes im deutschen Bauhauptgewerbe im Jahr 1997 mit Beschäftigungsverlusten verbunden war. Die geschätzten Beschäftigungsverluste lagen im ostdeutschen Bauhauptgewerbe zwischen 4 und 5 %, in Westdeutschland bei ca. 1 % und sind damit deutlich größer als die in einer früheren Studie von König und Möller (2008) ausgewiesenen. Die Beschäftigungsverluste tragen insbesondere jüngere Arbeitnehmer, Beschäftigte, die nicht tarifvertraglich entlohnt werden und solche, die in Kleinbetrieben beschäftigt sind. Diese selektive und redistributive Wirkung des Mindestlohnes wird in öffentlichen Debatten häufig übersehen. Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie die selektive Wirkung des Mindestlohnes sind auch für die erwartenden Wirkungen eines allgemeinen Mindestlohnes in Deutschland von Bedeutung.

Die Simulationsergebnisse zur Einführung eines bundesweiten gesetzlichen Mindestlohnes von 7,5 € pro Stunde zeigen, dass je nach unterstellter Reaktion der Güternachfrage auf Preissteigerungen mit mehr oder weniger stark negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen wäre. Auf der Basis einer angenommenen Güterpreiselastizität von -1 und ohne Berücksichtigung der fiskalischen Rückverteilung liegen nach der von uns bevorzugten Schätzung die zu erwartenden Beschäftigungsverluste eines allgemeinen Mindestlohnes von 7,5 € bei etwa 220.000 Personen. Diese Schätzung stellt allerdings die Untergrenze der in bislang veröffentlichten Studien geschätzten negativen Beschäftigungseffekte eines gesetzlichen Mindestlohnes dar, die bis deutlich über 1 Million Beschäftigte reichen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die geschätzten Beschäftigungseffekte eines allgemeinen Mindestlohnes für Deutschland zwar in allen Veröffentlichungen negativ sind, deren Größenordnung aber mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Die Sensitivitätsanalysen in Müller (2009) haben gezeigt, dass Messfehler bei den Stundenlöhnen am unteren Ende der Lohnverteilung, die Abgrenzung der geringfügigen Beschäftigung und die verwendeten Arbeitsnachfrageelastizitäten die geschätzten Beschäftigungseffekte eines Mindestlohnes stark beeinflussen können.

Empirische Evaluationen bestehender Lohnsubventionen zur Förderung geringfügiger Beschäftigung weisen darauf hin, dass diese mit eher geringen

Beschäftigungseffekten verbunden sind. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung mit einer Überwälzung der Lohnkosten auf den Staat und Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verbunden sei. Als eine Reformalternative wurde der so genannte „Beschäftigungsbonus“ betrachtet, der geringe Stundenlöhne und nicht niedrige Erwerbseinkommen sowie Individual- und nicht Haushaltseinkommen subventioniert, wodurch negative Arbeitsanreize für Zweitverdiener vermieden werden. Ein aufkommensneutral ausgestalteter Beschäftigungsbonus wäre nach den Simulationsergebnissen von Steiner (2010) mit einem zusätzlichen Arbeitsangebot von gut 80.000 Personen verbunden, das Stundenangebot würde allerdings um ca. 420.000 Vollzeitäquivalente zunehmen. Tab. 4 fasst die Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten dieser und der anderen hier betrachteten Reformalternativen zusammen.

Tabelle 4: Beschäftigungseffekte (in 1.000) verschiedener Reformalternativen

	Mindestlohn ¹	Beschäftigungsbonus		Mindestlohn ¹ + Lohnsubvention	
		Partizipation	Vollzeitäquival. ²	Pauschal ³	Gestaffelt ³
Westdeutschland	-159,2	51,7	295,9	-60,4	-81,4
Ostdeutschland	-61,3	30,2	125,2	-65,8	-27,0
Bundesrepublik	-220,5	81,9	421,1	-126,2	-108,4

Anmerkungen: ¹ Preiselastizität der Güternachfrage = -1; ² Stundeneffekt: 1 Vollzeitäquivalent = 40 Wochenarbeitsstunden; ³ pauschale bzw. degressiv gestaffelte fiskalische Rückverteilung gesteigerter Staatseinnahmen.

