

Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns

Ehrentraut, Oliver; Krämer, Lisa; Kreuzer, Philipp; Moog, Stefan; Weinelt, Heidrun; Bonin, Holger

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ehrentraut, O., Krämer, L., Kreuzer, P., Moog, S., Weinelt, H., & Bonin, H. (2020). *Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB560). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Prognos AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71243-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

560

Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns

Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns

Prognos AG
Goethestraße 85,
10623 Berlin



Autorinnen und Autoren:
Dr. Oliver Ehrentraut (Prognos)
Lisa Krämer (Prognos)
Philipp Kreuzer (Prognos)
Dr. Stefan Moog (Prognos)
Heidrun Weinelt (Prognos)
Prof. Dr. Holger Bonin (IZA)

Januar 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Der BMAS Forschungsbericht „Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns“ quantifiziert die mindestlohnbedingten Veränderungen von Einnahmen- und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts, also im Steuer- und Transfersystem sowie auf der Ebene der Gesetzlichen Sozialversicherungen. Ausgangspunkt für die Berechnungen stellt ein Literaturüberblick zum aktuellen Stand der quantitativ orientierten Forschung zu den Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland dar. Die durchgeführten Berechnungen erfolgen dann mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells der Prognos auf Basis der Daten des sozio-oekonomischen Panels. Zur Abgrenzung mindestlohninduzierter Lohneffekte werden im Datensatz verschiedene Beschäftigtengruppen identifiziert. Für diese Gruppen werden kontrafaktische Stundenlöhne und Arbeitszeiten bestimmt, die als Grundlage für die Modellrechnungen „ohne Mindestlohn“ genutzt werden. Abschließend erfolgt die Abschätzung der Mindestlohneffekte auf die fiskalischen Einnahmen und Ausgaben für unterschiedliche Szenarien, um die mögliche Spannweite der Effekte aufzuzeigen.

Abstract

The BMAS research report "Fiscal Effects of the Introduction of a Statutory Minimum Wage" quantifies the minimum wage-related changes in income and expenditure in the overall public budget, i.e. in the tax and transfer system and the statutory social insurance scheme. The starting point for these calculations is an overview of the literature on the latest quantitative research into the impact of the statutory minimum wage in Germany. The calculations are then carried out with the help of Prognos' microsimulation model based on data from the Socio-Economic Panel. In the data set, various employee groups are identified to differentiate minimum wage effects. Counterfactual hourly wages and working hours are determined for these groups, which are then used as the basis for the "without minimum wages" model calculations. Finally, the minimum wage effects on fiscal income and expenditure are estimated for different scenarios to show the possible range of effects.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	8
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Zusammenfassung	11
1. Hintergrund und Vorgehen	13
2. Literaturüberblick	16
2.1 Fiskalische Effekte	16
2.1.1 Studien zu fiskalischen Gesamteffekten	16
2.1.2 Studien zu fiskalischen Einzeleffekten	21
2.2 Effekte auf Löhne, Arbeitszeit und Beschäftigung	22
2.2.1 Stunden- und Monatslöhne	22
2.2.2 Arbeitszeit	24
2.2.3 Beschäftigung	25
2.2.4 Arbeitslosigkeit	26
2.3 Effekte auf Preise, Konsum und Unternehmensgewinne	27
2.4 Einordnung der Befunde aus der Literatur und Implikationen für die nachfolgenden Analysen	27
3. Datengrundlagen	29
3.1 Stundenlöhne	29
3.2 Mindestlohnberechtigte Beschäftigte	30
3.3 Panel mit Lohndaten für die Jahre 2014 und 2015	31
3.4 Beschäftigte mit mindestlohninduzierten Lohneffekten	34
4. Auswirkungen des Mindestlohns auf Stundenlöhne und Arbeitszeiten	36
5. Fiskalische Effekte	39
5.1 Methodik	39
5.1.1 Prognos-Mikrosimulationsmodell	39
5.1.2 Indirekte Steuern	41
5.1.3 Unternehmenssteuern	42

5.2	Ergebnisse	43
5.2.1	Auswirkungen des Mindestlohns auf die Bruttolohnsumme	43
5.2.2	Fiskalische Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns	46
5.2.3	Fiskalische Effekte bei alternativen Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns	51
6.	Fazit	56
	Literaturverzeichnis	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Überblick zur Bandbreite der fiskalischen Effekte in der Literatur	20
Tabelle 3.1	Branchen außerhalb des Geltungsbereichs des gesetzlichen Mindestlohns	30
Tabelle 3.2	Abgrenzung der Untersuchungsstichprobe	32
Tabelle 3.3	Übergangsmatrix nach Lohnkategorien, hochgerechnete Stichprobe, Anteil der Beschäftigten in Prozent	34
Tabelle 3.4	Übergangsmatrix nach Beschäftigungsform, hochgerechnete Stichprobe, in Prozent	34
Tabelle 3.5	Anzahl der Beobachtungen in der Untersuchungs-Panelstichprobe	35
Tabelle 4.1	Auswirkungen des Mindestlohns auf Stundenlohn, Arbeitszeit und Bruttomonatslohn nach Beschäftigtengruppen, Durchschnitt je Beschäftigten	37
Tabelle 5.1	Indirekte Steuerbelastung von Haushalten nach Einkommen, Jahr 2015, in Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens	42
Tabelle 5.2	Zusammensetzung der Stichprobe in 2014 und 2015, nach Einzelkriterien	44
Tabelle 5.3	Auswirkungen alternativer Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns auf die Bruttolohnsumme, Jahr 2015, Veränderung zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro	46
Tabelle 5.4	Fiskalischer Gesamteffekt des Mindestlohns, Jahr 2015, Veränderung „Ist 2015“ zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro (+ = Entlastung, - = Belastung)	47
Tabelle 5.5	Fiskalische Effekte des Mindestlohns nach Einnahmen- und Ausgabenarten, Jahr 2015, Veränderung „Ist 2015“ zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro (+ = Entlastung, - = Belastung)	48
Tabelle 5.6	Fiskalischer Gesamteffekt für alternative Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns, Jahr 2015, Veränderung zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro (+ = Entlastung, - = Belastung)	52
Tabelle 5.7	Fiskalische Effekte des Mindestlohns nach Einnahmen- und Ausgabenarten, Jahr 2015, Veränderung zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro (+ = Entlastung, - = Belastung)	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Schematische Darstellung der Wirkungszusammenhänge des Mindestlohns auf die öffentlichen Finanzen	14
Abbildung 3.1 Verteilung der nominalen Bruttostundenlöhne bis 15 Euro, 2014 und 2015	32
Abbildung 3.2 Durchschnittliche Lohnänderung von 2014 auf 2015, nach Stundenlohn 2014 bis 25 Euro	33
Abbildung 5.1 Fiskalische Effekte des Mindestlohns nach Beschäftigtengruppen, Jahr 2015, Veränderung „Ist 2015“ zu „ohne Mindestlohn“	50
Abbildung 5.2 Fiskalische Effekte für alternative Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns, Jahr 2015, Veränderung zu „Ist 2015“ (+ = Entlastung, - = Belastung)	53

Abkürzungsverzeichnis

ALG	Arbeitslosengeld
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EStG	Einkommenssteuergesetz
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ifo	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
iw Köln	Institut der deutschen Wirtschaft
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
Kfz	Kraftfahrzeug
KldB	Klassifikation der Berufe
MiLoG	Mindestlohngesetz
NACE	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
VE	Verdiensterhebung
VSE	Verdienststrukturerhebung

Zusammenfassung

Ziel der vorliegenden Studie ist eine fundierte Untersuchung der fiskalischen Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Ausgangspunkt für die Berechnungen stellt ein Literaturüberblick zum aktuellen Stand der quantitativ orientierten Forschung zu den Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns dar. Bei den Studien, die zu fiskalischen Effekten des Mindestlohns in Deutschland bislang vorliegen, handelt es sich vor allem um Ex-ante-Abschätzungen, deren Ergebnisse stark von den gesetzten Annahmen, insbesondere zur Beschäftigungsentwicklung im Zuge der Mindestlohneinführung, getrieben sind. Die Literatur liefert allerdings wenig Evidenz für direkte Beschäftigungswirkungen im Zuge der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015. Gleichwohl zeigt sich, dass es auf anderen Wegen zu Anpassungsreaktionen gekommen ist, die in den Studien zur Abschätzung der fiskalischen Wirkungen des Mindestlohns ex ante nicht berücksichtigt wurden bzw. werden konnten. Dies betrifft vor allem Veränderungen (Reduktionen) der Arbeitszeit. Darüber hinaus zeigen die verfügbaren Datensätze keine flächendeckende Umsetzung des Mindestlohns. Die vorliegende Studie berücksichtigt diese mittlerweile verfügbaren Erkenntnisse und den aktuellen Stand der Mindestlohnforschung.

Zentrale Datenbasis für die durchgeführten Abschätzungen der fiskalischen Effekte des Mindestlohns mit dem Prognos-Mikrosimulationsmodell ist das sozio-oekonomische Panel (SOEP, Welle v34). Die folgende Simulation fokussiert auf Befragungsergebnisse aus den SOEP-Wellen der Jahre 2014 und 2015 – und damit auf den Zeitraum unmittelbar vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Zur Implementierung der Simulationsrechnungen werden in einem ersten Schritt individuelle Stundenlöhne der im SOEP befragten Personen abgeschätzt und die mindestlohnberechtigten Personen abgegrenzt. In einem zweiten Schritt werden unter den Mindestlohnberechtigten diejenigen Beschäftigten identifiziert, für die sich mindestlohninduzierte Lohneffekte ergeben. Anhand der Veränderung der Stundenlöhne zwischen 2014 und 2015 werden drei Beschäftigtengruppen abgegrenzt. Die Gruppe 1, deren Stundenlohn sich von unter 8,50 Euro im Jahr 2014 auf mindestens 8,50 Euro und höchstens 10 Euro im Jahr 2015 erhöht hat, bildet die „Untergrenze“ für die Abschätzung der fiskalischen Effekte des Mindestlohns. Mit zwei weiteren Gruppen soll zunächst berücksichtigt werden, dass die für die Gruppe 1 definierte Mindestlohnschwelle aufgrund von Messfehlern nicht exakt bestimmt werden kann. Darüber hinaus soll mit diesen beiden Gruppen empirischen Befunden Rechnung getragen werden, wonach die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu Spillover-Effekten in den Bereichen der Lohnverteilung unter- und oberhalb des Mindestlohns geführt hat. Insgesamt umfassen die drei Beschäftigtengruppen knapp 1,5 Mio. Personen.

Zur Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf Stundenlöhne und Arbeitszeiten werden für die relevanten Beschäftigtengruppen kontrafaktische Stundenlöhne und Arbeitszeiten ermittelt, um die Entwicklung der Arbeitsverdienste im Jahr 2015 für eine hypothetische Situation ohne Einführung des gesetzlichen Mindestlohns abzuschätzen. Die kontrafaktischen Werte stellen im weiteren Verlauf die Datengrundlage für die Modellrechnung „ohne Mindestlohn“ dar, die als Referenzpunkt für weitere Modellrechnungen dient. Die zweite zentrale Modellrechnung basiert auf den Ist-Werten des SOEP für das Jahr 2015 und spiegelt damit die reale Situation mit Mindestlohn wider („Ist 2015“). Um darüber hinaus eine Abschätzung zu treffen, welche Größenordnung an fiskalischen Effekten zusätzlich entstehen könnte, wenn der Mindestlohn – entgegen der Beobachtung im SOEP – voll bindend umgesetzt würde, wird eine weitere Modellrechnung durchgeführt („Ist 2015 mit bindender Lohnuntergrenze“). Dem wird abschließend noch eine Maximalschätzung gegenübergestellt in der zusätzlich zur Situation mit bindender Lohnuntergrenze davon ausgegangen wird, dass die beobachtbaren Arbeitszeitveränderungen in Reaktion auf den Mindestlohn im Jahr 2015 nicht stattgefunden

hätten („Ist 2015 mit bindender Lohnuntergrenze und ohne Arbeitszeitanpassung“). Für alle Modellrechnungen werden die fiskalischen Effekte des Mindestlohns für die berücksichtigten Abgaben- und Transferarten jeweils aus der Veränderung der simulierten und hochgerechneten Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben zu den Ergebnissen für den Referenzzeitpunkt „ohne Mindestlohn“ berechnet.

Zur Bestimmung der fiskalischen Effekte werden im Rahmen der unterschiedlichen Modellrechnungen mit Hilfe des Prognos-Mikrosimulationsmodells für alle Personen (bzw. Haushalte) mit annahmegemäß mindestlohninduziert verbesserten Stundenlöhne die Sozialversicherungsbeiträge, die Lohn- und Einkommensteuer, der Solidaritätszuschlag, die Belastung mit indirekten Steuern sowie die Ansprüche des Haushalts auf Leistungen nach dem SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag bestimmt. In einem zweiten Schritt werden darüber hinaus die fiskalischen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Unternehmenssteuern abgeschätzt. Für die Berechnung der Effekte auf die Unternehmenssteuern wird ein Korridor an möglichen Effekten bestimmt.

Sowohl die mindestlohninduzierte Steigerung der Bruttolohnsumme als auch die sich daraus ergebenden fiskalischen Wirkungen fallen im Vergleich zu früheren Ex-ante-Schätzungen deutlich kleiner aus. Die hier durchgeführte Modellrechnung „Ist 2015“ findet einen fiskalischen Gesamteffekt von gut 1,1 (bis 1,5) Mrd. Euro gegenüber der Situation ohne Mindestlohn. Der Gesamteffekt ergibt sich einerseits aus Einnahmesteigerungen bei Sozialbeiträgen, indirekten Steuern sowie Lohn- und Einkommensteuer zuzüglich Ausgabenreduktionen beim ALG II und Sozialgeld. Andererseits entstehen Einnahmenminderungen bei der Unternehmenssteuer sowie Ausgabensteigerungen bei Wohngeld und Kinderzuschlag. Die stärksten fiskalischen Effekte gehen dabei von der Beschäftigtengruppe aus, deren Stundenlohn mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns über die Mindestlohngrenze von 8,50 Euro gesprungen ist (Gruppe 1). Spillover-Effekte oberhalb der Mindestlohngrenze machen am Gesamteffekt einen deutlich geringeren Anteil aus.

Die Ergebnisse für die Modellrechnung mit „bindender Lohnuntergrenze“ machen deutlich, dass die vollständige Einhaltung des Mindestlohns einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis hat. Aufgrund einer überproportionalen Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der relevanten Beschäftigtengruppe steigen die fiskalischen Einnahmen im Verhältnis zum Anstieg der Bruttolohnsumme ebenfalls überproportional auf rund 1,8 (bis 2,3) Mrd. Euro an. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse für die Modellrechnung „ohne Arbeitszeitanpassung“, dass die Reduktion der Arbeitszeit erheblichen Einfluss auf die potenziellen fiskalischen Einnahmen hat und die fiskalische Wirkung auf rund 2 (bis 2,6) Mrd. Euro erhöht.

Unter dem Strich lässt sich festhalten, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verglichen mit den Ex-ante-Schätzungen relativ geringe, gleichwohl in jedem Fall positive Wirkungen gebracht haben. Da sich die durchgeführten Analysen auf den kurzfristigen Effekt der Mindestlohneinführung beschränken, bleibt offen, wie sich die Wirkungen mittel- bis langfristig entwickeln.

1. Hintergrund und Vorgehen

In Deutschland trat zum 1. Januar 2015 der gesetzliche Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde in Kraft. Zum 1. Januar 2017 stieg der Mindestlohn auf 8,84 Euro und zum 1. Januar 2019 auf 9,19 Euro. Ab dem 1. Januar 2020 soll der Mindestlohn nach Beschluss der Bundesregierung 9,35 Euro pro Stunde betragen. Der Mindestlohn und seine Anhebungen sind regelmäßig Gegenstand gesellschaftlicher und politischer Debatten. Standen anfangs vor allem Beschäftigungswirkungen im Fokus, liegt inzwischen eine Vielzahl an Untersuchungen zu anderen Anpassungen an den gesetzlichen Mindestlohn auf mikro- und makroökonomischer Ebene vor, die Zielgrößen wie Löhne und Einkommen sowie Arbeitszeiten der Beschäftigten, Arbeitsproduktivität, Profitabilität und Wettbewerbslage der Betriebe, die Einkommensverteilung, die Armutsgefährdungsquote und die Anzahl von erwerbstätigen Personen mit Arbeitslosengeld-II-Bezug untersuchen. Die Mindestlohnkommission hat dieses Spektrum möglicher Anpassungsgrößen insbesondere im „Zweiten Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns“ adressiert und dabei weitere Forschungsbedarfe aufgezeigt. Die Mindestlohnkommission hat gemäß § 9 Mindestlohngesetz (MiLoG) im Sinne einer Gesamtabwägung insbesondere die Frage im Blick, ob die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns angemessen ist. So sind die fiskalischen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns bisher nur unzureichend bewertet worden. Existierende Studien dazu basieren überwiegend auf Ex-ante-Abschätzungen, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 erstellt wurden. Diese Forschungslücke soll die vorliegende Studie reduzieren.

Abgeschätzt werden soll die Größenordnung der mindestlohnbedingten Veränderungen von Einnahmen- und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts, also im Steuer- und Transfersystem sowie auf der Ebene der Gesetzlichen Sozialversicherungen. Dabei spielen die vom Mindestlohn ausgelösten Veränderungen von Haushaltseinkommen und Unternehmensprofiten eine zentrale Rolle. Diese können sowohl über Lohnveränderungen als auch über Anpassungen von Beschäftigung und/oder Arbeitszeit entstehen.

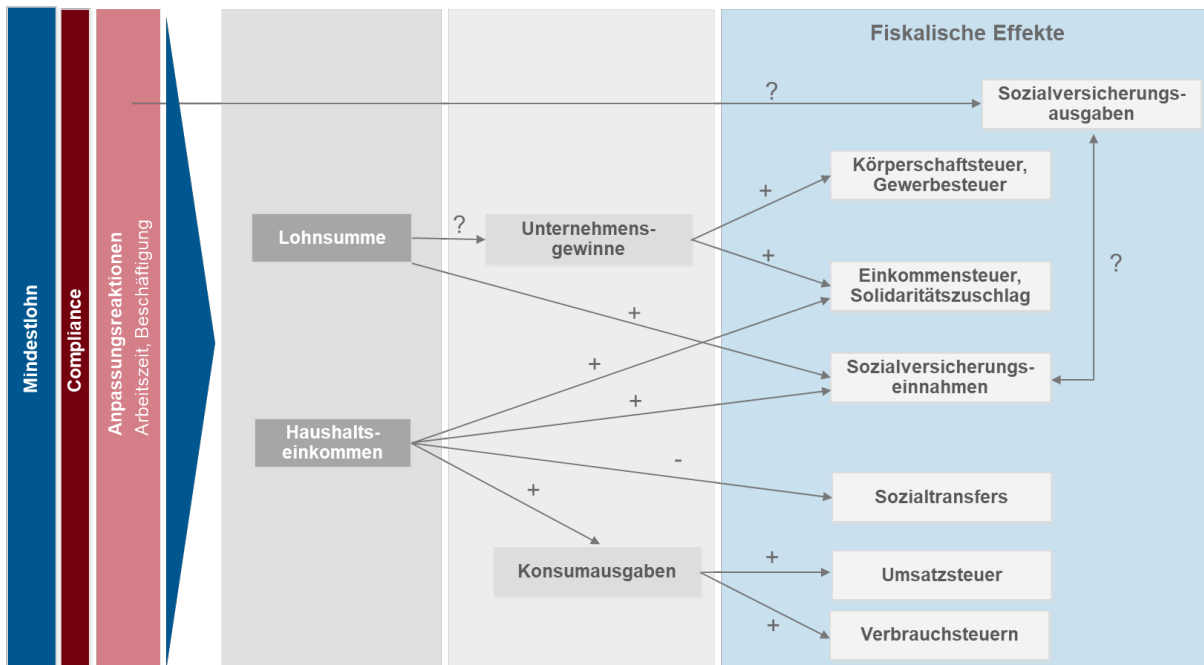
Die Einkommen der privaten Haushalte sind grundsätzlich positiv mit dem Aufkommen aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, den Sozialbeiträgen sowie mit den Konsumausgaben und dementsprechend mit dem Aufkommen aus Umsatzsteuer und Verbrauchsteuern verknüpft. Zudem sind viele Sozialtransfers – in der Regel negativ – an die Höhe der Haushaltseinkommen geknüpft. Damit können öffentliche Ausgaben sinken, wenn beispielsweise weniger Aufwendungen für die Grundsicherung erwerbstätiger Hilfebeziehender notwendig sind.

Die Unternehmensgewinne verändern sich im Zusammenhang mit der Lohnsumme, können aber in ihrer Wirkrichtung durch Produktivitäts- und Preisveränderungen beeinflusst werden. So kann sich die unternehmerische Produktivität infolge des Mindestlohns verändern, z. B. aufgrund des Ersatzes von Arbeit durch Kapital oder von weniger produktiven Beschäftigten durch produktivere Arbeitskräfte oder aufgrund erhöhter Arbeitszufriedenheit bzw. Motivation. Eine Zunahme (Abnahme) der Produktivität kann die Unternehmensgewinne und damit das Aufkommen aus Unternehmenssteuern (v. a. Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag von Personengesellschaften) erhöhen (reduzieren).

Mittelfristig höhere (lohnbezogene) Ausgaben können infolge der höheren Einzahlungen in das Sozialsystem etwa bei der gesetzlichen Rente, beim Krankengeld oder beim Arbeitslosengeld entstehen. Veränderungen bei den Einnahmen im Sozialversicherungssystem können wiederum die beitragsbezogenen Ausgaben sowie das Steuersystem beeinflussen, wenn die Bundeszuschüsse zu den Sozialsystemen, wie etwa in der gesetzlichen Rentenversicherung, automatisch angepasst werden.

Die folgende Abbildung fasst die beschriebenen Wirkungszusammenhänge des Mindestlohns auf die fiskalischen Einnahmen und Ausgaben schematisch zusammen und zeigt dabei die jeweilige Wirkrichtung auf.

