

## Mindestlöhne – eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping?

### 1. Einleitung

In diesem Beitrag werden Zwischenergebnisse einer Expertise dargestellt, die wir derzeit im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellen. Im Mittelpunkt stehen dabei das Ausmaß und die Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen auf der Basis vorliegender Studien und die Erfahrungen mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Großbritannien. Auf dieser Basis werden zum Abschluss einige Eckpunkte für einen Mindestlohn in Deutschland formuliert.

### 2. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

Internationale Vergleiche der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigen, dass die Lohnspreizung in

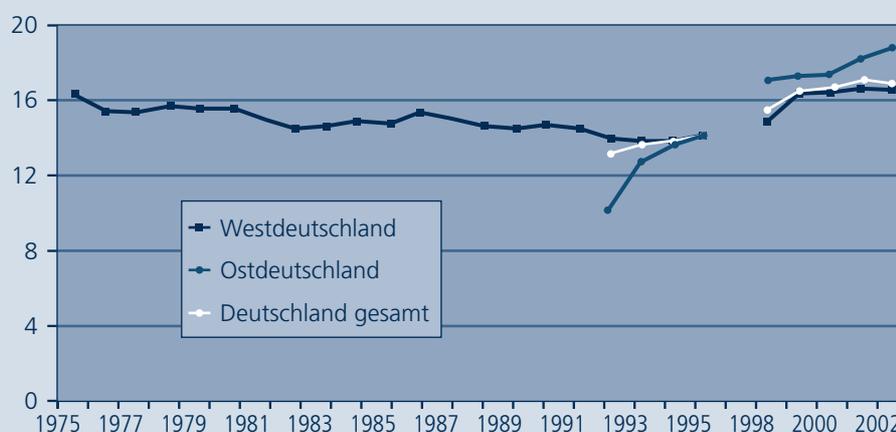
Deutschland bis Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering war. Hieraus wird nicht selten die Forderung abgeleitet, man müsse einen Niedriglohnsektor in Deutschland erst noch „einführen“. Tatsächlich hat jedoch die Lohnspreizung seit Ende der neunziger Jahre stark zugenommen und der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen ist in Deutschland gestiegen. Legt man die international gebräuchliche Definition der OECD zugrunde, welche die Niedriglohngrenze bei zwei Dritteln des nationalen Medianeinkommens zieht, so waren Ende 2002 nach unseren Berechnungen mit dem BA-Beschäftigtenpanel insgesamt 19% der Vollzeitbeschäftigten in Deutschland von Niedriglöhnen betroffen (14,9% in West- und 36% in Ostdeutschland). Sie verdienten weniger als 1.637 € brutto pro Monat (ca. 9,70 € pro Stunde) (vgl. Tabelle 1). Um die unterschiedlichen Arbeitsmarktverhältnisse in Ost und West besser zu

Tabelle 1: **Niedriglohnschwellen und Anteile von Niedriglohnbeschäftigten (Vollzeit) 2002.**

		Variante I: Einheitliche Niedriglohnschwelle	Variante II: Separate Ost-West-Berechnung
<b>Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medians) (Vollzeit brutto)</b>		1.637 €	Ostdeutschland: 1.296 € Westdeutschland: 1.709 €
<b>Niedriglohn- anteil</b>	<b>Westdeutschland</b>	14,9%	16,6%
	<b>Ostdeutschland</b>	36,0%	19,0%
	<b>Deutschland gesamt</b>	19,0%	17,1%

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

Abbildung 1: **Anteil der Niedriglohnbeschäftigten (zwei Drittel des jeweiligen Medianlohnes) unter den Vollzeitbeschäftigten (in %) 1975-2002**



Quelle: IAT-Berechnungen mit BA-Beschäftigtenpanel und IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1995 (Thorsten Kalina)

berücksichtigen, kann man alternativ auch für Ost- und Westdeutschland zwei getrennte Niedriglohngrenzen berechnen: Diese liegen in Westdeutschland bei 1.709 € (10,11 € pro Stunde) und in Ostdeutschland bei 1.296 € pro Monat (7,67 € pro Stunde). In den weiteren Auswertungen wird diese zweite Berechnungsvariante zugrunde gelegt.

