



Prof. Dr. Gerhard Bosch

Thorsten Kalina

Dr. Claudia Weinkopf

Stellungnahme zum Fragenkatalog „Mindestlohn“

zur Anhörung der AG Arbeitsmarkt der Bundesregierung

am 4. Oktober 2006 im BMAS in Berlin

I. Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wettbewerbssituation der Unternehmen

Frage 1: Mindestlöhne in anderen EU-Ländern/Übertragbarkeit der Erfahrungen auf Deutschland

Deutschland ist eines der wenigen EU-Mitgliedsländer ohne einen gesetzlichen Mindestlohn. Neun der 15 alten EU-Mitgliedsländer (zwischen 437 € in Portugal und 1.503 € in Luxemburg für Vollzeitbeschäftigte pro Monat) und neun der 10 neuen EU-Mitgliedsländer (zwischen 82 € in Bulgarien und 580 € in Malta) haben einen gesetzlichen Mindestlohn. Wie aus Abbildung 1 deutlich wird, lassen sich die Länder mit einem gesetzlichen Mindestlohn bezogen auf dessen Höhe in drei Gruppen einteilen. In der ersten Gruppe mit monatlichen Mindestlöhnen von deutlich über 1.000 € bzw. Stundenlöhnen zwischen 7,36 € und 8,69 € finden sich die Benelux-Staaten sowie Großbritannien, Irland und Frankreich. Die mittlere Gruppe mit deutlich niedrigeren Mindestlöhnen zwischen 437 € und 668 € pro Monat (bzw. 2,62 € bis 3,86 € pro Stunde) umfasst die südeuropäischen EU-Länder sowie Slowenien. Die dritte Gruppe mit sehr niedrigen Mindestlöhnen zwischen 87 € und 267 € (bzw. 0,47 € bis 1,58 € pro Stunde) besteht ausschließlich aus Staaten in Mittel- und Osteuropa. Berücksichtigt man die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten, reduziert sich das Verhältnis zwischen den niedrigsten und höchsten gesetzlichen Mindestlöhnen in der EU von 1:13 auf etwa 1:5 (vgl. Regnard 2005: 3). Der gesetzliche Mindestlohn in den USA liegt etwa auf dem Niveau der mittleren Gruppe, wobei allerdings zu beachten ist, dass einige Bundesstaaten deutlich höhere Mindestlöhne festgesetzt haben.

Abbildung 1: Mindestlöhne international (Januar 2006)

	Pro Monat in €	Pro Stunde in €**
Luxemburg	1.503	8,69
Irland	1.293	7,65
Großbritannien	1.273*	7,36
Niederlande	1.273	7,96
Belgien	1.234	7,48
Frankreich	1.218	8,03
Griechenland	668	3,86
Spanien	631	3,78
Malta	580	3,35
Slowenien	512	3,03
Portugal	437	2,62
Tschechien	261	1,58
Polen	234	1,35
Ungarn	229	1,32
Estland	172	0,99
Slowakei	169	1,00
Litauen	159	0,92
Lettland	116	0,67
Rumänien	90	0,52
Bulgarien	82	0,47
USA	735	4,25

* Auf Basis der 35-Stunden-Woche

** In Luxemburg; Frankreich, Großbritannien, Irland und USA existiert ein gesetzlich festgelegter Mindestlohnstundensatz. In allen andern Ländern wurde der Stundensatz auf Basis einer 40-Stunden Woche berechnet mit Ausnahme von Slowenien (39 Stunden), Portugal (38,5 Stunden), Belgien und Tschechien (38 Stunden) und den Niederlanden (37 Stunden).

