

Mindestlohn ohne Nebenwirkungen?

Andreas Knabe, Ronnie Schöb, Marcel Thum und Michael Weber*

Der flächendeckende Mindestlohn in Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte. Die Beschäftigung hat zugenommen, Jobverluste sind nicht eingetreten und die Kaufkraft der Niedriglohnbezieher wurde gesteigert. Dieses Bild wurde landauf landab in den Medien und in der Politik zum ersten Jahrestag des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland gezeichnet. Ist dieses Bild aber akkurat? Unstrittig ist, dass die Beschäftigung in Deutschland im letzten Jahr zugenommen hat. Im Laufe des Jahres 2015 stieg die Erwerbstätigenzahl um etwa 300.000 von 42,7 Mill. auf 43,0 Mill. [vgl. AK ETR (2016)]. Auch die Reallöhne haben im Laufe des Jahres 2015 mit 2,4 % ordentlich zugelegt [vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2016)].

Diese positiven Zahlen können aber nicht als Beleg für die positive Wirkung des Mindestlohns herangezogen werden. Vielmehr überlagert die aktuell gute konjunkturelle Lage in Deutschland die möglichen negativen Konsequenzen des Mindestlohns für die Beschäftigung. Denn der relevante Vergleich ist nicht, ob die Einkommen oder die Beschäftigung von 2014 auf 2015 gesunken oder gestiegen sind. Die relevante Frage ist vielmehr, wie sich der Arbeitsmarkt langfristig mit und ohne Mindestlohn entwickelt hätte. Auf diese langfristige Perspektive, bei der alle anderen Einflussfaktoren bis auf die Arbeitsmarktregulierung konstant gehalten werden, bezogen sich die warnenden Stimmen vieler Ökonomen. Auch wir hatten im Jahr 2014 vor den langfristig negativen Folgen des Mindestlohns gewarnt und – im Vergleich zum Trend – eine Einbuße von 400.000 bis 900.000 Beschäftigungsverhältnissen prognostiziert, wobei nach unseren langfristigen Berechnungen diese Arbeitsplatzverluste zum größten Teil bei untypischen Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs, Rentner, Studenten) auftreten würden [vgl. KNABE et al. (2014)].

Denn in der Analyse der Mindestlohneffekte darf nicht übersehen werden, dass der Mindestlohn ohnehin nur eine sehr spezielle Gruppe der Einkommensbezieher überhaupt direkt betrifft, nämlich diejenigen, die ohne Mindestlohn unter 8,50 € verdient hätten. So niedrige Stundensätze gibt es unter den Vollzeitbeschäftigten in der Industrie kaum. Beschäftigte mit Löhnen unter 8,50 € findet man

eher in kleinen Betrieben, in ländlichen Regionen, in Ostdeutschland, im Dienstleistungsbereich – und da eben primär in Minijobs [vgl. BELLMANN et al. (2015), BRENKE und MÜLLER (2013)]. Man konnte also 2014 schon vorher sagen, dass der Mindestlohn die Beschäftigung in großen westdeutschen Industriebetrieben kaum beeinflussen würde. Wer sich dagegen mit einem Minijob in der ostdeutschen Provinz etwas hinzu verdienen wollte, musste sehr häufig mit Löhnen weit unter 8,50 € vorlieb nehmen. Aber auch die Risikogruppen umfassen in Deutschland immerhin 5 Mill. Menschen. Rund 84 % Prozent aller Minijobs in Ostdeutschland waren Ende 2014 mit weniger als 8,50 € entlohnt. Diese Risikogruppen muss man im Auge haben, um die Beschäftigungswirkung des Mindestlohns zu verstehen [vgl. KNABE et al. (2014)].

