Bericht

Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns

im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Ansprechpartner:
Dr. Oliver Ehrentraut
Markus Matuschke
Sabrina Schmutz
Dr. Reinhard Schüssler

Basel,
26. April 2011

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer
Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates
Gunter Blickle

Basel-Stadt Hauptregister CH–270.3.003.262-6

Rechtsform
Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr
1959

Tätigkeit
Prognos berät europaweit Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

Arbeitssprachen
Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz
Prognos AG
Henric Petri-Str. 9
CH - 4010 Basel
Telefon +41 61 32 73-200
Telefax +41 61 32 73-300
info@prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG
Goethestr. 85
D - 10623 Berlin
Telefon +49 30 520059-200
Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG
Wilhelm-Herbst-Str. 5
D - 28359 Bremen
Telefon +49 421 2015-784
Telefax +49 421 2015-789

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
D - 40213 Düsseldorf
Telefon +49 211 887-3131
Telefax +49 211 887-3141

Prognos AG
Square de Meeûs 37, 4. Etage
B - 1000 Brüssel
Telefon +32 2 791-7734
Telefax +32 2 791-7900

Prognos AG
Sonnenstr. 14
D - 80331 München
Telefon +49 89 515146-170
Telefax +49 89 515146-171

Prognos AG
Friedrichstr. 15
D - 70174 Stuttgart
Telefon +49 711 49039-745
Telefax +49 711 49039-640

Internet
www.prognos.com

Inhalt

1	**Vorwort und Aufgabenstellung**	**1**
2	**Hintergrund und Vorgehensweise**	**1**
3	**Literaturüberblick**	**4**
4	**Demografie des Mindestlohns**	**6**
5	**Fiskalische Wirkungen**	**16**
6	**Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Zweitrundeneffekte**	**19**
7	**Fazit und Ausblick**	**26**

1 Vorwort und Aufgabenstellung

Ziel des vorliegenden Berichts ist die Quantifizierung der fiskalischen Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns für den Staatshaushalt, einschließlich der Auswirkungen auf die sozialen Transfer- und Sicherungssysteme. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat den Auftrag für diese Gutachten im Februar 2011 an die Prognos AG vergeben. Auf Wunsch der Auftraggeberin sollten die Ergebnisse innerhalb eines Bearbeitungszeitraums von acht Wochen vorliegen. Es sei darauf hingewiesen, dass die zeitlichen Rahmenbedingungen Einschränkungen im Hinblick auf das methodisch und inhaltlich Machbare haben. Die gewählte Vorgehensweise ist im folgenden Abschnitt beschrieben und wurde entsprechend im Angebot vom 18. Januar 2011 ausgeführt. Die Ergebnisse wurden der Auftraggeberin im Rahmen zweier Fachgespräche am 23. März 2011 und 14. April 2011 in Berlin präsentiert. Dabei wurden Anpassungen an der methodischen Vorgehensweise beschlossen. Diese sind im vorliegenden Endbericht wunschgemäß umgesetzt.

2 Hintergrund und Vorgehensweise

Das Gutachten hat zum Ziel, die fiskalischen Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zu quantifizieren. Dabei sollen unterschiedliche Szenarien bezüglich der Höhe dieses Mindestlohns berechnet sowie verschiedene Annahmen hinsichtlich der potenziellen Beschäftigungseffekte unterstellt werden. Im Fokus der Berechnungen steht dabei ein Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro (brutto) je Stunde.

Zu den Zielen von Mindestlöhnen gehören insbesondere die Verhinderung von sogenanntem Lohndumping und die Erzielung eines lebensunterhaltssichernden Einkommens bei Vollzeiterwerbstätigkeit. Die Idee ist darüber hinaus, den Niedriglohnsektor einzuschränken und gleichzeitig die Nachteile anderer Entlohnungsformen – etwa die vermuteten Mitnahmeeffekte bei der Gewährung von Kombilöhnen – zu vermeiden. Dazu stehen vom Grundsatz her zwei unterschiedliche Ausgestaltungsformen von Mindestlöhnen zur Verfügung. Einerseits branchenspezifische Lösungen, wie sie in Deutschland in den letzten Jahren bereits mehrfach umgesetzt wurden, andererseits ein gesetzlicher, flächendeckender Mindestlohn. Letzteren gibt es in Deutschland, im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, nicht.

In der ökonomischen Forschung und Literatur werden Mindestlöhne seit jeher kontrovers diskutiert. Während die neoklassi-

sche Theorie vom Grundsatz eher negative Beschäftigungseffekte bei einer Einführung von Mindestlöhnen erwarten lässt, sind diese Auswirkungen in einem keynesianischen Umfeld a priori unbestimmt. Auch empirisch ist die Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung nicht eindeutig nachgewiesen. In der früheren Forschung wurden zumeist negative Effekte aufgezeigt, während aktuell vermehrt Studien auftauchen, die zumindest Zweifel an einem eindeutigen kausalen Zusammenhang anmelden. Der Grund hierfür ist, dass die Effekte von Mindestlöhnen stark von den jeweiligen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt abhängen. Da diese international, aber auch schon regional sehr stark variieren, sind eindeutige Wirkungszusammenhänge nicht ableitbar.[1]

Übertragen auf die deutsche Situation ist insofern keine exakte Abschätzung der zu erwartenden Beschäftigungseffekte machbar. **Der Fokus der Berechnungen liegt deshalb auf den rein fiskalischen Effekten** (Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte und Parafiski). D.h., eine Quantifizierung oder Modellierung von Beschäftigungswirkungen der zu betrachtenden Mindestlöhne ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

Konkret wird die folgende methodische Vorgehensweise zur Berechnung der fiskalischen Effekte angewendet:

- Berechnung der steuerlichen Mehreinnahmen des Staates bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns
- Berechnung der Mehreinnahmen der staatlichen Sozialversicherungen (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung), die sich durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ergeben
- Quantifizierung der Minderausgaben der Bundesagentur für Arbeit sowie der öffentlichen (kommunalen) Haushalte für Menschen, die in der Ausgangssituation neben ihrem Lohn Arbeitslosengeld II beziehen (sogenannte Aufstocker)

Die Berechnungen führen im Grundsatz zu direkten und indirekten Ergebnissen. In der ersten Runde werden die fiskalischen Effekte für die jeweiligen Mindestlohnsätze bestimmt. Dabei sei nochmals betont, dass es sich um „Bruttoeffekte“ handelt, da potenzielle Beschäftigungswirkungen nicht berücksichtigt werden. Für die festgestellten fiskalischen Effekte werden im Anschluss potenzielle Zweitrundeneffekte quantifiziert, hervorgerufen durch Veränderungen gesamtwirtschaftlicher Größen.[2]

1 Vgl. für eine knappe aktuelle Zusammenfassung der Diskussion beispielsweise Detzer, D. (2010), Mindestlöhne und Beschäftigung – Die theoretische Debatte und empirische Ergebnisse, WSI Mitteilungen 8, S. 412-418.

2 Zu derartigen Zweitrundeneffekten gehört beispielsweise ein erhöhtes Mehrwertsteueraufkommen aufgrund steigender Konsumausgaben. Dieses wird über die Verwendung von einkommensabhängigen Konsumquoten approximiert.

Der vorgeschlagene methodische Ansatz wird unter Einsatz der Prognos Mikro- und Makromodelle umgesetzt. Das mikroökonomische Modell der Prognos wird insbesondere für die Abschätzung der Erstrundeneffekte herangezogen. Das Makromodell ist für die Berechnung der Zweitrundeneffekte notwendig.

Im **makroökonometrischen Modell** der Prognos sind die Einnahmen, die Ausgaben und der Beitragssatz der Sozialversicherungen detailliert und im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung modelliert. Das Modell orientiert sich dabei an der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Auf der Einnahmeseite wird unterschieden zwischen Beiträgen, die auf den Bruttolöhnen und Gehältern der beitragspflichtigen Arbeitnehmer beruhen, und Beiträgen, die für Empfänger oder von Empfängern sozialer Leistungen gezahlt werden (insbesondere Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II). So ist der von der Entwicklung der Rentenhöhe und der Zahl der Rentner abhängige Teil der Beitragsbemessungsgrundlage explizit modelliert. Auf der Ausgabenseite sind neben den gesetzlichen Sozialversicherungen auch die private Kranken- und Pflegeversicherung und die Beihilfe modelliert. Es handelt sich um ein Strukturgleichungsmodell, das vorzugsweise für langfristige Projektionen verwendet wird. Dem entsprechend werden die wesentlichen Arbeiten in diesem Projekt im Mikromodell durchgeführt, während das Makromodell flankierend zum Einsatz kommt.

Das **Mikrosimulationsmodell der Prognos AG** ist ein Steuer- und Transfermodell zur empirischen Analyse der Auswirkungen von Steuern, Sozialabgaben und Sozialtransfers auf die Einkommen privater Haushalte in Deutschland sowie deren Aufkommenswirkungen für die öffentliche Hand. Gleichsam können die Auswirkungen von steigenden Löhnen auf die finanzielle Situation der privaten Haushalte beziffert werden.

Mit einem solchen Mikrosimulationsmodell können detailliert die Auswirkungen steuer- oder transferrechtlicher Bestimmungen nachvollzogen werden. Neben den Auswirkungen einzelner Reformen im Steuer- oder Transferrecht hinsichtlich des Wirkungsumfangs und des betroffenen Personenkreises (Vorher-Nachher-Analysen) ermöglicht das Modell fundierte Evaluationen sämtlicher bestehender Sozialtransfers sowie steuerrechtlicher Regelungen hinsichtlich ihrer Kosten und Nutzen (Ist-Analysen). Drittens erlaubt das Mikrosimulationsmodell Optimierungsrechnungen. Dazu werden für bestimmte Zielgruppen Zielgrößen definiert, für die das Modell unter diversen Nebenbedingungen (zum Beispiel möglichst niedrigen fiskalischen Kosten) eine optimale Ausgestaltung der erforderlichen Maßnahmen berechnen kann.

Mit dem mikroökonomischen Modell der Prognos, das auf Daten des sozioökonomischen Panels (SOEP) aufbaut, werden für das hier beschriebene Projekt die Wirkungen der Mindestlöhne einzelwirtschaftlich untersucht.

