

## Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnsektors

Joachim Ragnitz und Marcel Thum\*

Die mögliche Einführung von Mindestlöhnen führt gegenwärtig zu heftigen Kontroversen über die ökonomischen Auswirkungen eines solchen Eingriffs. Die einen befürchten den Wegfall des kompletten Niedriglohnbereichs. Die anderen sehen darin Chancen zu Lohnerhöhungen ohne nennenswerte Konsequenzen. Dieser Beitrag versucht abzuschätzen, wie groß der vom Mindestlohn betroffene Personenkreis überhaupt ist und wie stark die Arbeitsplatzverluste ausfallen könnten.

Der Anteil der Personen, die unter eine potenzielle Mindestlohnregelung fallen, wurde anhand der Einzeldaten der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich ermittelt [STATISTISCHES BUNDESAMT (2007)]. Diese Statistik liegt aktuell zwar nur für das Berichtsjahr 2001 vor; infolge der seither nur moderaten Lohnsteigerungen dürften die wesentlichen Aussagen aber auch heute noch Gültigkeit besitzen. Hinzu kommt, dass diese Statistik im Vergleich zu anderen Erhebungen den Vorteil aufweist, differenzierte Aussagen über die Charakteristika der Lohn- und Gehaltsempfänger zu ermöglichen.

Nach dieser Statistik betrug der durchschnittliche Bruttostundenverdienst (ohne Zuschläge für Schicht-, Nacht- oder Mehrarbeit) im Berichtsjahr in Westdeutschland 15,10 €, in Ostdeutschland 10,50 €. Die Streuung zwischen den einzelnen Branchen ist allerdings erheblich. Die niedrigsten Stundenlöhne wurden im ostdeutschen Gastgewerbe (6,70 €), die höchsten bei den westdeutschen EDV-Dienstleistern (21,30 €) gezahlt.

Die Verteilung der Bruttostundenverdienste über alle Beschäftigten (hochgerechnete Werte) ist in der folgenden Abbildung 1 wiedergegeben. Auffällig (aber nicht überraschend) ist die im Vergleich zu Westdeutschland deutlich nach links verschobene Einkommensverteilung in Ostdeutschland. Zudem ist die Streuung der Stundenverdienste in den neuen Ländern weitaus schwächer ausgeprägt als in Westdeutschland, was vor allem an geringen Besatzziffern in den oberen Gehaltsgruppen liegt. Überdies zeigt die Graphik recht deutlich den Anteil der Geringverdiener an allen erfassten Lohn- und Gehaltsbeziehern: Unter 6,50 € je Stunde verdienen in Ost- bzw. Westdeutschland 18,1% bzw. 8,5%. Einen Stundenlohnsatz von weniger als 7,50 € erhalten in den neuen

Ländern sogar 26% aller erfassten Beschäftigten (Westdeutschland: 11,3%). In absoluten Zahlen ausgedrückt sind dies 342.600 (492.100) Arbeitnehmer in Ostdeutschland und 1.381.700 (1.831.600) Beschäftigte in Westdeutschland, die einen Lohn unter 6,50 € (7,50 €) erhalten.

Die Frage ist nun, welche Beschäftigungswirkungen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns hätte. Da dies für die Arbeitgeber die Kosten des Arbeitseinsatzes erhöhen würde, ist zumindest mittel- und langfristig mit Ausweichreaktionen zu rechnen:

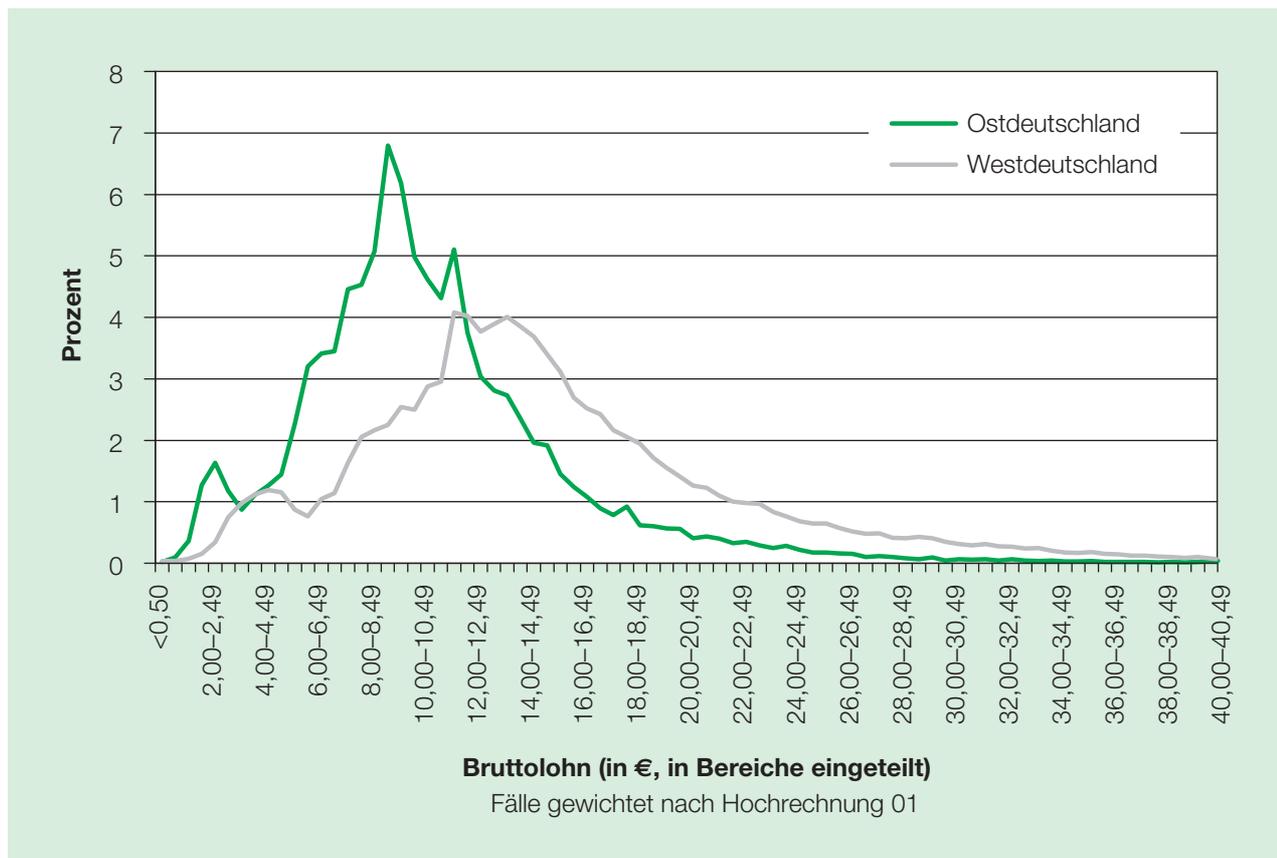
- Rationalisierung der Produktion durch Substitution von Arbeit durch Kapital: In diesem Fall würde zumindest ein Teil der bisherigen Geringverdiener ihren Arbeitsplatz verlieren.
- Erhöhung der Absatzpreise mit dem Ziel einer Überwälzung der gestiegenen Arbeitskosten: Reagieren die Konsumenten auf die Preiserhöhung mit Nachfrageeinschränkungen, so würde die Beschäftigung zurückgehen. Wie stark der Nachfragerückgang in den einzelnen Branchen ausfällt, ist vor allem von den bestehenden Substitutionsmöglichkeiten abhängig (z. B. durch Importe oder durch Eigenleistung).
- Ausweichen in Schwarzarbeit: Die Einführung eines Mindestlohns kann zur Zunahme der Schattenwirtschaft führen, wenn Arbeitnehmer ihre Beschäftigung verlieren oder die Nachfrager der entsprechenden Leistungen nicht bereit sind, höhere Absatzpreise hinzunehmen. In diesem Fall würde der Mindestlohn unterlaufen.
- Flucht in die Selbständigkeit: Da der Mindestlohn nur für abhängig Beschäftigte gilt, kann der Mindestlohn umgangen werden, wenn Angestellte in die Selbständigkeit wechseln. Gerade bei einzelnen Dienstleistungen ist diese Ausweichreaktion zu erwarten.

Hieraus folgt, dass Lohnerhöhungen, die nicht durch entsprechende Produktivitätssteigerungen gedeckt sind, in der Regel negative Auswirkungen auf die Beschäftigtenzahl haben werden. Wie hoch diese sein werden, ist allerdings in der öffentlichen Diskussion strittig.