Abbildung 1.1: Schematische Darstellung der Wirkungszusammenhänge des Mindestlohns auf die öffentlichen Finanzen



Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2020

Ziel des Forschungsvorhabens ist eine fundierte Untersuchung der fiskalischen Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns in Deutschland. Das zentrale Instrument für die notwendigen Berechnungen stellt dabei das Mikrosimulationsmodell der Prognos dar. Das Prognos-Mikrosimulationsmodell ist ein Modell des deutschen Steuer- und Transfersystems auf Basis von Personen- und Haushaltsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Neben dem Steuer- und Transfermodul enthält das Modell ein Sozialversicherungsmodul, in dem die Beiträge der Haushalte zu Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- sowie zur Pflegeversicherung modelliert werden können. Das Modell ermöglicht es unter anderem, den Effekt einer veränderten Einkommenssituation von privaten Personen und Haushalten – wie beispielsweise durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns – auf die Einkommensteuer, die Transferausgaben und die Sozialversicherungsbeiträge abzubilden.

Um diese Simulationsrechnungen durchzuführen und eine umfassende Abschätzung der fiskalischen Effekte des gesetzlichen Mindestlohns vorzunehmen, sind vier Arbeitsschritte notwendig:

1. Literaturüberblick

Grundlage der Untersuchung ist ein Literaturüberblick, der den aktuellen Stand der quantitativ orientierten Forschung zu den Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland beschreibt. Hierbei geht es um Erkenntnisse zu den fiskalischen Wirkungen des Mindestlohns und zu Mindestlohnneffekten auf Größen, an die die fiskalischen Effekte anknüpfen. Hierzu zählen neben den Löhnen auch Beschäftigung, Arbeitszeit, Preise, Konsum und Unternehmensgewinne. Dieser erste Arbeitsschritt dient dazu, plausible Annahmen für die durchzuführenden Simulationsrechnungen zu identifizieren und die später gewonnen Rechenergebnisse einzuordnen.

2. Vorbereitung der Datengrundlage

In einem zweiten Arbeitsschritt wird die Datengrundlage aufbereitet. Hierbei geht es insbesondere darum, die Stundenlöhne zu ermitteln und diejenigen Personen im Datensatz von der Betrachtung auszuschließen, die an entscheidenden Stellen fehlende Angaben aufweisen oder die zu den per Gesetz vom Mindestlohn ausgenommenen Beschäftigtengruppen gehören. Abschließend werden zur Abgrenzung mindestlohninduzierter Lohneffekte im Datensatz verschiedene Beschäftigtengruppen identifiziert.

3. Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf Stundenlöhne & Arbeitszeiten

Um die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Stundenlöhne und Arbeitszeiten für die in Arbeitsschritt 2 abgegrenzten Beschäftigtengruppen abzuschätzen, werden für diese im dritten Arbeitsschritt kontrafaktische Stundenlöhne und Arbeitszeiten bestimmt. Diese stellen bei der Ermittlung der fiskalischen Effekte die Datengrundlage für die Modellrechnungen „ohne Mindestlohn“ dar.

4. Ermittlung fiskalischer Effekte

Auf Basis dieser Vorarbeiten erfolgt im abschließenden Schritt die Berechnung der Mindestlohneffekte auf die Einkommensteuer, die Ausgaben für Transferzahlungen und die Sozialversicherungsbeiträge mit Hilfe des Prognos-Mikrosimulationsmodells. Die Effekte des Mindestlohns auf indirekte Steuern und Unternehmenssteuern werden anschließend modellextern ermittelt. Hierzu werden mehrere Modellrechnungen durchgeführt.

Die Teilschritte und die Ergebnisse sind in den nachfolgenden Kapiteln in der entsprechenden Reihenfolge dokumentiert. Die Studie schließt mit einer Einordnung der zentralen Ergebnisse in Kapitel 6.

2. Literaturüberblick

Der folgende Literaturüberblick fasst die für das Vorhaben relevante Literatur zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zusammen. Er umfasst zum einen eine Übersicht über andere Vorausberechnungen zu den möglichen fiskalischen Auswirkungen des Mindestlohns, anhand derer sich die neu erzielten Rechenergebnisse einordnen und bewerten lassen (Kapitel 2.1). Zum anderen arbeitet der Literaturüberblick primär kausalanalytisch angelegte Studien zu den Wirkungen (der Einführung) des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland auf, die den fiskalischen Effekten vorgelagerte Größen Löhne, Arbeitszeit und Beschäftigung (Kapitel 2.2) sowie Preise, Konsum und Unternehmensgewinne in den Blick nehmen (Kapitel 2.3).

2.1 Fiskalische Effekte

2.1.1 Studien zu fiskalischen Gesamteffekten

Zu den potenziellen fiskalischen Effekten des Mindestlohns liegen vorwiegend Ex-ante-Abschätzungen vor, bei denen die Ergebnisse stark von den gesetzten Annahmen zur Höhe des eingeführten Mindestlohns sowie zu den damit verbundenen Veränderungen der Beschäftigung abhängen. Im Folgenden werden die Studien von Bachmann et al. (2008), Ehrentraut et al. (2011), Horschel/Lesch (2011), Wiemers et al. (2013) und Arni et al. (2014) ausgewertet. Darüber hinaus wird die nach aktuellem Kenntnisstand einzige Analyse betrachtet, die eine Abschätzung der fiskalischen Effekte des Mindestlohns ex post, also unter Berücksichtigung der nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beobachteten Veränderungen vornimmt (Herzog-Stein et al. 2018a).

Im Ergebnis zeigen alle Analysen unabhängig von Betrachtungszeitpunkt, Datengrundlage, Methodik und gesetzten Annahmen, dass die Mindestlohneinführung zu steigenden Einkommensteuer- und Sozialversicherungseinnahmen führt. Nicht eindeutig sind hingegen die Effekte auf Transferzahlungen sowie die Unternehmens- und Verbrauchsteuern. Tabelle 2.1 fasst die in der Literatur identifizierte Bandbreite der Effekte abschließend zusammen.

Bachmann et al. (2008) schätzen in einem ersten Schritt mit Hilfe eines strukturellen Arbeitsnachfragemodells die Beschäftigungswirkungen von staatlichen Lohnuntergrenzen für unterschiedliche Qualifikationsgruppen. Datengrundlage ist dabei das Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 2006. Aufbauend auf diesen Schätzungen werden die fiskalischen Effekte ermittelt. Die Berechnungen zu den fiskalischen Effekten basieren auf zahlreichen Annahmen zur durchschnittlichen Abgabenlast und Leistungshöhe, ebenfalls differenziert für unterschiedliche Qualifikationsgruppen. Fiskalischen Effekte werden für unterstellte allgemeine Mindestlöhne in Höhe von 5, 6, 7,50 und 10 Euro vorausberechnet. Mit Blick auf die Mindestlohnhöhe von 8,50 Euro bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 wird im Weiteren lediglich auf die Rechenergebnisse für Mindestlöhne in Höhe von 7,50 Euro (Untergrenze) und 10 Euro (Obergrenze) eingegangen.

Die Einführung des Mindestlohns führt nach den Ex-ante-Schätzungen der Autoren zu deutlichen Beschäftigungsverlusten von 1,2 bis zu knapp 2 Millionen Personen. Für besser qualifizierte Arbeitnehmende kommt es zwar zu höheren Einkommen, woraus sich höhere Einnahmen aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag (1,1 bis 2,3 Mrd. Euro) als auch für die Sozialversicherungen (7,6 bis 14,6 Mrd. Euro) ergeben. Auf Seiten der Unternehmen führen diese gesteigerten Personalkosten laut den Schätzungen von Bachmann et al. (2008) jedoch zu einem Rückgang an Unternehmenssteuern in Höhe von 5,7 bis 10,9 Mrd. Euro. Zusätzliche Mehrausgaben ergeben sich durch den Beschäftigungsrückgang bei den Ausgaben für Arbeitslosengeld (ALG) I (6,3 bis 10,6 Mrd. Euro) und ALG II (8,9 bis 14,9 Mrd. Euro). Zu Entlastungen kommt es im Gegenzug bei den Kosten für erwerbstätige ALG-

II-Beziehende (3,0 bis 4,6 Mrd. Euro). Insgesamt ist die Einführung eines Mindestlohns gemäß den Berechnungen von Bachmann et al. (2008) mit negativen fiskalischen Effekten in Höhe von 9,2 bis 14,9 Mrd. Euro verbunden.

Ehrentraut et al. (2011) simulieren die Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 5, 7,50, 8,50, 10 und 12 Euro mit Hilfe des statischen Mikrosimulationsmodells von Prognos. Als Datengrundlage dient das SOEP 2009. Die Berechnungen unterstellen, dass in starkem Gegensatz zu Bachmann et al. (2008), dass mit der Mindestlohneinführung keine Beschäftigungsveränderungen verbunden sind. Neben den Effekten auf Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge und Transferzahlungen (ALG II, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und Wohngeld) berechnen Ehrentraut et al. (2011) in einem zweiten Schritt auch die Effekte auf die Verbrauchsteuern. Nicht betrachtet werden hingegen die Effekte auf die Unternehmenssteuern.¹

Die Simulationsrechnungen von Ehrentraut et al. (2011) ergeben sowohl für die Einkommensteuer als auch für Sozialversicherungsbeiträgen Mehreinnahmen von jeweils rund 2,7 Mrd. Euro für das Szenario mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro. Von den Sozialversicherungsmehreinnahmen entfallen 1,4 Mrd. Euro auf die Rentenversicherung, 1,0 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung, 0,1 Mrd. Euro auf die Pflegeversicherung und 0,2 Mrd. Euro auf die Arbeitslosenversicherung. Die Ausgaben für Transferzahlungen reduzieren sich um 1,7 Mrd. Euro. Davon entfallen 1,0 Mrd. Euro auf das ALG II, 0,3 Mrd. Euro auf die Sozialhilfe, 0,4 Mrd. Euro auf das Wohngeld und 49 Mio. Euro auf den Kinderzuschlag. Die Studie kommt unter dem Strich zu einem positiven fiskalischen Effekt einer Mindestlohneinführung in Höhe von etwa 7,1 Mrd. Euro – sofern das Beschäftigungsniveau im Vergleich zu einer Situation ohne gesetzlichen Mindestlohn unverändert bleibt. Darüber hinaus quantifizieren Ehrentraut et al. (2011) auch gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Zweitrundeneffekte des Mindestlohns. Aufgrund veränderter privater Konsumausgaben wird ein fiskalischer Effekt durch gestiegene Verbrauchsteuern in Höhe von 0,7 Mrd. Euro ermittelt. Davon entfallen etwa drei Viertel auf ein erhöhtes Mehrwertsteueraufkommen, etwa ein Sechstel auf die Mineralölsteuer und knapp 6 Prozentpunkte auf die Tabaksteuer.

Horschel/Lesch (2011) ermitteln die fiskalischen Effekte eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro je Stunde auf Basis des statischen Mikrosimulationsmodells des iw Köln. Diesem liegen Daten der Einkommens- und Verbrauchstichprobe des Statistischen Bundesamtes von 2011 zugrunde. Beschäftigungseffekte werden auf Grundlage der Berechnungen von Bachmann et al. (2008) abgeleitet und im Rahmen von Szenario-Rechnungen in das Mikrosimulationsmodell integriert. In einem ersten Szenario werden keine Beschäftigungsveränderungen unterstellt. In einem zweiten Szenario gehen infolge des Mindestlohns vor allem Arbeitsplätze für geringfügig Beschäftigte verloren, in einem dritten Szenario sind auch Vollzeitbeschäftigte in größerem Umfang von mindestlohninduzierter Arbeitslosigkeit betroffen. Horschel/Lesch (2011) bestimmen neben den Effekten auf Einkommensteuer, Sozialbeiträge (der Arbeitnehmer und Arbeitgeber) und Transfers auch die auf die Unternehmenssteuern.

Im Ergebnis kommen die Berechnungen zu Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer von 0,8 (Szenario 3) bis 2,3 Mrd. Euro (Szenario 1). Die Sozialbeiträge der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden steigen insgesamt um 3,1 (Szenario 3) bis 5,4 Mrd. Euro (Szenario 1). Davon entfallen 0,3 bis 2,0 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung, bis zu 0,3 Mrd. auf die Pflegeversicherung, 0,5 bis 2,7 auf die Rentenversicherung und 0,1 bis 0,4 Mrd. Euro auf die Arbeitslosenversicherung. Für Transferleistungen muss der Staat im Szenario ohne Beschäftigungsveränderungen nach Einführung des Mindestlohns

¹ Diese wurden in den vorgestellten Studien ausschließlich von Bachmann et al. (2008) und Horschel/Lesch (2009) berücksichtigt.

3,7 Mrd. Euro weniger ausgeben. Ergeben sich durch die Mindestlohneinführung negative Beschäftigungseffekte mit einem hohen Anteil an arbeitslosen Vollzeitbeschäftigten (Szenario 3), belaufen sich die Mehrausgaben hingegen auf 5,7 Mrd. Euro. Den größten Anteil der Mehrausgaben machen in Szenario 3 mit 6,2 Mrd. die zusätzlichen ALG-I-Leistungen aus. Entlastungen entstehen hingegen bei ALG II, Sozialgeld, Grundsicherung im Alter, Wohngeld und Kinderzuschlag. Ohne Beschäftigungseffekte (Szenario 1) entstehen die größten Entlastungen bei den Transferzahlungen hingegen bei ALG II, Sozialgeld und Grundsicherung im Alter in Höhe von 3,6 Mrd. Euro. Auch unter Berücksichtigung der Verluste bei der Unternehmensbesteuerung (in Höhe von 4,7 bis 6,4 Mrd. Euro) fällt der fiskalische Gesamteffekt im Szenario ohne Beschäftigungseffekte positiv (5,0 Mrd. Euro) aus. Im Falle negativer Beschäftigungseffekte mit hohem Anteil an arbeitslosen Vollzeitbeschäftigten ermitteln Horschel/Lesch (2011) hingegen fiskalische Mehrausgaben in Höhe von 6,6 Mrd. Euro.

Weitere Simulationsrechnungen führen Wiemers (2013) auf Grundlage des Mikrosimulationsmodells des IAB auf Basis des SOEP 2011 durch. Wie bei Ehrentraut et al. (2011) werden lediglich die kurzfristigen fiskalischen Wirkungen der Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro vorausberechnet. Mögliche Änderungen der Beschäftigung werden ausgeblendet.

Wiemers (2013) ermittelt einen Anstieg der Einkommensteuereinnahmen um gut 0,8 Mrd. Euro. Die Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen werden auf knapp 1,7 Mrd. Euro geschätzt (0,9 Mrd. Euro Arbeitnehmerbeiträge und 0,8 Mrd. Euro Arbeitgeberbeiträge). Für die Einsparungen im SGB II weist Wiemers (2013) eine Ober- und eine Untergrenze aus. Unter der Annahme eines vollständigen Bezugs der simulierten Ansprüche (Obergrenze) entstehen Einsparungen bei Leistungen nach dem SGB II in Höhe von knapp einer Milliarde Euro. Diesen stehen Mehrausgaben beim Wohngeld (26 Mio. Euro) und beim Kinderzuschlag (141 Mio. Euro) gegenüber, da für manche Familien mit Erwerbseinkommen durch die Kombination von Wohngeld mit Kinderzuschlag nicht mehr auf Grundsicherungsleistungen nach SGB II angewiesen sind. Für die Berechnung einer Untergrenze für Ausgaben nach dem SGB II werden bei den Berechnungen nur Haushalte mit ergänzendem Bezug von Grundsicherungsleistungen berücksichtigt, die Leistungen nach dem SGB II tatsächlich in Anspruch genommen haben. Auf Basis dieser Abgrenzung entstehen Einsparungen in Höhe von 0,4 Mrd. Euro. Diesen steht nur ein geringer Ausgabenanstieg bei Wohngeld (8 Mio. Euro) und beim Kinderzuschlag (23 Mio. Euro) gegenüber. Insgesamt liegt der ermittelte fiskalische Effekt der Mindestlohneinführung damit zwischen 2,9 Mrd. Euro (Untergrenze) und 3,3 Mrd. Euro (Obergrenze).

Neben den fiskalischen Effekte schätzen Arni et al. (2014) auf Basis des verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodells des IZA, einem statischen strukturellen Haushaltsarbeitsangebotsmodell auf Basis des SOEP, zusätzlich auch die Auswirkungen der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns in Höhe von 8,50 auf die Arbeitsangebotsentscheidungen der Haushaltsmitglieder. Demnach steigt das Arbeitskräfteangebot nach der reformbedingten Lohnsteigerung um etwa 224.000 Personen. Andererseits schätzen Arni et al. (2014), dass die Arbeitskräftenachfrage infolge der steigenden Lohnkosten um 570.000 Personen abnimmt. Per Saldo ergibt sich somit ein mindestlohnbedingter Rückgang der Beschäftigung um 340.000 Personen.

Die fiskalischen Effekte des Mindestlohns berechnen Arni et al. (2014) mit und ohne die simulierten Veränderungen beim Arbeitsangebot und bei der Arbeitsnachfrage. Für Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag ergeben sich zusätzliche Einnahmen in Höhe von 1,9 bis 2,5 Mrd. Euro. Die Einnahmen aus den Sozialversicherungsbeiträgen steigen um 3 bis 5 Mrd. Euro, davon entfallen rund 1,4 bis 2,4 Mrd. Euro auf die Rentenversicherung, 1,3 bis 2,2 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung und 0,2 bis 0,4 Mrd. Euro auf die Arbeitslosenversicherung. Die Ausgaben für das ALG II reduzieren sich um 0,2 bis 0,6 Mrd. Euro, der Aufwand für Wohngeld und Kinderzuschlag bleibt unverändert. Insgesamt erhöhen sich die fiskalischen Einnahmen nach den Berechnungen von Arni et al. (2014) um 5,3 (unter

Berücksichtigung der negativen Beschäftigungseffekte) bis 8,3 Mrd. Euro (ohne Beschäftigungseffekte).

Die Studie von Herzog-Stein et al. (2018a) untersucht die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Das Vorgehen unterscheidet sich methodisch grundlegend von den Ansätzen der bisher genannten Studien. Mit Hilfe des makroökonomischen Modells des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) werden bereits eingetretene kurzfristige Effekte, sowie noch zu erwartenden mittel- bis langfristigen Wachstums-, Preis- und Beschäftigungseffekte der Reform quantifiziert. Das Modell simuliert ein Szenario mit und eines ohne Mindestlohn, und die Differenzen zwischen den beiden simulierten Szenarien werden als Mindestlohneffekte interpretiert. Im Ergebnis zeigt sich bereits kurzfristig ein mindestlohninduziertes staatliches Einnahmenplus von 0,6 Prozent, was über der Ausgabensteigerung von 0,2 Prozent liegt. Langfristig nehmen die öffentlichen Ausgaben, insbesondere infolge höherer Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, um 1,0 Prozent und die Einnahmen um 1,3 Prozent zu.

Tabelle 2.1 fasst die Ergebnisse der Literatur zu den fiskalischen Effekten zusammen.

Tabelle 2.1 Überblick zur Bandbreite der fiskalischen Effekte in der Literatur

Indikator	Fiskalischer Effekt des Mindestlohns*	Quellen	
Steuer	Einkommenssteuer	Mehreinnahmen von 0,8 bis 2,7 Mrd. Euro	Wiemers 2013; Ehrentraut et al. 2011
	Solidaritätszuschlag	Mehreinnahmen von 0,1 Mrd. Euro	Arni et al. 2014
Sozialversicherung	Insgesamt**	Mehreinnahmen von 7,6 bis 14,6 Mrd. Euro	Bachmann et al. 2008
	Rentenversicherung	Mehreinnahmen von 0,5 bis 2,7 Mrd. Euro	Horschel/Lesch 2011
	Krankenversicherung	Mehreinnahmen von 0,3 bis 2,2 Mrd. Euro	Horschel/Lesch 2011; Arni et al. 2014
	Arbeitslosenversicherung	Mehreinnahmen von 0,1 bis 0,4 Mrd. Euro	Horschel/Lesch 2011; Arni et al. 2014
	Pflegeversicherung	Mehreinnahmen von 0 bis 0,3 Mrd. Euro	Horschel/Lesch 2011
Transfers	ALG II	Ausgabesteigerung zwischen 8,9 und 14,9 Mrd. Euro bis Ausgabenreduktion um 3,6 Mrd. Euro	Bachmann et al. 2008; Horschel/Lesch 2011
	Wohngeld und Kinderzuschlag	Ausgabesteigerung von 0,2 bis Ausgabenreduktion von 0,4 Mrd. Euro	Wiemers 2013; Ehrentraut et al. 2011
Andere Steuern	Unternehmenssteuer	Einnahmenreduktion um 5,7 bis 10,9 Mrd. Euro bzw. um 3,9 Mrd. Euro	Bachmann et al 2008; Horschel/Lesch 2011
	Verbrauchersteuer	Mehreinnahmen von 0,7 Mrd. Euro	Ehrentraut et al. 2011

* Die Ergebnisse beziehen sich auf einen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro je Stunde. Lediglich die ausgewiesenen Ergebnisse von Bachmann et al. 2008 basieren auf Mindestlöhnen von 7,50 und 10 Euro.

** Bachmann et al. 2008 geben nur die Gesamtsumme der Sozialversicherungs-Mehreinnahmen aus, weswegen sich die Ergebnisse aus „Insgesamt“ nicht auf die einzelnen Versicherungsträger aufteilen lassen.

2.1.2 Studien zu fiskalischen Einzeleffekten

Auch wenn die Forschung zu den fiskalischen Effekten durch die Einführung des Mindestlohns noch lückenhaft ist, liegen erste Untersuchungen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Zahl der Personen vor, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Darüber hinaus liegen erste Erkenntnisse zu den indirekten Effekten des Mindestlohns auf die sozialen Sicherungssysteme vor.

Mit Blick auf die Transferempfänger ist mit dem Mindestlohn das Ziel verknüpft, erwerbstätige ALG-II-Beziehende aus dem Transferbezug zu holen. Allerdings ist beim **SGB-II-Bezug** von Erwerbstätigen zumeist der Stundenumfang und nicht die Höhe des Stundenlohns ausschlaggebend für Unterstützungsbedarf und Leistungsbezug. Eine Vollzeitbeschäftigung stellt in allen Typen von Bedarfsgemeinschaften eher die Ausnahme dar. Der Anteil an SGB-II-Beziehenden, für die der Mindestlohn ausreichen würde, um den SGB-II-Bezug zu verlassen, liegt bei gerade mal 3 Prozent.² Auf Basis deskriptiver Analysen im Zeitverlauf zeigen sich laut Mindestlohnkommission (2018) nur geringe Veränderungen bei den SGB-II-Leistungsbeziehenden, die sich laut Bruckmeier / Becker (2018) nicht kausal auf die Mindestlohneinführung zurückführen lassen. Sie finden in ihren Analysen weder Evidenz für ein häufigeres Verlassen des Leistungsbezugs durch den Mindestlohn, noch finden sie Anzeichen auf eine erleichterte Erwerbsaufnahme von bisher nicht erwerbstätigen Leistungsbeziehenden. Starke Hinweise finden sie hingegen dafür, dass es zu einem vermehrten Wechsel von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Leistungsbezug kommt. Schmitz (2017) identifiziert einen Rückgang von rund 38.000 erwerbstätigen ALG-II-Beziehenden aufgrund des Mindestlohns. Er geht dabei davon aus, dass die Hälfte dieser Gruppe aus dem SGB-II-Bezug aufgrund von Einkommenssteigerungen ausscheidet, die andere Hälfte jedoch durch Beschäftigungsverlust.