Das mikroökonomische Modell gibt die Verhältnisse wieder, wie sie zum Erhebungszeitpunkt bestanden haben. Gegenstand des Angebots ist die Durchführung der Berechnungen auf diesem Ist-Stand.[3]

3 Aktuell basiert das Modell auf der SOEP Welle 2009 und gibt damit die Verhältnisse in diesem Jahr wieder.

Die nachfolgenden Berechnungen werden für Mindestlohnsätzen von 5 Euro, 7,50 Euro, 8,50 Euro, 10 Euro und 12 Euro durchgeführt.[4]

3 Literaturüberblick

Die Debatte über Mindestlöhne wurde in den letzten Jahren durch die Einführung eines Mindestlohns im Vereinigten Königreich 1999, die Erhöhung des föderalen Mindestlohns in den USA und die Diskussion über eine Mindestlohneinführung in Deutschland intensiviert.[5] Dabei finden sich in Deutschland sowohl Befürworter als auch Skeptiker. Während die einen Mindestlöhne insbesondere mit Blick auf die soziale Standards und Einkommenssicherheit fordern, lehnen die anderen Mindestlöhne insbesondere aufgrund der angeblich damit verbundenen negativen Beschäftigungseffekte ab. Die Befürworter erhielten im vergangenen Jahr Unterstützung durch den Europarat, der die Situation in Deutschland mit fehlendem gesetzlichen Mindestlohn und unzureichender Tarifbindung als Verstoß gegen das „Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt" in der Europäischen Sozialcharta wertete.[6]

Die Ziele, die man mit der Einführung von Mindestlöhnen verfolgt, sind wie eingangs angedeutet weitgehend akzeptiert. Wenig Einigkeit herrscht dagegen bezüglich der Effektivität der Mindestlöhne, diese Ziele auch wirklich zu erreichen.[7]

Auch wenn die meisten Länder einen (gesetzlichen oder branchenspezifischen) Mindestlohn haben, sind Umfang, Eignung und operative Details von Land zu Land verschieden. Es ist daher schwierig, eine Definition oder ein Maß zu liefern, das über alle Länder vergleichbar ist. Allgemein üblich ist es den Mindestlohn ins Verhältnis zum Durchschnittslohn zu setzen.[8]

Die Theorie liefert bezüglich des Wettbewerbsmarkts klare Prognosen, was die Beschäftigungseffekte betrifft. Dies gilt insbesondere, wenn Partialanalysen durchgeführt werden, die nur den Arbeitsmarkt selbst zum Gegenstand haben. Folgen auf der Produktseite, d.h., etwa Reaktionen von Konsumenten und Produzenten (Preiswirkungen, Überwälzungen) werden nicht betrachtet. Liegt der Mindestlohn oberhalb des Gleichgewichts-

4 Angeboten wurden vier Durchläufe. Durch den auf Wunsch des Auftraggebers zusätzlich aufgenommenen Lohnsatz von 8,50 Euro, geht dieser Bericht über das ursprüngliche Angebot hinaus.
5 Vgl. IZA (2009), IZA Conference on Hot Topic of Public Debate: The Minimum Wage, IZA COMPACT, S. 10-13.
6 Vgl. Schulten (2011), WSI-Mindestlohnbericht 2011 – Mindestlöhne unter Krisendruck, WSI-Mitteilungen 3/2011, S. 131-137.
7 Vgl. IZA (2009), aaO.
8 Vgl. Boeri und van Ours (2008), The Economics of Imperfect Labour Markets, Princeton University Press, S. 29-49.

lohns, ergeben sich negative Beschäftigungseffekte. Unter der Annahme eines unvollkommenen Markts (z.B. Monopson) sind positive Beschäftigungseffekte möglich. Dies liegt darin begründet, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem Monopson unterhalb des Gleichgewichtslohns bezahlt werden.[9] Zusammengefasst ergibt die theoretische Analyse demnach keine eindeutigen Beschäftigungswirkungen. Das Urteil über den Mindestlohn hängt davon ab, welche praktische Relevanz den Modellannahmen beigemessen wird. Dazu bedarf es letztlich einer empirischen Analyse.[10]

Für Bosch et al. (2009)[11] zeigt die neuere Forschung, dass nicht nur sehr niedrige Mindestlöhne, wie die Mindestlöhne in vielen US-Staaten, beschäftigungsneutral sind. Auch die Mindestlöhne in westeuropäischen Staaten, die von mehr als 8 bis 13,80 Euro (Dänemark) reichen, oder die „living wages“ in US-amerikanischen Städten, die in Kaufkraft gemessen bei 10 Euro und mehr liegen, entfalten kaum nachweisbare Wirkungen auf die Beschäftigung. Laut Schulten (2010)[12] konnte in Europa 2010 am Beispiel Sloweniens beobachtet werden, dass selbst ein außergewöhnlich hoher Anstieg des Mindestlohns keine negativen Beschäftigungseffekte aufweisen muss. Es ist somit nicht mehr möglich, Forschungsergebnisse wegen der geringen Höhe der untersuchten Mindestlöhne als für Deutschland irrelevant zu qualifizieren.

Laut Bosch et al. (2009) gibt es zudem deutliche Hinweise dafür, dass das „Wie“ der Einführung von Mindestlöhnen starke Auswirkungen auf die Beschäftigungseffekte hat. Eine frühzeitige Ankündigung von Mindestlöhnen bzw. ihrer Erhöhung, ein längerer Anpassungszeitraum für kleine und mittlere Betriebe sowie eine Verknüpfung mit Weiterbildungsmaßnahmen und Innovation ermöglichen höhere beschäftigungsfreundliche Mindestlöhne als eine Umsetzung ohne solche flankierende Maßnahmen.

Da es in Deutschland keinen flächendeckenden Mindestlohn gibt, existieren auch keine Studien, die explizit die Wirkungen eines solchen Mindestlohns untersuchen. Jedoch gibt es Untersuchungen zur qualifikatorischen Lohnstruktur, die einen Anhaltspunkt für mögliche Auswirkungen eines Mindestlohns auf die Beschäftigung bieten.

Diese weisen allerdings eine erhebliche Streuung in Bezug auf die erwarteten Beschäftigungseffekte auf. Die einzige Studie mit positiven Effekten für die Beschäftigung stammt von Bartsch

9 Vgl. Boeri und van Ours (2008), aaO.
10 Vgl. SVR (2006), Mindestlöhne – ein Irrweg, Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07, S. 401-412.
11 Vgl. Bosch et al. (2009), Mindestlöhne in Deutschland, WISO-Diskurs, Expertise im Auftrag der FES.
12 Vgl. Schulten, T. (2011), WSI-Mindestlohnbericht 2011 – Mindestlöhne unter Krisendruck, WSI-Mitteilungen 3/2011, S. 131-137.

(2009)[13]. Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die überwiegend negativen Beschäftigungseffekte ist die unterstellte Lohnelastizität von zumeist -0,75 bis -1. Bartsch (2009) hält diese für äußerst erklärungsbedürftig und geht selbst von einer deutlich geringeren negativen Elastizität aus. Im Ergebnis führt dies kurzfristig zu mehr als 200.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen, langfristig sogar zu knapp 600.000. Der simulierte Mindestlohnsatz liegt hier bei 7,50 Euro und steigt bis auf 9 Euro an.

Andere Studien kommen im Ergebnis zu einem Beschäftigungsrückgang. Dieser liegt, bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro, zwischen 220.000 und 1,2 Mio. Die Spannbreite der Ergebnisse macht deutlich, dass die Beschäftigungswirkung von einer Vielzahl von Annahmen und Rahmenbedingungen abhängig ist.[14]

Der Sachverständigenrat warnt eindrücklich vor der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Insbesondere eine Höhe von 7,50 Euro und mehr führe zu erheblichen Beschäftigungsverlusten. Die Einführung eines Mindestlohns auf geringem und damit beschäftigungsunschädlichem Niveau sei zwar theoretisch vertretbar, jedoch rechne man damit, dass der enorme öffentliche Druck auf die Politik zu kontinuierlichen Steigerungen führen würde. Noch nachdrücklicher wird allerdings die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne abgelehnt.[15]

Dieser kurze Literaturüberblick spiegelt den (weiterhin) uneinheitlichen Erkenntnisstand bezüglich der Beschäftigungseffekte von (gesetzlichen) Mindestlöhnen wider. Im Rahmen der hier durchgeführten Berechnungen liegt der Fokus daher auf den reinen fiskalischen Effekten eines Mindestlohns. Eine derartige Quantifizierung kann zunächst einmal die Chancen und Potenziale aufzeigen, die zumindest theoretisch mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns einhergehen.

4 Demografie des Mindestlohns

Als Vorstufe zu den Berechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen der Einführung eines Mindestlohns wird nachfolgend zunächst die Zusammensetzung der Personen beschrieben, die einen Stundenlohn erhalten, der unter bestimmten Schwellenwerten liegt. Gliederungskriterien sind das Geschlecht, das Al-

13 Vgl. Bartsch, K. (2009), Was bringt ein gesetzlicher Mindestlohn für Deutschland?, Gutachten im Auftrag des ver.di – Bundesvorstandes.

14 Eine Analyse oder Bewertung der dahinterliegenden Wirkungszusammenhänge ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

15 Vgl. SVR (2006).

ter, der Haushaltstyp, das Qualifikationsniveau, die Art und der Umfang der Erwerbstätigkeit sowie das Bundesland. Anhand der Aufgliederungen wird deutlich, welche Personengruppen durch die Einführung eines Mindestlohns unmittelbar in ihrem Arbeitsverhältnis tangiert werden. Mit anderen Worten wird gezeigt, welche Personengruppen einerseits von einem Mindestlohn begünstigt werden, da diese Personen aktuell unterhalb der jeweiligen Lohnschwelle liegen. Andererseits handelt es sich – nach neoklassicher Argumentation – um diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die durch die Einführung eines Mindestlohns tendenziell von Arbeitslosigkeit bedroht werden. Datengrundlage für die Berechnungen ist das sozioökonomische Panel 2009 (SOEP) des DIW.

Als erwerbstätig werden im SOEP 38,1 Mio. Personen gezählt. Davon sind knapp 4,4 Mio. Personen Selbstständige, die hier nicht berücksichtigt werden, da für sie ein gesetzlicher Mindestlohn keine direkte Gültigkeit besitzt. Aus den verbleibenden 33,7 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werden verschiedene weitere Personengruppen ausgeschlossen, da auch ihre berufliche Situation vom Grundsatz her nicht durch die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns beeinflusst wird:

- Auszubildende,
- Praktikanten,
- Personen mit einem Ein-Euro-Job,
- Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,
- Wehrpflichtige.