Im Folgenden wird zunächst ein möglicher Mindestlohn von 7,50 € je Stunde zugrunde gelegt. In einer ganzen Reihe von Wirtschaftszweigen verdient ein nicht unbeträchtlicher Anteil von Arbeitnehmern weniger als diesen Betrag. Besonders stark verbreitet sind niedrigere

\* Dr. Joachim Ragnitz ist Leiter der Abteilung Strukturökonomik am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung.

Abbildung 1: Bruttostundenlöhne/-gehälter in Ost- und Westdeutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Löhne dabei im Wirtschaftsbereich Zeitarbeit, Personalvermittlung, Detekteien, Schutzdienste sowie im Gastgewerbe. So erhalten in Ostdeutschland rund 70 % aller Beschäftigten dieser Branchen einen Lohnsatz unter 7,50 € je Stunde. Auch im Ernährungs- und im Textilgewerbe sind Löhne unterhalb dieser Grenze weit verbreitet, insbesondere wieder in den neuen Ländern. Dies hat wohl vor allem damit zu tun, dass in diesen Branchen überwiegend kleinere Betriebe tätig sind, die typischerweise niedrigere Löhne zahlen. Differenziert man nach Berufsgruppen, so sind Löhne unter 7,50 € je Stunde vor allem bei Reinigungskräften, in hauswirtschaftlichen Berufen, bei Wachpersonal sowie bei Verkäufern häufig anzutreffen.

Darüber hinaus werden die vorgestellten Rechnungen auch für einen Mindestlohn von 6,50 € je Stunde durchgeführt. Auch hier sind niedrige Löhne insbesondere in den oben genannten Branchen bzw. Berufsgruppen weit verbreitet; immerhin die Hälfte der Beschäftigten im ostdeutschen Gastgewerbe oder im Bereich Detekteien/Schutzdienste erhält höchstens einen Lohn in dieser Höhe.

Empirische Schätzungen deuten auf eine negative Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage in einer Größenordnung von rund 0,75 hin. Beispielsweise schätzen

ZIMMERMANN und BAUER (1997) die Elastizität bei Geringqualifizierten auf  $-0,85$ . RIPHahn, THALMAIER und ZIMMERMANN (1999) halten für den Niedriglohnsektor in Deutschland eine Elastizität von  $-0,6$  für das plausibelste Szenario. [Für einen Überblick zu Lohnelastizitäten der Arbeitsnachfrage siehe SINN et al. (2002, Tab. 3.3)]. Eine Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von  $-0,75$  bedeutet, dass bei einer einprozentigen Lohnerhöhung die Beschäftigung um 0,75 % zurückgeht. Je weiter der bisher gezahlte Lohn für eine bestimmte Tätigkeit vom neuen Mindestlohn entfernt ist, desto größer ist die prozentuale Lohnerhöhung und desto stärker ist damit der Anteil verdrängter Jobs. Geht man von der Gültigkeit der Nachfrageelastizität über alle Segmente des Arbeitsmarktes hinweg aus, so würde die Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € zu einer Reduktion der Beschäftigung im Niedriglohnbereich um 621.000 Personen (26,7 %) führen, wobei die (prozentualen) Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gering sind. Bezogen auf die Gesamtzahl der erfassten Beschäftigten (18 Mill.) entspräche dies einer Verringerung der Beschäftigtenzahlen um 3 % in Westdeutschland und immerhin 6,4 % in Ostdeutschland. Arbeitsplätze für Bezieher sehr niedriger Löhne würden allerdings überproportional zurückgehen (vgl. Tab. 1); so

würde beispielsweise die Zahl der Beschäftigungsmöglichkeiten mit einem Stundenlohn von weniger als 4 € um insgesamt 50 % abnehmen. Dies beträfe in den untersuchten Wirtschaftsbereichen immerhin 350.000 Arbeitnehmer. Auch von diesem Stellenabbau wäre Ostdeutschland überproportional betroffen.