Des Weiteren kann die Mindestlohneinführung indirekt über die **Rentenentwicklung** auf die fiskalischen Ein- und Ausgaben wirken. Ein mindestlohnbedingt höherer Durchschnittslohn kann z. B. den aktuellen Rentenwert und damit die Ausgaben der Rentenversicherung erhöhen. Eine aktuelle Untersuchung von Ehrentraut et al. (2019) prüft die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenanpassung. Demnach hat die Einführung des Mindestlohns in der mittleren und langen Frist nur sehr kleine Effekte. Die zentralen Ergebnisdimensionen der Rentenfinanzen – Beitragssatz und Sicherungsniveau – bleiben vom Mindestlohn quasi unberührt (+/- 0,1 Prozentpunkte). Auch auf individueller Ebene zeigt sich der begrenzte Einfluss des Mindestlohns. Zwar können die Rentenanwartschaften der Mindestlohnbeziehenden (abhängig von ihrem vorherigen Lohn) deutlich erhöht werden. Bei langjähriger bzw. dauerhafter Beschäftigung im Niedriglohnssektor würden allein durch die Mindestlohneinführung und -erhöhung aber keine armutsvermeidenden Renten erzielt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Analysen auf Basis stilisierter Erwerbsbiografien durchgeführt wurden und vor allem die Mechanik illustrieren. Allerdings kann die Erhöhung der Rentenansprüche zu einer Ausgabenreduktion der staatlich finanzierten Grundsicherung führen. Hier besteht ggf. weiterer Forschungsbedarf, um potenzielle Wirkungen detailliert und empirisch fundiert zu erfassen.

Neben der Rentenversicherung sind Auswirkungen des Mindestlohns auch auf **andere Sozialversicherungsträger** möglich, wie die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung.³ Der Mindestlohn kann hier einerseits über eine Veränderung der beitragspflichtigen Entgelte der bereits versicherten Personen Einfluss nehmen, als auch die Zahl der beitragspflichtigen Personen verändern. Entscheidend sind hierbei die vorgelagerten Effekte des Mindestlohns auf Löhne, Arbeitszeit und Beschäftigung, auf die in Kapitel 2.2 genauer eingegangen wird.

² Mindestlohnkommission 2018: Rdnr. 122-127

³ Mindestlohnkommission 2018: Rdnr. 133-135

2.2 Effekte auf Löhne, Arbeitszeit und Beschäftigung

Zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Löhne, Arbeitszeit und Beschäftigung liegen bereits zahlreiche Studien vor. Neben rein deskriptiven Analysen existieren auch kausale Wirkungsanalysen, die Aufschluss darüber geben, inwieweit beobachtbare Veränderungen im Zeitablauf von Löhnen oder Beschäftigung tatsächlich ursächlich auf den Mindestlohn zurückgehen, oder aber von anderen Faktoren wie der Konjunkturerwicklung getrieben sind. Die Ausführungen der folgenden Abschnitte stützen sich maßgeblich auf Erkenntnisse des Zweiten Berichts zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns der Mindestlohnkommission (2018). Von grundlegender Bedeutung ist zudem die Frage, ob der Mindestlohn von den Arbeitgebenden tatsächlich gemäß den gesetzlichen Vorgaben umgesetzt wird oder nicht (Box).

Compliance

Die Effekte des Mindestlohns hängen grundlegend davon ab, ob der Mindestlohn eingehalten wird (Compliance). Unter dem Stichwort Non-Compliance wird der Anteil an mindestlohnberechtigten Personen, mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro nach Einführung des Mindestlohns verstanden. Bei der Messung der Non-Compliance besteht die Herausforderung darin, zu differenzieren, ob es sich bei Personen mit Löhnen unterhalb des Mindestlohns tatsächlich um eine Nichteinhaltung der Lohnuntergrenze oder aber um Messfehler oder Verzerrungen in den Daten handelt.

Die Unterschiede je nach Datensatz sind bislang nicht gut aufgeklärt, so dass ein endgültiges Urteil, ob die Non-Compliance nun hoch (SOEP) oder niedrig (Verdienststrukturerhebung/ Verdiensterhebung (VSE/VE)) ist, derzeit nicht gefällt werden kann.

Auf der Grundlage der VSE/VE ergibt sich bezogen auf alle mindestlohnberechtigten Beschäftigungsverhältnisse eine Non-Compliance von 2,8 Prozent im Jahr 2015 und von 2,1 Prozent im Jahr 2016. Ausschließlich bezogen auf Beschäftigungsverhältnisse, die 2014 unter 8,50 Euro verdient haben, liegt der Anteil bei 25 Prozent (2015) bzw. 20 Prozent (2016).⁴

Bei einer Messung mit Daten des SOEP schätzen Burauel et al. (2018) den Umfang der Non-Compliance für 2015 auf 8,2 und für 2016 auf 7 Prozent. Ausschließlich bezogen auf Beschäftigungsverhältnisse, die 2014 unter 8,50 Euro verdient haben, liegt der Anteil 2015 bei knapp drei Viertel und 2016 bei knapp zwei Drittel.⁵

2.2.1 Stunden- und Monatslöhne

Bei der Betrachtung der Lohnentwicklung muss zwischen Bruttomonatslöhnen und Stundenlöhnen differenziert werden. Während die Stundenlöhne unmittelbar vom Mindestlohn beeinflusst werden, ergeben sich die Effekte auf die Bruttomonatslöhne im Zusammenspiel mit der monatlichen Arbeitszeit. Je nach Reaktion der Arbeitszeit können die Bruttomonatslöhne entsprechend trotz steigender Stundenlöhne zunehmen, unverändert bleiben oder sinken.

⁴ Mindestlohnkommission 2018: Rdnr. 98

⁵ Mindestlohnkommission 2018: Rdnr. 103

Deskriptive Analysen der Mindestlohnkommission (2018: Rdnr. 73 ff.) zu den **Stundenverdiensten** vergleichen die Lohnentwicklung in der Gesamtwirtschaft mit derjenigen in vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen⁶. Für das Jahr 2015 zeigen sich überdurchschnittliche Anstiege in diesen Branchen nur für Ostdeutschland. Differenziert nach Qualifikationsgruppen lassen sich weit überdurchschnittliche Lohnsteigerungen bei an- und vor allem ungelerten Personen beobachten. Dabei fiel die Verdienstentwicklung bei Frauen über alle Qualifikationsgruppen hinweg positiver aus. Auch nach der Mindestlohanpassung 2017 erfuhren in vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen vor allem ungelerte Frauen und Männer in Ostdeutschland einen überdurchschnittlichen Anstieg der Stundenlöhne. Mit Blick auf unterschiedliche Beschäftigungsformen machen die Analysen der Mindestlohnkommission Veränderungen ebenfalls vor allem in Ostdeutschland und bei geringfügig Beschäftigten deutlich. Aber auch in Westdeutschland zeigen sich dynamischere Entwicklungen bei den Monatsverdiensten 2014, 2015 und 2016 der geringfügig Beschäftigten, im Vergleich zu den Voll- und Teilzeitbeschäftigten.

Burauel et al. (2018) bestätigen auf Basis des SOEP positive Entwicklungen der Stundenlöhne im unteren Bereich der Lohnverteilung. Ihre kausale Wirkungsanalyse mithilfe der Differenz-in-Differenzen-Methode zeigt außerdem, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Stundenlöhne derjenigen abhängigen Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdient haben, bis zum Jahr 2016 signifikant – um 6,5 Prozent –erhöht hat. Die ebenfalls auf Basis des SOEP durchgeführte Wirkungsanalyse von Caliendo et al. (2017b) zeigt für Regionen, in denen der Anteil mit Beschäftigten unterhalb der Mindestlohnschwelle besonders hoch war, einen positiven Effekt des Mindestlohns auf niedrige Stundenlöhne.

Deskriptive Analysen der Mindestlohnkommission (2018: Rdnr. 82 ff.) zu Veränderungen der **Stundenlohnverteilung** zeigen für den Zeitpunkt vor Mindestlohneinführung auf Basis der VSE/VE eine Häufung in den Einkommensklassen um den Mindestlohn. Vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2014 lagen die Anteile an Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro sowohl im SOEP als auch in der VSE/VE bei rund 11 Prozent aller anspruchsberechtigten Beschäftigten. Die Anteile in Ostdeutschland lagen mit knapp 20 Prozent jeweils doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Stundenlöhne unter 8,50 Euro erhielten 2014 besonders oft Frauen, Beschäftigte in kleineren Unternehmen, un- und angelernte Beschäftigten sowie Beschäftigte mit befristeten Arbeitsverträgen oder ohne Tarifbindung.

Mit Einführung des Mindestlohns hat sich die Verteilung der Stundenlöhne nach rechts verschoben. Dabei zeigt sich, dass die Veränderungen dort besonders deutlich sind, wo vor Einführung des Mindestlohns besonders häufig Stundenlöhne unterhalb der Mindestlohngrenze gezahlt wurden, wie beispielsweise im Fall von Frauen. Für Ostdeutschland zeigt sich in der Stundenlohnverteilung nach Einführung des Mindestlohns eine Häufung im Bereich des Mindestlohns.

Die Einführung (oder Anhebung) eines Mindestlohns kann sich auch auf die Löhne oder das Lohnwachstum von Beschäftigten auswirken, die oberhalb der vorgegebenen Lohnuntergrenze verdienen. Solche „**Spillover**“-Effekte können etwa entstehen, wenn Betriebe den Abstand zwischen Lohngruppen nach der Einführung des Mindestlohns aufrechterhalten wollen. Analysen der Mindestlohnkommission (2018: Rdnr. 91 ff.) zeigen für den Lohnbereich zwischen 8,50 und 11 Euro positive Stundenlohnentwicklungen. Oberhalb von 11 Euro sind nur geringfügige Veränderungen festzustellen. Eine kausalanalytisch angelegte Studie von Burauel et al. (2018) anhand von SOEP-Daten unterstützt die

⁶ Die vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen sind 20 ausgewählte Branchen mit einem hohen Anteil an Beschäftigten, die einen Stundenlohn unter 8,5 Euro erhielten. Für eine ausführliche Beschreibung siehe Mindestlohnkommission 2018: S. 44-46.

Hypothese allerdings nicht, dass die Lohnsteigerungen oberhalb der Mindestlohngrenze (bis 10 Euro) ursächlich auf die Einführung des Mindestlohns zurückgehen. Andere Analysen zeigen zudem, dass der Mindestlohn bisher zu keinen bedeutsamen Veränderungen von Größe und Zusammensetzung des Niedriglohnssektors in Deutschland geführt hat.⁷

Wie sehr sich mindestlohninduzierte Zuwächse bei den Löhnen pro Stunde auf die **Monatslöhne** auswirken, ist davon abhängig, ob es zugleich zu Anpassungen bei den monatlichen Arbeitszeiten kommt. Deskriptive Analysen auf Basis der VSE/VE zeigen, dass der mittlere Stundenlohn zwischen 2014 und 2016 bei Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich um 14 Prozent zunahm, der Monatslohn hingegen nur um 4 Prozent (Mindestlohnkommission 2018: Rdnr. 80). Kausalanalysen von Burauel et al. (2018) und Caliendo et al. (2017b) kommen sogar zu der Schlussfolgerung, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns für Beschäftigte, die 2014 weniger als 8,50 Stundenlohn verdienten, bis 2016 zu keiner signifikanten Erhöhung der Bruttomonatslöhne geführt hat, da dem positiven Stundenlohneffekt eine Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit entgegenläuft. Neuere Studien des IAB schätzen hingegen deutlich positive Effekte des Mindestlohns auf die Monatslöhne. Auf Basis der Beschäftigungsstatistik ermitteln Bossler und Schank (2019) einen Effekt auf den durchschnittlichen Bruttomonatslohn von 5,5 Prozent. Für Beschäftigte in Betrieben mit Mindestlohnbeschäftigten zeigen Bossler und Gerner (2019) einen durchschnittlichen Anstieg der Entlohnung um rund 10 Prozent auf Grundlage des IAB-Betriebspanels.

2.2.2 Arbeitszeit

Mithilfe der VSE/VE Daten zeigt die Mindestlohnkommission (2018: Rdnr. 177 ff.), dass die wöchentlichen Arbeitszeiten bei Beschäftigten im Mindestlohnbereich von 2014 auf 2016 gemessen am langjährigen Durchschnitt überdurchschnittlich stark zurückgegangen sind. Dabei zeigen sich Unterschiede je nach Beschäftigungsumfang. So ist die Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten im Mindestlohnbereich um insgesamt 6,8 Prozent gesunken, und dieser Rückgang konzentriert sich fast vollständig auf das Jahr 2015. Bei Teilzeitbeschäftigten trat der Rückgang der Arbeitszeit von durchschnittlich 7,1 Prozent dagegen erst ein Jahr später ein. Bei den geringfügigen Beschäftigten schließlich verteilt sich der Gesamtrückgang von 7,4 Prozent ziemlich gleichmäßig auf die Jahre 2015 und 2016. Von 2016 auf 2017 ist dagegen trotz zwischenzeitlich erfolgter Erhöhung des Mindestlohns keine weitere Abnahme der durchschnittlichen Arbeitszeiten zu beobachten.

Die SOEP-Daten, in denen Arbeitszeiten nach einem anderen Konzept erfasst sind als in den VSE/VE-Daten, zeigen ein etwas abweichendes Bild: Demnach sind von 2014 auf 2016 die vertraglich vereinbarten und die tatsächlichen Arbeitszeiten bei Vollzeitbeschäftigten im Durchschnitt um nur ein Prozent gesunken. Bei Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten sanken die durchschnittlichen vereinbarten Arbeitszeit hingegen von 2014 auf 2015 um jeweils 10 Prozent, die durchschnittlichen tatsächlichen Arbeitszeit um 5 bzw. 10 Prozent. Von 2015 auf 2016 ist die Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten dann wieder gestiegen, von geringfügig Beschäftigten aber weiter zurückgegangen.

Bonin et al. (2018) zeigen auf Grundlage von SOEP-Daten, dass die Änderungen der Arbeitszeiten kausal auf die Einführung des Mindestlohns zurückgeführt werden können. Für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte diagnostizieren sie eine statistisch signifikante Reduktion der vertraglichen Arbeitszeiten um 5 Prozent. Für geringfügig Beschäftigte ist der geschätzte Mindestlohneffekt auf die vertragliche Arbeitszeit ebenfalls negativ, allerdings statistisch nicht signifikant. Caliendo et al.

⁷ Bruttel et al. 2017; Kalina/Weinkopf 2017

(2017b) ermitteln für Beschäftigte mit geringen Löhnen einen signifikanten Rückgang der vertraglichen Arbeitszeiten in Höhe von 3,5 Prozent. Darüber hinaus konstatieren sowohl Bonin et al. (2018) als auch Caliendo et al. (2017b), dass die tatsächlichen Arbeitszeiten ebenfalls mindestlohnbedingt zurückgegangen sind, die prozentualen Rückgänge sind allerdings etwas schwächer als bei den vereinbarten Arbeitszeiten. Analysen von Bossler/Gerner (2016) anhand von Daten aus dem IAB-Betriebspanel bestätigen ebenfalls die Hypothese, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Teil einen Rückgang der vereinbarten durchschnittlichen Wochenarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte bewirkt hat.

2.2.3 Beschäftigung

Die Mindestlohnkommission (2018: Rdnr. 139-142) zeigt in ihrem Zweiten Bericht, dass die Gesamtbeschäftigung, die sich aus der sozialversicherungspflichtigen und der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung zusammensetzt, saisonbereinigt von 2014 bis 2017 zugenommen hat. Dabei stieg sie von April 2014 bis April 2015 um 1,4 Prozent. Die Steigerung in den zwei darauffolgenden Jahren fiel noch stärker aus, wobei die positive Dynamik in Westdeutschland stärker war als in Ostdeutschland. Demnach stieg die Beschäftigung in Westdeutschland von April 2014 nach April 2015 um 1,5 Prozent, in Ostdeutschland aber nur um etwa 0,7 Prozent. Eine differenzierte Betrachtung nach Branchen zeigt zudem, dass die Beschäftigung in vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen von 2014 bis 2017 stärker gewachsen ist als in vom Mindestlohn schwächer betroffenen Branchen.

Dagegen ist die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten⁸ über den gesamten Zeitraum von 2014 bis 2017 gefallen. Dabei waren die Rückgänge in Ostdeutschland durchweg stärker als in Westdeutschland. Zudem fiel die Abnahme der Zahl der ausschließlich geringfügigen Beschäftigten in stärker vom Mindestlohn betroffenen Branchen deutlicher aus als in schwächer betroffenen Branchen. Die Befunde zur ausschließlich geringfügigen Beschäftigung implizieren, dass die Zunahme der Gesamtbeschäftigung ab 2014 durch die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung⁹ bedingt ist. Die Entwicklung der Zahl der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob unterscheidet sich dabei deutlich von den ausschließlich geringfügig Beschäftigten: Zwischen April 2014 und April 2017 stieg die Zahl der Personen mit geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob um 10,8 Prozent an. Da in dieser Gruppe die Stundenlöhne jedoch deutlich über dem Mindestlohn liegen, sollten die Entwicklungen nicht maßgeblich vom Mindestlohn beeinflusst werden.¹⁰

Die gegenläufigen Entwicklungen bei den sozialversicherungspflichtigen und den ausschließlich geringfügig Beschäftigten lassen vermuten, dass es im Zuge der Mindestlohneinführung zu einer Umwandlung geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gekommen ist. Vom Berge et al. (2016a) stellen fest, dass 2015 in 85 Prozent der Fälle Beschäftigte innerhalb desselben Betriebs von geringfügigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gehandelt hat. Unter Anwendung kausalanalytischer Methoden kommen Bonin et al. (2018) zu dem Ergebnis, dass durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Zahlen der Übergänge von geringfügigen zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen innerhalb eines Betriebes um gut 20 Prozent, aber zwischen Betrieben um gut 40 Prozent angestiegen sind.

⁸ Mindestlohnkommission 2018: Rdnr. 149-152

⁹ Mindestlohnkommission 2018: Rdnr. 143-148

¹⁰ Mindestlohnkommission 2018: Rdnr. 149-152

Kausale Wirkungsanalysen zu Beschäftigungseffekten des Mindestlohns¹¹ zeigen durchweg einen signifikanten Rückgang der geringfügigen Beschäftigung im Zuge der Mindestlohneinführung und bestätigen damit die deskriptiven Analysen. Mit Blick auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind die Ergebnisse hingegen nicht eindeutig. In Abhängigkeit der Datengrundlage und Analyseebene werden in einigen Untersuchungen positive Effekte festgestellt als auch negative im Sinne eines geringeren Beschäftigungsaufbaus. Die Effekte fallen jedoch mit Blick auf die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gering aus.

Auf Basis der Beschäftigungsstatistik des Statistischen Bundesamts und der VSE untersuchen Bonin et al. (2018) die Mindestlohneffekte in den Arbeitsmarktregionen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die mindestlohninduzierte Änderung der abhängigen Beschäftigung zwar statistisch signifikant, aber sehr gering ausgefallen ist. Die Ursache dafür liegt in einem signifikanten Rückgang der geringfügig Beschäftigten. Für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten können Bonin et al. (2018) keine signifikanten mindestlohninduzierten Effekte feststellen.

Garloff (2017) und auch Schmitz (2017) nutzen für ihre Analysen administrative Daten der Beschäftigungs- und der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit. Schmitz (2017) zeigt, dass der Mindestlohn einen leicht negativen Effekt auf das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat. Der negative Effekt auf die geringfügige Beschäftigung ist seinen Analysen nach noch etwas stärker ausgeprägt. Eine Umwandlung von geringfügigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in größerem Umfang wird vor diesem Hintergrund ausgeschlossen. Auch Garloff (2017) weist nach, dass die geringfügige Beschäftigung in stark vom Mindestlohn betroffenen Regionen signifikant zurückgeht. Gleichzeitig stellt er dort jedoch ein höheres Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten fest. Für Garloff (2017) stellt dies ein Indiz für die Umwandlung geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse dar.

Auf Basis einer Kombination aus VSE-Daten und administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit, ergänzt um Robustheitsanalysen mit dem SOEP, untersuchen Caliendo et al. (2017a) die Beschäftigungsentwicklung in Arbeitsmarktregionen in Abhängigkeit von der regionalen Mindestlohn Betroffenheit. Gemäß ihren Analysen ist der kurzfristige Effekt der Mindestlohneinführung von 2014 auf 2015 auf die Gesamtbeschäftigung recht klein. Während Caliendo et al. (2017a) für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einen Rückgang um 0,3 Prozent bzw. 80.000 Stellen ausweisen, fällt der Rückgang der geringfügig Beschäftigten mit 2,9 Prozent bzw. 180.000 Stellen deutlich größer aus.

Bossler/Gerner (2016) vergleichen auf Basis des IAB-Betriebspanels vom Mindestlohn betroffene und nicht vom Mindestlohn betroffene Unternehmen. Als betroffen gelten dabei Unternehmen, die 2014 mindestens eine*n Arbeitnehmer*in unter Mindestlohn bezahlt haben. Bossler/Gerner (2016) stellen eine Reduktion von Neueinstellungen in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben fest in Höhe von 60.000 Stellen. Bossler et al. (2018) erweitern diese Analysen um das Jahr 2016. Auf dieser Grundlage ermittelt die Studie für die Jahre 2015 und 2016 einen durchschnittlichen Beschäftigungsrückgang um 1,7 Prozent. Die Autoren führen dies primär auf eine Zurückhaltung bei Neueinstellungen zurück und nicht auf mindestlohnbedingte Entlassungen. Hochgerechnet betrifft der Beschäftigungseffekt 46.000 bis 59.000 Stellen.

2.2.4 Arbeitslosigkeit

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach der Mindestlohneinführung deutet gemäß den Analysen der Mindestlohnkommission (2018: Rdnr. 170-173) nicht auf mindestlohninduzierte Einflüsse hin.