Eine Analyse der Entwicklung im Zeitablauf zeigt, dass die Anteile von Niedriglohnbeschäftigung unter Vollzeitbeschäftigten in den vergangenen Jahren sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland gestiegen sind (vgl. Abbildung 1).<sup>1</sup>

Unsere Analyse der strukturellen Merkmale der betroffenen Vollzeitbeschäftigten zeigt besonders hohe Anteile von Niedriglohnbezieher/innen unter Personen ohne Berufsausbildung (29,5%), Frauen (30,2%), Jüngeren (39,8%) und Ausländer/innen (26,4%). In diesen Gruppen liegen die Anteile von Niedriglohnbeschäftigung deutlich über ihren Anteilen an der Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft. Dennoch sind nicht nur die genannten Gruppen von Niedriglohnbeschäfti-

gung betroffen. Vielmehr haben 77,4% der Niedriglohnbeschäftigten eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss, 34,5% sind Männer, fast drei Viertel sind im mittleren Alter (25-54 Jahre) und gut 89% sind Deutsche (vgl. Tabelle 2).

Eine Auswertung nach Wirtschaftszweigen zeigt, dass 14 Wirtschaftszweige überdurchschnittlich hohe Niedriglohnanteile aufweisen. Diese zählen überwiegend zum Dienstleistungsbereich – z.B. sonstige Dienstleistungen (76,1%), private Haushalte (75,2%), Hotels und Gaststätten (70,1%), Einzelhandel (33%) sowie Gesundheit und Soziales (21,6%). Hinzu kommen die Landwirtschaft (40,5%), die Nahrungsmittel- und Tabakverarbeitung (35,4%) und das Textil- und Bekleidungs-gewerbe (32,1%). Besonders niedrige Niedriglohnanteile finden sich demgegenüber im Kohlebergbau (0,8%) und im Kraftfahrzeugbau (Niedriglohnanteil 1,1%).

Eine neuere Berechnung mit dem sozioökonomischen Panel 2004, die auch die Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten und geringfü-

<sup>1</sup> Die „Lücke“ in der Graphik resultiert daraus, dass die beiden verwendeten Datenquellen nur Angaben für 1975 bis 1995 (IAB-Beschäftigtenstichprobe) und für 1998 bis 2002 (BA-Beschäftigtenpanel) liefern.

Tabelle 2: **Strukturmerkmale von Niedriglohnbeschäftigten (Vollzeit, Deutschland gesamt) für das Jahr 2002**

	Kategorie	Anteil (in Kategorie)	Anteil an den Niedriglohn- beschäftigten	Anteil in der Gesamt- wirtschaft	Konzentration
<b>Qualifikation<sup>2</sup></b>	Ohne Berufsausbildung	29,5%	22,6%	13,1%	1,7
	Mit Berufsausbildung	17,1%	75,4%	75,6%	1,0
	(Fach-)Hochschulabschluss	3,0%	2,0%	11,3%	0,2
<b>Geschlecht</b>	Männer	9,4%	34,5%	62,7%	0,6
	Frauen	30,2%	65,5%	37,3%	1,8
<b>Alter</b>	unter 25 Jahre	39,8%	18,0%	8,0%	2,3
	25 – 34 Jahre	17,1%	25,4%	25,6%	1,0
	35 – 44 Jahre	14,5%	27,8%	32,7%	0,9
	45 – 54 Jahre	14,3%	20,6%	24,3%	0,8
	55 Jahre und älter	14,6%	8,3%	9,5%	0,9
<b>Nationalität</b>	Deutsche	16,4%	89,3%	93,0%	1,0
	Ausländer/innen	26,4%	10,7%	7,0%	1,5
<b>Gesamtwirtschaft</b>		<b>17,1%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>1,0</b>

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

gig Beschäftigten<sup>3</sup> ermöglicht, hat ergeben, dass der Niedriglohnanteil in Deutschland bezogen auf alle abhängig Beschäftigten im Jahre 2004 sogar bei 22,1% lag. Bei dieser Berechnungsart liegen die Niedriglohngrenzen bei 9,58 € pro Stunde in West- und bei 6,97 € in Ostdeutschland. Die Analyse zeigt, dass mehr als die Hälfte aller Niedriglohnbeziehenden geringfügig oder in Teilzeit beschäftigt sind. Fast vier Fünftel aller geringfügig Beschäftigten erhalten einen Stun-

denlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle.