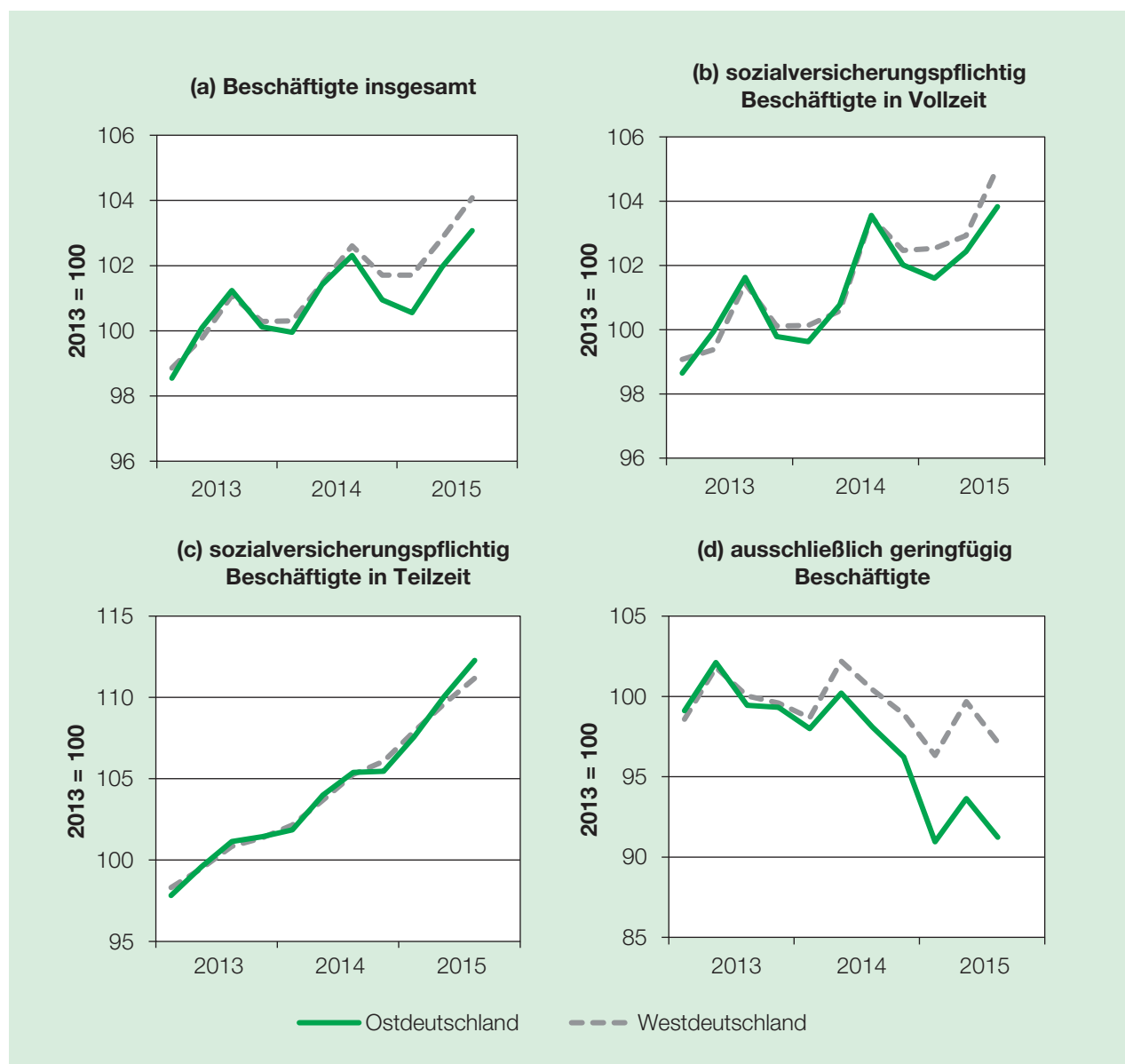
Wie in den einschlägigen Studien vorhergesagt, ist bei den Minijobs ein deutlicher Einbruch zu sehen. Bereits Mitte 2014, also bei Beschlussfassung zum Mindestlohngesetz aber vor der Einführung, begann der Rückgang in der Minijob-Beschäftigung. Von Juni 2014 bis Juni 2015 – also um die Zeit der Einführung des Mindestlohns herum – sind in Deutschland insgesamt gut 184.000 der ursprünglich 5 Mill. Minijobs für ausschließlich geringfügig Beschäftigte weggefallen [vgl. STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2016a)]. Und wie zu erwarten, ist dieser Einbruch in Ostdeutschland, wo das Lohnniveau generell niedriger ist, besonders stark ausgefallen. Während der Rückgang der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigung in Westdeutschland 3,1 % betrug, war der Rückgang in Ostdeutschland mit 6,9 % mehr als doppelt so stark (vgl. auch Abb. 1(d)). Nun kann man argumentieren, dass Minijobs ohnehin nicht der beste Weg in den Arbeitsmarkt sind. Wenn der Gesetzgeber aber der Ansicht ist, dass das Minijob-System reformbedürftig ist, sollte er hier Reformen durchführen, statt die mit den Minijobs verbundene Beschäftigung durch die Hintertür der Mindestlohngesetzgebung zu vernichten. Denn schließlich stehen auch hinter diesen Minijobs Menschen, die sich mit ihrem Minijob etwas hinzu verdienen und sich durch die Minijobs in den Arbeitsmarkt integriert fühlen. Nur ein Teil der weggefallenen Minijobs wurde in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt [vgl. vom BERGE et al. (2016)].