¹¹ Mindestlohnkommission 2018, Rdnr. 160-169

Zwischen den Jahren 2014 und 2017 ist die Zahl der Arbeitslosen um 12,8 Prozent gesunken. Die Änderungen in den Jahren 2015 und 2016 lagen auf gleichem Niveau. Auch in vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen wurden keine höheren Eintritte in die Arbeitslosigkeit festgestellt.

Bonin et al. (2018) bestätigen mithilfe von Differenz-von-Differenzen-Analysen die Vermutung, dass die Einführung des Mindestlohns die Arbeitslosenquote nicht signifikant erhöht hat. Auf Basis der Beschäftigten- und Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit findet Schmitz (2017) keine eindeutige Wirkung des Mindestlohns auf die Zahl der nicht erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Beziehenden, jedoch einen Rückgang der Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Beziehenden. Garloff (2017) findet in seinen Analysen auf Basis derselben Daten wie Schmitz (2017) zwar einen signifikant positiven Effekt des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit, dieser erweist sich jedoch als nicht robust.

2.3 Effekte auf Preise, Konsum und Unternehmensgewinne¹²

Neben den zuvor beschriebenen Effekten kann die Mindestlohneinführung über verschiedene Kanäle auf Produktpreise, auf den Konsum von Privatpersonen und auf Unternehmensgewinne wirken. So können Unternehmen je nach Wettbewerbslage mindestlohninduzierte Kostensteigerungen auf die Preise überwälzen. Tatsächlich wurden in den Branchen mit einer hohen Relevanz des Mindestlohns nach dessen Einführung höhere relative Preissteigerungen als in den Vorjahren beobachtet. Dazu haben jedoch auch andere Faktoren als der Mindestlohn beigetragen. Link (2017) kommt auf Grundlage einer Differenz-in-Differenzen-Analyse mit Daten des ifo-Geschäftsklimaindex zu dem Schluss, dass die Produzentenpreise bedingt durch die Einführung des Mindestlohns um 0,2 Prozent gestiegen sind.

Die mindestlohninduzierten Änderungen des Bruttomonatslohns und der Preise entfalten gegenläufige Effekten auf den privaten Konsum. Ausgehend von den oben konstatierten geringen Preissteigerungen und allenfalls schwach ausgeprägten Bruttomonatslohnzuwächsen sind allerdings keine starken Konsumwirkungen des Mindestlohns zu erwarten. Zwar stiegen die Konsumausgaben der Haushalte in den Jahren von 2015 bis 2017 deutlich stärker als in den Jahren zuvor. Es ist allerdings offen, inwieweit dieser Anstieg ein Ergebnis der Mindestlohneinführung ist und nicht anderer Einflussfaktoren wie der Konjunktur oder allgemein starken Reallohnzuwächsen.

Auch wenn die Gewinne von Unternehmen im Zeitraum von 2014 bis 2017 gestiegen sind, zeigen kausale Analysen von Bossler et al. (2018) mit dem IAB-Betriebspanel, dass die Mindestlohneinführung die Wahrscheinlichkeit eines Reinverlusts bei Unternehmen leicht erhöht hat. Zusätzlich zeigen die Autoren, dass sich die Profitabilität - gemessen als Umsatz abzüglich Vorleistungen und Lohnnebenkosten - in Betrieben, die vom Mindestlohn betroffen sind, schwächer entwickelt hat als in anderen Betrieben. Als Ursache werden dabei gestiegene Arbeitskosten identifiziert. Einen Effekt des Mindestlohns auf die betriebliche Arbeitsproduktivität, definiert als Umsatz pro Beschäftigten, können Bossler et al. (2018) hingegen nicht finden.

2.4 Einordnung der Befunde aus der Literatur und Implikationen für die nachfolgenden Analysen

Der vorgestellte Literaturüberblick verdeutlicht, dass es sich bei den bisher vorliegenden Studien zu den fiskalischen Gesamteffekten vor allem um Ex-ante-Abschätzungen handelt. Deren Ergebnisse zur Stärke der einzelnen fiskalischen Effekte und zur Wirkungsrichtung des Gesamteffekts sind dabei

¹² Der Absatz bezieht sich auf Mindestlohnkommission 2018, Rdnr. 234-245

naturgemäß abhängig von den gesetzten Annahmen zur Beschäftigungswirkung des gesetzlichen Mindestlohns. Die vorliegenden Befunde auf Basis von Ex-post-Analysen zeigen jedoch wenig eindeutige Evidenz für relevante Beschäftigungswirkungen im Zuge der Mindestlohneinführung im Jahr 2015. Gleichzeitig machen die vorliegenden Untersuchungen deutlich, dass es auf anderen Wegen zu Anpassungsreaktionen gekommen ist, die in den Ex-ante-Studien nicht berücksichtigt wurden. Dazu gehören insbesondere Anpassungen (Reduktionen) der Arbeitszeit sowie schwer interpretierbare Erkenntnisse zur Einhaltung und flächendeckenden Umsetzung des Mindestlohns (Compliance).

Auf Basis dieser aus der Forschungsliteratur herausgearbeiteten Befunde werden im Folgenden Beschäftigtengruppen mit mindestlohninduzierten Lohneffekten in der Grundgesamtheit aller Mindestlohnberechtigten identifiziert, für die dann kontrafaktische Arbeitszeiten und Stundenlöhne für die hypothetische Situation „ohne Mindestlohn“ definiert werden. Aufbauend auf diesen Vorarbeiten erfolgt im Weiteren die Abschätzung der fiskalischen Effekte des Mindestlohns mit Hilfe des Prognose-Mikrosimulationsmodells.

3. Datengrundlagen

Zentrale Datenbasis für die folgenden Abschätzungen der fiskalischen Effekte des Mindestlohns mit dem Prognos-Mikrosimulationsmodell ist das SOEP (Welle v34). Beim SOEP handelt es sich um eine seit 1984 jährlich durchgeführte repräsentative Befragung privater Haushalte in Deutschland. Zuletzt wurden in diesem Rahmen rund 16.000 Haushalte und 28.000 Personen u. a. zu ihrer Einkommenssituation und Erwerbstätigkeit befragt. In der deutschen Mindestlohnforschung ist das SOEP eine zentrale Datengrundlage.

Die folgende Simulation der fiskalischen Effekte des Mindestlohns fokussiert auf Befragungsergebnissen aus den SOEP-Wellen der Jahre 2014 und 2015 – und damit auf den Zeitraum unmittelbar vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Die Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns lassen sich nur in zeitlicher Nähe zum Reformzeitpunkt gut isolieren. Bei späteren Messzeitpunkten überlagern sich mittelfristige Effekte der Mindestlohneinführung mit kurzfristigen Effekten der später erfolgten Mindestlohnerhöhung(en). Ursächlich auf die Einführung des Mindestlohns zurückgehende Veränderungen der zentralen Zielgrößen Löhne, Beschäftigung und Arbeitszeit werden zudem durch andere externe Faktoren überlagert, wie etwa den strukturellen Wandel und den Konjunkturverlauf.

Zur Implementierung der Simulationsrechnungen müssen in einem ersten Schritt individuelle Stundenlöhne (Kapitel 3.1) der im SOEP befragten Personen abgeschätzt und die Gruppe der mindestlohnberechtigten Personen (Kapitel 3.2) abgegrenzt werden. In einem zweiten Schritt müssen unter den Mindestlohnberechtigten diejenigen Beschäftigten identifiziert werden, für die sich der Lohn wegen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns potenziell verändert hat (mindestlohninduzierte Lohneffekte) (Kapitel 3.3), und für die zur Abschätzung der fiskalischen Effekte anschließend eine kontrafaktische Einkommenssituation ohne Mindestlohn definiert wird (Kapitel 4).

3.1 Stundenlöhne

Im SOEP wurde ein Stundenlohn erstmals in der Welle 2017 direkt abgefragt. In früheren Wellen muss der individuelle Stundenlohn dagegen ausgehend von den abgefragten Informationen zum monatlichen Arbeitsverdienst inklusive der Entgelte für Überstunden, aber ohne Sonderzahlungen sowie zur wöchentlichen Arbeitszeit – multipliziert mit 4,33 – imputiert werden. Die Wochenarbeitszeit betreffend, erfasst das SOEP sowohl die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit als auch die nach Auskunft der Befragten tatsächliche Arbeitszeit einschließlich bezahlter und ggf. unbezahlter Mehrarbeit. Die in dieser Studie verwendete Berechnungsweise folgt der Vorgehensweise im zweiten Bericht der Mindestlohnkommission (2018) zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und setzt die Angaben zum monatlichen Arbeitsverdienst zur vertraglich vereinbarten Arbeitszeit in Relation. Eine Begründung hierfür ist, dass die Angaben zur tatsächlichen Arbeitszeit im Vergleich unpräziser erscheinen als die Angaben zur vertraglichen Arbeitszeit. So sind Zeitpunkt und Umfang der darin enthaltenen bezahlten Überstunden nicht genau bestimmbar.

Da die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit bei den meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern niedriger ist als die tatsächliche, liegt der so berechnete Stundenlohn in der Regel über dem, der sich mit dem alternativen Berechnungsansatz ergeben würde. Entsprechend fällt der Grad der Betroffenheit vom Mindestlohn in der Tendenz niedriger aus. Auch der gewählte Berechnungsansatz ist betroffen von beachtenswerten Ungenauigkeiten. So können die Selbstauskünfte der Beschäftigten sowohl zu den Arbeitszeiten als auch zum Bruttomonatsentgelt unpräzise sein; zudem bezieht sich die Abfrage des monatlichen Arbeitsverdienst auf den vorangegangenen Monat, die Abfrage der Arbeitszeit

dagegen auf den Zeitpunkt des Interviews. Aus diesen Gründen können scheinbare Unterschreitungen des Mindestlohns auftreten, die de facto auf Messfehler zurückgehen.

3.2 Mindestlohnberechtigte Beschäftigte

Die gesetzlichen Bestimmungen für den Mindestlohn nehmen verschiedene Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus. Um die mindestlohnberechtigten Beschäftigten näherungsweise abzugrenzen, werden von den im SOEP erfassten Personen neben den Erwerbslosen, den Selbstständige sowie den Beamtinnen und Beamten folgende Gruppen von Erwerbstätigen ausgeschlossen: unter 18-Jährige, Auszubildende, Praktikanten, ehemalige Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer neuen Beschäftigung, Personen in Altersteilzeit mit Arbeitszeit Null, Personen in einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme bzw. einem 1-Euro-Job, Personen in Schüler- oder Jugendheimen sowie in Werkstätten für Menschen mit Behinderung tätige Personen.¹³

Ebenfalls nicht einbezogen werden Beschäftigte in Branchen, die infolge eines branchenspezifischen Mindestlohns oder einer tarifvertraglich vereinbarten Übergangszeit bis zur Geltung des gesetzlichen Mindestlohns nicht direkt von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen sind (Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1 Branchen außerhalb des Geltungsbereichs des gesetzlichen Mindestlohns

Branche	Typ	Identifikation
Abfallwirtschaft	Branchenmindestlohn	NACE
Zeitarbeit	Verzögerte Einführung	separate SOEP-Variable
Aus- und Weiterbildung	Branchenmindestlohn	kein Ausschluss möglich
Baugewerbe	Branchenmindestlohn	NACE
Bergbauspezialarbeiter	Branchenmindestlohn	KldB
Dachdeckerhandwerk	Branchenmindestlohn	KldB
Elektrohandwerk	Branchenmindestlohn	NACE und KldB
Fleischwirtschaft	Verzögerte Einführung	KldB
Forstwirtschaft	Verzögerte Einführung	KldB
Friseurhandwerk	Verzögerte Einführung	KldB
Gebäudereinigung	Branchenmindestlohn	NACE
Geld- und Wertdienste	Branchenmindestlohn	kein Ausschluss möglich
Gerüstbauerhandwerk	Branchenmindestlohn	KldB
Landwirtschaft, Gartenbau	Verzögerte Einführung	NACE
Maler- und Lackiererhandwerk	Branchenmindestlohn	NACE und KldB
Pflegebranche	Branchenmindestlohn	NACE und KldB
Schornsteinfeger	Branchenmindestlohn	KldB
Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk	Branchenmindestlohn	NACE und KldB
Textil- und Bekleidungsindustrie	Verzögerte Einführung	NACE
Wäschereidienstleistungen	Verzögerte Einführung	KldB
Zeitungszusteller	Verzögerte Einführung	KldB

Die Wirtschaftszweige Aus- und Weiterbildung sowie Geld- und Wertdienste verfügen über einen branchenspezifischen Mindestlohn. Allerdings lassen sie sich innerhalb des SOEP nicht identifizieren. Nur grob abgrenzbar ist außerdem das Elektrohandwerk.

Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2020

¹³ Die Methodik folgt dem Vorgehen der Mindestlohnkommission (2018), RdNr. 63.

In Anlehnung an Bonin et al. (2018) und Burauel et al. (2018) werden die auszuschließenden Branchen anhand der im SOEP enthaltenen Angaben zu Branche des Beschäftigten nach NACE-Klassifikation oder zum ausgeübten Beruf vornehmen; dabei erfolgt der Ausschluss möglichst anhand der NACE-Klassifikation. Allerdings entspricht der Zuschnitt dieser Klassifikation nicht durchweg der Abgrenzung der Branchen, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht unmittelbar erfasst wurden. Wo dies der Fall ist, wurde stattdessen auf die im SOEP enthaltenen Daten zur beruflichen Tätigkeit gemäß der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) zurückgegriffen. Teilweise wurden zur Eingrenzung der auszuschließenden Branchen auch NACE- und KldB-2010-Codes verknüpft.

3.3 Panel mit Lohndaten für die Jahre 2014 und 2015

Für die Berechnungen zu den fiskalischen Effekten der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns werden Personen betrachtet, die in beiden relevanten SOEP-Wellen – also in den Jahren 2014 und 2015 – befragt wurden. Die Informationen zu diesen Personen werden zu einem Panel- bzw. Längsschnittdatensatz kombiniert. Aus diesem Datensatz werden allerdings alle Personen entfernt, die an einem der beiden Befragungszeitpunkte nicht zur Gruppe der mindestlohnberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zählen.¹⁴ Darüber hinaus fehlen alle Personen, für die die zur Berechnung der Stundenlöhne notwendigen Angaben nicht vollständig sind.¹⁵

Schließlich werden noch Personen mit Ausreißern in den Stundenlohnvariablen ausgeschlossen. Dazu wird in einem ersten Schritt das Niveau der Stundenlöhne in beiden Wellen auf den Wert des jeweiligen 1. und des 99. Perzentils der Stundenlohn-Verteilung getrimmt. In einem zweiten Schritt werden Ausreißer anhand ihrer Stundenlohn-Änderung identifiziert. All jene Fälle werden dabei entfernt, bei denen der Stundenlohn von 2014 auf 2015 schwächer (stärker) gewachsen ist als der Stundenlohn beim 1. (99. Perzentil) der Stichprobe.

Tabelle 3.2 zeigt, wie sich die Fallzahlen im für die Untersuchung genutzten Panel infolge der verschiedenen angelegten Restriktionen gegenüber der Ausgangsstichprobe an Erwerbstätigen in den SOEP-Wellen 2014 und 2015 verändern. Der nach allen Bereinigungen verbleibende Längsschnittdatensatz, der den weiteren Berechnungen zugrunde liegt, enthält 7.238 Personen. Diese waren in den beiden Jahren vor und nach der Mindestlohneinführung abhängig beschäftigt und mindestlohnberechtigt; zudem liegen für sie berechnete Stundenlöhne für beide Jahre vor und nach der Mindestlohneinführung vor.

¹⁴ Der Ausschluss nicht mindestlohnberechtigter Personen (gemäß Kapitel 4.2) erfolgt für die Jahre 2014 und 2015. Personen, die 2014 bspw. noch Auszubildende waren, im Jahr 2015 aber in einer Branche erwerbstätig sind, für die der gesetzliche Mindestlohn gilt, werden nicht berücksichtigt. Grund hierfür ist, dass ein solcher Wechsel nicht als Folge des Mindestlohns gewertet werden kann. Im weiteren Verlauf der Berechnungen würde eine Berücksichtigung dieser Personen zu einer Überschätzung der mindestlohninduzierten fiskalischen Effekten führen.

¹⁵ Die im SOEP angegebenen Hochrechnungsfaktoren wurden im Zuge dessen jahresweise angepasst, um die Grundgesamtheit der Erwerbstätigen auch mit dem reduzierten Sample zu treffen. Die folgenden Analysen und Auswertungen basieren – sofern nicht explizit anders angegeben – auf diesen angepassten Hochrechnungsfaktoren.

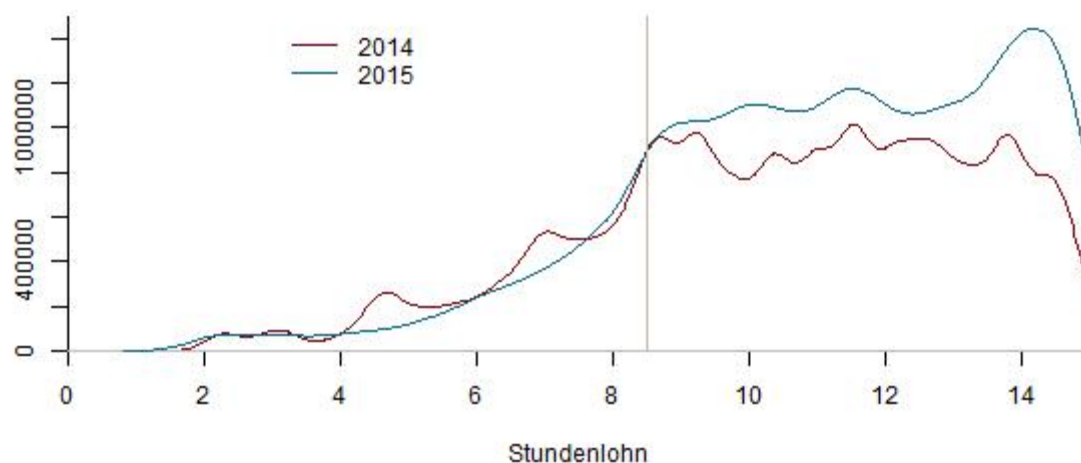
Tabelle 3.2 Abgrenzung der Untersuchungsstichprobe

Gruppe	Jahr 2014	Jahr 2015
Erwerbstätige	16.148	14.985
davon:		
Stundenlohn nicht bestimmbar	2.973	2.879
davon:		
nicht mindestlohnberechtigter oder Branchenmindestlohn vorhanden	2.379	2.893
Querschnittstichprobe	10.778	9.123
davon:		
mit Angaben in den Jahren 2014 und 2015	7.302	7.302
Längsschnittstichprobe (ohne Ausreißer)	7.238	7.238

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Um eine erste Einschätzung über das Ausmaß der potenziell auf die Einführung des Mindestlohns zurückgehenden Lohnveränderungen zu erhalten, zeigt Abbildung 3.1 die Verteilungen der Stundenlöhne 2014 und 2015 im unteren Teil der Lohnverteilung aller in der Längsschnittstichprobe erfassten grundsätzlich Mindestlohnberechtigten. Die Gegenüberstellung lässt eine leichte Verschiebung der Stundenlohnverteilungen nach oben (rechts) erkennen. Dagegen lässt sich in der Verteilung für das Jahr 2015 keine klare Häufung exakt an der durch das Mindestlohngesetz gezogenen Stundenlohngrenze von 8,50 Euro (gekennzeichnet als senkrechte Linie) erkennen. Zugleich werden auch nach Einführung des Mindestlohns weiterhin in zahlreichen Fällen – hochgerechnet bei rund zwei Mio. Personen oder rund 9 Prozent aller erfassten mindestlohnberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – Stundenlöhne unterhalb der Mindestlohnschwelle beobachtet. Zu diesen Befunden, die sowohl auf Verstößen gegen die Mindestlohnbestimmungen durch die Arbeitgeber („non-compliance“) als auch auf Messfehler in den Befragungsdaten beruhen können, kommen auch andere Studien, die das SOEP als Datenbasis nutzen (Kapitel 2.2.1).

Abbildung 3.1 Verteilung der nominalen Bruttostundenlöhne bis 15 Euro, 2014 und 2015

Datengrundlage ist der Längsschnittdatensatz mit 7.238 Beobachtungen. Hochrechnung der Stichproben mit Hilfe der individuellen Hochrechnungsfaktoren im SOEP im jeweiligen Jahr 2014 bzw. 2015.

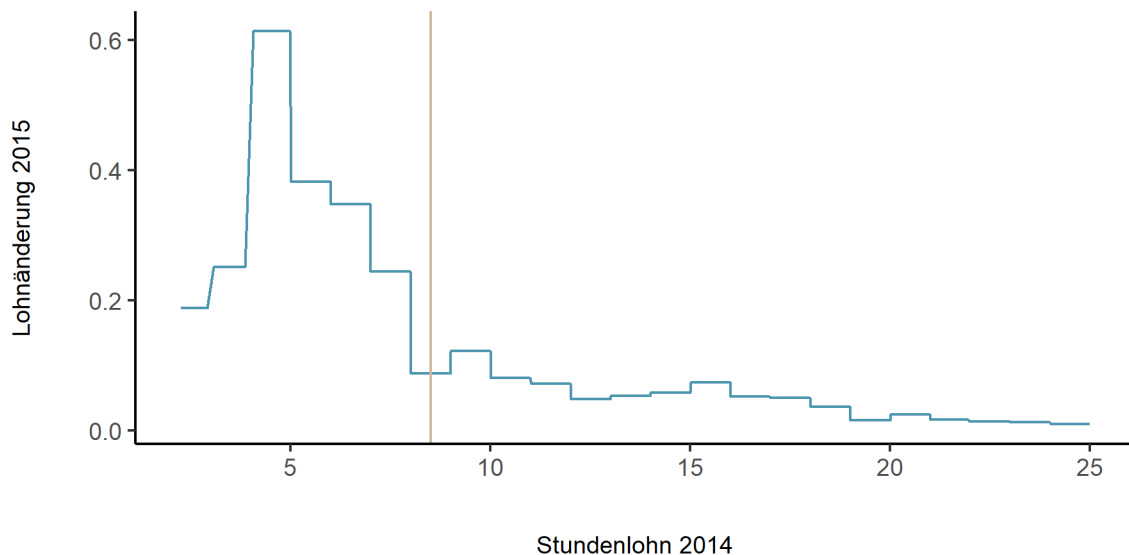
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Ein Blick auf das Lohnwachstum der mindestlohnberechtigten Beschäftigten (Abbildung 3.2) macht deutlich, dass es gerade im unteren Lohnbereich mit Einführung des Mindestlohns im Jahr

2015 zu deutlichen Lohnänderungen gekommen ist. Während Mindestlohnberechtigte mit einem Stundenlohn von 4 Euro im Jahr 2014 im Folgejahr im Durchschnitt eine Lohnsteigerung von 60 Prozent erhalten haben, lagen die Anstiege bei Personen, die bereits vor Einführung des Mindestlohns mehr als 8,50 Euro verdienten, bei lediglich rund 10 Prozent.

