

Mindestlohn und Beschäftigungsprognose

Dominik Groll

Die Große Koalition aus CDU, CSU und SPD plant laut Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 die Einführung eines (zunächst mit Ausnahmen versehenen) flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro je Stunde zum 1. Januar 2015. Dies stellt die Beschäftigungsprognose für Deutschland vor besondere Herausforderungen. Auf der einen Seite ist jeder Versuch, die Beschäftigungseffekte dieser Mindestlohneinführung in einer Prognose zu berücksichtigen, mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Auf der anderen Seite würde es jedoch der Tragweite dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nicht gerecht werden, wenn auf einen solchen Versuch gänzlich verzichtet würde. Die Einführung des Mindestlohns hat Konsequenzen für viele weitere Bereiche der deutschen Volkswirtschaft, wie z.B. die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Im Folgenden soll daher ein solcher Versuch unternommen werden.

Ausgangspunkt ist ein ökonometrisches Arbeitsmarktmodell, das regelmäßig auch Basis der Arbeitsmarktprognosen des IfW darstellt. Dieses Modell besteht aus je einer Schätzgleichung für den durchschnittlichen effektiven Stundenlohn, für die geleisteten Arbeitsstunden der Erwerbstätigen (Arbeitsvolumen) sowie für die Zahl der Erwerbstätigen. Ein Großteil der Variation des Arbeitsvolumens seit 1991 (auf Quartalsdatenbasis, saison- und kalenderbereinigt) kann demnach durch Veränderungen des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts, Veränderungen der durchschnittlichen realen Lohnkosten je Stunde sowie durch eine Langfristbeziehung zwischen Arbeitsproduktivität und realen Lohnkosten erklärt werden. Während zwischen dem Arbeitsvolumen und dem Bruttoinlandsprodukt ein signifikant positiver Zusammenhang besteht, ist der Zusammenhang zwischen dem Arbeitsvolumen und den Lohnkosten signifikant negativ. Auf Basis der Prognosen für das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt und der Preisentwicklung sowie weiterer Variablen bis Ende des Jahres 2015 ergeben sich dann prognostizierte Verläufe für die Lohnkosten, das Arbeitsvolumen sowie die Erwerbstätigkeit. Dies würde der Prognose ohne Mindestlohn entsprechen.

Eine Möglichkeit, die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung zu prognostizieren, besteht darin, zunächst abzuschätzen, wie stark die Lohnkosten je Stunde im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt aufgrund des Mindestlohns steigen, und daraufhin die Effekte dieses „Lohnkostenschocks“ mithilfe der Schätzgleichungen für das Arbeitsvolumen und die Erwerbstätigkeit zu simulieren.

Die Einführung des flächendeckenden, gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro brutto je Stunde ist laut Koalitionsvertrag für den 1. Januar 2015 geplant. Auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2011 (jüngste Welle) wären von der uneingeschränkten Einführung eines Mindestlohns von 8,50 Euro rund 17 Prozent aller Arbeitnehmer betroffen, und der Bruttostundenlohn dieser Arbeitnehmer müsste um durchschnittlich 37 Prozent angehoben werden (Brenke und Müller 2013). Geht man davon aus, dass die betroffenen Arbeitnehmer seit 2011 Lohnsteigerungen erfahren haben und auch bis Ende 2014 erfahren werden, werden beide Größen Anfang 2015 geringer ausfallen. Berücksichtigt man die Zuwächse der durchschnittlichen Effektivlöhne seit 2011 (einschließlich der von uns prognostizierten Zuwächse für 2013 und 2014), so liegt der erforderliche Lohnanstieg der betroffenen Arbeitnehmer nicht mehr bei 37 Prozent, sondern bei 25 Prozent.

Darüber hinaus sind im Koalitionsvertrag Ausnahmen von der Mindestlohnregelung bis zum 31. Dezember 2016 vorgesehen. Diese umfassen insbesondere die tariflichen Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sowie Tarifverträge repräsentativer Tarifpartner auf Branchenebene. Tarifliche Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, die Ende 2014 voraussichtlich unter 8,50 Euro liegen werden, gibt es nur im Wach- und Sicherheitsgewerbe, im Gebäudereinigerhandwerk (Ostdeutschland) sowie in der Pflegebranche (Ostdeutschland). Hiervon dürften rund 500 000 Arbeitnehmer betroffen sein (WSI-Tarifarchiv 2013a). Die Zahl der Arbeitnehmer, die aufgrund von Branchentarifverträgen weniger als 8,50 Euro verdienen, ist hingegen wesentlich schwieriger abzuschätzen. Im Jahr 2011 war durchschnittlich die Hälfte aller Arbeitnehmer in Deutschland durch einen Branchentarifvertrag abgedeckt (WSI-Tarifarchiv 2013b). Die Tarifbindung dürfte im Niedriglohnbereich allerdings merklich geringer ausfallen; dies ist nicht zuletzt einer der vorgebrachten Argumente für einen gesetzlichen Mindestlohn.