Insgesamt liefert der Blick auf die Erwerbstätigenzahlen ein etwas ernüchterndes Bild. Während die Erwerbstätigkeit in den westlichen Bundesländern von 2014 auf 2015 um 0,9 % gewachsen ist, nahm sie in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) nur um 0,2 % zu und in den ostdeutschen Flächenländern (ohne Berlin), die vom Mindest-

* Andreas Knabe ist Professor an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Ronnie Schöb ist Professor an der Freien Universität Berlin. Marcel Thum ist Geschäftsführer und Michael Weber ist Doktorand der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Dieser Artikel ist in leicht gekürzter Fassung unter dem Titel „Mindestlohn, nur positiv?“ zuerst in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr.72 vom 26. März 2016, S. 24 erschienen

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigung in Ostdeutschland und Westdeutschland nach Beschäftigtengruppen



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016b), Berechnungen des ifo Instituts.

lohn viel stärker betroffen waren, sogar um 0,3% ab [vgl. AK ETR (2016)]. Hätte der Mindestlohn lediglich zu einer Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (oder in selbstständige Tätigkeit) geführt, sollte sich kein Unterschied zwischen Ost und West beobachten lassen. Stattdessen ist, wie Abbildung 1(a) verdeutlicht, die Beschäftigungsdynamik in Ostdeutschland seit der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes durch den Deutschen Bundestag deutlich hinter jene Westdeutschlands zurückgefallen. Nur bei der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung konnte Ostdeutschland mit Westdeutschland Schritt halten (vgl. Abb. 1(c)). Dies dürfte zum Teil an der vom Gesetzgeber beabsich-

tigten Umwandlung von geringfügigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse liegen, zum Teil aber auch an einer mindestlohnbedingten Verkürzung der Arbeitszeit von ehemals Vollzeitbeschäftigten. Dies legen zumindest die nachlassende Dynamik bei Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen in Ostdeutschland (vgl. Abb. 1(b)) sowie neueste Befragungsergebnisse nahe [vgl. auch SCHUBERT und WEBER (2016)]. Die Tatsache, dass sich der Beschäftigungsaufbau insgesamt in Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland verlangsamt hat, könnte ein erstes Anzeichen für die Bremswirkung des Mindestlohns sein. Natürlich könnten auch andere Faktoren, wie zum Beispiel die demographische Entwicklung, den Ost-West-

Unterschied erklären. Allerdings unterlagen auch die Vorjahre denselben demographischen Trends mit abnehmender Erwerbsbevölkerung im Osten und leicht zunehmender Erwerbsbevölkerung im Westen. Dennoch stieg früher die Erwerbstätigkeit im Osten noch leicht an (z. B. um 0,1 % von 2013 auf 2014) und die Beschäftigung entwickelte sich in beiden Landesteilen mit gleicher Dynamik.