Abbildung 3.2 Durchschnittliche Lohnänderung von 2014 auf 2015, nach Stundenlohn 2014 bis 25 Euro



Datengrundlage ist der Längsschnittdatensatz mit 7.238 Beobachtungen. Hochrechnung der Stichproben mit Hilfe der individuellen Hochrechnungsfaktoren im SOEP im Jahr 2015. Durchschnittswerte beziehen sich auf gewichtete durchschnittliche Lohnänderungen von 2014 auf 2015 je ganzzahligem Lohnintervall.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Die Übergangsmatrix in Tabelle 3.3 gibt Aufschluss, welche Verschiebungen sich durch die beschriebenen Lohnzuwächse mit Blick auf unterschiedliche Lohnkategorien ergeben haben. Von den mindestlohnberechtigten Personen, deren Stundenlohn im Jahr 2014 unterhalb der ab dem 1. Januar 2015 geltenden Lohnuntergrenze von 8,50 Euro lag, verdiente ein substantieller Anteil – mit knapp 47 Prozent nahezu die Hälfte – im Folgejahr den gesetzlichen Mindestlohn oder darüber. 20 Prozent verdienten im Jahr nach der Mindestlohneinführung sogar mehr als 10 Euro die Stunde. Bei den mindestlohnberechtigten Beschäftigten mit Stundenlöhnen zwischen 8,50 Euro und 10 Euro im Jahr 2014 zeigen die Daten allerdings auch deutliche Lohnsenkungen: Etwa jeder Sechste dieser Gruppe verdiente im darauffolgenden Jahr laut eigenen Angaben weniger als 8,50 Euro.

Tabelle 3.3 Übergangsmatrix nach Lohnkategorien, hochgerechnete Stichprobe, Anteil der Beschäftigten in Prozent

Stundenlohn im Jahr 2014	Stundenlohn im Jahr 2015		
	unter 8,50 Euro	8,50 bis 10 Euro	über 10 Euro
unter 8,50 Euro	53,3 %	26,3 %	20,4 %
8,50 bis 10 Euro	16,5 %	43,0 %	40,5 %
über 10 Euro	0,7 %	1,9 %	97,4 %

Datengrundlage ist der Längsschnittdatensatz mit 7.238 Beobachtungen. Hochrechnung der Stichproben mit Hilfe der individuellen Hochrechnungsfaktoren im SOEP im Jahr 2015. Hochgerechnete Stichprobengrößen sind gerundet. Der Gesamtwert pro Jahr ergibt sich als Summe der Spaltenwerte je Zeile.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Die beschriebenen Lohnveränderungen spiegeln sich auch in veränderten Beschäftigungsformen wider: Mehr als ein Drittel, der im Jahr vor Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes geringfügig Beschäftigten ist im darauffolgenden Jahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Tabelle 3.4).

Tabelle 3.4 Übergangsmatrix nach Beschäftigungsform, hochgerechnete Stichprobe, in Prozent

Beschäftigungsform im Jahr 2014	Beschäftigungsform im Jahr 2015	
	sozialversicherungspflichtig	geringfügig
sozialversicherungspflichtig	99 %	1 %
geringfügig	36 %	64 %

Datengrundlage ist der Längsschnittdatensatz mit 7.238 Beobachtungen. Hochrechnung der Stichproben mit Hilfe der individuellen Hochrechnungsfaktoren im SOEP im Jahr 2015. Hochgerechnete Stichprobengrößen sind gerundet. Der Gesamtwert pro Jahr ergibt sich als Summe der Spaltenwerte je Zeile.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

3.4 Beschäftigte mit mindestlohninduzierten Lohneffekten

Zur Ermittlung der fiskalischen Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns werden von den mindestlohnberechtigten Personen diejenigen Beschäftigten mit mindestlohninduzierten Lohneffekten abgegrenzt. Hierbei werden anhand der Veränderungen der Stundenlöhne zwischen 2014 und 2015 die folgenden drei Beschäftigtengruppen unterschieden:

- **Gruppe 1:**
Beschäftigte, deren Stundenlohn sich von unter 8,50 Euro im Jahr 2014 auf mindestens 8,50 Euro und höchstens 10 Euro im Jahr 2015 erhöht hat.
- **Gruppe 2:**
Beschäftigte mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro im Jahr 2014, deren Stundenlohn trotz einer Erhöhung im Vergleich zum Vorjahr im Jahr 2015 aber weiterhin unter 8,50 Euro liegt.
- **Gruppe 3:**
Beschäftigte, deren Stundenlohn sich von 8,50 Euro oder mehr im Jahr 2014 erhöht hat, aber 2015 nicht über 10 Euro liegt.

Die Gruppe 1 bildet die „Untergrenze“ für die Abschätzung der fiskalischen Effekte des Mindestlohns. Hingegen soll mit den Gruppen 2 und 3 zunächst berücksichtigt werden, dass die für die Gruppe 1 definierte Mindestlohnschwelle aufgrund von Messfehlern im SOEP nicht exakt bestimmt werden kann. Darüber hinaus soll mit diesen beiden Gruppen den empirischen Befunden Rechnung getragen werden, wonach die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu Spillover-Effekten in die Bereiche der Lohnverteilung unter- und oberhalb des Mindestlohns geführt hat.¹⁶ Die obere Stundenlohn-grenze der Spillover-Effekte wurde dabei in Anlehnung an Bonin et al. (2018) auf 10 Euro gesetzt. Schließlich erlauben die Gruppen 2 und 3 auch eine Abschätzung der Spannbreite der (fiskalischen) Effekte des Mindestlohns.

Tabelle 3.5 weist die Stichprobengröße der drei Beschäftigtengruppen aus. Gruppe 1 bildet mit 167 Fällen die zweitgrößte Teilstichprobe. Hochgerechnet haben damit rund 540.000 mindestlohnbe-rechtigte Beschäftigte die gesetzliche Lohnuntergrenze von 8,50 Euro im Jahr 2015 überschritten, aber nicht mehr als 10 Euro Stundenlohn verdient. Werden zusätzlich die Beschäftigtengruppen 2 und 3 berücksichtigt, so haben unter den getroffenen Ad-hoc-Annahmen hochgerechnet bis zu 1,5 Mio. mindestlohnberechtigte Beschäftigte zumindest mittelbar von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns profitiert.

Tabelle 3.5 Anzahl der Beobachtungen in der Untersuchungs-Panelstichprobe

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Stichprobe	167	201	85
Hochrechnung	540.000	580.000	340.000

Hochrechnung der Stichproben mit Hilfe der individuellen Hochrechnungsfaktoren im SOEP im Jahr 2015. Hochgerechnete Stichproben-größen sind gerundet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

¹⁶ Diese konnten im Rahmen kausaler Wirkungsanalysen bisher jedoch nicht bestätigt werden (Kapitel 2.2.1).

4. Auswirkungen des Mindestlohns auf Stundenlöhne und Arbeitszeiten

Die empirische Evidenz (Kapitel 2.2.1) spricht dafür, dass der gesetzliche Mindestlohn in der Gesamtbetrachtung zur der im SOEP beobachtbaren signifikanten Zunahme der Stundenlöhne im unteren Bereich der Lohnverteilung geführt hat. Gleichwohl kann für die einzelnen Personen und Beschäftigtengruppen nicht kausal bestimmt werden, welcher Anteil der beobachteten Lohnveränderungen auf den Mindestlohn bzw. die allgemeine Lohnentwicklung zurückzuführen ist. Zur Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf Stundenlöhne und Arbeitszeiten werden daher im nächsten Arbeitsschritt kontrafaktische Stundenlöhne und Arbeitszeiten ermittelt, um die Entwicklung der Arbeitsverdienste im Jahr 2015 für eine hypothetische Situation ohne Einführung des gesetzlichen Mindestlohns abzuschätzen.¹⁷ Aus der Gegenüberstellung der für das Jahr 2015 im SOEP beobachteten Ist-Werte mit den kontrafaktischen Werten lässt sich abschließend der rechnerische Mindestlohneffekt ermitteln. Die kontrafaktischen Werte stellen im weiteren Verlauf die Datengrundlage für die Modellrechnung „ohne Mindestlohn“ dar.

Um den individuellen Stundenlohn abzuschätzen, der sich im Jahr 2015 ohne Einführung des Mindestlohns ergeben hätte, wird der beobachtete Stundenlohn der Mindestlohnberechtigten in den Beschäftigtengruppen 1 bis 3 des Jahres 2014 mit dem durchschnittlichen branchenspezifischen Lohnwachstum von 2014 auf 2015 bei den Beschäftigten fortgeschrieben. Maßgeblich ist hier die Entwicklung im zweiten und dritten Quintil der Stundenlohnverteilung des Jahres 2014. Diese Referenzgruppe wird gewählt, da sie wegen ihres höheren Lohnniveaus einerseits nicht direkt vom Mindestlohn betroffen ist, andererseits den direkt vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern noch hinreichend ähnelt. Zur Bestimmung der Lohnveränderungsraten nach Quintilen und Branchen werden die SOEP-Querschnittsdaten für die Jahre 2014 und 2015 herangezogen, um eine ausreichende Fallzahl zu gewährleisten.¹⁸

Als kontrafaktische Arbeitszeiten werden bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die im Jahr 2014 vor Einführung des Mindestlohns beobachteten vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten zugrunde gelegt. Damit wird der empirischen Evidenz Rechnung getragen, dass bei Mindestlohn betroffenen in Folge der Mindestlohneinführung die vertraglichen Arbeitszeiten teilweise verringert wurden (Kapitel 2.2.2). In der hypothetischen Situation „ohne Mindestlohn“ werden solche Änderungen rückgängig gemacht.

Aus dem Produkt des gesetzten kontrafaktischen Stundenlohns und der gesetzten kontrafaktischen vereinbarten Wochenarbeitszeit, multipliziert mit 4,33, ergibt sich das kontrafaktische Bruttomonatsentgelt.

Tabelle 4.1 weist für die im Zentrum der Simulation der Fiskaleffekte des Mindestlohns stehenden Beschäftigtengruppen mit annahmegemäß mindestlohninduzierten Lohneffekten (1 bis 3) die durchschnittlichen kontrafaktischen vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten, die Stundenlöhne und die daraus resultierenden monatlichen Arbeitsverdienste aus. Zum Vergleich sind jeweils die Ist-Werte für den Zeitpunkt vor (2014) und nach Einführung des Mindestlohns (2015) ausgewiesen.

¹⁷ Für alle übrigen in die Untersuchungsstichprobe aufgenommenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden weiterhin die im SOEP beobachteten Stundenlöhne und vereinbarten Arbeitszeiten verwendet.

¹⁸ Um eine ausreichende Fallzahl zu gewährleisten werden die Branchenangaben nach NACE von der 2-Steller-Ebene auf die 1-Steller-Ebene aggregiert; in Einzelfällen werden auch mehrere Abschnitte zusammengefasst. Für Personen mit fehlenden Branchenangaben werden die Veränderungen der durchschnittlichen Stundenlöhne des zweiten und dritten Quintils über alle Branchen angelegt.

Tabelle 4.1 Auswirkungen des Mindestlohns auf Stundenlohn, Arbeitszeit und Bruttomonatslohn nach Beschäftigtengruppen, Durchschnitt je Beschäftigten

	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2015	Mindestlohn- effekt
	Ist	kontrafaktisch	Ist	Jahr 2015 rechnerisch (Ist minus kontrafaktisch)
Stundenlohn in Euro				
Gruppe 1	7,1	7,4	9,1	1,7
Gruppe 2	5,6	5,8	7,0	1,2
Gruppe 3	8,9	9,2	9,5	0,3
Arbeitszeit in Stunden				
Gruppe 1	29,2	29,2	28,3	-0,9
Gruppe 2	25,2	25,2	24,5	-0,7
Gruppe 3	31,8	31,8	32,0	0,2
Bruttomonatslohn in Euro				
Gruppe 1	908	949	1.124	175
Gruppe 2	620	644	747	103
Gruppe 3	1.235	1.275	1.325	50

Der Bruttolohn bezieht sich auf das monatliche Bruttoentgelt in Euro, die Arbeitszeit auf die vertraglich vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit in Stunden. Bei den Durchschnittswerten handelt es sich um Mittelwerte unter Berücksichtigung der Hochrechnungsfaktoren 2015.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Die Zunahme der Stundenlöhne von 2014 auf 2015 war für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Gruppen 1 bis 3 im Durchschnitt deutlich. Für die Beschäftigten in der Gruppe 1 stiegen die Stundenlöhne durchschnittlich um 2 Euro oder 28 Prozent gegenüber dem Ausgangsniveau. Für die Gruppen 2 und 3 sind die Lohnzuwächse sowohl absolut als auch relativ zum Ausgangsniveau (Gruppe 2: 25 %; Gruppe 3: 7 %) geringer. In der hypothetischen Situation „ohne Mindestlohn“ fallen die durchschnittlichen Lohnsteigerungen mit rund 4 Prozent (Gruppen 1 und 2) und 3 Prozent (Gruppe 3) deutlich niedriger aus. Die Differenz zur Ist-Entwicklung ist bei der Gruppe der Beschäftigten, die im Jahr nach Einführung die gesetzlich fixierte Lohnuntergrenze überschritten haben, erwartungsgemäß am stärksten ausgeprägt.

Die Erwartung, dass sich nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die durchschnittlichen tatsächlichen Arbeitszeiten von Personen mit niedrigem Einkommen verringert haben (Kapitel 2.2.2), bestätigt sich auch für die hier betrachteten Beschäftigtengruppen. Die durchschnittliche vereinbarte Wochenarbeitszeit ist bei den Beschäftigten der Gruppe 1, die zwischen 2014 und 2015 über die Mindestlohn-Schwelle gesprungen sind, um eine knappe Stunde von 29,2 auf 28,3 Stunden pro Woche gesunken; bei Beschäftigten der Gruppe 2, die 2015 weiterhin weniger als 8,50 Euro verdient haben, bewegt sich der Arbeitszeitrückgang in einer ähnlichen Größenordnung. Dagegen ist die durchschnittliche vereinbarte Wochenarbeitszeit bei Beschäftigten der Gruppe 3, die schon 2014 oberhalb der Mindestlohngrenze verdient haben, leicht angestiegen. Die kontrafaktischen Arbeitszeiten entsprechen, bedingt durch das oben beschriebene Vorgehen, den Werten des Jahres 2014.

In der Entwicklung der monatlichen Arbeitsverdienste spiegeln sich die kombinierten Arbeitszeit- und Lohneffekte des Mindestlohns. In der hypothetischen Situation ohne Mindestlohn ist der durchschnittliche Bruttomonatslohn der Beschäftigten in Gruppe 1 mit 949 Euro im Jahr 2015 um 175 Euro

niedriger als der Ist-Wert. Mit anderen Worten sind rund 80 Prozent der gesamten Zunahme des durchschnittlichen Arbeitsverdienst von 216 Euro gemäß den vorgenommenen Setzungen mindestlohninduziert. Für die Gruppe 2 fällt der rechnerische Mindestlohneffekt mit 103 Euro absolut betrachtet zwar geringer aus, macht prozentual von dem Lohnanstieg aber ebenfalls rund 80 Prozent aus. Der Anstieg der Bruttomonatslöhne der Beschäftigten in Gruppe 3 ist unter den unterstellten Annahmen hingegen nur zu 55 Prozent mindestlohninduziert.

5. Fiskalische Effekte

Für die Analyse der fiskalischen Effekte werden im Folgenden mehrere Modellrechnungen durchgeführt. Diese dienen der Abgrenzung der Mindestlohnwirkungen in unterschiedlichen Situationen und illustrieren die potenziellen Effekte. Die mindestlohninduzierten fiskalischen Effekte werden dabei stets als Abweichung von einer Situation ohne Mindestlohn ausgewiesen. Das heißt, als Referenzpunkt für die Ergebnisdarstellung wird eine Situation angenommen, in der zum Jahr 2015 kein gesetzlicher Mindestlohn gegolten hätte. Für die anderen, nachfolgend betrachteten Modellrechnungen werden die fiskalischen Effekte des Mindestlohns für die berücksichtigten Abgaben- und Transferarten jeweils aus der Veränderung der simulierten und hochgerechneten Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben zu den Ergebnissen für diesen Referenzpunkt berechnet.

Die zweite zentrale Modellrechnung basiert auf den Ist-Werten des SOEP für das Jahr 2015 und spiegelt damit die reale Situation mit Mindestlohn wider (Modellrechnung „Ist 2015“). Um darüber hinaus eine Abschätzung zu treffen, welche Größenordnung an fiskalischen Effekten zusätzlich entstehen könnte, wenn der Mindestlohn - entgegen der Beobachtung im SOEP - voll bindend umgesetzt würde, wird eine weitere Modellrechnung durchgeführt. Zu deren Umsetzung werden für die Beschäftigtengruppe 2, deren Stundenlöhne trotz Inkrafttreten des MiLoG unterhalb der vorgegebenen Lohnuntergrenze verblieben sind, die Stundenlöhne auf genau 8,50 pro Stunde angehoben (Modellrechnung „Ist 2015 mit bindender Lohnuntergrenze“).

Dem wird abschließend eine Maximalschätzung gegenübergestellt, in der zusätzlich zur Situation mit bindender Lohnuntergrenze davon ausgegangen wird, dass die beobachteten Arbeitszeitveränderungen in Reaktion auf den Mindestlohn im Jahr 2015 nicht stattgefunden hätten (Modellrechnung „Ist 2015 mit bindender Lohnuntergrenze und ohne Arbeitszeitanpassung“).

Konkret werden damit insgesamt vier Modellrechnungen durchgeführt, die auf den Vorarbeiten und Abgrenzungen der Kapitel 3 und 4 beruhen. Kapitel 5.1 erläutert zunächst das methodische Vorgehen und die Umsetzung im Prognos-Mikrosimulationsmodell, bevor in Kapitel 5.2 die Ergebnisse der Modellrechnungen vorgestellt werden.

5.1 Methodik

Zur Bestimmung der fiskalischen Effekte des Mindestlohns werden für alle Personen (bzw. Haushalte) mit annahmegemäß mindestlohninduziert verbesserten Stundenlöhnen in einem ersten Schritt die Sozialversicherungsbeiträge, die Lohn- und Einkommensteuer, der Solidaritätszuschlag, die Belastung mit indirekten Steuern sowie die Ansprüche des Haushalts auf Leistungen nach dem SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag bestimmt.

In einem zweiten Schritt werden die fiskalischen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Unternehmenssteuern abgeschätzt. Grundlage dieses zweiten Berechnungsschritts bilden die auf Basis des SOEP bzw. dem Prognos-Mikrosimulationsmodell ermittelten Effekte des Mindestlohns auf die Bruttolohnsumme und den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen. Das methodische Vorgehen und die Modellierung sind in den folgenden Abschnitten beschrieben.

5.1.1 Prognos-Mikrosimulationsmodell

Das Prognos-Mikrosimulationsmodell ist ein statisches Abgaben- und Transfermodell auf Grundlage von Personen- und Haushaltsdaten des SOEP v34 für das Jahr 2015. Rückwirkungen einer veränder-

ten Einkommenssituation auf das Arbeitsangebot von Personen und Haushalten bleiben damit unberücksichtigt. Das Prognos-Mikrosimulationsmodell setzt sich aus drei Modulen zusammen, einem Sozialversicherungsmodul, einem Einkommensteuermodul und einem Transfermodul. Im Einzelnen kann mit dem Prognos-Mikrosimulationsmodell die Abgabenbelastung von Personen und Haushalten durch Sozialversicherungsbeiträge, die Lohn- und Einkommensteuer, den Solidaritätszuschlag aber auch deren Ansprüche auf Transferleistungen nach dem SGB II (ALG II, Sozialgeld, Kosten für Heizung und Unterkunft), dem Wohngeldgesetz (Wohngeld) und dem Bundeskindergeldgesetz (Kinderzuschlag) simuliert werden. Hierzu fließen ins das Prognos-Mikrosimulationsmodell insbesondere die im SOEP verfügbaren Angaben zur Einkommenssituation, aber auch weitere für die Berechnung der Abgaben und Transfers relevanten Merkmale der befragten Personen und Haushalte ein. Dazu zählen beispielsweise das Alter, das Geschlecht, die Haushaltskonstellation sowie Angaben zu den Wohnkosten.

In einem ersten Schritt werden im Rahmen des **Sozialversicherungsmoduls** die Beitragszahlungen an die gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege und Arbeitslosenversicherung auf Personenebene bestimmt. Neben den verschiedenen Arten von beitragspflichtigen Einnahmen, wie Arbeitsentgelt und Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, werden die jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen, die Beitragsfreiheit von lediglich geringfügig beschäftigten Personen sowie die Besonderheiten der Beitragsbemessung von Midi-Jobs in der Gleitzone mit einem monatlichen Entgelt zwischen 450 und 850 Euro berücksichtigt.

In einem zweiten Schritt werden im Rahmen des **Einkommensteuermoduls** die Höhe der festzusetzenden Einkommensteuer auf Haushaltsebene bestimmt. Die Berechnung der Einkommensteuer erfolgt dabei für die einzelnen Haushaltmitglieder zunächst auf Ebene des Steuerhaushalts, welcher im Falle von verheirateten oder in einer Lebenspartnerschaft lebenden Personen neben dem Haushaltsmitglied selbst auch dessen Partner umfasst. Die Bestimmung des zu versteuernden Einkommens erfolgt gemäß dem Einkommensteuergesetz (EStG) unter Berücksichtigung aller im SOEP vorhandenen Einkommensangaben. Hierzu zählen insbesondere Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit, aus selbstständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung sowie die sonstigen Einkünfte, wie beispielsweise Renten der gesetzlichen Rentenversicherung.

Neben den Einkommensangaben aus dem SOEP werden im Einkommensteuermodul bei der Bestimmung der Einkünfte im Sinne des EStG Abzüge für Werbungskosten, der Altersentlastungsbetrag, der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, Kinderfreibeträge und der Haushaltsfreibetrag berücksichtigt. Diese werden soweit möglich für den einzelnen Steuerhaushalt individuell anhand von im SOEP vorhandenen Haushalts- und Personenmerkmalen geschätzt oder aber entsprechend im EStG vorgesehenen pauschalierten Werten bestimmt. Beispielsweise wird bei Einkünften aus unselbstständiger Arbeit neben der Werbungskostenpauschale auch die Entfernungspauschale entsprechend der im SOEP vorhandenen Angaben zur Länge des Arbeitsweges berücksichtigt.