Die größte Gruppe stellen mit fast 1,6 Mio. Personen die Auszubildenden und Praktikanten, es folgen Personen in Arbeitsgelegenheiten (so genannte Ein-Euro-Jobs) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Wehr- und Zivildienstleistende, zusammen etwa 2,1 Mio. Personen, so dass **31,7 Mio. potenziell betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** verbleiben.[16]

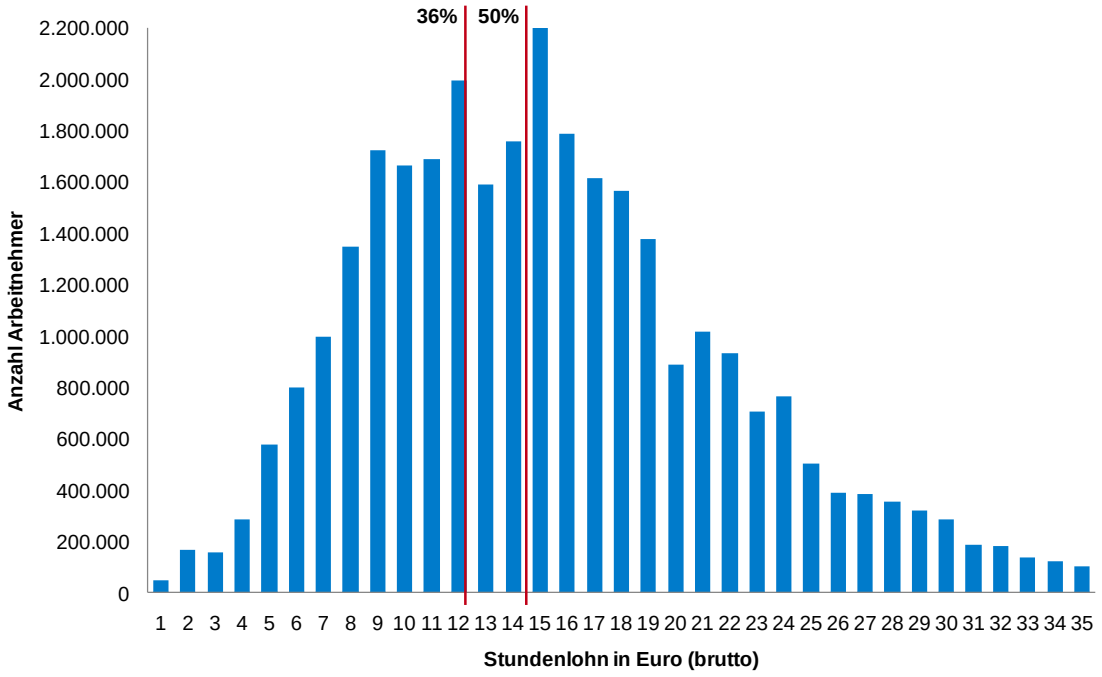
Betroffen bzw. begünstigt sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem aktuellen Stundenlohn unter dem jeweiligen Mindestlohn. Der Stundenlohn wird anhand von Angaben zur tatsächlichen Wochenarbeitszeit im Jahr 2009 und dem monat-

16 Nach den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) gab es im Jahr 2009 40,1 Mio. Erwerbstätige. Das sind rund 2 Mio. Personen mehr als im SOEP (hochgerechnet) verzeichnet. Bei einer annähernd gleichen Zahl von Selbstständigen überträgt sich dieser Unterschied auf die Arbeitnehmer. Der Mikrozensus 2009 gibt die Zahl der Erwerbstätigen mit 38,6 Mio. an. Dieses Ergebnis stützt die hier verwendeten Ergebnisse des SOEP. Grundsätzlich sind Abweichungen von der Beschäftigungsstatistik fast unvermeidlich. Die Abgrenzung und Zuordnung der Personen nach beruflichem Status, erzielten Stundenlöhnen und weiteren Charakteristika ist mit Unschärfen verbunden. Zudem handelt es sich bei den Personen um hochgerechnete Fallzahlen auf Basis des SOEP. Die zugrundliegenden Hochrechnungsfaktoren dienen jedoch dem Zweck, die Gesamtbevölkerung abzubilden und nicht arbeitsmarktspezifische Statistiken. Sofern – wie hier – die errechnete Zahl der Arbeitnehmer kleiner ist, als in der Arbeitsmarktstatistik (oder der VGR), werden die auf dieser Basis quantifizierten fiskalischen Effekte tendenziell unterschätzt. Auf die qualitative Wertigkeit und Richtung der Ergebnisse hat dies keinen Einfluss.

lichen Bruttoerwerbseinkommen (ohne Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit) des Monats berechnet, zu dem die Angabe über die Arbeitszeit vorliegt. Zur Umrechnung von wöchentlicher auf monatliche Arbeitszeit wird die Arbeitszeit mit 4,3 multipliziert und der Monatslohn durch die monatliche Arbeitszeit dividiert.[17]

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der genannten Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Stundenlöhne in Ein-Euro-Schritten zwischen einem und 35 Euro. Rechts von 35 Euro ist die Skala aus Darstellungsgründen abgeschnitten. Im abgebildeten Intervall sind knapp 97 Prozent aller relevanten Personen erfasst. Die Verteilung zeigt, dass – je nach der gewählten Grenze für einen Mindestlohn – beträchtliche Fallzahlen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern betroffen sind.

Abbildung 1: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto)



eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Aktuell erhalten damit z.B. 1,2 Mio. Personen einen Stundenlohn, der unter 5 Euro liegt (Tabelle 1). Für ca. 3,6 Mio. Personen liegt der Stundenlohn unter 7,50 Euro, und für 5 Mio. Personen unter 8,50 Euro. Das sind kumuliert 3,8, 11,4 oder 15,8 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. 36 Prozent der erfassten Personen erzielen Stundenlöhne von bis zu 12

17 Zu analogen Vorgehensweisen siehe etwa Brenke, K. (2008): „Jahrelanger Trend zunehmender Lohnspreizung gestoppt“, in: Wochenbericht des DIW Nr. 38 oder Wolf, E. (2010): „Lohndifferenziale zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten in Ost- und Westdeutschland“, WSI-Diskussionspapier Nr. 174.

Euro. Etwa 20,3 Mio. Erwerbstätige oder fast zwei Drittel der betrachteten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland erzielen Stundenlöhne von mehr als 12 Euro. Diese Personen sind damit rechnerisch von den simulierten Mindestlöhnen nicht betroffen.

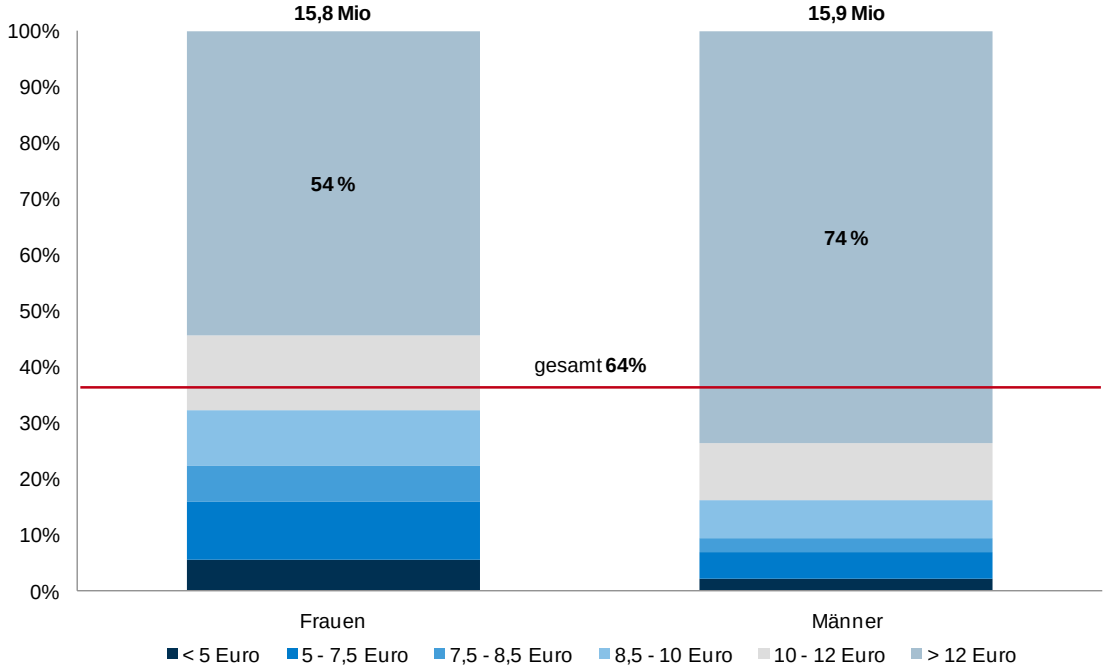
Tabelle 1: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto)

Mindestlohnstufe	Anzahl (Mio)	kumuliert	Anteil (%)	kumuliert
< 5 Euro	1,2	1,2	3,8	3,8
5-7,5 Euro	2,4	3,6	7,6	11,4
7,5-8,5 Euro	1,4	5,0	4,4	15,8
8,5-10 Euro	2,7	7,7	8,4	24,2
10-12 Euro	3,7	11,4	11,8	36,0
> 12 Euro	20,3	31,7	64,0	100,0

eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

In der Differenzierung nach dem Geschlecht der Personen wird deutlich, dass Männer unter den Beziehern hoher Stundenlöhne überproportional häufig zu finden sind. Während fast drei Viertel der Männer Stundenlöhne von 12 Euro und mehr erzielen, sind es bei den Frauen nur 54 Prozent. Insgesamt liegt der Schnitt bei 64 Prozent, da die beiden Gruppen mit jeweils ca. 16 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern quasi gleich groß sind (Abbildung 2).

Abbildung 2: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto) und Geschlecht



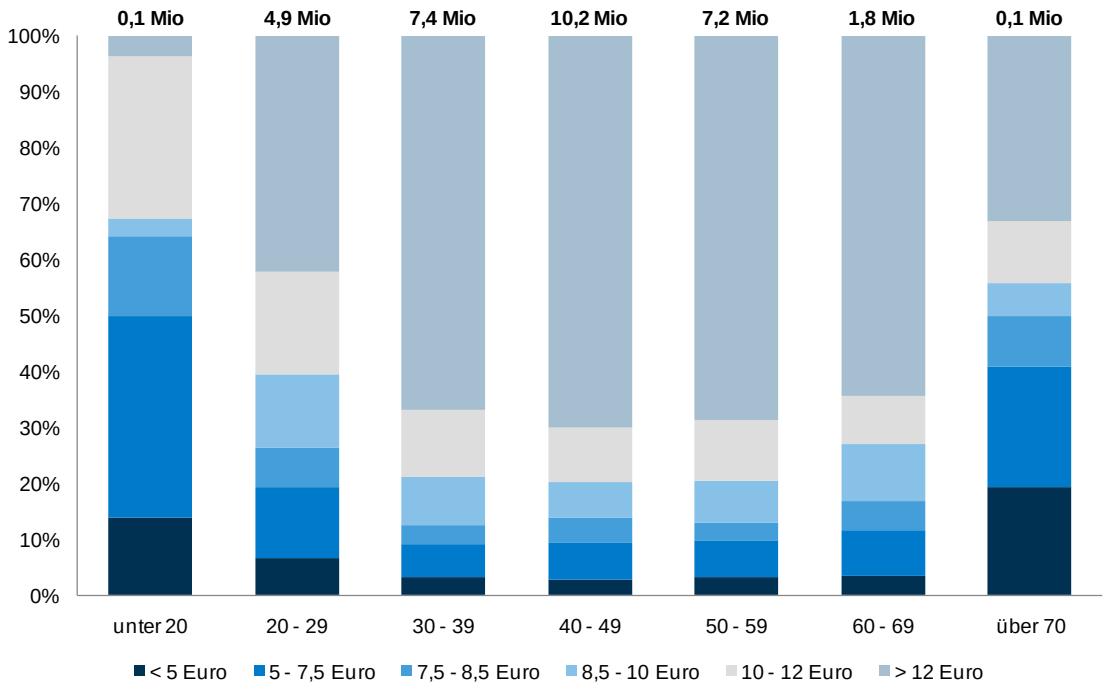
eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Die Abbildung zeigt auch, dass bei Frauen die unteren Lohngruppen dominieren. In allen unteren Lohngruppen ist ihr Anteil größer als derjenige der Männer. Besonders fällt auf, dass ein Drittel der Arbeitnehmerinnen Stundenlöhne von weniger als 10 Euro erhält. Das ist ein doppelt so hoher Anteil wie bei den Arbeitnehmern. 5 Prozent der Frauen liegen mit ihrem Stundenlohn unter der 5-Euro-Grenze.