Einige Kommentatoren, insbesondere aus dem Gewerkschaftslager, führen demgegenüber an, dass der Mindestlohn zur guten Dynamik der Konjunktur im Jahr 2015 beigetragen habe. Der Mindestlohn, so das Argument, habe die Kaufkraft der unteren Einkommensgruppen gestärkt und so der Konjunktur einen zusätzlichen Impuls verliehen. Dieses keynesianische Argument ist interessant, im Falle des deutschen Mindestlohns aber fehl am Platze. Zwar dürfte der Mindestlohn die Lohnsumme der Arbeitnehmer erhöht haben. Dies ist aber nicht gleichbedeutend mit einer Erhöhung der verfügbaren Einkommen. Diesem Einkommenszuwachs muss man die Einkommenseinbußen bei den betroffenen Betrieben gegenüberstellen. Da es sich hierbei im Wesentlichen um kleine Betriebe handelt, ist davon auszugehen, dass diese Entzugseffekte im gleichen Umfang die Kaufkraft schwächen, wie die Lohnsteigerungen die Kaufkraft erhöhen. Hinzu kommt ein weiterer Effekt. Viele der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer waren (und sind) auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen. Der Mindestlohn erhöht zwar das Bruttoarbeitseinkommen, senkt aber fast im selben Umfang die Sozialtransfers. Netto haben diese Haushalte gar nicht viel mehr in der Tasche und können daher auch keinen positiven Konjunkturimpuls auslösen.

Die Entwicklung bei den Minijobs und die Überschlagsrechnungen zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung legen nahe, dass der Mindestlohn keineswegs ohne Folgen für die Beschäftigung blieb. Andere Nebenwirkungen, wie der rapide Preisanstieg in einigen Sektoren und die geringere Verfügbarkeit bestimmter Dienstleistungen (Taxis, Öffnungszeiten von Bäckereien in ländlichen Gebieten usw.), sind unstrittig [für Sachsen vgl. STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2015)], waren aber von der Bundesregierung von Anfang an als notwendige Begleiterscheinungen des Mindestlohns akzeptiert worden. Um die Auswirkungen des Mindestlohns einigermaßen solide in den Arbeitsmarktzahlen identifizieren zu können, muss man wohl erst einige Jahre ins Land gehen lassen. Aus vergangenen Arbeitsmarktreformen wissen wir, dass Anpassungen, die der Gesetzgeber vornimmt, typischerweise erst mit einer Verzögerung von mehreren Jahren am Arbeitsmarkt spürbar werden.

Die wahren Herausforderungen des Mindestlohns für den deutschen Arbeitsmarkt zeigen sich erst in Krisenzeiten. In konjunkturell guten Lagen wie im letzten Jahr mag der Beschäftigungsaufbau durch den Mindestlohn etwas

langsamer erfolgen. Auch ist für viele Menschen der Verlust der Minijobs bedauerlich, reißt er sie doch aus dem Arbeitsleben heraus. Wirklich problematisch für breitere Schichten wird der Mindestlohn jedoch, wenn der Arbeitsmarkt dringende Anpassungen bei den Arbeitskosten erforderlich macht.

Dies kann beim nächsten massiven Konjunkturerinbruch vonnöten sein. Aber auch Schocks auf der Angebotsseite, wie wir sie gerade durch den Zustrom von Flüchtlingen erleben, können eine solche Herausforderung darstellen. Ein Großteil der Flüchtlinge aus dem Nahen Osten ist für den deutschen Arbeitsmarkt de facto nicht hinreichend qualifiziert. Viele von ihnen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Und selbst wenn sie eine vorweisen können, ist diese unter Umständen nicht äquivalent mit einer deutschen Ausbildung im selben Beruf. Internationale Vergleiche zu den in der Schule erworbenen Kompetenzen zeigen große Unterschiede zwischen den europäischen Industrieländern und den Ländern des Mittleren und Nahen Ostens [vgl. z.B. BATTISTI und FELBERMAYR 2015, HANUSHEK und WÖBMANN 2015]. Das Problem wird durch die Sprachbarrieren weiter verschärft. Um eine große Zahl der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren, wird es daher nicht genügen, für einige Monate den Arbeitgebern einen Zuschuss anzubieten oder die Vermittlungsanstrengungen bei der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT zu intensivieren. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes angesichts eines solchen Angebotsschocks lässt sich nur ausreichend erhöhen, wenn Unternehmen die Möglichkeit haben, neue Beschäftigte – egal welcher Nationalität – zu Arbeitskosten einzustellen, die der geringen Produktivität angemessen sind.