Unter Anwendung des Einkommensteuertarifs nach § 32a EStG wird für das ermittelte zu versteuern dem Einkommen zunächst die tarifliche Einkommensteuer unter Berücksichtigung des Progressionsvorbehalts bestimmt. Für zusammenlebende Ehepaare oder in einer Lebenspartnerschaft zusammenlebende Paare wird dabei die gemeinsame Veranlagung nach dem Splitting-Verfahren unterstellt. Bei der Bestimmung der festzusetzenden Jahressteuer erfolgt eine Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen. Schließlich wird im Rahmen des Einkommensteuermoduls auf Grundlage der tariflichen Einkommensteuer auch die Belastung des Haushalts durch den Solidaritätszuschlag bestimmt.

Unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation werden in einem dritten Schritt im Rahmen des **Transfermoduls** die Ansprüche des Haushalts auf Leistungen nach dem SGB II, Wohngeld und den Kinderzuschlag bestimmt. Die Bestimmung der Ansprüche erfolgt zunächst getrennt für die einzelnen Transferleistungen. Die Bestimmung des Anspruchs auf Leistungen nach dem SGB II erfolgt auf Ebene der in einem Haushalt lebenden Bedarfsgemeinschaften. Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Zuordnung der Haushaltsmitglieder zu einer Bedarfsgemeinschaft erfolgt dabei gemäß den Regelungen im § 7 SGB II, die Bestimmung des Regelbedarfs entsprechend der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft sowie dem Alter ihrer Mitglieder. Berücksichtigt wird dabei auch der Mehrbedarf für Alleinerziehende.

Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung sowie das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen werden unter Einbeziehung aller im SOEP vorhandenen Angaben zum Einkommen und den Wohnkosten entsprechend der Regelungen des SGB II bestimmt. Zudem werden die Anspruchsvoraussetzungen für Wohngeld und Kinderzuschlag geprüft und der Leistungsumfang mit Blick auf die zu berücksichtigenden Einkommen ermittelt. Da vom Gesetzgeber eine Überschneidung der Leistungen des ALG II und des Wohngelds in Kombination mit dem Kinderzuschlag ausgeschlossen ist, wird im Modell abschließend eine Günstigerprüfung zwischen den Transferleistungen vorgenommen. Für alle Transferleistungen wird im Rahmen der Modellrechnungen eine Take-up-Rate von 100 Prozent unterstellt. Mit anderen Worten, die Anspruchsberechtigten nehmen die Leistungen vollständig in Anspruch.

Mit diesem Vorgehen werden die zu veranlagende Einkommensteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag, die individuellen Sozialversicherungsbeiträge sowie die Ansprüche des Haushalts auf ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag auf Basis der SOEP-Daten in verschiedenen Modellläufen für die Situationen ohne und mit Mindestlohn sowie deren Varianten berechnet.

Die zentrale „Stellschraube“ für die verschiedenen Modellrechnungen ist der Jahresbruttolohn der mindestlohnberechtigten Personen mit annahmegemäß mindestlohninduzierten Lohnverbesserungen. Für die einzelnen Modellrechnungen werden hierbei jeweils die monatlichen Bruttoverdienste entsprechend der unterstellten Annahmen zur Höhe des Stundenlohns und der wöchentlichen Arbeitszeit zugrunde gelegt.¹⁹ Alle anderen Einkommenskomponenten bleiben unverändert. Durch die Anpassung der Werte auf Personenebene ändert sich jedoch automatisch das zu versteuernde Einkommen des gesamten Haushalts.

5.1.2 Indirekte Steuern

Die Effekte des Mindestlohns auf indirekte Steuern – also Steuern auf den Umsatz oder den Verbrauch – werden auf Grundlage der Ergebnisse der Modellrechnungen zu den Haushaltsbruttoeinkommen außerhalb des Prognos-Mikrosimulationsmodells ermittelt. In Anlehnung an die Vorgehensweise von Bach et al. (2016) wird dazu ausgehend von den Haushaltsbruttoeinkommen das Aufkommen an

- Mehrwertsteuer, Versicherungssteuer,
- Energiesteuer einschließlich EEG-Umlage,
- Tabak- und Alkoholsteuer, Wettsteuer,
- Grund-, KfZ- und sonstigen Steuern

¹⁹ Um davon ausgehend einen Jahreswert zu erhalten, wird die wöchentliche Arbeitszeit mit 4,33 multipliziert und anschließend mit dem Faktor 12 auf das Jahr hochgerechnet.

für die im Jahr 2015 beobachteten Werte sowie für die alternativen Haushaltsbruttoeinkommen im kontrafaktischen Szenario ohne Mindestlohn berechnet. Aus der Differenz der jeweils berechneten fiskalischen Gesamtgrößen ergibt sich der mindestlohninduzierte Effekt auf die indirekten Steuern. Die Simulationsrechnungen mit Bezug auf die indirekten Steuern beruhen auf der Annahme, dass sich die Konsumquoten nach Dezilen des Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommens in Folge der Mindestlohneinführung ebenso wie die Preise von Gütern und Dienstleistungen nicht verändert haben. Diese Setzung erscheint aufgrund der nur geringen mindestlohninduzierten Preissteigerungen sowie den schwach ausgeprägten Bruttomonatslohnzuwächsen, die keine starken Konsumwirkungen des Mindestlohns erwarten lassen (hierzu Kapitel 3.1), gerechtfertigt.

In den Simulationsrechnungen wird allerdings berücksichtigt, dass alle Typen von indirekten Steuern regressiv wirken. Das heißt, die indirekten Steuerzahlungen steigen mit steigendem Einkommen unterproportional an, so dass die durchschnittliche Belastung mit indirekten Steuern im Durchschnitt umso höher ist, je niedriger das Einkommen. Hier spiegelt sich eine regressive Konsumquote wider, das heißt, der Wert der besteuerten Umsätze und Verbräuche in Relation zum Einkommen geht mit wachsendem Einkommen zurück. Um dies zu modellieren, verwendet das eingesetzte Rechenmodell die von Bach et al. (2016) ermittelten einkommensspezifischen Durchschnitte der Belastungen mit indirekten Steuern nach Dezilen des Haushaltsbruttoeinkommens (Tabelle 5.1).

Tabelle 5.1 Indirekte Steuerbelastung von Haushalten nach Einkommen, Jahr 2015, in Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens

Haushaltsbrutto-äquivalenzeinkommen	Insgesamt	Mehrwertsteuer, Versicherungssteuer	Energiesteuern, EEG-Umlage	Tabak- und Alkoholsteuern, Wettsteuer	Grund-, KfZ- und sonst. Steuern
1. Dezil	22,9	13,0	3,4	2,9	1,2
2. Dezil	18,3	10,9	2,6	1,7	1,0
3. Dezil	16,2	9,6	2,4	1,3	1,1
4. Dezil	15,5	9,1	2,2	1,2	1,1
5. Dezil	13,8	8,1	1,9	1,0	1,1
6. Dezil	12,5	7,3	1,8	1,0	1,0
7. Dezil	11,4	6,7	1,6	0,9	0,9
8. Dezil	10,7	6,4	1,5	0,8	0,9
9. Dezil	9,4	5,7	1,2	0,6	0,8
10. Dezil	6,6	4,2	0,6	0,4	0,7
Insgesamt	10,8	6,5	1,4	0,8	0,9

¹ Äquivalenzgewichtet mit der modifizierten OECD-Skala

Quelle: Bach et al. (2016): Integrierte Datenbasis SOEP und EVS fortgeschrieben auf 2015

© Prognos 2020

5.1.3 Unternehmenssteuern

Die Unternehmenssteuern sind unter anderem abhängig von der Rechtsform der Unternehmen und ihrem Standort. So entrichten Kapitalgesellschaften Körperschaftssteuern, Personengesellschaften dagegen Einkommensteuern. Zusätzlich unterscheidet sich die Gewerbesteuer je nach Kommune. Die Quantifizierung der mindestlohninduzierten Veränderungen der Unternehmenssteuereinnahmen

wird zusätzlich dadurch erschwert, dass Betriebe je nach Region und Branche in sehr unterschiedlichem Maß von der Mindestlohneinführung betroffen sind (Sauer / Wojciechoski 2016). Eine detaillierte Analyse der Effekte nach Region, Branche und Unternehmenstyp ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie. Vielmehr werden die Berechnungen auf aggregierter Ebene durchgeführt. Das methodische Vorgehen lehnt sich dabei an Studien von Bachmann et al. (2008) und Horschel / Lesch (2011) an. Grundlage des verwendeten Ansatzes ist die Annahme, dass sich zusätzliche Lohn- und Sozialversicherungsbeitragsausgaben der Unternehmen in Folge der Mindestlohneinführung in einer – als proportional unterstellten – Gewinnschmälerung niederschlagen.

Tatsächlich gibt es empirische Hinweise, dass die Einführung des Mindestlohns die Profitabilität von betroffenen Betrieben belastet hat.²⁰ Dies lässt sich vor allem auf einen Anstieg der Arbeitskosten zurückführen; wenigstens ein Teil der Unternehmen hat jedoch Möglichkeiten (genutzt), diese etwa durch Preiserhöhungen oder Verbesserungen bei der Produktivität aufzufangen (Kapitel 2.3). Die Annahme einer durchgehenden proportionalen Gewinnschmälerung in Folge mindestlohnbedingt gesteigerter Arbeitskosten stellt vor diesem Hintergrund eine Annäherung dar. Diese kann jedoch als Obergrenze für potenzielle Einnahmenverluste bei den Unternehmenssteuern interpretiert werden, die der gesetzliche Mindestlohn ausgelöst haben könnte. Um ausgehend von dieser Obergrenze einen Korridor an Effekten aufzuzeigen, wurden die Berechnungen zusätzlich unter der Annahme durchgeführt, dass sich lediglich 50 Prozent des Arbeitskostenanstiegs in Gewinnschmälerungen niederschlagen.

Nachdem mit Hilfe des Prognos-Mikrosimulationsmodells die mindestlohninduzierten Veränderungen der Bruttolohnsumme sowie der arbeitnehmer- und arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge bestimmt worden sind, können die Lohn- und Sozialversicherungsbeiträge der Unternehmen berechnet werden. Zur Ermittlung der entgangenen Unternehmenssteuereinnahmen wird hierauf der durchschnittliche Steuersatz der Unternehmen aus Körperschafts-, Gewerbe- und Einkommensteuer von 30 Prozent angelegt.²¹

5.2 Ergebnisse

5.2.1 Auswirkungen des Mindestlohns auf die Bruttolohnsumme

Entsprechend der auf der Mikroebene ermittelten Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Bruttomonatslöhne ergibt sich auf der Makroebene eine Zunahme der Bruttolohnsumme zwischen 1.126 Mio. Euro (nur Gruppe 1) und 2.043 Mio. Euro (Gruppen 1 bis 3). Im Vergleich zu den aus der Literatur bekannten Ex-ante-Schätzungen fallen die hier ermittelten Werte damit deutlich niedriger aus. Das Statistische Bundesamt (2016) ermittelte mit VSE-Daten aus dem Jahr 2014 eine mindestlohninduzierte Steigerung der Bruttolohnsumme um 5,2 Mrd. Euro. Die Mindestlohnkommission (2018) beziffert diesen Effekt auf 6,5 Mrd. Euro und greift dabei auf die SOEP-Daten für das Jahr 2014 zurück.

Diese Unterschiede sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass die den Ex-ante-Schätzungen des Statistischen Bundesamts und der Mindestlohnkommission zugrundeliegende **Zahl der vom Mindestlohn betroffenen Personen** mit 4,0 Mio. Personen bzw. 2,8 Mio. Personen deutlich größer ausfällt als in der vorliegenden Ex-post-Betrachtung nach Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes. In den Ex-ante-Schätzungen wurden alle Personen im Geltungsbereich des Mindestlohngesetzes mit einem

²⁰ Bossler et al. (2018).

²¹ Die tarifliche Belastung des Gewinns von Kapitalgesellschaften lag 2015 bei 29,83 Prozent (BMF 2016).

Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro im Jahr 2014 berücksichtigt.²² In der vorliegenden Ex-post-Betrachtung wurden hingegen nur diejenigen Personen als vom Mindestlohn betroffen berücksichtigt, für die im SOEP eine Lohnsteigerung (bis maximal 10 Euro) zwischen den Jahren 2014 und 2015 festzustellen ist.

Tabelle 5.2 Zusammensetzung der Stichprobe in 2014 und 2015, nach Einzelkriterien

	Fallzahl	in Mio. Personen (hochgerechnet)
Mindestlohnberechtigte mit Stundenlohn unter 8,50 Euro in 2014	1.398	2,99
abzüglich		
in 2015 nicht mehr befragte Personen (Panelsterblichkeit)	1.170	2,52
in 2015 nicht mehr mindestlohnberechtigte Personen	652	1,48
Personen ohne mindestlohninduzierte Lohnsteigerung in 2015		
mit konstanten oder gesunkenen Stundenlöhnen	502	1,13
mit Stundenlöhnen von über 10 Euro	368	0,82
Berücksichtigte Personen	368	0,82
davon mit einem Stundenlohn in 2015 von		
bis zu 8,50 Euro (Beschäftigtengruppe 2)	201	0,43
über 8,50 Euro (Beschäftigtengruppe 1)	167	0,39

Hochrechnung der Stichprobe unter Berücksichtigung der originalen Hochrechnungsfaktoren 2014 aus dem SOEP. Unter Berücksichtigung der angepassten Hochrechnungsfaktoren 2015 erhöht sich der Wert der Gruppe 2 von 0,43 Mio. Menschen auf 0,58 Mio. Menschen und der Wert der Gruppe 1 von 0,39 Mio. Menschen auf 0,54 Mio. Menschen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Welche Auswirkungen diese Annahmen auf die Stichprobengröße haben, schlüsselt Tabelle 5.2 detailliert auf. In einem ersten Schritt reduziert sich die Stichprobe von mindestlohnberechtigten Erwerbstätigen mit Stundenlohn unter 8,50 Euro im Jahr 2014 aufgrund technischer Aspekte wie Panelsterblichkeit von 1.398 auf 1.170 Fälle. Zudem wurden Personen, die im Jahr nach Mindestlohneinführung aufgrund individueller biografischer Veränderungen nicht mehr mindestlohnberechtigt sind, weil sie beispielsweise nicht mehr erwerbstätig sind oder nun in einer Branche tätig sind, die vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen ist, von der Betrachtung ausgeschlossen (518 Fälle). Die Fokussierung auf Personen mit tatsächlichen Lohnsteigerungen bis zu einem maximalen Stundenlohn von 10 Euro schließt für die weiteren Berechnungen alldiejenigen aus, deren Stundenlohn mit Einführung des Mindestlohns konstant geblieben, gesunken (150 Fälle) oder auf über 10 Euro angestiegen ist (134 Fälle). Teilt man diese Gruppe nochmal auf in diejenigen, deren Stundenlohn 2015 oberhalb bzw. unterhalb der Mindestlohnschwelle von 8,50 Euro lag, entsprechen die ermittelten Stichproben den in Kapitel 3.4 abgegrenzten Beschäftigtengruppen 1 bzw. 2.

Während die Ex-ante-Schätzungen davon ausgehen, dass nach Inkrafttreten des MiLoG alle mindestlohnberechtigten Erwerbstätigen mindestens einen Stundenlohn von 8,50 Euro erhalten und der Mindestlohn damit vollständig wirksam wird (vollständige Compliance), spiegelt die für die Ex-post-Berechnungen abgegrenzte Stichprobe, den im SOEP messbaren Umsetzungsstand des Mindestlohns wider. Ob es sich dabei tatsächlich um eine Nichteinhaltung der Lohnuntergrenze oder aber um Messfehler oder Verzerrungen in den Daten handelt, ist nach aktuellem Forschungsstand unklar

²² Die Ergebnisse variieren aufgrund unterschiedlicher Datenquellen (VSE, SOEP) und Methodik.

(hierzu Box zu Compliance in Kapitel 2.2). Sollte es sich um Messfehler oder Verzerrungen handeln führt das Zugrundlegen der SOEP-Daten mit vergleichsweise hohen Raten der (scheinbaren) Non-Compliance zu einer Unterschätzung der fiskalischen Effekte.

Um dieser Problematik zu begegnen, wurde die Stichprobe um Personen erweitert, deren Stundenlohn trotz einer Erhöhung im Vergleich zum Vorjahr im Jahr 2015 weiterhin unter 8,50 Euro liegt (Beschäftigtengruppe 2), sowie um Personen, deren Stundenlohn sich von 8,50 Euro oder mehr im Jahr 2014 erhöht hat, aber 2015 nicht über 10 Euro liegt (Beschäftigtengruppe 3). Damit kann eine gewisse Spannbreite mindestlohninduzierter Effekte abgebildet werden und berücksichtigt werden, dass die für Gruppe 1 definierte Mindestlohnschwelle aufgrund von Messfehlern nicht genau gemessen werden kann. Darüber hinaus wird mit Hilfe der Variante „bindende Lohnuntergrenze“ eine hypothetische Situation simuliert, in der die SOEP-Angaben so angepasst werden, dass 2015 keine Unterschreitungen der gesetzlichen Lohnuntergrenzen von 8,50 Euro mehr festzustellen sind.

Neben der Personenzahl ergeben sich Unterschiede zu den Ex-ante-Schätzungen auch aufgrund der Annahmen zu den Wirkungen des Mindestlohns auf **Stundenlöhne und Arbeitszeiten**. Den Ex-ante-Schätzungen liegt in der Regel die Annahme einer vollständigen Einhaltung oder Umsetzung des Mindestlohns zugrunde. Entsprechend wurde für alle Personen mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro eine Anhebung auf den gesetzlichen Mindestlohn unterstellt. Zudem wurden ex-ante keine Rückwirkungen des Mindestlohns auf die Arbeitszeiten berücksichtigt. Schließlich bleiben in den Ex-ante-Schätzungen die Rückwirkungen von Preis- und Produktivitätssteigerungen auf die Lohnentwicklung unberücksichtigt, die sich im Jahr 2015 auch ohne Einführung des Mindestlohns ergeben hätten.

Hingegen liegen den Ex-post-Schätzungen der vorliegenden Untersuchung, die im SOEP nach Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 beobachteten, tatsächlichen Stundenlöhne und Arbeitszeiten zugrunde. Zudem werden die Effekte der allgemeinen Lohnentwicklung und der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Stundenlöhne der vom Mindestlohn betroffenen Personen rechnerisch isoliert. Zur Einordnung der vorliegenden Studie in die Literatur sind in Tabelle 5.3 die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Bruttolohnsumme für zwei weitere Modellrechnungen mit alternativen Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns dargestellt.

Die Modellrechnung „bindende Lohnuntergrenze“ unterstellt eine vollständige Umsetzung mindestens des gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro. Unter dieser Annahme ergibt sich für die Modellrechnung eine Zunahme der Bruttolohnsumme auf 3,1 Mrd. Euro. Im Vergleich zur Modellrechnung „Ist 2015“ entspricht dies einem Anstieg um gut 1 Mrd. Euro (+ 52 %). In Anlehnung an die Annahmen von Ex-ante-Studien zu den fiskalischen Effekten des Mindestlohns werden in einer weiteren Modellrechnung zusätzlich Anpassungsreaktionen auf die Arbeitszeit vernachlässigt. In diesem Fall ergibt sich eine Zunahme der Bruttolohnsumme auf rund 3,5 Mrd. Euro. Im Vergleich zum „Ist 2015“ entspricht dies einem Anstieg um 1,4 Mrd. Euro (+ 70 %).

Die so abgegrenzte mindestlohninduzierte Lohnsteigerung entspricht weitestgehend dem Vorgehen der Ex-ante-Schätzungen. Rechnet man davon ausgehend den durchschnittlichen Lohnsummeneffekt auf die aus den Ex-ante-Studien bekannten rund 3 Mio. mindestlohnberechtigten Erwerbstätigen (2014) hoch, werden die hier vorgestellten Ex-post-Ergebnisse vergleichbar mit Schätzungen der Mindestlohnkommission.

Tabelle 5.3 Auswirkungen alternativer Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns auf die Bruttolohnsumme, Jahr 2015, Veränderung zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro

Beschäftigten- gruppe	Anzahl (Personen)	Modellrechnung		
		Ist 2015	... und bindende Lohnuntergrenze	... und ohne Arbeits- zeitanpassung
1	540.000	1.126 ²³	1.126	1.351
2	580.000	714	1.782	1.959
3	340.000	203	203	163
Gesamt	1.460.000	2.043	3.111	3.473

Abweichungen zwischen der Summe einzelner Effekte und dem jeweiligen Aggregat sind auf rundungsbedingte Unterschiede zurückzuführen.

Quelle: SOEP v34, eigene Berechnungen

© Prognos 2020

5.2.2 Fiskalische Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

Im Folgenden werden die Ergebnisse zu den fiskalischen Effekten der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns für die Modellrechnung „Ist 2015“ dargestellt. Für die im Einzelnen betrachteten Arten an staatlichen Einnahmen und Ausgaben werde die dargestellten fiskalischen Effekte jeweils im Vergleich zur Modellrechnung „ohne Mindestlohn“ ausgewiesen. Die dargestellten Ergebnisse basieren für die Unternehmenssteuern auf der Annahme einer vollen Überwälzung der zusätzlichen Arbeitskosten auf den Gewinn der Unternehmen und stellen damit die Obergrenze für fiskalische Mindereinnahmen dar. Um eine gewisse Spannbreite der Effekte aufzuzeigen, werden die Ergebnisse für ein Szenario mit einer 50-prozentigen Überwälzung jeweils in Klammern dargestellt (siehe hierzu auch Kapitel 5.1.3).

Der fiskalische Gesamteffekt der Einführung des Mindestlohns ergibt sich als Summe der Veränderungen bei den Einnahmen des Staates aus Steuern (Lohn- und Einkommensteuer, Unternehmenssteuern, indirekte Steuern) und Sozialbeiträgen sowie den Veränderungen bei den Ausgaben des Staates für zentrale Transfers (ALG II, Wohngeld, Kinderzuschlag). Für die Modellrechnung „Ist 2015“ ergibt sich ein positiver fiskalischer Gesamteffekt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 von hochgerechnet rund 1,1 (bis 1,5) Mrd. Euro (Tabelle 5.4). Dieser entfällt etwa zur Hälfte auf zusätzliche Einnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen (netto 579 (953) Mio. Euro) und auf eine Reduktion der Ausgaben bei den Transferleistungen (netto 513 Mio. Euro).