Es sei angemerkt, dass Frauen damit in besonderem Maße von der Einführung eines Mindestlohns profitieren würden. Die Kehrseite dieser Betrachtung ist jedoch, dass sie im Falle negativer Beschäftigungseffekte tendenziell überproportional gefährdet wären.

In der Aufgliederung nach dem Alter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird deutlich, dass insbesondere junge und alte Personen mit geringen Stundensätzen entlohnt werden. Ihre Anteile an den niedrigen Lohngruppen sind deutlich höher als es ihrem zahlenmäßigen Anteil an allen Personen entsprechen würde. So erhalten 14 Prozent der unter 20-Jährigen Stundenlöhne von bis zu 5 Euro; unter 7,50 Euro liegt die Hälfte aller jugendlichen Erwerbstätigen. Dabei sind – wie zuvor erläutert – Auszubildende nicht eingeschlossen. Bei den noch aktiven Personen über 70 Jahren erhalten 19 Prozent absolute Niedriglöhne; 41 Prozent dieser Altersgruppe liegen unter der Grenze von 7,50 Euro (Abbildung 3).

Abbildung 3: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto) und Alter (in Jahren)

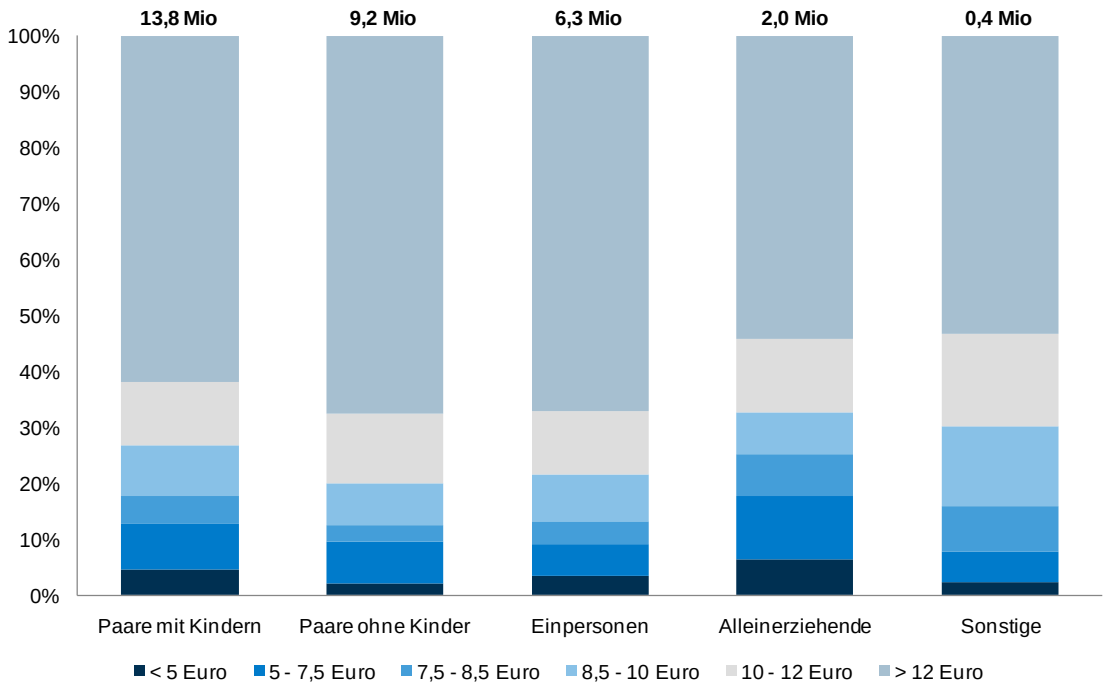


eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Nach dem Haushaltstyp gegliedert wird deutlich, dass unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit niedrigen Stundenlöhnen Alleinerziehende und Paarhaushalte mit Kindern überproportional häufig vertreten sind. Ihr Anteil an allen Personen ist geringer als ihr Anteil an den Personen mit sehr niedrigen Stundenlöhnen. Absolut gesehen sind Paarhaushalte mit Kindern mit 13,8 Mio. der häufigste Haushaltstyp unter den Erwerbstätigen (Abbildung 4).

Bei den Alleinerziehenden liegt der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die weniger als 7,50 Euro brutto in der Stunde verdienen, bei 18 Prozent. In Paarhaushalten mit Kindern sind es 13 Prozent, während bei den Kinderlosen weniger als 10 Prozent solch niedrige Löhne erzielen. Die Problematik der Niedriglöhne trifft insbesondere Alleinerziehende, da hier naturgemäß kein Partner im Haushalt lebt, der mit einem höheren Einkommen zur Sicherung des Lebensunterhalts beitragen könnte. Dies ist beispielsweise in den Paarhaushalten mit Kindern der Fall, so dass hier zwar der Anteil „Niedriglöhner“ überdurchschnittlich hoch ist, die Gründe dafür jedoch vielfältig sein können. So ist es denkbar, dass gering entlohnte Tätigkeiten eines Elternteils bewusst in Kauf genommen werden, um Zeit für Betreuung und Erziehung der Kinder zu haben.

Abbildung 4: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto) und Haushaltstyp

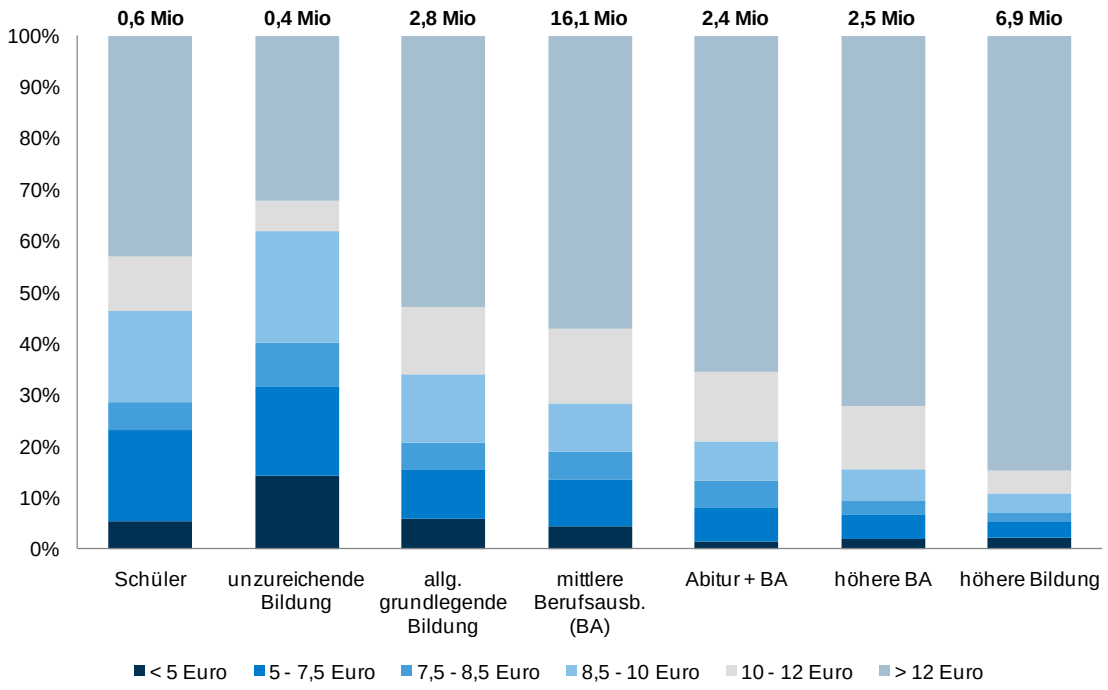


eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Die Auswertung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Stundenlöhnen und Qualifikationsstufen ergibt ein nicht überraschendes Bild. Je geringer die Ausbildung und Qualifikation der Erwerbstätigen ist, desto größer sind die Anteile von niedrig entlohnten Personen. Umgekehrt nimmt der Anteil der Erwerbstätigen, die Stundenlöhne von 12 Euro und mehr erhalten, mit steigender Qualifikation stetig zu. In der Gruppe mit „höherer Bildung“, also den Akademikern (Fachhochschulen, Universitäten), liegt dieser Anteil bei 85 Prozent. Niedriglohnempfänger kommen hier so gut wie nicht vor. Dagegen erreicht bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit „unzureichender Bildung“ nur ein knappes Drittel Stundenlöhne von über 12 Euro. Ebenso viele werden unterhalb von 7,50 Euro entlohnt (Abbildung 5).

Zu bedenken ist, dass bei der Diskussion potenzieller Beschäftigungseffekte berücksichtigt werden muss, dass die Niedrigqualifizierten damit auf der einen Seite stark von Mindestlöhnen begünstigt würden. Auf der anderen Seite aber einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, den Arbeitsplatz zu verlieren.