Quelle: Müller und Steiner (2010), Tab. 4; Steiner (2010), Tab. A4; Steiner (2010), Tab. A3.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht weisen die hier präsentierten empirischen Ergebnisse darauf hin, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 7,5 Euro je Stunde nicht nur mit Beschäftigungsverlusten verbunden wäre, sondern sich auch wesentlich auf die Effektivität bestehender und alternativer Formen von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich auswirken würde. Bei einem bindenden Mindestlohn wären Lohnsubventionen an Arbeitnehmer kein effektives Instrument zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Hingegen könnte eine Lohnsubvention an Arbeitgeber zur Kompensation der höheren Arbeitskosten aufgrund eines gesetzlichen Mindestlohnes zur Beschäftigungssicherung im Niedriglohnbereich beitragen, wie dies in einigen EU-Ländern bereits umgesetzt wurde. Im Gegensatz zu den eher pessimistischen Ergebnissen von Knabe & Schöb (2009), weisen die hier präsentierten Simulationsergebnisse darauf hin, dass die negativen Beschäftigungseffekte eines Mindestlohnes durch eine degressive Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung reduziert werden könnten. Eine pauschal ausgezahlte Lohnsubvention

reduziert die Verluste von 220.000 auf ca. 125.000, eine nach Lohnhöhe gestaffelte Subvention auf weniger als 110.000 Beschäftigte. Allerdings bestätigen auch diese Ergebnisse, dass ein gesetzlicher Mindestlohn kein geeignetes Instrument zur Beschäftigungssicherung im Niedriglohnbereich ist. Lohnsubventionen an Arbeitnehmer sind unter Beschäftigungsgesichtspunkten günstiger zu bewerten. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes müsste daher mit anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, z.B. Verteilungsmotiven, begründet werden (vgl. dazu Müller & Steiner 2009, Steiner 2010).

Literaturverzeichnis

- Antonczyk, D., B. Fitzenberger, and K. Sommerfeld (2010): Rising Wage Inequality, the Decline of Collective Bargaining, and the Gender Wage Gap. *Labour Economics*, 17(5), 835-847.
- Arntz, M., M. Feil, A. Spermann (2003): "Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs - eine Ex-Ante Evaluation," *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 3/2003.
- Bauer, T. K., J. Kluge, S. Schaffner, C.M. Schmidt (2009), Fiscal Effects of Minimum Wages: An Analysis for Germany. *German Economic Review*, 10(2), 224-242.
- Biewen, M., A. Juhasz (2010): Understanding Rising Income Inequality in Germany. IZA DP No. 5062, Bonn.
- Blundell, R. (2006): Earned income tax credit policies: impact and optimality. The Adam Smith Lecture, 2005, *Labour Economics* 13, 423-443.
- Bofinger, P., M. Dietz, S. Genders, U. Walwei (2006), Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA). Dresden.
- Brown, C. (1999), Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income. In: O. Ashenfelter, D. Card (Hg.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, 2101-2163.
- Büttner, T., A. Ebertz (2009), Spatial Implications of Minimum Wages, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 229(2), 292-312.
- Caliendo, M., K. Wrohlich (2010), Evaluating the German 'Mini-Jobs' Reform Using a True Natural Experiment. *Applied Economics* 42(19), 2475-2489.
- Card, D., A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton.
- Dickens, R., S. Machin, A. Manning (1998). Estimating the effect of minimum wages on employment from the distribution of wages: A critical view. *Labor Economics* 5, 109-134.
- Dube, A., T. W. Lester, M. Reich (2010). Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties, *The Review of Economics and Statistics*, 92(4), 945-964.
- Fitzenberger, B. (2009), Anmerkungen zur Mindestlohndebatte – Elastizitäten, Strukturparameter und Topfschlagen. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 42(1), 85-92.
- Freier, R., V. Steiner (2007, 2010), 'Marginal Employment' and the demand for heterogeneous labour: Empirical evidence from a multi-factor labour demand model for Germany. IZA DP No. 2577, gekürzt erschienen in: *Applied Economics Letters*.
- Haan, P., V. Steiner (2007), Mehr Beschäftigung durch Subventionierung der Sozialbeiträge? Eine empirische Evaluation aktueller Reformvorschläge, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(4), 378-388.
- Knabe, A., R. Schöb (2009), Minimum Wage Incidence: The Case for Germany. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 65(4), 403-441.