Tabelle 5.4 macht zudem deutlich, dass es auf der Einnahmenseite und auf der Ausgabenseite des Staates brutto zu gegenläufigen Effekten kommt. Mit Blick auf die unterschiedlichen Beschäftigtengruppen zeigt sich, dass der stärkste fiskalische Effekt von der Beschäftigtengruppe 1 ausgeht, deren Stundenlohn mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von unter 8,50 Euro im Jahr 2014 auf über 8,50 Euro im Jahr 2015 angestiegen ist. Ihre Lohnsteigerungen sind für rund die Hälfte des Ge-

²³ Unter Einschluss aller mindestlohnberechtigten Beschäftigten, deren Stundenlohn sich mit Einführung des Mindestlohns auch auf über 10 Euro erhöht hat, ergibt sich für die Beschäftigtengruppe 1 ein mindestlohninduzierter Effekt auf die Bruttolohnsumme in Höhe von 4.291 Mio. Euro. Durch sehr hohe Lohnsteigerungen in der erweiterten Zielgruppe führt eine Verdopplung der betrachteten Grundgesamtheit (960.000) zu einer Vervierfachung des Lohnsummeneffekts. Der auf Basis dieser Abgrenzung resultierende fiskalische Gesamteffekt (Veränderung „Ist 2015“ zu „ohne Mindestlohn“) erhöht sich ebenfalls um den Faktor vier von 593 Mio. Euro auf 2.324 Mio. Euro. (vgl. hierzu Tabelle 5.5).

samteffekts in der Modellrechnung „Ist 2015“ verantwortlich. Die geringsten Fiskaleffekte gehen hingegen von der Beschäftigtengruppe 3 aus, deren Stundenlohn sich von 8,50 Euro oder mehr im Jahr 2014 erhöht hat, aber 2015 nicht über 10 Euro liegt. Die Gruppe ist zum einen die kleinste betrachtete Gruppe, zum anderen fallen die durchschnittlichen mindestlohninduzierten Lohnsteigerungen hier deutlich geringer als bei den beiden anderen Gruppen (Tabelle 4.1).

Tabelle 5.4 Fiskalischer Gesamteffekt des Mindestlohns, Jahr 2015, Veränderung „Ist 2015“ zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro (+ = Entlastung, - = Belastung)

	Insgesamt	Beschäftigtengruppe		
		1	2	3
Fiskalischer Gesamteffekt	1.092 (1.465)	593 (801)	404 (533)	95 (131)
<i>Veränderung Einnahmen (netto)</i>	579 (953)	330 (538)	179 (308)	70 (106)
Mehreinnahmen (brutto)	1.326	747	437	142
Mindereinnahmen (brutto)	-747 (-374)	-417 (-208)	-259 (-129)	-72 (-36)
<i>Veränderung Ausgaben (netto)</i>	513	263	225	25
Minderausgaben (brutto)	585	322	237	27
Meherausgaben (brutto)	-72	-59	-12	-3

Die Angaben in Klammern entsprechen den Werten für den Fall, dass die Erhöhung der Lohnkosten durch den Mindestlohn lediglich zu einer Gewinnschmälerung um 50 Prozent führt.

Abweichungen zwischen der Summe einzelner Effekte und dem jeweiligen Aggregat sind auf rundungsbedingte Unterschiede zurückzuführen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Tabelle 5.5 stellt die fiskalischen Effekte des Mindestlohns „Ist 2015“ differenziert nach den einzelnen Einnahmen- und Ausgabenarten dar. Positive Effekte für die Staatsfinanzen resultieren demnach aus Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer, den indirekten Steuern und den Sozialbeiträgen sowie aus Minderausgaben bei Leistungen nach dem SGB II. Negative Effekte für die Staatsfinanzen resultieren dagegen aus Mindereinnahmen bei den Unternehmenssteuern und aus Meherausgaben beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag.

Die Zunahme der Bruttolohnsumme führt zu zusätzlichen **Einnahmen des Staates** bei der Einkommensteuer, den indirekten Steuern und den Sozialbeiträgen von 1,3 Mrd. Euro. Hiervon entfallen rund 60 Prozent (836 Mio. Euro) auf die Einnahmen der Sozialversicherungen aus Sozialbeiträgen (Tabelle 5.5). Die übrigen 40 Prozent bzw. 490 Mio. Euro entfallen auf zusätzliche Einnahmen der Gebietskörperschaften. Die indirekten Steuern tragen mit einem Betrag von 291 Mio. Euro zu rund einem Fünftel (22 %), die Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) mit einem Betrag von 199 Mio. Euro zu rund einem Sechstel (15 %) zu den Mehreinnahmen des Staates bei.

Die Verteilung der Mehreinnahmen des Staates nach Arten spiegelt deren Anteile an der Abgabenbelastung wider:

- Für die Sozialbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag) liegt die durchschnittliche Belastung des Arbeitslohns eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im unteren Bereich des Niedriglohnssektors zu Beginn der Gleitzone bei rund 30 Prozent und nimmt bis zum Ende der Gleitzone auf rund 40 Prozent zu.

- Für die Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) liegt die Durchschnittsbelastung des Arbeitslohns für einen alleinstehenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu Beginn der Gleitzone bei 0 Prozent und bei einer Vollzeitbeschäftigung zum Mindestlohn bei rund 5 Prozent.²⁴
- Für die indirekten Steuern liegt die Durchschnittsbelastung in den ersten beiden Dezilen der Bruttoeinkommensverteilung bei rund 20 Prozent (Tabelle 5.1).

Tabelle 5.5 Fiskalische Effekte des Mindestlohns nach Einnahmen- und Ausgabenarten, Jahr 2015, Veränderung „Ist 2015“ zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro (+ = Entlastung, - = Belastung)

Einnahmen-/Ausgabenart	Insgesamt	Beschäftigtengruppe		
		1	2	3
Steuern	-257	-141	-113	-2
	(117)	(67)	(16)	(34)
<i>Einkommensteuer, Soli</i>	199	109	56	34
Einkommensteuer	191	104	55	33
Solidaritätszuschlag	8	5	2	2
<i>Unternehmenssteuern</i>	-747	-417	-259	-72
	(-374)	(-208)	(-129)	(-36)
<i>Indirekte Steuern</i>	291	167	89	36
Umsatzsteuer, Versicherungssteuer	187	106	58	23
Energiesteuer, EEG-Umlage	48	28	15	6
Tabaksteuer, Alkoholsteuern, Wettsteuern	39	23	12	5
Grundsteuer, Kfz-Steuer, sonstige Steuern	17	10	5	2
Sozialbeiträge	836	471	292	72
Gesetzliche Rentenversicherung	393	217	140	36
Gesetzliche Krankenversicherung	339	199	114	26
Arbeitslosenversicherung	56	29	21	5
Soziale Pflegeversicherung	48	26	17	4
Transfers	513	263	225	25
ALG II, Sozialgeld	585	322	237	26
Wohngeld	-49	-45	-5	1
Kinderzuschlag	-23	-14	-7	-3
Insgesamt	1.092	593	404	95
	(1.465)	(801)	(533)	(131)

Die Angaben in Klammern entsprechen den Werten für den Fall, dass die Erhöhung der Lohnkosten durch den Mindestlohn lediglich zu einer Gewinnschmälerung um 50 Prozent führt.

Abweichungen zwischen der Summe einzelner Effekte und dem jeweiligen Aggregat sind auf rundungsbedingte Unterschiede zurückzuführen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

²⁴ Für die Abschätzung der Lohnsteuerbelastung in Vollzeit wurde eine Arbeitszeit von monatlich 160 Stunden je Monat unterstellt. Unter Zugrundelegung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro je Stunde ergibt sich hieraus ein Arbeitslohn von monatlich 1.360 Euro. Die Berechnung wurde mit dem Steuerrechner des BMF für das Jahr 2015 (bis November) durchgeführt (Geburtsjahr: 1970, Steuerklasse: 1, Keine Kinderfreibeträge, Kirchensteuerabzug: nein, Rentenversicherung: gesetzlich (West), Krankenversicherung: gesetzlich, Pflegeversicherung: mit Zuschlag, nicht Sachsen, Zusatzbeitragssatz der gesetzlichen Krankenversicherung: 1,00 %).

Auf der staatlichen Einnahmenseite stehen den mindestlohninduzierten Mehreinnahmen des Staates Mindereinnahmen bei den Unternehmenssteuern in Höhe von (374 bis) 747 Mio. Euro gegenüber. Dieser Effekt fällt im Verhältnis zu den Änderungen bei den anderen Steuerarten vergleichsweise stark aus – verglichen mit der Lohn- und Einkommensteuer fast viermal so hoch. Vergleicht man hingegen das Steueraufkommen im Jahr 2015 an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer (rund 230 Mrd. Euro) mit dem Aufkommen an Körperschafts- und Gewerbesteuer (rund 70 Mrd. Euro) ergibt sich ein umgekehrtes Verhältnis. Ursache für die überproportionale Effektstärke des Mindestlohns auf die Unternehmenssteuer ist, dass die Abschätzung aufgrund der gewählten Methodik lediglich eine grobe Näherung darstellt, die eine Obergrenze für potenzielle Einnahmenverluste bei den Unternehmenssteuern illustriert (Abschnitt 5.1.3). Unter der Annahme, dass statt einer vollen Überwälzung zusätzlicher mindestlohnbedingter Arbeitskosten auf die Unternehmensgewinne lediglich 50 Prozent überwälzt werden, ergeben sich entsprechend nur halb so hohe Effekte (siehe mitgeführte Ergebnisse in Klammern).

Die beiden Szenarien machen deutlich, dass es von dem Effekt auf die Unternehmenssteuer abhängt, ob sich für die Gebietskörperschaften netto ein negativer (257 Mio. Euro) oder aber ein positiver (117 Mio. Euro) Effekt auf die Steuereinnahmen ergibt.

Bei den **Ausgaben des Staates** resultiert aus der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine Entlastung des Staatshaushalts durch Minderausgaben von 585 Mio. Euro bei Leistungen nach dem SGB II (ALG II, Sozialgeld). Diese sind auf die Zunahme des zu berücksichtigenden Einkommens von Bedarfsgemeinschaften mit erwerbstätigen Leistungsberechtigten zurückzuführen, bei denen der Mindestlohn zu einer Zunahme des Bruttoerwerbseinkommens führt. Für diesen Personenkreis verringert sich infolge des Mindestlohns die Höhe des Leistungsanspruchs nach dem SGB II.

Diesen Minderausgaben bei Leistungen nach dem SGB II stehen Mehrausgaben für Wohngeld von 49 Mio. Euro und für den Kinderzuschlag von 23 Mio. Euro gegenüber. Grundsätzlich führt die Zunahme der Erwerbseinkommen infolge des Mindestlohns für Haushalte mit Bezug von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag zu einer Reduktion ihres Leistungsanspruchs. Die hieraus resultierende Reduktion der Ausgaben bei Wohngeld und Kinderzuschlag werden gemäß den Simulationsergebnissen jedoch durch Ausgaben für neue Leistungsansprüche kompensiert, welche an der Schnittstelle von SGB II und Wohngeld/Kinderzuschlag entstehen.

Neben den fiskalischen Effekten unter Berücksichtigung aller drei Beschäftigtengruppen sind in den Tabelle 5.4 und Tabelle 5.5 die jeweils auf die einzelnen Gruppen entfallenden fiskalischen Wirkungen des Mindestlohns dargestellt.

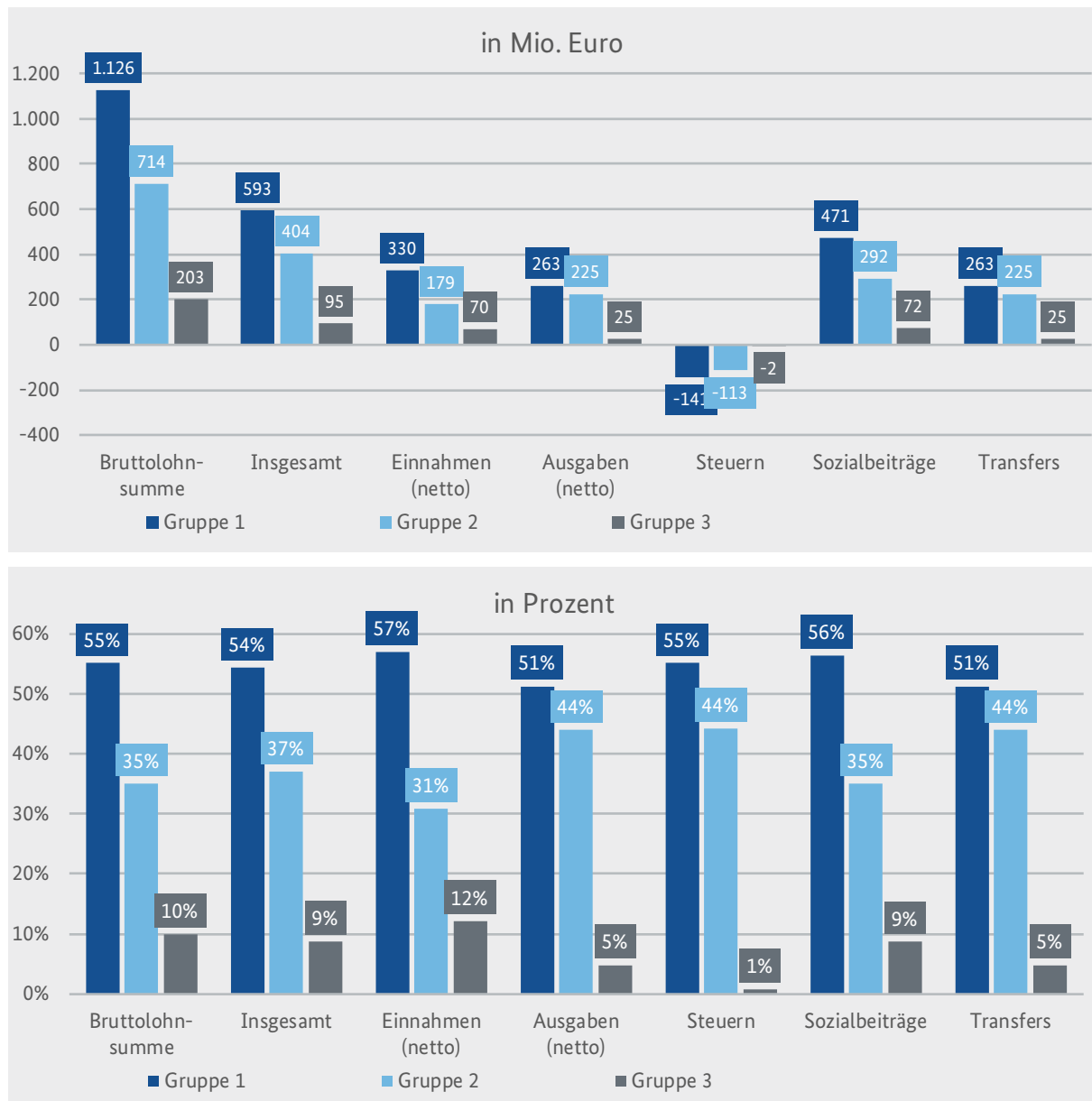
Für den fiskalischen Gesamteffekt entspricht die Verteilung nach Beschäftigtengruppen in etwa dem jeweiligen Anteil an der Zunahme der Bruttolohnsumme (Abbildung 5.1). Auf die Beschäftigtengruppe 1 entfällt mit einem Betrag von rund 590 Mio. Euro etwas mehr als die Hälfte (54 %) des fiskalischen Gesamteffekts, auf Gruppe 2 rund zwei Fünftel (408 Mio. Euro, 37 %) und auf Gruppe 3 rund 10 Prozent (96 Mio. Euro).

Der Anteil der jeweiligen Gruppengröße an der Gesamtzahl der betrachteten Beschäftigten mit mindestlohninduzierten Lohnsteigerungen zeigt eine etwas andere Verteilung: Beschäftigtengruppe 1, deren Stundenlohn sich von unter 8,50 Euro im Jahr 2014 auf mindestens 8,50 Euro und höchstens 10 Euro im Jahr 2015 erhöht hat, macht mit 540.000 Personen 37 Prozent der Gesamtzahl aus und unterscheidet sich damit nur geringfügig von Gruppe 2 mit 580.000 Personen (40 %), deren Stundenlohn im Zuge der Mindestlohneinführung zwar angestiegen ist, aber weiterhin unter 8,50 Euro liegt (Tabelle 5.3). Den geringsten Anteil macht hingegen die Gruppe 3 mit nur 340.000 Personen (23 %) aus,

deren Stundenlohn sich von 8,50 Euro oder mehr im Jahr 2014 erhöht hat, aber 2015 nicht über 10 Euro liegt.

Die Zahlen machen deutlich, dass die Effekte sowohl auf die Bruttolohnsumme als auch auf die fiskalischen Einnahmen und Ausgaben neben der Gruppenstärke erheblich von der Struktur der Gruppen abhängen. Neben dem Lohnniveau ist die unterschiedliche Stärke der Lohnveränderungen durch den Mindestlohn von Bedeutung.

Abbildung 5.1 Fiskalische Effekte des Mindestlohns nach Beschäftigtengruppen, Jahr 2015, Veränderung „Ist 2015“ zu „ohne Mindestlohn“



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Größere Abweichungen von der Verteilung der Bruttolohnsumme zeigen sich bei der Verteilung der fiskalischen Effekte nach Beschäftigtengruppen insbesondere bei den Steuereinnahmen und einzelnen Transferleistungen.

Für die **Steuereinnahmen** ist der insgesamt negative fiskalische Effekt allein auf die Beschäftigtengruppen 1 und 2 zurückzuführen. Für die Beschäftigtengruppe 3 werden die Mindereinnahmen bei den Unternehmenssteuern dagegen insbesondere durch Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer kompensiert. Dies ist auf die höheren Steuersätze der Beschäftigtengruppe 3 zurückzuführen, die wiederum durch ihr höheres Lohnniveau bedingt sind. Dies spiegelt sich im Anteil dieser Beschäftigtengruppe an den Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer wider, welcher mit 17 Prozent (34 Mio. Euro) knapp doppelt so hoch ausfällt wie ihr Anteil an der Zunahme der Bruttolohnsumme. Im Unterschied dazu ergibt sich für die Beschäftigtengruppe 2 – mit vergleichsweise niedrigen Stundenlöhnen – ein unterproportionaler Anteil an den Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer.

Bei den **Transferleistungen** zeigt sich für die Beschäftigtengruppe 1 ein hoher Anteil von 92 Prozent (45 Mio. Euro) an den Mehrausgaben für das Wohngeld sowie ein leicht überproportionaler Anteil an den Mehrausgaben beim Kinderzuschlag. Für die Beschäftigtengruppe 2 zeigt sich dagegen mit einem Anteil von 41 Prozent (237 Mrd. Euro) eine hohe Bedeutung an den Minderausgaben für Leistungen nach dem SGB II und den Transferleistungen insgesamt (225 Mio. Euro, 44 %). Spiegelbildlich zu ihrem Anteil an den Mehreinnahmen aus Lohn- und Einkommensteuern ergibt sich für die Beschäftigtengruppe 3 schließlich nur ein unterproportionaler Anteil (25 Mio. Euro, 5 %) an den Minderausgaben für Transferleistungen. Diese Ergebnisse spiegeln deutlich das unterschiedliche Lohnniveau in den Beschäftigtengruppen wider. Für die Beschäftigtengruppe 2 mit den geringsten Stundenlöhnen sind folglich die Effekte des Mindestlohns auf die Ausgaben für Transferleistungen am größten. Die Beschäftigten der Gruppe 3, deren Stundenlohn bereits vor Einführung des Mindestlohns oberhalb von 8,50 Euro lag, haben hingegen das höchste Lohnniveau und beziehen entsprechend seltener Transferleistungen.

5.2.3 Fiskalische Effekte bei alternativen Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns

Die in der Modellrechnung „Ist 2015“ ermittelten fiskalischen Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns fallen im Vergleich zu den Ergebnissen anderer Studien (Kapitel 2.1) teils spürbar geringer aus. Ursächlich hierfür ist vor allem der im Vergleich zu anderen Studien insgesamt geringere Effekt des Mindestlohns auf die Bruttolohnsumme (Kapitel 5.2.1). Darüber hinaus spielen unter anderem die Annahme einer vollständigen Umsetzung des Mindestlohns oder die Nicht-Berücksichtigung von Arbeitszeitveränderungen eine Rolle. Um die Wirkungen dieser beiden Annahmen zu illustrieren, werden nachfolgend zwei weitere Modellrechnungen vorgestellt.

Die fiskalischen Effekte des Mindestlohns bei vollständiger Einhaltung werden in der Modellrechnung mit „bindender Lohnuntergrenze“ bestimmt. Alle Personen der Stichprobe im Jahr 2015 erhalten mindestens einen Stundenlohn in Höhe von 8,50 Euro. Zum Vergleich mit und in Anlehnung an die Annahmen von Ex-ante-Studien zu den fiskalischen Effekten des Mindestlohns werden in der Modellrechnung „... und ohne Arbeitszeitanpassung“ zusätzlich die in der Modellrechnung „Ist 2015“ enthaltenen Anpassungsreaktionen auf die Arbeitszeit vernachlässigt.²⁵

Für die Modellrechnung „bindende Lohnuntergrenze“ ergibt sich eine Zunahme der Bruttolohnsumme auf rund 3,1 Mrd. Euro; „... und ohne Arbeitszeitanpassung“ steigt die Bruttolohnsumme auf knapp 3,5 Mrd. Euro. Im Vergleich zum „Ist 2015“ entspricht dies einem Anstieg um 1 Mrd. Euro (+ 52 %) bzw. um 1,4 Mrd. Euro (+ 70 %).

²⁵ Für die beiden ergänzenden Modellrechnungen werden jeweils nur die insgesamt resultierenden Effekte unter Einbeziehung aller drei Beschäftigtengruppen betrachtet.

Entsprechend ihrer Implikationen für die Veränderung der Bruttolohnsumme ergeben sich in beiden Szenarien höhere Effekte des Mindestlohns für die Einnahmen und Ausgaben des Staates (Tabelle 5.7).