Damit niedrige Arbeitskosten nicht zugleich die ohnehin niedrigen verfügbaren Einkommen der einheimischen Arbeitnehmer drücken, wird der Sozialstaat nicht umhin kommen, in die Bresche zu springen und die Beschäftigung so zu bezuschussen, dass bei gleichbleibenden Nettoeinkommen die Arbeitskosten abgesenkt werden können. Wenn der gegenwärtige Mindestlohn beibehalten werden soll, müssten dafür die Arbeitgeber bezuschusst werden; wenn der Mindestlohn abgesenkt würde, könnten die Zuschüsse an die Arbeitnehmer gezahlt werden. Das wird fiskalisch teuer (und die Subvention der Arbeitgeber noch teurer als die der Arbeitnehmer), ist aber immer noch besser als die Alternative, die meisten der aktuellen Zuwanderer für viele Jahre vom Arbeitsmarkt auszuschließen. Deutschland droht dann die Gefahr, dass sich neue Sozialhilfekarrieren entwickeln und auch in Deutschland Banlieues mit chancenlosen Jugendlichen entstehen. Diese Effekte des Mindestlohns werden allerdings erst in 10 bis 20 Jahren allmählich sichtbar werden – dafür mit besonders fatalen Konsequenzen.

Literatur

- AK ETR – ARBEITSKREIS ERWERBSTÄTIGENRECHNUNG DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2016): Erwerbstätige (am Arbeitsort) in Deutschland 1991 bis 2015 nach Ländern, Berechnungsstand Februar 2016.
- BATTISTI, M. und G. FELBERMAYR (2015): Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, ifo Schnelldienst 68 (20), S. 39–47.
- BELLMANN, L.; BOSSLER, M.; GERNER, H.-D. und O. HÜBLER (2015): Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben, IAB-Kurzbericht 6/2015.
- BRENKE, K. und K.-U. MÜLLER (2013): Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, DIW Wochenbericht 39/2013, S. 3–17.
- HANUSHEK, E. A. und L. WÖBMAN (2015): Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- KNABE, A.; SCHÖB, R. und M. THUM (2014): Der flächendeckende Mindestlohn, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15 (2), S. 133–157.
- SCHUBERT, A. und M. WEBER (2016): Der flächendeckende Mindestlohn in Sachsen: Hohe Reichweite, vielfältige Reaktionen der Betriebe, ifo Dresden berichtet 23 (3), S. 5–11.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2016a): Beschäftigungsstatistik, Beschäftigung nach Ländern in wirtschaftsfachlicher Gliederung (WZ 2008), Datenstand März 2016, Nürnberg.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2016b): Beschäftigungsstatistik, Zeitreihe über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt und Auszubildende sowie geringfügig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, Datenstand März 2016, Nürnberg.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2016): Reallohnindex und Nominallohnindex, 4. Vierteljahr 2015, Wiesbaden.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2015): Wirtschaft im Freistaat Sachsen. Ergebnisse der amtlichen Statistik 2014, Statistischer Bericht Z12–j/14, Kamenz.
- VOM BERGE, P.; KAIMER, S.; COPESTAKE, S.; EBERLE, J.; KLOSTERHUBER, W.; KRÜGER, J.; TRENKLE, S. und V. ZAKROCKI (2016): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1), IAB-Forschungsbericht 1/2016, Nürnberg.