Wie steht Deutschland im internationalen Vergleich da? Um dies beurteilen zu können, sind Berechnungen auf der Basis einer einheitlichen Datenquelle erforderlich. Eine Studie der EU-Kommission (European Commission 2004) kommt für das Jahr 2000 auf der Basis des Europäischen Haushaltspanels zu einem geringeren Wert für den Anteil der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland (15,7%), als wir für 2002 bzw. 2004

2 In 11,6% der Fälle ist keine Angabe zum Qualifikationsniveau verfügbar. Diese Missing-Fälle wurden proportional auf die Kategorien verteilt (vgl. auch Reinberg/Hummel 2002).

3 Nicht berücksichtigt wurden Selbständige, Auszubildende, Praktikant/innen, Personen in Umschulung/Reha, Personen in ABM/SAM, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, mithelfende Familienangehörige, Beschäftigte in Altersteilzeit, Nicht-Erwerbstätige, Arbeitslose sowie Wehrdienst- und Zivildienstleistende. Enthalten sind hingegen Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen, sofern sie einer Beschäftigung nachgehen.

Tabelle 3: **Strukturmerkmale von Niedriglohnbeschäftigten (alle Beschäftigten, Deutschland gesamt) 2004**

	Kategorie	Anteil (in Kategorie)	Anteil an Niedriglohnbeschäftigten	Anteil in der Gesamtwirtschaft	Konzentration
<b>Arbeitszeit</b>	Vollzeit	13,7%	43,2%	68,2%	0,63
	Teilzeit	20,3%	20,6%	21,9%	0,94
	geringfügig Beschäftigte	78,9%	36,2%	9,9%	3,65
<b>Qualifikation</b>	mit Berufsausbildung	21,9%	64,2%	64,9%	0,99
	FH/Uni	9,6%	9,8%	22,8%	0,43
	keine Berufsausbildung	47,2%	26,0%	12,3%	2,12
<b>Geschlecht</b>	Männer	14,4%	33,0%	50,7%	0,65
	Frauen	30,2%	67,0%	49,3%	1,36
<b>Gesamtwirtschaft (Beschäftigte: 31.051.818)</b>		<b>22,1%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>1,0</b>

Quelle: SOEP, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

ermittelt haben. Wichtiger als der absolute Wert ist jedoch, dass Deutschland damit – anders als noch 1995 (14,3%) – inzwischen über dem EU-Durchschnitt (2000: 15,1%) liegt. Erheblich geringere Niedriglohnanteile im Jahr 2000 wurden für Dänemark (8,6%), Italien (9,7%), Finnland (10,8%) und Portugal (10,9%) ermittelt. Spitzenreiter war Großbritannien mit 19,4% Niedriglohnbeschäftigten – gefolgt von Irland (18,7%) und den Niederlanden (16,6%). Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass Deutschland neben den Niederlanden das einzige Land ist, in dem der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten 2000 im Vergleich zu 1995 angestiegen ist, während in anderen Länder teils deutlich Rückgänge des Niedriglohnanteils zu verzeichnen sind (insbesondere Spanien, Portugal, Irland und Großbritannien).<sup>4</sup>

Die kurze Zusammenschau der Ergebnisse quantitativer Analysen zum Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung hat gezeigt, dass der Anteil niedriger Löhne (definiert nach international anerkannten Standards) in Deutschland in den vergangenen Jahren gestiegen ist und bereits 2000 über dem Durchschnitt in der EU lag. Dies widerspricht der weit verbreiteten Einschätzung, dass in Deutschland Niedriglöhne eher die Ausnahme sind. Die Ursachen für die Zunahme von Niedriglöhnen in Deutschland sind vielfältig: Sie reichen von der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und dem geringen Wachstum in den vergangenen Jahren über die Zunahme der Teilzeitarbeit, die Privatisierung zuvor öffentlich organisierter Bereiche bis hin zu den aktuellen Arbeitsmarkt-reformen. Ein wesentlicher Faktor ist auch, dass die Tarifbindung in Deutschland seit Jahren rück-

<sup>4</sup> Vergleichszahlen für 1995 liegen für Österreich und Finnland nicht vor.