Tabelle 5.6 Fiskalischer Gesamteffekt für alternative Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns, Jahr 2015, Veränderung zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro (+ = Entlastung, - = Belastung)

	Modellrechnungen		
	Ist 2015	... und bindende Lohnuntergrenze	... und ohne Arbeitszeitanpassung
Fiskalischer Gesamteffekt	1.092 (1.465)	1.768 (2.328)	1.972 (2.589)
<i>Veränderung Einnahmen (netto)</i>	579 (953)	936 (1.496)	1.160 (1.776)
Mehreinnahmen (brutto)	1.326	2.056	2.393
Mindereinnahmen (brutto)	-747 (-374)	-1.119 (-560)	-1.234 (-617)
<i>Veränderung Ausgaben (netto)</i>	513	832	813
Minderausgaben (brutto)	585	920	846
Meherausgaben (brutto)	-72	-88	-34

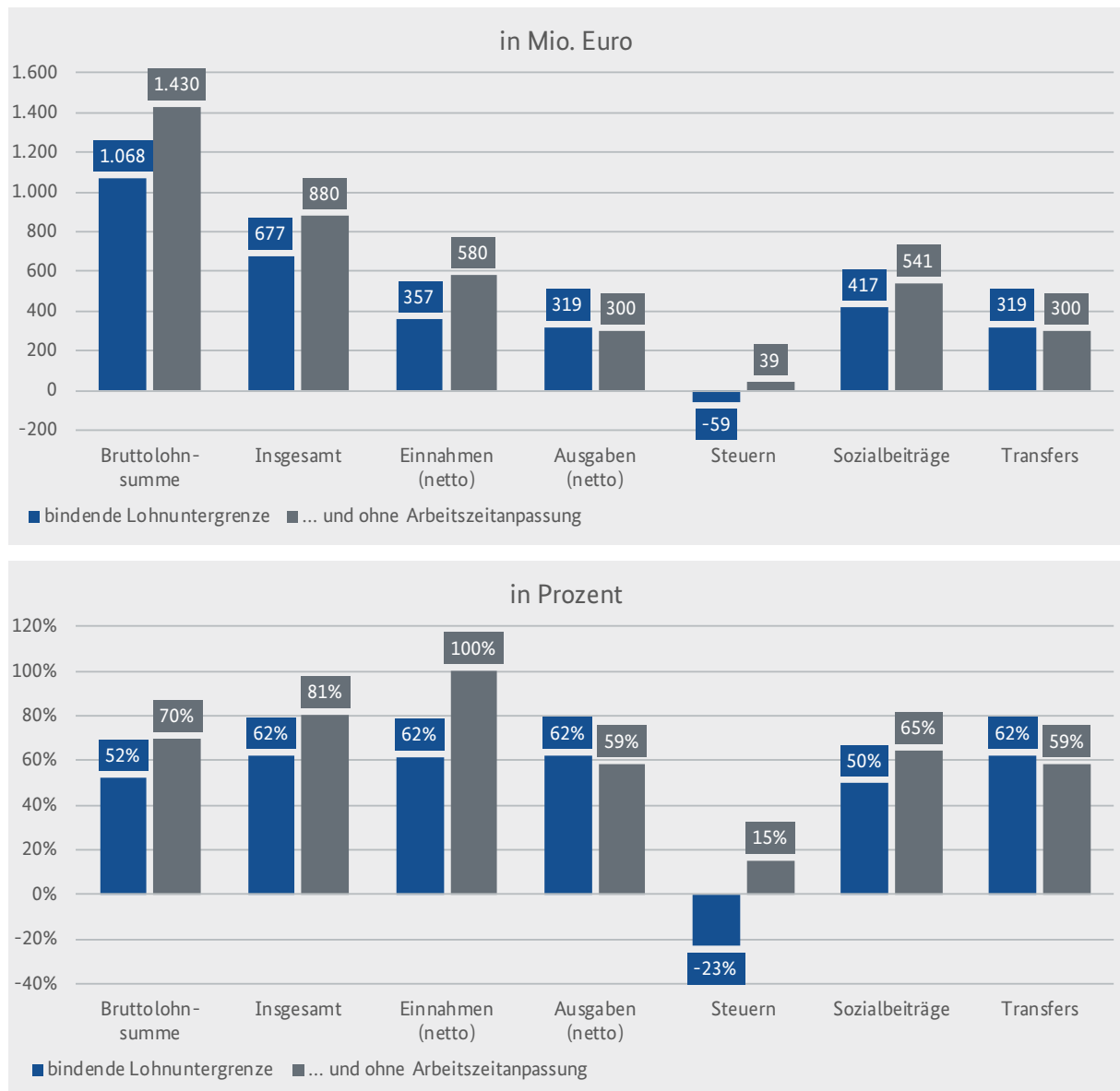
Die Angaben in Klammern entsprechen den Werten für den Fall, dass die Erhöhung der Lohnkosten durch den Mindestlohn lediglich zu einer Gewinnschmälerung um 50 Prozent führt. Abweichungen zwischen der Summe einzelner Effekte und dem jeweiligen Aggregat sind auf rundungsbedingte Unterschiede zurückzuführen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Im Vergleich zum „Ist 2015“ ergibt sich für den fiskalischen Gesamteffekt des Mindestlohns eine Zunahme um 62 Prozent (+ 677 Mio. Euro) bei „bindender Lohnuntergrenze“ und um 80 Prozent (+ 880 Mio. Euro), sofern zudem keine Arbeitszeitanpassungen berücksichtigt werden (Abbildung 5.2). Gemessen an der Zunahme der Bruttolohnsumme ergibt sich für beide alternativen Modellrechnungen damit ein leicht überproportionaler Anstieg des fiskalischen Gesamteffekts. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in beiden Varianten sowohl die Mehreinnahmen des Staates aus Steuern und Sozialbeiträgen als auch die Minderausgaben bei den Transferleistungen im Vergleich zum „Ist 2015“ höher ausfallen.

Abbildung 5.2 Fiskalische Effekte für alternative Annahmen zur Wirkung des Mindestlohns, Jahr 2015, Veränderung zu „Ist 2015“ (+ = Entlastung, - = Belastung)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP v34

© Prognos 2020

Die Einnahmen des Staates nehmen bei „bindender Lohnuntergrenze“ um 357 Mio. Euro (+ 62 %) zu, während sich die Ausgaben des Staates um weitere 319 Mio. Euro (+ 62 %) reduzieren. Damit tragen die Auswirkungen auf die Einnahmen und die Ausgaben des Staates in ähnlichem Umfang zur Entlastung des Staatshaushalts bei. Auch bei Vernachlässigung von Arbeitszeitanpassungen resultiert die Entlastung der Staatsfinanzen sowohl infolge höherer Einnahmen als auch geringerer Ausgaben. Mit einer Zunahme um 580 Mio. Euro (+ 100 %) tragen die Mehreinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen dabei jedoch in größerem Umfang zur Entlastung der Staatsfinanzen bei als die Minderausgaben bei den Transferleistungen (+ 300 Mio. Euro, +59%).

Nach einzelnen Arten von Einnahmen ist in beiden Varianten insbesondere ein überproportionaler Effekt auf die Einnahmen aus der Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) zurückzuführen (Tabelle 5.7). Neben den Auswirkungen der Progression des Einkommensteuertarifs ist dies im Wesentlichen eine Folge davon, dass sich unter der Annahme einer bindenden Lohnuntergrenze

und/oder der Vernachlässigung der Anpassungsreaktionen bei den Arbeitszeiten für viele der im SOEP im Jahr 2015 beobachteten geringfügig Beschäftigten ein Anstieg des Arbeitsentgelts über die Minijob-Entgeltgrenze von 450 Euro ergibt. Hierdurch werden diese Einkünfte in vollem Umfang lohn- und einkommensteuerpflichtig. Im Haushaltskontext führt dies dazu, dass die Zunahme der steuerpflichtigen Arbeitsentgelte höher ausfällt als die Zunahme der Bruttolohnsumme. Da Anpassungsreaktionen bei den Arbeitszeiten vor allem für geringfügig Beschäftigte zu beobachten sind, ist der Effekt auf die Einnahmen aus der Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) mit einer Zunahme um 485 Mio. Euro im Szenario „... und ohne Arbeitszeitanpassung“ deutlich stärker ausgeprägt als im Szenario „bindende Lohnuntergrenze“ (+ 362 Mio. Euro).

Tabelle 5.7 Fiskalische Effekte des Mindestlohns nach Einnahmen- und Ausgabenarten, Jahr 2015, Veränderung zu „ohne Mindestlohn“, in Mio. Euro (+ = Entlastung, - = Belastung)

	Ist 2015	Modellrechnung	
		... und bindende Lohnuntergrenze	... und ohne Arbeitszeitanpassung
Steuern	-257 (117)	-316 (244)	-217 (400)
Einkommensteuer, Soli	199	362	485
Einkommensteuer	191	347	462
Solidaritätszuschlag	8	16	23
Unternehmenssteuern	-747 (-374)	-1.119 (-560)	-1.234 (-617)
Indirekte Steuern	291	441	532
Umsatzsteuer, Versicherungssteuer	187	281	338
Energiesteuer, EEG-Umlage	48	73	89
Tabaksteuer, Alkoholsteuern, Wettsteuern	39	61	75
Grundsteuer, Kfz-Steuer, sonstige Steuern	17	25	30
Sozialbeiträge	836	1.252	1.377
Gesetzliche Rentenversicherung	393	597	671
Gesetzliche Krankenversicherung	339	486	508
Arbeitslosenversicherung	56	94	112
Soziale Pflegeversicherung	48	75	86
Transfers	513	832	813
ALG II, Sozialgeld	585	920	837
Wohngeld	-49	-45	9
Kinderzuschlag	-23	-43	-34
Insgesamt	1.092 (1.465)	1.768 (2.328)	1.972 (2.589)

Die Angaben in Klammern entsprechen den Werten für den Fall, dass die Erhöhung der Lohnkosten durch den Mindestlohn lediglich zu einer Gewinnschmälerung um 50 Prozent führt.

Abweichungen zwischen der Summe einzelner Effekte und dem jeweiligen Aggregat sind auf rundungsbedingte Unterschiede zurückzuführen.

Die Unterschiede zwischen den beiden Szenarien erklären auch die unterschiedlichen Effekte auf die Minderausgaben bei den Transferzahlungen des Staates. So hat der Übergang von einer geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung infolge des dann anfallenden Arbeitnehmeranteils an den Sozialversicherungsbeiträgen einen „sprunghaften“ Anstieg der Grenzbelastung aus Sicht des Arbeitnehmenden zur Folge. Die resultierende Verringerung des Nettoentgelts bei steigendem Bruttoentgelt ist für die betroffenen Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften gleichbedeutend mit einer Verringerung ihres Einkommens und hat damit eine Zunahme der Transferleistungsansprüche zur Folge. Im Ergebnis fällt der Rückgang der Transferausgaben in der Modellrechnung ohne Arbeitszeitanpassung geringer aus als in der Modellrechnung „bindende Lohnuntergrenze“.

6. Fazit

Ziel der vorliegenden Studie ist die Quantifizierung der fiskalischen Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, da diese bislang nur unzureichend untersucht wurden. Bei den Studien, die zu fiskalischen Effekten des Mindestlohns in Deutschland bislang vorliegen, handelt es sich vor allem um Ex-ante-Abschätzungen, deren Ergebnisse stark von den gesetzten Annahmen, insbesondere zur Beschäftigungsentwicklung im Zuge der Mindestlohneinführung, getrieben sind.

Die Literatur liefert allerdings wenig Evidenz für direkte Beschäftigungswirkungen im Zuge der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015. Gleichwohl zeigt sich, dass es auf anderen Wegen zu Anpassungsreaktionen gekommen ist, die in den Studien zur Abschätzung der fiskalischen Wirkungen des Mindestlohns ex ante nicht berücksichtigt wurden bzw. werden konnten. Dies betrifft vor allem Veränderungen (Reduktionen) der Arbeitszeit. Darüber hinaus zeigen die verfügbaren Datensätze keine flächendeckende Umsetzung des Mindestlohns.

Die vorliegende Studie berücksichtigt diese mittlerweile verfügbaren Erkenntnisse und den aktuellen Stand der Mindestlohnforschung. Dabei werden die empirisch beobachtbaren Veränderungen von Stundenlöhnen, Arbeitszeiten und Beschäftigung sowie Annahmen zur Compliance in mehreren Modellrechnungen genutzt, um die fiskalischen Effekte der Mindestlohneinführung 2015 zu bestimmen. Die verschiedenen Stellgrößen machen die Identifikation der vom Mindestlohn profitierenden Beschäftigtengruppen zu einer nicht trivialen Aufgabe. Für die hier gezeigten Ergebnisse wurden drei Beschäftigtengruppen identifiziert, die in Summe knapp 1,5 Mio. Personen umfassen. Der Mindestlohn hat die Bruttolohnsumme dieser Personen um rund 2 Mrd. Euro erhöht.

Sowohl die mindestlohninduzierte Steigerung der Bruttolohnsumme als auch die sich daraus ergebenden fiskalischen Wirkungen fallen im Vergleich zu früheren Ex-ante-Schätzungen deutlich kleiner aus. Die hier durchgeführte Modellrechnung „Ist 2015“ findet einen fiskalischen Gesamteffekt von gut 1,1 (bis 1,5) Mrd. Euro gegenüber der Situation ohne Mindestlohn. Der Gesamteffekt ergibt sich einerseits aus Einnahmesteigerungen bei Sozialbeiträgen (836 Mio. Euro), indirekten Steuern (291 Mio. Euro) sowie Lohn- und Einkommensteuer (199 Mio. Euro) zuzüglich Ausgabenreduktionen beim ALG II und Sozialgeld (585 Mio. Euro). Andererseits entstehen aber auch Einnahmenminderungen bei der Unternehmenssteuer (374 bis 747 Mio. Euro) sowie Ausgabensteigerungen bei Wohngeld und Kinderzuschlag (72 Mio. Euro). Die stärksten fiskalischen Effekte (593 bis 801 Mio. Euro) gehen dabei von der Beschäftigtengruppe aus, deren Stundenlohn mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns über die Mindestlohngrenze von 8,50 Euro gesprungen ist (Gruppe 1). Spillover-Effekte oberhalb der Mindestlohngrenze machen am Gesamteffekt mit 95 (bis 131) Mio. Euro einen deutlich geringeren Anteil aus.

Die in den SOEP-Daten enthaltene hohe Anzahl an Personen mit Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 Euro lässt vermuten, dass die Vorgaben des Mindestlohngesetzes von Teilen der Arbeitgeber nicht eingehalten werden. Damit würden die fiskalischen Mindestlohneffekte, die sich aus induzierten Lohnzuwächsen ergeben können, nicht vollständig realisiert. Um einzuschätzen, welche Größenordnung die auf diese Weise ausfallenden fiskalischen Effekte erreichen könnten, wurde eine Modellrechnung mit „bindender Lohnuntergrenze“ simuliert. Die vollständige Einhaltung des Mindestlohns hat demnach einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis: Die Bruttolohnsumme steigt um rund 1 Mrd. Euro (+50 %) und verursacht einen überproportionalen Anstieg der Fiskaleffekte in Höhe von 676 (863) Mio. Euro (+60 %) im Vergleich zur Modellrechnung „Ist 2015“. Ursächlich hierfür ist eine überproportionale Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der relevanten Beschäftigtengruppe.

Arbeitszeitanpassungen haben ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf die potenziellen fiskalischen Wirkungen der Mindestlohneinführung. Wird von Reduktionen der Arbeitszeit abstrahiert, wie in der entsprechenden Modellrechnung „ohne Arbeitszeitanpassung“, nehmen sowohl die Bruttolohnsumme als auch der fiskalische Gesamteffekt deutlich zu. Im Ergebnis zeigt sich eine Zunahme der Bruttolohnsumme auf 3,5 Mrd. Euro und der fiskalischen Wirkungen auf 2 (bis 2,6) Mrd. Euro.

Da sich die durchgeführten Analysen auf den kurzfristigen Effekt der Mindestlohneinführung beschränken, bleibt offen, wie sich die Wirkungen des Mindestlohns auf die staatlichen Haushalte mittel- bis langfristig entwickeln werden. Einerseits kann angenommen werden, dass ein (mit den bereits erfolgten und weiteren Anpassungen) höherer Mindestlohn ceteris paribus stärkere Effekte entfaltet, andererseits wird die Isolation des reinen Mindestlohneffekts über die Zeit immer schwieriger, insbesondere, wenn sich das konjunkturelle Umfeld weniger stabil zeigt als in den letzten Jahren. Bisherige Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass die Effekte unmittelbar nach der Einführung stärker ausgefallen sind als in den Folgejahren 2016 und 2017. Unter dem Strich lässt sich festhalten, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verglichen mit den Ex-ante-Schätzungen relativ geringe, gleichwohl in jedem Fall positive fiskalische Wirkungen gebracht hat.

Literaturverzeichnis

- Arni, Patrick / Eichhorst, W. / Pestel, N. / Spermann, A. / Zimmermann, K. F. (2014): Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation. IZA Stadtpunkte, No. 65, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- Bach, Stefan / Bezonska, Martin / Steiner, Viktor (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. In: DIW Wochenbericht Nr. 51 + 52, 2016.
- Bachmann, Ronald / Bauer, T. K. / Kluge, J. / Schaffner, S. / Schmidt, C. M. (2008): Mindestlöhne in Deutschland: Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte. RWI Materialien No. 43, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.
- Bonin, Holger / Ispording, I. / Krause, A. / Lichter, A. / Pestel, N. / Rinne, U. / Caliendo, M. / Obst, C. / Preuss, M. / Schröder, C. / Grabka, M. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. IZA Research Report No. 83. Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.
- Bossler, Mario / Gerner, H. (2016): Employment effects of the new German minimum wage – Evidence from establishment-level micro data. IAB-Discussion Paper 10/2016.
- Bossler, Mario / Gerner, H. (2019): Employment effects of the new German minimum wage – Evidence from establishment-level micro data. In: Industrial and Labor Relations Review, im Erscheinen.
- Bossler, Mario / Gürtzgen, Nicole / Lochner, B. / Betzl, U. / Feist, L. / Wegmann, J. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. IAB Forschungsbericht No. 4/2018. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Bossler, Mario / Schank, T. (2019): Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction. Working Paper.
- Bruckmeier, Kerstin / Becker, S. (2018): Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Bruttel, Oliver / Baumann, Arne / Himmelreicher, Ralf (2017): Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung. WSI-Mitteilungen, 70(7), 473-481.
- Bundesfinanzministerium (BMF) (2016): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2015. https://www.bzst.de/DE/Service/SteuerlichesInfocenter/Steuern_int_Vergleich/steuer_im_internationalen_vergleich_node.html (online, abgerufen am 29.12.2019).
- Bundesregierung (2014): Übersicht: geltende allgemeinverbindliche tarifliche Mindestlöhne nach Branchen, Stand Dezember 2014. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/429540/0ec7aed5e2e6f37df69b605d347f3118/2014-12-17-uebersicht-mmindesloehne-data.pdf?download=1> (online, abgerufen am 15.10.2019).
- Bundesregierung (2015): Branchenmindestlöhne – Gemäß Arbeitnehmer-Entsendegesetz Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und Tarifvertragsgesetz, Stand Dezember 2015. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/434032/d3b2f336df70769343f4654d69a43eee/2015-12-01-uebersicht-branchenmindestloehne-data.pdf?download=1> (online, abgerufen am 15.10.2019).

- Burauel, Patrick / Caliendo, M. / Fedorets, A. / Grabka, M. M. / Schröder, C. / Schupp, J. / Wittbrodt, L. (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. DIW Wochenbericht Nr. 49.2017.
- Burauel, Patrick / Grabka, M. M. / Schröder, C. / Caliendo, M. / Obst, C. / Preuss, M. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin und Evaluation Office Caliendo & Partner.
- Caliendo, Marco / Fedorets, A. / Preuss, M. / Schröder, C. / Wittbrodt, L. (2017a): The Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 950/2017.
- Caliendo, Marco / Fedorets, A. / Preuss, M. / Schröder, C. / Wittbrodt, L. (2017b): The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform. IZA Discussion Paper No. 11246. Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.
- Ehrentraut, Oliver / Matuschke, M. / Schmutz, S. / Schüssler, R. (2011): Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns. WISO Diskurs Mai 2011, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Ehrentraut, Oliver / Kreuzer, P. / Moog, S. / Weinelt, H. (2019): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Projektvergabe durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), laufend.
- Garloff, Alfred (2017): Side Effects of the introduction of the German minimum wage on employment and unemployment: Evidence from regional data – Update. Diskussionspapier Nr. 4, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Herzog-Stein, Alexander / Logeay, C. / Nüß, P. / Stein, U. / Zwiener, R. (2018a): Positive Gesamtwirtschaftliche Effekte des Gesetzlichen Mindestlohns – eine Ökonometrische Analyse. IMK Report 141, Juli 2018.
- Herzog-Stein, Alexander / Lübker, M. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. (2018b): Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und Zukünftige Anpassung - Gemeinsame Stellungnahmen von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission. Policy Brief WSI Nr. 24, 04/2018.
- Horschel, Nicole / Lesch, H. (2011): Fiskalische Kosten eines gesetzlichen Mindestlohns. IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Vol. 38, iss. 4, pp. 3-19. Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. IAQ-Report 2017-06, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Kann, Kathrin (2018): Der Einfluss des Mindestlohns auf die Verdienststrukturen. WISTA 5/2018, pp. 44-56. Hrsg: Statistisches Bundesamt.
- Link, Sebastian (2017): The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages. CESifo working paper No. 7575. Ifo Institut, München, März 2017.
- Mindestlohnkommission (2018): Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Juni 2018, Berlin.
- Pusch, Toralf / Seifert, H. (2017): Unzureichende Umsetzung des Mindestlohns bei Minijobbern. Wirtschaftsdienst 2017, ZBW – Leibnitz-Informationszentrum Wirtschaft.

- Sauer, Stefan; Wojciechowski (2016): Wie reagierten die deutschen Firmen auf die Einführung des Mindestlohns? Befragungsergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest. In: ifo Schnelldienst 7/2016.
- Schmitz, Sebastian (2017): The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency. Diskussionsbeiträge No. 2017/21. Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Berlin, August 2017.
- Statistisches Bundesamt (2016): 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen, Pressemitteilung Nr. 121 vom 6. April 2016, Wiesbaden.
- vom Berge, Philipp / Kaimer, S. / Copestake, S. / Croxton, S. / Eberle, J. / Klosterhuber, W. / Krüger, J. (2016): Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2), IAB-Forschungsbericht 12/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Wiemers, Jürgen (2013): Fiskalische Wirkungen eines Mindestlohns. Aktuelle Berichte, No. 24. Juli 2013, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Zilius, Jan / Bruttel, O. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bilanz nach fast vier Jahren. Wirtschaftsdienst 98, Iss. 10, pp. 711-717. Springer, Heidelberg.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.