Abbildung 5: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto) und Qualifikation



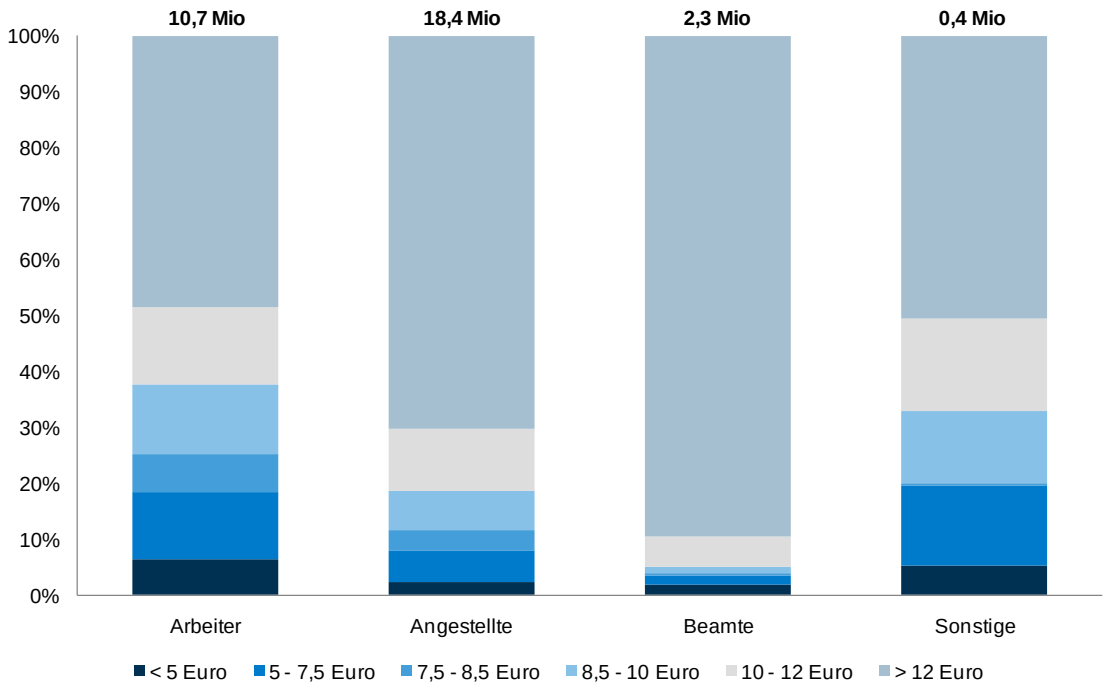
eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Nach den grundlegenden Eigenschaften der für die Berechnungen herangezogenen Arbeitnehmerschaft sind drei weitere Aspekte interessant. Einerseits die Frage der Verdienste (Stundenlöhne brutto) in Abhängigkeit der beruflichen Stellung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie dem Arbeitsumfang. Andererseits die Frage nach der regionalen Verteilung der Arbeitnehmer (hier: auf Bundesländerebene).

In Bezug auf die Stellung im Beruf zeigt die nachstehende Abbildung 6, dass die Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angestellt ist (18,4 Mio.). Die zweitgrößte Gruppe stellen die Arbeiterinnen und Arbeiter dar (10,7 Mio.), gefolgt von etwa 2,3 Mio. Beamtinnen und Beamten. Bei der Gruppe der „Sonstigen“ handelt es sich um Fälle, bei denen zwar ein Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit angegeben wurde, aber kein (plausibler) Erwerbsstatus.

Die Abbildung macht deutlich, dass Arbeiter (und Sonstige) deutlich geringere durchschnittliche Stundenlöhne erreichen als Angestellte und Beamte. Letztere würden von Mindestlöhnen kaum tangiert, da ihre Entlohnung bereits im Status quo zumeist deutlich über den diskutierten Mindestlohnsätzen liegt. Auch etwa 80 Prozent der Angestellten erhalten mehr als 10 Euro in der Stunde. Bei den Arbeitern müssen aktuell hingegen ca. 25 Prozent oder 2,7 Mio. Personen mit Stundenlöhnen von weniger als 8,50 Euro auskommen.

Abbildung 6: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto) und Stellung im Beruf



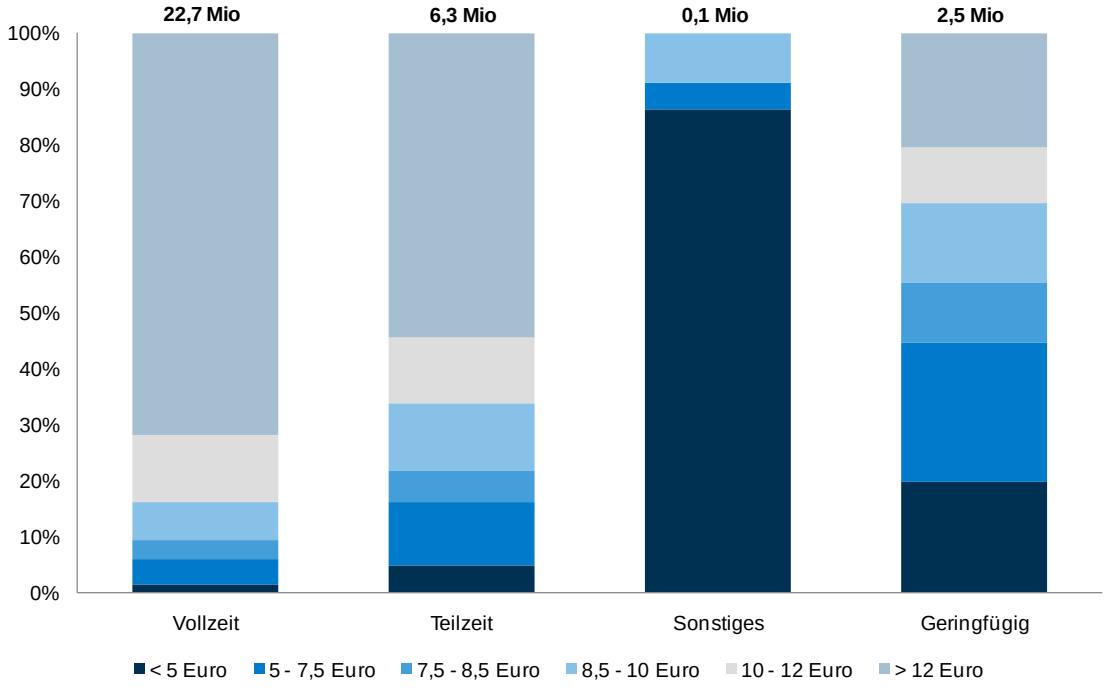
eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Die Aufgliederung nach dem Arbeitsumfang zeigt, dass insbesondere sonstige Beschäftigte von geringen Stundenlöhnen betroffen sind. Mehr als 85 Prozent dieser Gruppe sind zu Stundenlöhnen von unter 5 Euro beschäftigt. Stundenlöhne von über 10 Euro kommen in dieser Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht vor. Allerdings handelt es sich bei diesem Personenkreis um sehr wenige Personen, die auf Basis ihrer Angaben im SOEP keinem konkreten Arbeitsumfang zugeordnet werden konnten. Nichtsdestotrotz ist die prekäre Entlohnung dieser Personen offenkundig.

Die Gruppe der niedrig entlohnten Erwerbstätigen nimmt grundsätzlich mit zunehmendem Arbeitsumfang ab. Während unter den Teilzeitkräften noch 22 Prozent Stundenlöhne unter 8,50 Euro erzielen, sind es im Vollzeitbereich nur noch 9 Prozent. Da die Vollzeitbeschäftigung mit 22,7 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die deutlich dominierende Form ist, scheint die Situation hier relativ in Ordnung. Besonderes Augenmerk ist hingegen auf den Bereich der geringfügigen Beschäftigung zu legen. Hier erhalten ca. 55 Prozent der Personen weniger als 8,50 Euro brutto in der Stunde.

Nach Angaben der Minijobzentrale gab es im Jahresdurchschnitt 6,7 Mio. geringfügig Beschäftigte.[18] Das SOEP weist dem gegenüber nur 3,4 Mio. geringfügig Beschäftigte aus. Im Mikrozensus 2009 werden mit 3,5 Mio. geringfügig Beschäftigten fast genauso viele nachgewiesen. Von den 3,4 Mio. geringfügig Beschäftigten im SOEP werden ca. 670.000 Personen ausgegrenzt, da sie eher zu den Selbstständigen zu rechnen sind. Weitere knapp 150.000 gehören zu den anderen o.g. auszuscheidenden Arbeitnehmergruppen. Im Ergebnis sind für die vorliegenden Auswertungen 2,5 Mio. Personen mit geringfügiger Beschäftigung einbezogen.

Abbildung 7: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto) und Arbeitsumfang



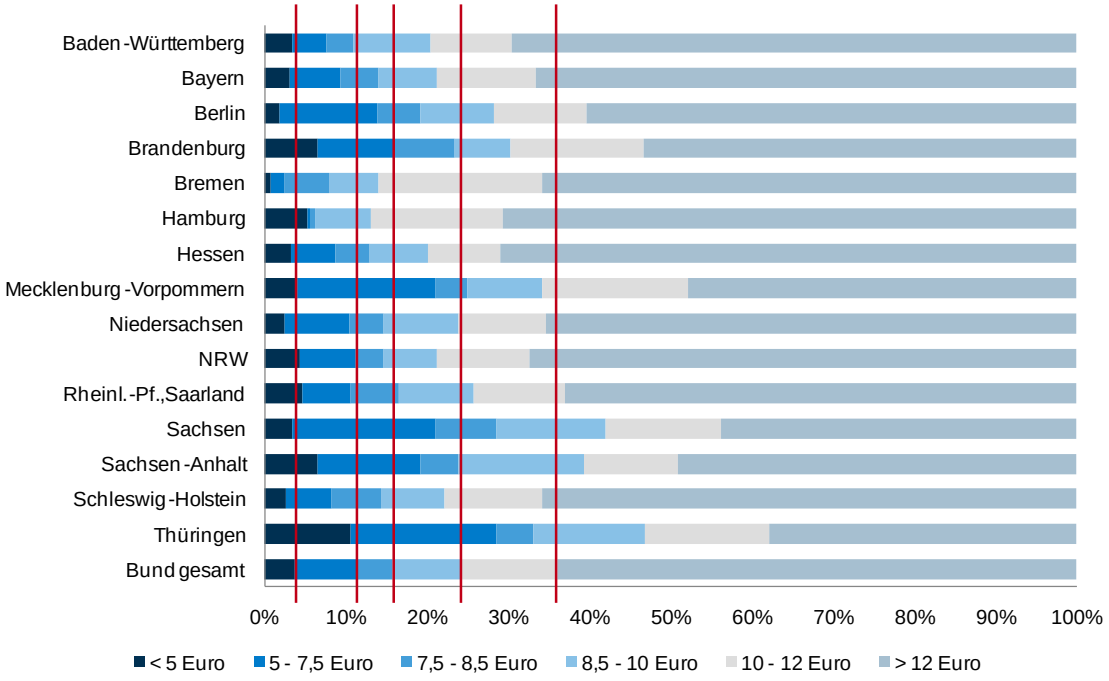
eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Die Darstellung nach Bundesländern zeigt eine eindeutige Dominanz der ostdeutschen Länder. Dort sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit niedrigem Stundenlohn überproportional stark vertreten. Im Bereich der hohen Stundenlöhne weisen dagegen die westdeutschen Länder höhere Anteile auf. Absolut gesehen sind jedoch in den westdeutschen Bundesländern deutlich mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit geringen Stundenlöhnen beschäftigt als in den ostdeutschen (Abbildung 8).

18 Vgl. http://www.minijob-zentrale.de/DE/Service/DownloadCenter/6__Berichte__und__Statistiken/1__Quartalsberichte__d__MJZ (zuletzt aufgerufen am 25.4.2011).