Tabelle 4: **Alte EU-Mitgliedsländer ohne gesetzlichen Mindestlohn (Schäfer 2005)**

Länder	Politische Besonderheiten	Tarifbindung
Dänemark Schweden Finnland	hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad (> 80%) bedingt durch das Gent-System	80 - 90%
Österreich	Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer	98%
Italien	Verfassung führt zur de facto Allgemeinverbindlichkeit aller tariflichen Löhne	90%
Deutschland	deutlicher Rückgang der Tarifbindung	68 / 53%

läufig ist. 2004 waren nur noch 68% der westdeutschen und 53% der ostdeutschen Beschäftigten tarifgebunden (1998: 76% der west- und 63% der ostdeutschen Beschäftigten). Darüber hinaus wird in der Debatte über Niedriglöhne in Deutschland häufig ausgeblendet, dass es auch zahlreiche tarifliche Stundenlöhne gibt, die deutlich unter den von uns berechneten Niedriglohngrenzen liegen. Nach einer Zusammenstellung des BMWA lag der niedrigste tarifliche Stundenlohn in Ostdeutschland Ende 2003 bei 2,74 €, und auch in westdeutschen Tarifverträgen finden sich zahlreiche Lohngruppen mit Stundenlöhnen unter 6 € (Bundestagsdrucksache 15/2932). Zum Vergleich: Der gesetzliche Mindestlohn in Fran-

reich liegt nach Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung inzwischen bei knapp über 8 € und in Großbritannien seit Oktober 2005 bei umgerechnet 7,42 € (vgl. Tabelle 5).

Deutschland ist eines der wenigen EU-Mitgliedsländer ohne einen gesetzlichen Mindestlohn. Neun der 15 alten EU-Mitgliedsländer und neun der zehn neuen EU-Mitgliedsländer haben einen gesetzlichen Mindestlohn. Ausnahmen unter den alten EU-Mitgliedsländern sind (neben Deutschland) Dänemark, Finnland, Italien, Österreich und Schweden. Allerdings weisen diese fünf Länder Besonderheiten auf, die im Ergebnis zu einer erheblich höheren Tarifbindung als in Deutschland führen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 5: **Nationaler Mindestlohn in Großbritannien 1999 bis 2006: Stundenlohn in £ und € zum Wechselkurs von Mai 2005 (£ 1 = € 1,47) (Finn 2005: 9).**

Wirksam ab	Beschäftigte über 22 Jahre	Beschäftigte zwischen 18 und 21 Jahren und „Development Rate“ für Erwachsene	Beschäftigte zwischen 16 und 17 Jahren
1. April 1999	£ 3,60 € 5,29	£ 3,00 € 4,41	–
1. Oktober 2000	£ 3,70 € 5,44	£ 3,20 € 4,70	–
1. Oktober 2001	£ 4,10 € 6,02	£ 3,50 € 5,15	–
1. Oktober 2002	£ 4,20 € 6,17	£ 3,60 € 5,29	–
1. Oktober 2003	£ 4,50 € 6,62	£ 3,80 € 5,59	–
1. Oktober 2004	£ 4,85 € 7,13	£ 4,10 € 6,02	£ 3,00 € 4,41
1. Oktober 2005	£ 5,05 € 7,42	£ 4,25 € 6,25	£ 3,00 € 4,41
1. Oktober 2006	£ 5,35 € 7,86	£ 4,45 € 6,54	£ 3,00 € 4,41

### 3. Mindestlöhne und Beschäftigung

Die Standardargumentation über die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen wurde von Stigler in einem berühmten Aufsatz von 1946 entwickelt. Er kommt zu dem Ergebnis, dass diese eindeutig negativ seien. Diese Argumentation wurde auch in vielen Lehrbüchern übernommen. Dem ist entgegen zu halten, dass sich die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen aufgrund der unterschiedlichen Modelle und Wirkungsketten nicht theoretisch ableiten lassen, sondern empirisch untersucht werden müssen. Hierzu liegen inzwischen zahlreiche Studien vor, deren Ergebnisse – wie Übersichten der OECD (1998) und von Ragacs (2003) zeigen – höchst widersprüchlich sind: Einige Studien zeigen insgesamt negative Effekte auf, manche nur für bestimmte Gruppen wie Jugendliche, andere sehen keine Wirkungen und weitere schließlich positive Effekte. Die wohl einflussreichsten Studien in der jüngeren Zeit wurden von Card/Krüger (1994; 1995; 2000) in den USA durchgeführt. Die Autoren haben die Auswirkungen der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf Fast Food Restaurants in New Jersey (im Vergleich zu entsprechenden Betrieben in Pennsylvania als Kontrollgruppe) untersucht. Obwohl Fast Food Restaurants als Prototyp von lohnintensiven Branchen gelten, die sehr elastisch auf Lohnerhöhungen reagieren, wurde festgestellt, dass die Beschäftigung in New Jersey sogar etwas stärker anstieg als in Pennsylvania.