Bei einem Mindestlohn von 6,50 € wären die Beschäftigungsverluste zwar geringer, beliefen sich aber auch auf 465.000 Personen (Ostdeutschland: 88.700 Personen, Westdeutschland: 376.400 Personen). Dies entspräche

einem Rückgang der Beschäftigung im Niedriglohnsegment um 27 %. Bezogen auf die Gesamtzahl der erfassten Beschäftigten beliefen sich der Verlust an Arbeitsplätzen auf 2,6 %; in Ostdeutschland wären es allerdings wegen der größeren Bedeutung des Niedriglohnsektors für die Gesamtbeschäftigung rund 4,7 %.

Für sich genommen, führt die Einführung von Mindestlöhnen natürlich zu Einkommensgewinnen jener Personen, die ihren Arbeitsplatz behalten. Diese belaufen sich auf schätzungsweise 1,2 Mrd. € (Mindestlohn von 6,50 €)

**Tabelle 1: Kumulierte Beschäftigungsverluste in den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes bei Einführung eines Mindestlohns von 7,50 €/Stunde**

Aktueller Bruttolohn	Ostdeutschland	Westdeutschland	Deutschland
€	Personen	Personen	in %
<3,00	-52.926	-131.881	-59,5
<3,50	-60.568	-206.136	-54,9
<4,00	-69.103	-279.948	-50,6
<4,50	-77.384	-347.071	-46,8
<5,00	-85.306	-401.511	-43,4
<5,50	-95.343	-434.631	-40,6
<6,00	-106.281	-457.044	-37,8
<6,50	-114.532	-478.719	-34,4
<7,00	-119.484	-492.771	-31,0
<7,50	-121.600	-499.424	-26,7

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

**Tabelle 2: Kumulierte Beschäftigungsverluste in den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes bei Einführung eines Mindestlohns von 6,50 €/Stunde**

Aktueller Bruttolohn	Ostdeutschland	Westdeutschland	Deutschland
€	Personen	Personen	in %
<3,00	-49.166	-121.415	-55,0
<3,50	-55.815	-186.026	-49,7
<4,00	-62.932	-247.573	-45,0
<4,50	-69.446	-300.377	-40,8
<5,00	-75.172	-339.721	-37,0
<5,50	-81.501	-360.606	-33,9
<6,00	-86.820	-371.503	-30,8
<6,50	-88.691	-376.420	-27,0

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

bzw. 1,8 Mrd. € (Mindestlohn von 7,50 €) jährlich. Gemessen an der gesamten Lohn- und Gehaltssumme in Deutschland sind das aber verschwindend geringe Beträge (0,1 bzw. 0,16 % der insgesamt erzielten Arbeitnehmerentgelte). Außerdem darf nicht übersehen werden, dass es sich bei diesen Einkommenszuwächsen um eine Umverteilung von Arbeitgeber- zu Arbeitnehmerereinkommen handelt und somit gesamtwirtschaftlich keine Kaufkraftgewinne daraus erwachsen. Als ein Instrument zur Steigerung der Binnennachfrage sind Mindestlöhne daher ungeeignet.

Die Warnung vor möglichen Stellenverlusten durch einen Mindestlohn darf dennoch nicht als Aufforderung zur Kapitulation des Sozialstaats vor den Problemen im Niedriglohnsektor verstanden werden. Der Anspruch, möglichst allen Bürgern durch Erwerbsarbeit ein ausreichendes Einkommen zu verschaffen, ist durchaus gerechtfertigt. Nur birgt das Instrument des Mindestlohnes die Gefahr, dass die Einkommenserhöhung für einige Arbeitnehmer mit Arbeitsplatzverlusten anderer Geringverdiener teuer erkauft wird. Der Anspruch an den

Sozialstaat ließe sich viel eher durch geeignete Kombilohnmodelle realisieren.

#### Quellen:

- RIPHAHN, REGINA, ANJA THALMAIER und KLAUS F. ZIMMERMANN (1999): Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte, IZA Research Report No. 2, Bonn.
- SINN, HANS-WERNER, CHRISTIAN HOLZNER, WOLFGANG MEISTER, WOLFGANG OCHEL und MARTIN WERDING (2002): „Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“, ifo Schnelldienst 9/2002.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2007): Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 2001, Scientific Use File, Wiesbaden.
- ZIMMERMANN, KLAUS F. und THOMAS BAUER (1997): „Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration“, in: S. W. BLACK (Hrsg.), *Europe's Economy Looks East – Implications for the EU and Germany*, Cambridge UK, S. 269–306.