Die roten Linien markieren jeweils den Bundesdurchschnitt (unterster Balken) für die einzelnen Mindestlohnsätze. Auf den ersten Blick wird deutlich, dass die fünf ostdeutschen Länder die geringsten Anteile an „Hochverdienern“ aufweisen. Im Umkehrschluss heißt dies, dass ein flächendeckender Mindestlohn insbesondere für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Ostdeutschland Vorteile (im Sinne höherer Löhne) bringen würde. Es ist jedoch zu bedenken, dass bei potenziell eintretenden negativen Beschäftigungswirkungen tendenziell gerade die Länder betroffen wären, in denen die Arbeitslosigkeit bereits heute hoch ist.

Abbildung 8: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach errechneten Stundenlöhnen (brutto) und Bundesländern



eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Auf Basis der in diesem Kapitel zusammengefassten soziodemografischen Eigenschaften und Charakteristika werden im Folgenden die fiskalischen Effekte der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns berechnet.

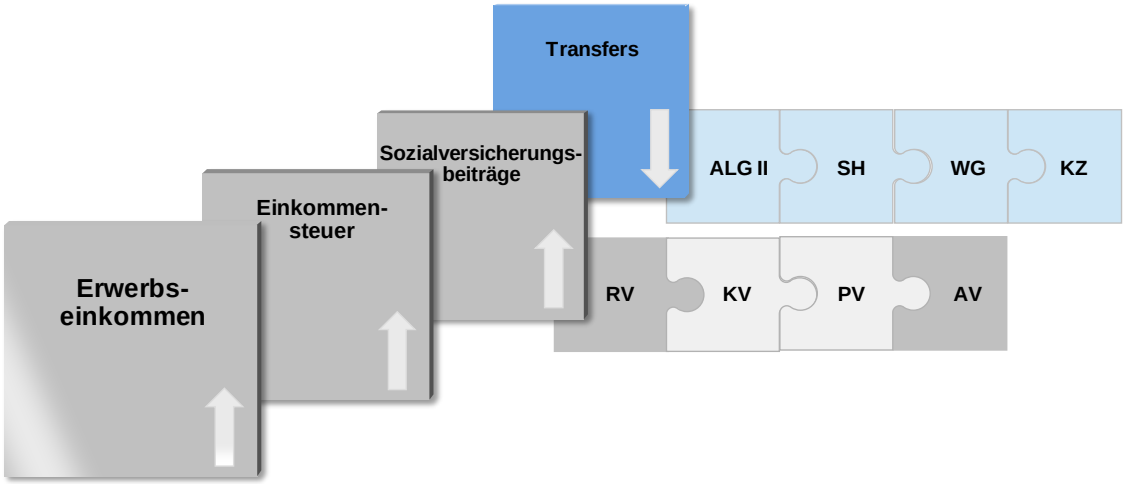
5 Fiskalische Wirkungen

In diesem Abschnitt werden die Effekte modelliert, die entstehen, wenn die Stundenlöhne der Personen, die mit ihrem aktuellen Lohn unter dem Mindestlohn liegen, auf das Niveau des Mindestlohns angehoben werden. Es wird unterstellt, dass kei-

ne negativen oder positiven Beschäftigungswirkungen entstehen.

Bei den Wirkungen wird nach zusätzlich geleisteten Transfers und zusätzlich empfangenen Transfers unterschieden. Die zusätzlichen geleisteten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind im Wesentlichen auf das höhere Erwerbseinkommen der Personen zurückzuführen. Die Sozialversicherungsbeiträge entstehen persönlich, während die zusätzliche Einkommensteuer von dem Haushaltskontext und den Einkommen der anderen Personen im Haushalt mit beeinflusst ist. Zu den empfangenen Sozialtransfers gehören insbesondere das Arbeitslosengeld II, die Sozialhilfe, das Wohngeld und der Kinderzuschlag.[19] Die empfangenen Sozialtransfers vermindern sich modellmäßig infolge der Einführung des Mindestlohns, da weniger Haushalte auf die staatliche Unterstützung angewiesen sind. Der rechnerische fiskalische Effekt ist die Summe aus Einnahmen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungszweige einerseits und entfallenden Sozialtransfers andererseits (Abbildung 9).

Abbildung 9: Schematische Darstellung der Berechnung des fiskalischen Effekts



Prognos (2011)

Die folgende Tabelle zeigt die sich ergebenden Effekte, sofern keine Beschäftigungseffekte auftreten. Auf den einzelnen Mindestlohnstufen werden die Erwerbseinkommen aller berücksichtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bislang weniger verdienen, auf exakt diesen Stundenlohn angehoben. In der Folge kommt es – in Abhängigkeit des Haushaltskontexts und der Familiensituation – zu entsprechenden Einkommen-

19 Grundsätzlich sind im Steuer-Transfer-Modell alle relevanten Zahlungsströme erfasst und abgebildet, d.h., auch kleinere, hier nicht explizit genannte Leistungen.

steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträgen. Gleichzeitig sinken ggf. die erhaltenen Transfers.

Wie aus Tabelle 2 zu entnehmen ist, steigen die Erwerbseinkommen der privaten Haushalte durch die Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro um ca. 14,5 Mrd. Euro an. Daraus resultieren zusätzliche Einkommensteuerzahlungen in Höhe von 2,7 Mrd. Euro, zusätzliche Sozialbeiträge in Höhe von 2,7 Mrd. Euro sowie reduzierte Zahlungen von staatlichen Transfers in Höhe von 1,7 Mrd. Euro. Insgesamt ergibt sich somit ein fiskalischer Effekt (ohne Beschäftigungswirkungen) von knapp 7,1 Mrd. Euro.

Tabelle 2: Fiskalische Effekte (ohne Beschäftigungswirkungen)

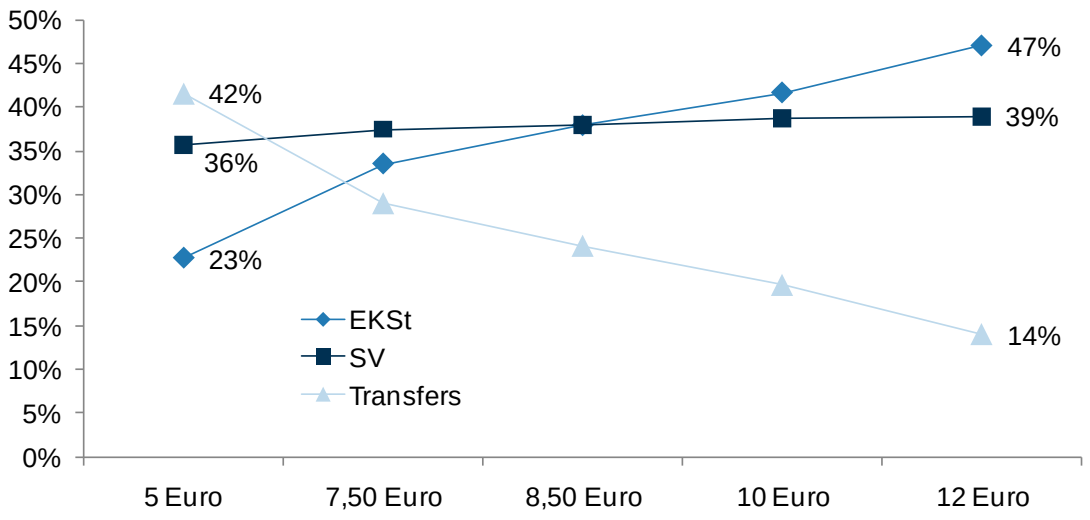
Effekt in Mio Euro auf…	5 Euro	7,50 Euro	8,50 Euro	10 Euro	12 Euro
Erwerbseinkommen	2.264	9.098	14.472	26.410	51.515
geleistete Einkommensteuer	291	1.547	2.673	5.308	11.467
geleistete Sozialbeiträge	458	1.731	2.682	4.934	9.505
… an die Rentenversicherung	244	918	1.397	2.584	5.005
… an die Krankenversicherung	157	598	951	1.737	3.316
… an die Pflegeversicherung	23	86	137	251	479
… an die Arbeitslosenversicherung	34	129	197	364	704
empfangene Sozialtransfers	-533	-1.341	-1.705	-2.509	-3.426
… Arbeitslosengeld II	-162	-712	-975	-1.397	-1.982
… Sozialhilfe	-188	-249	-268	-306	-352
… Wohngeld	-3	-20	-49	-98	-247
… Kinderzuschlag	-180	-361	-414	-707	-844
Fiskalischer Effekt	**1.282**	**4.620**	**7.059**	**12.752**	**24.397**

eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Mit zunehmendem Mindestlohnsatz steigt der fiskalische Effekt stetig an. Bei einem Mindestlohn von 5 Euro addieren sich die einzelnen Bestandteile auf gut 1,3 Mrd. Euro. Bei 12 Euro Mindestlohn beträgt der fiskalische Effekt 24,4 Mrd. Euro.

In der Zusammensetzung der auftretenden fiskalischen Effekte spiegelt sich die Funktionsweise des Steuer- und Sozialsystems wider. Während bei einem vergleichsweise niedrigen Mindestlohn von 5 Euro die geleisteten Sozialbeiträge (36 Prozent) und die ersparten Transfers (42 Prozent) den Gesamteffekt dominieren, sind es im Falle des 12-Euro-Mindestlohns die Einkommensteuern, die mit 47 Prozent den höchsten Anteil beitragen. Die Ersparnis für den Fiskus in Form von nicht mehr zu leistenden Sozialbeiträgen hat in diesem Fall nur noch einen Anteil von 14 Prozent (Abbildung 10).

Abbildung 10: Zusammensetzung der fiskalischen Effekte



Prognos (2011)

Nicht berücksichtigt sind hier potenzielle Zweitrundeneffekte, die aufgrund der steigenden Lohnsumme entstehen können. Dazu gehören z.B. zusätzliche Steuermehreinnahmen durch gesteigerten privaten Konsum. Diese Effekte sind Gegenstand des folgenden Kapitels.

6 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Zweitrundeneffekte

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der betrachteten gesetzlichen Mindestlöhne gliedern sich in zwei Teile. Quantifizieren lassen sich einerseits Preiswirkungen, die sich über den Kanal der gestiegenen Erwerbseinkommen für den privaten Verbrauch ergeben. Darüber hinaus können aus der Erhöhung und den Strukturveränderung des Konsums zusätzliche fiskalische Effekte sowie induzierte Beschäftigungseffekte resultieren. Dabei ist zu bedenken, dass sich die nachfolgenden Berechnungen weiterhin auf eine Situation beziehen, in der keine direkten Beschäftigungswirkungen modeliiert sind. Zudem bleiben die potenziellen Mehreinnahmen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen folgenlos.

Bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro steigen die Erwerbseinkommen nach den vorliegenden Berechnungen um 14,5 Mrd. Euro. Diese zusätzlichen Einkommen werden in den Wirtschaftskreislauf zurückgegeben. Dort schlagen sie annahmegemäß vollständig auf die Preise des privaten Verbrauchs durch. Diese Preiseffekte vermindern den Realeinkommensef-

fekt, führen aber nichtsdestotrotz zu einer Erhöhung der Realeinkommen der privaten Haushalte. Je nach Mindestlohnsatz fallen diese Effekte unterschiedlich stark aus. Die hier abgeschätzten Effekte ergeben sich auf Basis der aktuellen Zusammensetzung des BIP. Im Ergebnis zeigt sich, dass die gefundenen relativen Realeinkommenseffekte mit steigendem Mindestlohn abnehmen. Im Fall eines Mindestlohns von 8,50 Euro steigt der Preisindex des privaten Verbrauchs einmalig um 0,269 Prozentpunkte. Damit ist die Preissteigerung relativ klein, so dass die Einkommensverbesserung größtenteils (zu 79 Prozent) zu einer Zunahme der Realeinkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führt. Von den nominal 14,5 Mrd. verbleiben real ca. 11,4 Mrd. Euro. Dies entspricht rechnerisch einer Veränderung der Realeinkommen durch die Einführung des Mindestlohns von 1,15 Prozent (Tabelle 3).

Tabelle 3: Gesamtwirtschaftliche Effekte

		Mindestlohnsatz in Euro				
Merkmal		**5**	**7,5**	**8,5**	**10**	**12**
Erwerbseinkommen	Mio. Euro	2.264	9.098	14.472	26.410	51.515
Preis-Effekt (PV-Deflator)	**Prozentpunkte**	**0,042**	**0,169**	**0,269**	**0,490**	**0,956**
Realeinkommenswirkung	Mio. Euro	2.173	7.783	11.407	17.721	26.331
Anteil der Realwirkung an Gesamteffekt	Prozent	96,0	85,5	78,8	67,1	51,1
Bruttolöhne und Gehälter (VGR 2009)	Mrd. Euro	994,22	999,83	1.003,46	1.009,77	1.018,38
Veränderungsrate der Bruttolöhne und Gehälter	Prozent	0,22	0,78	1,15	1,79	2,65
Mengen-Effekt (Beschäftigung)	**Tsd.**	**-**	**6**	**78**	**219**	**544**

eigene Berechnungen auf Basis VGR (2009)

Den potenziellen Preiseffekten stehen Mengeneffekte gegenüber. Welcher Effekt dominiert hängt dabei maßgeblich von der konjunkturellen Situation ab. Insofern sind die dargestellten Effekte als Bandbreite möglicher Wirkungen zu verstehen. Die Beschäftigungswirkungen werden bei den vorliegenden Berechnungen durch ein verändertes Konsumvermögen und -verhalten der privaten Haushalte hervorgerufen.

Die veränderten Nominaleinkommen der privaten Haushalte bewirken ihrerseits Verschiebungen in der Konsumstruktur und im Konsumverhalten, welche sich in fiskalischen Zweitrundeneffekten niederschlagen. Die entsprechenden Effekte wurden auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 hergeleitet. Die Einführung eines Mindestlohns bewirkt eine Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens und eine Verschiebung der Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen in Richtung auf höhere Einkommen. Beides bewirkt Veränderungen im Sparverhalten und in der Konsumstruktur der Haushalte, d.h., in der Zusammensetzung der gekauften Konsumgüter. Ursache dafür ist der Umstand, dass sich das „Konsumprofil“ der Haus-

halte je nach Höhe des Haushaltsnettoeinkommens unterscheidet. Tabelle 4 verdeutlicht zunächst, wie sich die Konsumausgaben und das Sparen der Haushalte in den Einkommensklassen der Haushaltsnettoeinkommen für das Jahr 2008 darstellen.

Tabelle 4: Konsumausgaben und Sparen der privaten Haushalte (Mio. Euro pro Jahr) nach Größenklassen des Haushaltsnettoeinkommens

	Größenklasse der Haushaltsnettoeinkommen in Euro pro Monat								
Gegenstand der Nachweisung	bis unter 900	900 - 1300	1300 - 1500	1500 - 2000	2000 - 2600	2600 - 3600	3600 - 5000	5000 und mehr	**Zusammen**
Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen	28.623	60.871	38.650	124.107	158.149	254.817	295.839	441.127	**1.402.184**
Private Konsumausgaben	34.727	60.546	36.168	111.076	136.800	202.792	214.780	263.747	**1.060.636**
Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	6.434	10.560	5.919	17.560	20.466	30.055	29.708	31.102	**151.805**
Bekleidung und Schuhe	1.237	2.329	1.527	4.878	5.983	9.311	10.546	14.126	**49.937**
Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung	15.879	24.858	14.074	40.347	46.507	65.828	66.722	71.683	**345.898**
Innenausstattungen, Haushaltsgeräte und -gegenstände	1.114	2.329	1.446	4.599	6.663	9.882	10.615	16.480	**53.128**
Gesundheitspflege	990	1.841	1.146	3.693	4.827	7.595	8.754	15.551	**44.398**
Verkehr	2.145	5.578	3.410	13.728	19.650	30.464	35.153	44.422	**154.549**
Nachrichtenübermittlung	1.567	2.545	1.418	3.972	4.283	5.799	5.445	5.762	**30.792**
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	2.763	5.578	3.846	11.916	15.298	23.440	25.021	32.837	**120.699**
Bildungswesen	289	379	218	627	1.020	1.715	2.206	3.284	**9.738**
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	1.031	2.058	1.446	4.878	6.391	10.046	11.166	16.171	**53.186**
Andere Waren und Dienstleistungen	1.279	2.491	1.718	4.878	5.711	8.657	9.443	12.329	**46.507**
Übrige Ausgaben 1)	289	2.870	2.700	10.731	18.222	32.832	45.010	80.357	**193.012**
Ersparnis 2)	-6.393	-2.545	-218	2.300	3.128	19.193	36.049	97.023	**148.536**

(1) Sonstige Steuern, freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, Versicherungsbeiträge, sonstige Übertragungen und Ausgaben, Zinsen für Kredite sowie statistische Differenz.
(2) Ersparnis = Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen - Private Konsumausgaben - Übrige Ausgaben

eigene Berechnungen auf Basis EVS (2008)

Nachstehende Tabelle 5 zeigt ergänzend die prozentuale Zusammensetzung der ausgabefähigen Einkommen auf Konsumausgaben, übrige Ausgaben und Ersparnis sowie die Zusammensetzung der Konsumausgaben im Verhältnis zu den ausgabefähigen Einkommen in Prozent. In dieser Darstellung werden die von der Höhe des Nettoeinkommens beeinflussten unterschiedlichen Verbrauchsgewohnheiten der Haushalte deutlich.

Tabelle 5: Konsumausgaben und Sparen der privaten Haushalte (in Prozent) nach Größenklassen des Haushaltsnettoeinkommens

Gegenstand der Nachweisung	Größenklasse der Haushaltsnettoeinkommen in Euro pro Monat								
	bis unter 900	900 - 1300	1300 - 1500	1500 - 2000	2000 - 2600	2600 - 3600	3600 - 5000	5000 und mehr	Zusammen
Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	**100,0**
Private Konsumausgaben	121,3	99,5	93,6	89,5	86,5	79,6	72,6	59,8	**75,6**
Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	22,5	17,3	15,3	14,1	12,9	11,8	10,0	7,1	**10,8**
Bekleidung und Schuhe	4,3	3,8	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6	3,2	**3,6**
Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung	55,5	40,8	36,4	32,5	29,4	25,8	22,6	16,3	**24,7**
Innenausstattungen, Haushaltsgeräte und -gegenstände	3,9	3,8	3,7	3,7	4,2	3,9	3,6	3,7	**3,8**
Gesundheitspflege	3,5	3,0	3,0	3,0	3,1	3,0	3,0	3,5	**3,2**
Verkehr	7,5	9,2	8,8	11,1	12,4	12,0	11,9	10,1	**11,0**
Nachrichtenübermittlung	5,5	4,2	3,7	3,2	2,7	2,3	1,8	1,3	**2,2**
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	9,7	9,2	10,0	9,6	9,7	9,2	8,5	7,4	**8,6**
Bildungswesen	1,0	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	**0,7**
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	3,6	3,4	3,7	3,9	4,0	3,9	3,8	3,7	**3,8**
Andere Waren und Dienstleistungen	4,5	4,1	4,4	3,9	3,6	3,4	3,2	2,8	**3,3**
Übrige Ausgaben 1)	1,0	4,7	7,0	8,6	11,5	12,9	15,2	18,2	**13,8**
Ersparnis 2)	-22,3	-4,2	-0,6	1,9	2,0	7,5	12,2	22,0	**10,6**

(1) Sonstige Steuern, freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, Versicherungsbeiträge, sonstige Übertragungen und Ausgaben, Zinsen für Kredite sowie statistische Differenz.
(2) Ersparnis = Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen- Private Konsumausgaben - Übrige Ausgaben

eigene Berechnungen auf Basis EVS (2008)

Typischerweise ist die Sparquote „ärmerer“ Haushalte deutlich niedriger (oder faktisch sogar negativ) als im Durchschnitt oder bei den wohlhabenden Haushalten. Unterschiede in den Konsumstrukturen zeigen sich auch am Anteil für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren. Sie sind bei Haushalten mit niedrigem Haushaltsnettoeinkommen höher als im Durchschnitt und vermindern sich mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen. Gegenläufig sind die Ausgaben für Mobilität (Verkehr), die mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen anteilig zunehmen. Deutliche Strukturunterschiede finden sich auch bei den Ausgaben für das Wohnen mit überdurchschnittlich hohen Anteilen bei Haushalten mit geringerem Einkommen.

Die steigenden Löhne haben auch Auswirkungen auf die Einkommensverteilung (Haushaltsnettoeinkommen). Die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne führt je nach Lohnsatz zu einer Verschiebung von Haushalten in höhere Einkommensklassen (Tabelle 6). Die negativen Werte geben an, dass in der entsprechenden Einkommensklasse durch der Einführung des jeweiligen Mindestlohns weniger Haushalte zu finden sind als im Status quo. Umgekehrt bedeuten positive Werte, eine Zunahme der Besetzungsstärke der entsprechenden Einkommensklasse. Vereinfacht ausgedrückt zeigt die Tabelle, dass die Mindestlöhne ceteris paribus zu einer Verbesserung der Nettohaushaltseinkommen und damit tendenziell zu einem Aufstieg der betrof-

fenen Haushalte führen. Dabei ist zu beachten, dass ein solcher Aufstieg nur sichtbar wird, wenn der Einkommenszuwachs hinreichend groß ist, um die jeweiligen Klassengrenzen zu überschreiten.