### 4. Die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in Großbritannien

Mindestlöhne haben eine lange Tradition im Vereinigten Königreich. Bereits 1909 wurden Trade Boards eingerichtet, die die Bezahlung in Niedriglohnbranchen regelten. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden auf regionaler Ebene so genannte Wage Councils eingerichtet, die im Unterschied zu den Trade Boards alle Arbeitsbedingungen – also auch Urlaub, Wochenarbeitszeiten, Zuschläge etc. – regelten. Die Thatcher-Regie-

rung schaffte die Wage Councils jedoch in mehreren Schritten ab.

1997 wurde die neue Labour-Regierung mit ihrem Versprechen, einen gesetzlichen Mindestlohn (National Minimum Wage – NMW) einzuführen, gewählt. Der NMW sollte eine Mindestplattform schaffen, die „Beschäftigte vor ausbeuterischen Löhnen und Unternehmer vor unfairer Wettbewerb schützt“ (LPC 2001: 1). Den größten Einfluss auf die Programmdiskussion der Labour Party zum NMW hatte ein Bericht des Instituts für Public Policy, den die „Commission on Social Justice“ der Labour Partei in Auftrag gegeben hatte. Der Bericht umriss die Strategie eines „intelligenten Wohlfahrtsstaats“, der so reformiert werden müsse, dass sich Arbeit lohne und einen Weg aus der Armut ebne (CSJ 1994: 223). Ein Mindestlohn sei ein zentraler Bestandteil der Reform der sozialen Sicherungssysteme, da er Basisstandards am unteren Ende des Arbeitsmarktes festlege. Der Bericht plädierte für eine intelligente Arbeitsmarktregulierung, die Unternehmer ermutige, in Beschäftigte zu investieren, und verhindere, dass ineffiziente Produzenten und ausgediente Technologien durch niedrige Löhne subventioniert würden (CSJ 1994: 205).

Die Unternehmerverbände und die konservative Partei waren strikt gegen die Einführung eines Mindestlohnes. Sie argumentierten, dass dadurch zwei Millionen Arbeitsplätze verloren gehen würden. Die neu gewählte Labour-Regierung ließ sich hierdurch jedoch nicht beirren und 1998 verabschiedete das Parlament die „National Minimum Wage Bill“. Im Gesetzgebungsverfahren betonte die Regierung, dass ein NMW nicht alle Probleme, die mit niedrigem Lohn, geringer Produktivität und geringem Einkommen einhergehen, lösen könne. Ziel der Gesetzgebung sei es aber, die Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu verändern.

Etwa zeitgleich wurde eine Low Pay Commission (LPC) eingerichtet, die der Regierung Empfehlungen zur Ausgestaltung des Mindestlohns unterbreiten und die Auswirkungen des NMW auf Beschäftigung, Preise, Produktivität – insbesondere auch der Klein- und Mittelbetriebe – und

auf den öffentlichen Haushalt untersuchen soll (LPC 1998: 13). Zu diesem Zweck können hearings durchgeführt und Studien in Auftrag gegeben werden. Die LPC, die im Juli 1997 ihre Arbeit aufgenommen hat, besteht aus neun Mitgliedern (jeweils drei aus dem gewerkschaftlichen, unternehmerischen und akademischen Bereich), die persönlich und nicht von Organisationen benannt wurden.

Die Regierung folgte den Empfehlungen der Kommission weitgehend und der NMW trat am 1. April 1999 in Kraft. Das zunächst recht niedrige Niveau wurde mit langen Ankündigungsfristen schrittweise erhöht (Tabelle 5). Für Beschäftigte unter 22 Jahre gibt es einen niedrigeren Mindestlohn. Seit 2004 gibt es auch für 16- und 17-Jährige einen speziellen Mindestlohn. Falls eine akkreditierte Weiterbildung stattfindet, kann auch für über 22-Jährige in den ersten sechs Monaten eine „Development Rate“ (Entwicklungslohn) gezahlt werden, die unterhalb des Mindestlohns liegt.

Der NMW gilt für alle Arbeitskräfte einschließlich Heimarbeiter/innen, Leiharbeitskräften und Stücklöhner/innen, nicht aber für Selbstständige (Burgess/Usher 2003: 16f). Ausgenommen sind auch mithelfende Familienangehörige und Teilnehmer/innen an bestimmten öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen. Der NMW ist ein Bruttolohn. Es wurde ein Maximalbetrag für Abzüge und Höchstbeträge für die Abzüge für eine Unterkunft festgelegt. Die Unternehmer sind verpflichtet, die Details der Entlohnung den Beschäftigten in Lohnbescheinigungen regelmäßig mitzuteilen und die Lohnunterlagen aufzuheben. Gleichzeitig müssen Arbeitsstunden, Urlaubsanspruch etc. schriftlich vereinbart werden.