Quelle: Schulten 2006: 15 (auf der Basis von Eurostat)

Die beste Vergleichbarkeit der Höhe nationaler gesetzlicher Mindestlöhne ermöglicht der so genannte „Kaitz-Index“, der angibt, in welchem Verhältnis der gesetzliche Mindestlohn zum nationalen Durchschnittslohn liegt (nicht zu verwechseln mit dem Medianlohn). Innerhalb der EU lag der Kaitz-Index im Jahr 2005 zwischen 32% in Estland und 55% in Malta (Regnard 2005: 5). In den meisten Ländern, für die entsprechende Angaben verfügbar sind, liegen die gesetzlichen Mindestlöhne bei unter 50% des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes. Hier kann man zwischen zwei Ländergruppen unterscheiden: Mindestlöhne, die oberhalb von 45% des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes liegen, haben Slowenien, die Niederlande, Luxemburg und Malta. Demgegenüber liegen die Mindestlöhne in Estland, der Slowakei, Polen, Großbritannien, Spanien, der Tschechischen Republik, Litauen, Lettland, Rumänien, Ungarn und Bulgarien bei weniger als 42% des nationalen Durchschnittslohns.

Ausnahmen ohne einen gesetzlichen Mindestlohn unter den alten EU-Mitgliedsländern sind (neben Deutschland) Dänemark, Finnland, Italien, Österreich und Schweden. Allerdings weisen die anderen fünf Länder Besonderheiten auf, die im Ergebnis zu einer erheblich höheren Tarifbindung als in Deutschland führen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Alte EU-Mitgliedsländer ohne gesetzlichen Mindestlohn

Länder	Politische Besonderheiten	Tarifbindung
Dänemark Schweden Finnland	hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad (> 80%) bedingt durch das Gent-System ¹	80 – 90%
Österreich	Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer	98%
Italien	Verfassung führt zur de facto Allgemeinverbindlichkeit aller tariflichen Löhne	90%
Deutschland	Keine vergleichbaren Regeln	68% West / 53% Ost

Quelle: Schäfer 2005

In einigen Ländern ist der Mindestlohn nach Alter bzw. anderen Kriterien differenziert. In Frankreich sind Auszubildende ausgeschlossen und Jüngere erhalten einen geringeren Mindestlohn (16-17 Jahre 80%, 18-19 Jahre 90%). In den Niederlanden kann man eine besonders ausgeprägte Differenzierung nach Alter bis zum 23. Lebensjahr feststellen (15 Jahre 30%, 22 Jahre 85%). Die sehr starke altersmäßige Differenzierung des Mindestlohnes in den Niederlanden führt zu negativen Substitutionseffekten (Ersatz älterer Arbeitskräfte durch jün-

¹ Die Gewerkschaften verwalten die Arbeitslosenversicherung, was mit einem sehr hohen Organisationsgrad einhergeht.

gere etwa im Lebensmitteleinzelhandel). Die etwas zu geringe Altersdifferenzierung in Frankreich erhöht die Jugendarbeitslosigkeit. Allerdings sind die negativen Effekte in Frankreich minimal. So hat in Frankreich zwischen 1975 und 1996 die Beschäftigungsquote von Teenagern um 18,5% abgenommen. Davon sind aber nur 0,3% auf die Erhöhung des Mindestlohnes, der Rest auf andere Faktoren wie den Ausbau des Bildungssystems zurückzuführen (OECD 1998). In Großbritannien (16-17 Jahre 56%, 18-21 Jahre 83%) konnten keine negativen Effekte auf Beschäftigung und Bildungsbereitschaft festgestellt werden. In Großbritannien gilt für neu eingestellte Beschäftigte in Weiterbildung für sechs Monate ein niedrigerer „Entwicklungslohn“ (development rate in Höhe von 83% des Mindestlohnes). Großbritannien hat sich bei der Wiedereinführung des Mindestlohnes 1999 gegen die frühere regionale und branchenbezogene Differenzierung entschieden. Das Hauptargument war, dass nur ein einheitlicher Mindestlohn national bekannt, von allen Akteuren akzeptiert und wirkungsvoll implementiert werden könnte.