Unter Berücksichtigung all dieser Faktoren gehen wir davon aus, dass von der Einführung des Mindestlohns am 1. Januar 2015 knapp 13 Prozent aller Arbeitnehmer betroffen sein werden und im Durch-

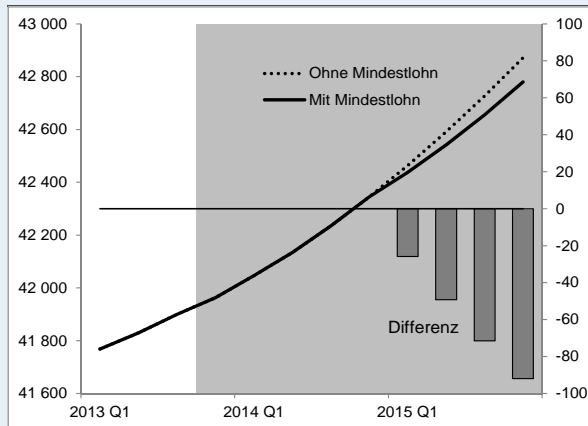
schnitt eine Lohnerhöhung von 25 Prozent erfahren. Dies hat zur Folge, dass die Lohnkosten je Stunde im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt aufgrund der Einführung des Mindestlohns um 0,9 Prozentpunkte stärker steigen werden, als dies ohne die Einführung des Mindestlohns der Fall wäre. Dieser Lohnkostenschock im ersten Quartal 2015 führt dazu, dass das Arbeitsvolumen sowie die Zahl der Erwerbstätigen unter sonst gleichen Bedingungen langsamer steigen (Abbildung 1). Die Differenz zwischen der Erwerbstätigkeit mit und ohne Einführung des Mindestlohns nimmt dabei stetig zu. Im vierten Quartal 2015 beträgt der Unterschied 92 000 Personen. Diese Differenz wird sich im Jahr 2016 weiter vergrößern.

Da Unternehmen in ihren Personalentscheidungen vorausschauend agieren und die Einführung des Mindestlohns lange Zeit im Voraus bekannt ist, dürften sie bereits im Jahr 2014 zurückhaltender bei Neueinstellungen sein. In unserer Prognose haben wir dies durch eine Glättung des Verlaufs der Erwerbstätigkeit ab dem dritten Quartal 2014 berücksichtigt. Ende 2015 liegt die Differenz zum Verlauf ohne Einführung des Mindestlohns aber weiterhin bei 92 000 Erwerbstätigen.

Kommt es zu Ausweichreaktionen bei Unternehmen und Arbeitnehmern, um die gesetzliche Mindestlohnregelung zu umgehen, würde der Beschäftigungseffekt geringer ausfallen. Völlig unklar ist zudem, ob und wie die Mindestlohnregelung bei Beschäftigten mit Stücklöhnen und mit regelmäßig unbezahlter Mehrarbeit greift. Dies betrifft rund 6 Prozent aller Arbeitnehmer (Brenke und Wagner 2013). In dem Ausmaß, wie der flächendeckende gesetzliche Mindestlohn durch diese Faktoren nicht wirksam wird, werden jedoch nicht nur die negativen Beschäftigungseffekte geringer ausfallen, sondern auch die intendierten Lohnzuwächse bei den betroffenen Arbeitnehmern.

Die hier beschriebene Vorgehensweise dürfte die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungsentwicklung tendenziell unterschätzen. Eine 25-prozentige Lohnkostenerhöhung für 13 Prozent der Arbeitnehmer dürfte größere Beschäftigungseffekte nach sich ziehen als eine 0,9-prozentige Erhöhung für alle Arbeitnehmer. In der empirischen Literatur liegen viele der geschätzten Mindestlohnelastizitäten zwischen $-0,1$ und $-0,4$ Prozent (Neumark und Wascher 2007). Unter den oben genannten Annahmen hinsichtlich der Betroffenheit (13 Prozent der Arbeitnehmer) sowie der notwendigen Lohnkostenerhöhung (25 Prozent) und bezogen auf die von uns prognostizierten Zahl der Arbeitnehmer Ende 2014 hätte die Mindestlohneinführung damit mittelfristig eine negative Beschäftigungswirkung von 100 000 bis 500 000 Personen zur Folge.

Abbildung 1:
Zahl der Erwerbstätigen 2013–2015



Anmerkungen: Die Ergebnisse beruhen auf einem ökonomischen Arbeitsmarktmodell bestehend aus drei Schätzgleichungen für den durchschnittlichen effektiven Stundenlohn, das Arbeitsvolumen und die Zahl der Erwerbstätigen. Die Prognose „mit Mindestlohn“ unterscheidet sich von der Prognose „ohne Mindestlohn“ lediglich in einem um 0,9 Prozentpunkte größeren Zuwachs der Lohnkosten je Stunde im ersten Quartal 2015.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Literatur

- Brenke, K., und K.-U. Müller (2013). Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. DIW Wochenbericht 39/2013. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Brenke, K., und G. Wagner (2013). Gesetzliche Mindestlöhne: Mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung. *Wirtschaftsdienst* 93 (11): 751–757.
- Neumark, D., und W. Wascher (2007). Minimum Wages and Employment. IZA Discussion Paper 2570. Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- WSI-Tarifarchiv (2013a). Tarifliche Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- WSI-Tarifarchiv (2013b). Statistisches Taschenbuch – Tarifpolitik. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.