Die Einführung des NMW wurde durch eine intensive Pressekampagne begleitet, in die die Regierung £ 5 Millionen investierte. Befragungen zeigten, dass bereits in der Einführungsphase 80% der Unternehmer und 70% der Beschäftigten die Höhe des NMW kannten (LPC 2000: 3). Vor allem die Gewerkschaften und freiwillige Organisationen bereiteten die Umsetzung in den

Branchen durch eigene Tagungen vor. Bemerkenswert ist, dass die Arbeitgeber sich jeder Kritik enthielten. Dies war auch in Irland bei der Einführung des Mindestlohnes im Jahre 2000 der Fall (EFLWC 2005: 17).

Die Kontrolle übernehmen die Finanzämter und die Beschäftigten können sich mit Beschwerden an die Employment Tribunals und die staatlichen Schlichtungseinrichtungen wenden. Die so genannten „Enforcement Officers“ haben jederzeit das Recht, Lohnunterlagen der Unternehmen einzusehen und bei Nichtbeachtung des NMW Geldbußen zu verhängen (bis zu £ 5.000 pro Fall und bis zu sechs Fälle pro Unternehmen). Zwischen 1990 und 2002/03 wurden 25.000 Unternehmen untersucht und Lohnrückstände in Höhe von £ 13 Millionen (ca. 19 Millionen €) eingetrieben. Bis auf einzelne Kontrollprobleme bei Beschäftigten mit mangelnden Sprach- und Schreibkenntnissen und in bestimmten Bereichen wie Heimarbeit oder bei Beschäftigten mit Stücklöhnen geht die Kommission davon aus, dass der NMW in hohem Maße eingehalten wird und führt dies auf das duale Kontrollsystem über die Finanzämter einerseits und Möglichkeiten für den individuellen Rechtsweg andererseits zurück (LPC 2003: 168).

Die Kommission hat in den letzten Jahren die Auswirkungen der Einführung des NMW evaluiert und dazu auch mehrere externe Studien in Auftrag gegeben. Deren Ergebnissen zufolge haben rund 1,3 bis 1,5 Millionen Beschäftigte vom NMW profitiert. Zwei Drittel davon sind Frauen und von diesen wiederum zwei Drittel Teilzeitbeschäftigte. Dies hat dazu geführt, dass der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen sich um einen Prozentpunkt verringert hat, was dem größten Anstieg seit mehr als einer Dekade entspricht (LPC 2000: 16). Weiterhin ist der Anteil der Personen aus ethnischen Minoritäten sehr hoch. Zu den besonders begünstigten Berufsgruppen gehören Verkäufer/innen, Reinigungskräfte, Beschäftigte von Sicherheitsdiensten, Frisör/innen, Hilfskräfte in der Pflege, in Kindergärten und in anderen persönlichen Dienstleistungen. Profitiert haben darüber hinaus offen-

bar auch die Beschäftigten auf dem „Mezzanin-Niveau“, die bereits zuvor Löhne erhalten hatten, die der Höhe des NMW entsprachen. Die Unternehmer haben die Löhne dieser Beschäftigten erhöht, um das Image ihres Unternehmens zu verbessern und ein Ansteigen der Fluktuation zu verhindern (CBI 2002: 3).

Die Lohnsumme wurde durch den NMW um ungefähr 0,5% gesteigert – ohne spürbare Effekte auf die Beschäftigung (LPC 2000: XII). Eine ökonomische Studie hat ergeben, dass der Effekt des NMW bei Kontrolle anderer Einflussgrößen (zum Beispiel Konjunktur) neutral war (LPC 2001: XI). Auch die deutlichen Erhöhungen des NMW von 2003 (plus 7%) und 2004 (plus 8%) wurden ohne negative Wirkungen verkräftet.