Manche Länder haben neben gesetzlichen Mindestlöhnen noch Mindestlöhne auf Branchenebene. So werden in Frankreich oder den Niederlanden die meisten Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt.

Aus den Erfahrungen andere Länder kann man für die deutsche Diskussion u.a. Folgendes lernen:

1. Eine starke regionale und branchenbezogene Differenzierung führt zu Unübersichtlichkeit, was die Umsetzung eines Mindestlohnes erschwert. Angesichts des starken Lohngefälles zwischen Ost- und Westdeutschland nach dem Strukturbruch 1989/1990 ist im besonderen Falle Deutschlands allerdings eine Differenzierung zwischen Ost- und Westdeutschland sinnvoll.
2. Ein Mindestlohn darf Qualifizierungsanstrengungen nicht behindern. Insofern sind Auszubildende auszunehmen und für Beschäftigte, die nach ihrer Einstellung qualifiziert werden, sind für einen Übergangszeitraum (z.B. maximal sechs Monate) Abschläge sinnvoll. Weiterhin sind niedrigere Raten für Jugendliche unter 21 Jahren denkbar. Dabei sollten Substitutionseffekte wie in den Niederlanden aber durch eine mäßige Differenzierung vermieden werden.
3. Mindestlöhne auf nationaler und auf Branchenebene sind kein Gegensatz, sondern kombinierbar. Allerdings sollte – wie in Frankreich und den Niederlanden – durch Branchenvereinbarungen das Mindestniveau nicht unterschritten werden können, da sonst der nationale Mindestlohn aufgeweicht werden kann und die bekannten Probleme der Unübersichtlichkeit wieder auftauchen.
4. Die Akzeptanz von Mindestlöhnen bei den Unternehmen setzt eine wirkungsvolle Umsetzung voraus, da nur dann Wettbewerbsgleichheit gilt. In Großbritannien erfolgt die Kontrolle über die Finanzämter, die ohnehin Zugang zu den Unterlagen der Unternehmen haben. Zudem wurde mit den „Enforcement Officers“ eine wirkungsvolle weitere Kontrollinstanz geschaffen.

5. Die Öffentlichkeit sollte auf die Einführung eines Mindestlohnes sorgfältig vorbereitet werden. Die britische Regierung hat 5 Millionen £ in Öffentlichkeitsarbeit investiert. Danach kannten 80% der Unternehmen und 70% der Beschäftigten die Höhe des Mindestlohnes.

Frage 2: Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen

Die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen lassen sich nicht aus der volkswirtschaftlichen Theorie ableiten. Wenn die Einführung eines Mindestlohnes mit einer Erhöhung der Produktivität einhergeht, ist der Effekt neutral. Wenn die Produktivität stärker als die der Mindestlohn steigt, ist der Effekt sogar positiv. Eine solche Produktivitätserhöhung kann Folge erhöhter Motivation der Beschäftigten, der Einführung neuer Technologien oder neuer Formen der Arbeitsorganisation, der Qualifikation der Beschäftigten oder der Verringerung der Fluktuation sein. Weiterhin ist bekannt, dass unter bestimmten Marktkonstellationen (Monopson) Löhne unter dem Marktgleichgewicht gezahlt werden, so dass erst ein Mindestlohn zum Gleichgewichtslohn führen kann (Preiser 1953, Card/Krueger 1995, Ragacs 2002 und 2004). Gerade im Niedriglohnbereich sind monopsonistische Marktsituationen häufig anzutreffen. Die Marktmacht der Beschäftigten ist infolge ihrer hohen Austauschbarkeit oder ihrer regionalen Bindung an einen Arbeitgeber gering oder auf der Unternehmensseite gibt es Lohnabsprachen. Die extremsten Formen monopsonistischer Arbeitsmärkte finden sich in dem großen Segment grenzüberschreitender Entsendungen oder illegaler Beschäftigung.