Tabelle 6: Veränderung der Verteilung der Nettohaushaltseinkommen

Größenklasse des Nettoeinkommens	Veränderung der Anzahl der Haushalte bei einem Mindestlohn von				
	5 Euro	7,50 Euro	8,50 Euro	10 Euro	12 Euro
bis unter 900	*-10.456*	*-49.198*	*-72.536*	*-92.287*	*-179.754*
900 – 1.300	*-695*	*-7.129*	*-29.953*	*-103.539*	*-529.000*
1.300 – 1.500	**8.831**	*-14.798*	*-2.638*	*-41.358*	**187.481**
1.500 – 2.000	*-6.312*	**7.819**	*-56.689*	*-53.428*	**8.271**
2.000 – 2.600	*-7.735*	*-61.759*	*-36.127*	*-131.480*	*-200.629*
2.600 – 3.600	*-8.489*	**77.073**	**106.303**	**235.431**	**314.846**
3.600 – 5.000	**22.860**	**20.639**	**48.326**	**127.620**	**266.030**
5.000 und mehr	**1.997**	**27.354**	**43.313**	**59.042**	**132.755**

eigene Berechnungen auf Basis SOEP (2009)

Aus der Kombination von veränderten Haushaltseinkommen und Konsumstrukturen ergeben sich die veränderten Ausgaben der Haushalte im Aggregat. Tabelle 7 zeigt, dass den privaten Haushalten bei einem Mindestlohnsatz von 8,50 Euro knapp 6,9 Mrd. Euro mehr ausgabefähige Einnahmen und Einkommen zur Verfügung. Davon fließen 1,5 Mrd. Euro in die Ersparnis, 1,3 Mrd. in „Übrige Ausgaben“ wie etwa freiwillige Versicherungsbeiträge oder Zinsen für Kredite und gut 4 Mrd. in den Konsum.

Tabelle 7: Veränderung der Ausgaben der privaten Haushalte

Gegenstand der Nachweisung	Mindestlohn von … Euro				
	5 Euro	7,50 Euro	8,50 Euro	10 Euro	12 Euro
Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen	**733**	**3.971**	**6.897**	**12.752**	**25.965**
Private Konsumausgaben	422	2.296	4.054	7.627	15.494
Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	48	265	466	896	1.780
Bekleidung und Schuhe	24	128	224	420	866
Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung	106	554	984	1.876	3.806
Innenausstattungen, Haushaltsgeräte und -gegenstände	24	142	254	460	931
Gesundheitspflege	22	128	221	399	818
Verkehr	83	449	799	1.513	3.019
Nachrichtenübermittlung	7	39	67	125	259
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	55	305	538	1.005	2.082
Bildungswesen	6	28	51	96	189
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	26	149	261	486	1.002
Andere Waren und Dienstleistungen	21	108	189	350	742
Übrige Ausgaben 1)	142	749	1.316	2.410	4.911
Ersparnis 2)	169	927	1.527	2.715	5.559

(1) Sonstige Steuern, freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, Versicherungsbeiträge, sonstige Übertragungen und Ausgaben, Zinsen für Kredite sowie statistische Differenz.
(2) Ersparnis = Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen - Private Konsumausgaben - Übrige Ausgaben

eigene Berechnungen auf Basis EVS (2008)

Diese Veränderungen der Ausgaben der privaten Haushalte ziehen zusätzliche fiskalische Effekte in Form von steigenden Verbrauchsteuern nach sich, da es zu einer erhöhten Nachfrage nach Konsumgütern kommt. Sie induzieren damit zusätzliche Beschäftigung. Zur Berechnung dieser Zweitrundeneffekte, wurden die Mehrausgaben unter Verwendung von Input-Output-Tabellen und Konsumverflechtungsmatrizen[20] in die einzelnen Gütergruppen zerlegt, um die jeweiligen Steueranteile zu bestimmen. Genauer gesagt werden die nach der Systematik der Einnahmen und der Ausgaben der privaten Haushalte (SEA) gegliederten Ergebnisse der EVS 2008 anhand einer Konsumverflechtungstabelle in die Gütergliederung der Input-Output-Tabelle umgesetzt. In Verbindung mit den in der Input-Output-Tabelle angegebenen „Gehalt“ an indirekten Steuern am Aufkommen zu Anschaffungspreisen[21] werden daraus Ergebnisse zur Auswirkung der erhöhten Konsumausgaben auf das Aufkommen an indirekten Steuern abgeleitet. Sie betragen in der Summe für alle Gütersteuern bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro und dem davon ausgehenden erhöhten Konsum knapp 700 Mio. Euro (Tabelle 8).

20 Vgl. Statistisches Bundesamt (2006): Fachserie 18 Reihe 2: Input-Output-Tabelle 2006, Tabelle 3.2: „Konsumverflechtungstabelle zu Anschaffungspreisen“.
21 Ebenda, Tabelle 4.1, Spalte BP „Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen“.

Tabelle 8: Struktur der indirekten Steuern (2008) und abgeleiteter fiskalischer Effekt aufgrund des veränderten privaten Konsums

Gegenstand der Nachweisung	Aufkommen 2008 Mrd. Euro	%
Indirekte Steuern	**236,07**	**100,00**
Mehrwertsteuer	172,48	73,06
Verbrauchsteuern	63,59	26,94
Mineralölsteuer/Energiesteuer	*39,42*	*16,70*
Stromsteuer	*6,26*	*2,65*
Tabaksteuer	*13,59*	*5,76*
Branntweinabgaben	*2,12*	*0,90*
Schaumweinsteuer	*0,45*	*0,19*
Biersteuer	*0,74*	*0,31*
Kaffesteuer	*1,01*	*0,43*

Abgeleiteter fiskalischer Effekt in Mio. Euro pro Jahr durch gestiegene Verbrauchsteuern bei einem Mindestlohn von …				
5 Euro	7,50 Euro	8,50 Euro	10 Euro	12 Euro
41	289	686	1.499	3.280

eigene Berechnungen auf Basis EVS (2008)

Von den erhöhten Steuereinnahmen entfallen gemäß der bisherigen Zusammensetzung der indirekten Steuern etwa drei Viertel auf ein erhöhtes Mehrwertsteueraufkommen, etwa ein Sechstel auf die Mineralölsteuer und knapp 6 Prozent auf die Tabaksteuer.

Die gefundenen Zweitrundeneffekte resultieren nicht nur in Steuermehreinnahmen. Rechnerisch können die mindestlohninduzierten Einkommenszuwächse ihrerseits Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Bei Anwendung der zuvor geschilderten Rechenschritte ergeben sich positive Beschäftigungseffekte in Höhe von bis zu 544.000 Personen. Im Fall des Mindestlohns von 8,50 Euro können 78.000 zusätzliche Arbeitsplätze erwartet werden (Tabelle 3).

Diese konsuminduzierte Zunahme der Beschäftigung fällt geringer aus als beispielsweise in der Studie von Bartsch (2009). Auch bei dieser Einschätzung ist zu beachten, dass die Analyse der Beschäftigung äußerst sensitiv auf die getroffenen Annahmen reagiert.[22]

Zu beachten ist, dass die genannten positiven Beschäftigungswirkungen nicht direkt mit potenziellen negativen Wirkungen zu saldieren sind. In der Realität können sich beide Wirkungsrichtungen überlagern. So gibt es auf der einen Seite je nach Lohn-

22 Grundsätzlich sei nochmals darauf hingewiesen, dass die Simulation von Beschäftigungswirkungen nicht Kern des vorliegenden Kurzgutachtens ist. Insofern sollen die hier gezeigten Ergebnisse zunächst einen Eindruck vermitteln und Potenziale aufzeigen.

satz eine maßgebliche von Personen, die von den höheren (Mindest-)Löhnen profitieren. Auf der anderen Seite könnten gleichzeitig durch den Mindestlohn Arbeitsplätze gefährdet werden. In einem solchen Fall würden die positiven Zweitrundeneffekte für die Begünstigten des Mindestlohns weiter bestehen, sie entfielen jedoch für arbeitslos gewordene Personen. Da Beschäftigungseffekte nicht im Fokus der Untersuchung stehen, ist das Zusammenspiel beider Effekte nicht simuliert. Tendenziell werden die positiven Zweitrundeneffekte überschätzt. Letztlich bleibt der Beschäftigungseffekt unbestimmt. Die Ergebnisse verdeutlichen allerdings, dass mit einer Einführung von Mindestlöhnen erhebliche Chancen verbunden sind. Dies gilt sowohl im Sinne einer Einkommensverbesserung auf individueller Ebene als auch gesamtwirtschaftlich im Sinne steigender fiskalischer Einnahmen.

7 Fazit und Ausblick

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die fiskalischen Effekte einer Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen zu quantifizieren. Unter der Annahme, dass von der Einführung eines Mindestlohns keine Beschäftigungseffekte ausgehen, wurden fiskalische Mehreinnahmen zwischen ca. 1,3 Mrd. Euro (Mindestlohnsatz: 5 Euro) und 24,4 Mrd. Euro (Mindestlohnsatz: 12 Euro) gefunden. Diese ergeben sich im Wesentlichen aus zusätzlichen Steuereinnahmen, höheren Sozialbeiträgen (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) und ersparten Sozialtransfers (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und Wohngeld). Im Fall eines Mindestlohns von 8,50 Euro belaufen sich die fiskalischen Effekte auf gut 7 Mrd. Euro.

Neben den Erstrundeneffekten beinhaltet die Untersuchung schematische Berechnungen von gesamtwirtschaftlichen Zweitrundeneffekten, vorrangig Preiseffekten. Daraus abgeleitet werden Veränderungen im Konsumverhalten der privaten Haushalte und zusätzliche Verbrauchsteuereinnahmen quantifiziert.

Grundsätzlich kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass mit der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns erhebliche fiskalische Effekte verbunden sind. Bei positiven oder neutralen Beschäftigungseffekten wäre die Einführung somit fiskalisch sinnvoll und gewinnbringend. Begünstigt durch die Einführung von Mindestlöhnen sind im Fall von 8,50 Euro insgesamt 5 Mio. Menschen. Dieser Personenkreis erzielt derzeit rechnerisch einen Bruttostundenlohn unterhalb dieses Lohnsatzes. Die Auswertungen zeigen, dass insbesondere Frauen, Alleinerziehende und Niedrigqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

überproportional profitieren würden. Desweiteren gehören vor allem Arbeiter (deutlich mehr als Angestellte) zu den Begünstigten sowie Erwerbstätige, die keiner Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Regional macht die SOEP-basierte Untersuchung deutlich, dass in den ostdeutschen Ländern überproportional viele Menschen mit geringen Löhnen auskommen müssen. Dort ist der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Bruttostundenlöhnen unterhalb von 8,50 Euro durchgehend größer als in Westdeutschland.

Zu bedenken ist, dass der Vorteil von Mindestlöhnen geschmälert wird, falls negative Beschäftigungswirkungen induziert würden. Ob und wenn ja in welcher Höhe negative Effekte zu erwarten sind, ist offen. Die empirische Forschung liefert hier kein einheitliches Bild. Allein das Auftreten negativer Effekte würde allerdings noch nicht bedeuten, dass unter dem Strich ein Verlust für den Fiskus verbleibt. Zumindest rechnerisch ist auf allen Mindestlohnstufen ein Beschäftigungsverlust in gewissem Umfang hinnehmbar. Die gesamtwirtschaftlichen Zweitrundeneffekte können diesen Spielraum tendenziell erhöhen.