Die britischen Gewerkschaften waren lange gegen gesetzliche Mindestlöhne. Sie befürchteten, dass dadurch die Tarifautonomie untergraben und Anreize für die Beschäftigten, in eine Gewerkschaft einzutreten, verringert würden. Angesichts des starken Rückgangs der Tarifbindung in der Privatwirtschaft von über 50% in den achtziger Jahren auf 20% in den neunziger Jahren hatten diese Argumente jedoch an Überzeugungskraft verloren. Heute enthalten manche Tarifverträge (z.B. im Einzelhandel) keine Mindestlohnvereinbarungen mehr, weil diese gesetzlich geregelt sind. In einigen Branchen richten sich die jährlichen Tarifierhöhungen inzwischen nach dem Anstieg des NMW. Das wichtigste Ergebnis scheint zu sein, dass kein *concession bargaining* über Absenkungen der Löhne unterhalb der NMW mehr stattfindet und Spielraum für Tarifverhandlungen zu Löhnen oberhalb des Niveaus des NMW geschaffen wurde (Burgess/Usher 2003: 29f).

## 5. Eckpunkte für einen Mindestlohn in Deutschland

Aufgrund der hohen Tarifbindung konnten die Sozialpartner in der Vergangenheit auf Branchenebene Mindestlöhne in Deutschland sichern. In Bereichen mit schwacher Tarifbindung wurden

ergänzend Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt (Friseurgewerbe, Einzelhandel etc.). Die günstige Beschäftigungssituation war zudem ein Garant, dass sich auch nicht tarifgebundene Unternehmen an den Tarifverträgen orientierten. Löhne waren damit in Deutschland weitgehend aus dem Wettbewerb genommen. Dies hat sich – wie in Abschnitt 2 deutlich geworden ist – inzwischen geändert. Niedriglohnbeschäftigung hat in Deutschland erheblich zugenommen, während die Tarifbindung in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist. Die Tarifpartner alleine sind inzwischen offenbar überfordert, wirkungsvolle Mindestregelungen, die für alle Beschäftigten gelten, zu vereinbaren. Um Mindeststandards bei der Entlohnung wieder mehr Geltung zu verschaffen, stehen außer der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes grundsätzlich auch zwei andere Instrumente zur Verfügung:

- Tarifverträge können für allgemeinverbindlich erklärt werden;
- Mindeststandards können über eine Ausdehnung des Entsendegesetzes wie im Bauhauptgewerbe auch auf andere Branchen ausgeweitet werden.

Diese Ansätze haben aber nur eine sehr begrenzte Reichweite. Wir plädieren daher für eine Mischstrategie. In Branchen, in denen es gelingt, bundesweite Tarifverträge abzuschließen, könnte eine Ausweitung des Entsendegesetzes Wirkung entfalten. Dies wird jedoch nur wenige Branchen betreffen. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen ist wünschenswert, aber nicht wahrscheinlich. Notwendig ist daher nach unserer Überzeugung als Basis für alle Brancheninitiativen ein gesetzlicher Mindestlohn. Die kurzen Ausführungen zur wissenschaftlichen Debatte über Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes haben deutlich gemacht, dass Beschäftigungseffekte nicht zwingend negativ sind. Negative Beschäftigungseffekte können jedoch auftreten, wenn Mindestlöhne zu hoch angesetzt werden oder wenn die Umsetzungsstrategie unzureichend ist – etwa, wenn den Betrie-

ben zu wenig Vorbereitungszeit gelassen wird. Solche praktischen Gestaltungsfragen der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne sind bislang jedoch leider kaum untersucht worden.

Die britischen Erfahrungen bieten für die Ausgestaltung eines solchen Prozesses jedoch eine Reihe wichtiger Anregungen. Obwohl Großbritannien ein Land mit hohen Anteilen von Niedriglöhnen und einer starken Einkommensdifferenzierung ist, hat es die Labour-Regierung geschafft, dieses höchst kontroverse Instrument so einzuführen, dass es im Prinzip heute nicht mehr umstritten ist. Aus den britischen Erfahrungen kann man nach unserer Ansicht u.a. folgendes lernen:

- Die konkrete Ausgestaltung eines gesetzlichen Mindestlohnes und dessen Umsetzung sollten (auch durch wissenschaftliche Gutachten) sorgfältig vorbereitet und breit kommuniziert werden.
- Ein Mindestlohn sollte schrittweise eingeführt werden, damit die Betriebe sich darauf vorbereiten und ihre gesamte Organisation darauf einstellen können. Es empfiehlt sich, mit einem relativ niedrigen Mindestlohn einzusteigen und diesen dann in mehreren Schritten auf das gewünschte Mindestniveau anzuheben.
- Ein Mindestlohn muss einfach und allgemein verständlich ausgestaltet werden. Dies bedeutet, dass andere Unternehmensleistungen nicht oder nur sehr restriktiv angerechnet werden dürfen. Es muss sich um einen zuverlässigen Bruttolohn handeln.