- König, M., J. Möller (2008): Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? – Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung ZAF, 2(3), 327-346.
- Laroque, G., B. Salanié (2002): “Labour Market Institutions and Employment in France”, Journal of Applied Econometrics 17, 25-48.
- Meyer, R. A., D. A. Wise (1983a): “Discontinuous Distributions and Missing Persons: The Minimum Wage and Unemployed Youth,” Econometrica, 51(6), 1677-1698.
- Möller, J. (2010), Inequality and Instability of German Earnings, Mimeo, IAB Nürnberg.
- Müller, K.-U. (2009), How Robust are Simulated Employment Effects of a Legal Minimum Wage in Germany? A comparison of different data sources and assumptions. DIW DP No. 900, Berlin.
- Müller, K.-U. (2010), Employment effects of a sectoral minimum wage in Germany. Semi-parametric estimations from cross-sectional data, DIW DP No. 1061, Berlin.
- Müller K.-U., V. Steiner (2009), Would a Legal Minimum Wage Reduce Poverty? A Microsimulation Study for Germany, Journal of Income Distribution, 18 (2), 131-151.
- Müller K.-U., V. Steiner (2010), Labor Market and Income Effects of a Legal Minimum Wage – A Microsimulation Study for Germany, DIW DP No. 1000, Berlin.
- Neumark, D., W.L. Wascher (2008), Minimum Wages. MIT Press, Cambridge, Mass.
- OECD (1998): Employment Outlook, Kapitel 2: Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty, Paris.
- OECD (2005), Employment Outlook; Chapter 3: Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits, 125-171, Paris.
- Orsini, K (2008): Making Work Pay: Insights from Microsimulation and Random Utility Models. Dissertation, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- Pfeiffer, F., Gernandt, J. (2007): Rising Wage Inequality in Germany, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 227, 358-380.
- Ragnitz, J., M. Thum (2007), Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnsektors. ifo Schnelldienst, 10/2007, 33-35.
- Ragnitz, J., M. Thum (2008), Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – Eine Erläuterung zu den Berechnungen des Ifo Instituts. ifo Schnelldienst, 1/2008, pp. 16-20.
- Rattenhuber, P. (2010): Building the Minimum Wage in Germany. Germany’s First Sectoral Minimum Wage and its Impact on Wages in the Construction Industry, DIW DP, Berlin, im Erscheinen.
- Sachverständigenrat (2006) [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung], Arbeitslosengeld II reformieren. Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Wiesbaden.
- Sinn, H.-W. et al. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung, ifo Schnelldienst, 55, 2002/9, 1-52.
- Steiner, V. (2004), Social Welfare Reform and the Low-Wage Labor Market in Germany: What Works and What Doesn’t? Applied Economics Quarterly Supplement, 55, 57-78.
- Steiner, V. (2010), Mindestlöhne, Lohnsubventionen und Einkommenssicherung im Wohlfahrtsstaat – Verteilungswirkungen von Reformalternativen für Deutschland. 40. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, Discussion Paper 2010/32, Freie Universität Berlin, School of Business and Economics.
- Steiner, V., K. Wrohlich (2005), Work Incentives and Labor Supply Effects of the ‘Mini-Jobs Reform’ in Germany, Empirica, 32, 91-116.

**Diskussionsbeiträge
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft
der Freien Universität Berlin**

2011

- 2011/1 NEHER, Frank
Markets Wanted – Expectation Overshooting in Transition
Economics
- 2011/2 KNOLL, Martin / Petra ZLOCZYSTI
The Good Governance Indicators of the Millennium Challenge
Account
Economics
- 2011/3 KAPPLER, Marcus / Helmut REISEN / Moritz SCHULARICK /
Edouard TURKISCH
The Macroeconomic Effects of Large Exchange Rate Appreciations
Economics
- 2011/4 MÜLLER, Kai-Uwe / Viktor STEINER
Beschäftigungswirkungen von Lohnsubventionen und Mindestlöhnen
Economics