- Es muss sichergestellt werden, dass Qualifizierungsanstrengungen der Unternehmen nicht beeinträchtigt werden. Insofern sollten Auszubildende ausgenommen werden und für Qualifizierungszeiten abgesenkte Mindestlöhne möglich sein.
- Die Einhaltung des Mindestlohns muss wirksam kontrolliert werden, da nur dann die Unternehmer einen Vorteil sehen (Vermeidung unfairen Wettbewerbs).
- Die Erfahrungen bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns müssen sorgfältig und neutral evaluiert werden, um in einem empirisch geleiteten Entscheidungsprozess die weiteren Erhöhungen des Mindestlohnes richtig zu dosieren und auf ggf. auftretende Umsetzungsprobleme reagieren zu können. Dafür empfiehlt es sich, eine eigene regierungsunabhängige Kommission einzurichten nach dem Vorbild der LPC in Großbritannien.

Aus unserer Sicht sollte sich die deutsche Diskussion statt auf das „ob“ endlich auf das „wie“ einer Einführung gesetzlicher Mindestlöhne konzentrieren. Hierfür spricht nicht nur der beachtliche und steigende Anteil von Niedriglöhnen in Deutschland, sondern auch, dass der Staat nicht auf Dauer Niedrig(st)löhne ohne jede Untergrenze subventionieren kann. Diese Problematik besteht heute bereits beim Arbeitslosengeld II, dass zu einem nicht unerheblichen Teil ergänzend zu niedrigen Erwerbseinkommen gewährt wird. Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung wird zudem angekündigt, die Einführung von Kombilöhnen zu prüfen. Würden Kombilöhne eingeführt, müsste dies durch die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne flankiert werden, um den Subventionsaufwand zu begrenzen.

## Literatur

- Bundestagsdrucksache 15/2932 (19.4.2004): Wandel der Arbeitswelt und Modernisierung des Arbeitsrechts
- Burgess, Pete/Usher, Alastair (2003): Allgemeinverbindlichkeit und Mindestlohnregelungen in Mitgliedsstaaten der EU – Ein Überblick, Düsseldorf
- Card, David / Krueger, Alan B. (1994): Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: *The American Economic Review* 4, S. 772-793
- Card, David / Krueger, Alan B. (1995): *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton
- Card, David / Krueger, Alan B. (2000): Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply, in: *The American Economic Review* 5, S. 1397-1420
- CBI (2000): *CBI Evidence to the Low Pay Commission. Reviewing the National Minimum Wage*. Confederation of British Industry, London
- CSJ (1994): *Social Justice. Strategies for National Renewal. The Report of the Commission on Social Justice*, London
- EFLWC (2005): *Social Inclusion. Role of the Social Partners*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eurofound.eu.int/publications/EF03116.htm>
- European Commission (2004): *Employment in Europe 2004*, Luxemburg
- Finn, Dan (2005): *The national minimum wage in the United Kingdom*, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2005-01, Gelsenkirchen
- LPC (1998): *The National Minimum Wage. First Report of the Low Pay Commission*, The Stationary Office, London
- LPC (2000): *The National Minimum Wage. The Story So Far. Second Report of the Low Pay Commission*, The Stationary Office, London
- LPC (2001): *The National Minimum Wage. Making a Difference. Third Report of the Low Pay Commission*, The Stationary Office, London
- LPC (2003): *The National Minimum Wage. Building on Success, Fourth Report of the Low Pay Commission*, The Stationary Office, London
- OECD (1998): *Employment Outlook*, Paris
- Ragacs, Christian (2003): *Mindestlöhne und Beschäftigung. Ein Überblick über die neuere empirische Literatur*, Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper No. 25
- Reinberg, Alexander / Hummel, Markus (2002): *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt?* IAB-Werkstattbericht Nr. 4, Nürnberg
- Schäfer, Claus (2005): *Gesetzliche Mindestlöhne! Internationale Erfahrungen und nationale Konsequenzen*, Vortrag beim 5. Hans-Böckler-Forum am 14./15. April 2005 in Berlin
- Stigler, George J. (1946): *The Economics of Minimum Wage Legislation*, in: *American Economic Review* Vol. 36, No. 3, S. 358-365.