Ähnlich wie durch die *OECD* (1998) lässt sich Folgendes festhalten:

- Theoretisch kann man keinen strikten Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung ableiten. Die Einführung von Mindestlöhnen kann je nach Marktkonstellationen und Reaktionen der Akteure positive oder negative Auswirkungen haben.
- Offensichtlich gibt es Spielräume für die Festsetzung von Mindestlöhnen, so dass negative Effekte erst bei Überschreitung eines bestimmten Niveaus erfolgen, während unterhalb dieses Niveaus positive Effekte auftreten.
- Die Beschäftigungseffekte hängen von Reaktionen der Akteure ab. In einem hochinnovativen Umfeld, in dem ein Mindestlohn die Unternehmen, die Beschäftigten und auch den Staat zu Innovationen veranlasst, sind die Wirkungen eher positiv als in einer nicht innovativen Umgebung.
- Um den Schock eines Mindestlohnes zu mildern und den zeitlichen Spielraum für Reaktionen zu erhöhen, sollte die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohnes frühzeitig angekündigt werden.
- Bei einem großen Arbeitskräfteangebot kann ein Mindestlohn zu einer Substitution geringer Qualifizierter durch höher Qualifizierte führen. Dieser Effekt kann jedoch durch höhere Qualifizierungsanstrengungen bei und für die geringer Qualifizierten neutralisiert werden.

Offensichtlich ist das „Wie“ bei der Einführung von Mindestlöhnen – also die Höhe und der Einführungsprozess – wichtiger als das „Ob“. Welches Niveau

und welche Implementationsbedingungen notwendig sind, um negative Effekte zu vermeiden, lässt sich nur empirisch feststellen.

Die *OECD* (1998) und *Ragacs* (2003) haben die empirische Forschung der letzten Jahre gesichtet. Die Ergebnisse der zahlreichen empirischen Studien sind höchst widersprüchlich. Einige Untersuchungen zeigen insgesamt negative Beschäftigungseffekte auf, manche nur für bestimmte Gruppen wie Jugendliche, andere sehen keine Wirkungen und weitere schließlich positive Effekte. Größere Einigkeit besteht hinsichtlich der Wirkungen auf die Einkommensverteilung. Durch Mindestlöhne verringert sich die Einkommensungleichheit – insbesondere, je näher die Mindestlöhne am Medianlohn liegen. Es werden zudem die Einkommensdifferenzen zwischen demographischen Gruppen, insbesondere zwischen Männern und Frauen, aber auch zwischen Jüngeren und Älteren vermindert. Schließlich erhöhen sich oft auch die Löhne der Gruppen oberhalb des Mindestlohnes, weil diese zur teilweisen Wiederherstellung von Lohndifferenzen nach Einführung eines Mindestlohnes angehoben werden. Mindestlöhne verringern zudem die Armutsquote – allerdings nur in einem begrenzten Maße, da viele arme Haushalte kein Einkommen aus Erwerbsarbeit haben und Beschäftigte mit Mindestlöhnen oft auch in Haushalten mit einem höher Verdienenden leben.

Die *OECD* (1998: 47f) zieht aus den unterschiedlichen Ergebnissen zu den Beschäftigungseffekten folgende Schlussfolgerungen, die sich so zusammenfassen lassen:

- Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung von Erwachsenen sind nicht festzustellen.
- Die Auswirkungen auf die Beschäftigung von jungen Erwachsenen sind nahe bei null oder nicht signifikant.
- Erhöhungen des Mindestlohns haben leicht negative Auswirkungen auf die Beschäftigung von Teenagern. Allerdings sind diese Wirkungen minimal. Die hohen Unterschiede in der Beschäftigung Jugendlicher zwischen den OECD-Ländern können nicht durch Variationen im Mindestlohn erklärt werden.

Für die deutsche Diskussion kann man drei Schlussfolgerungen ziehen:

1. Mindestlöhne wurden in anderen Ländern zumeist mit „Augenmaß“ eingeführt und sind daher nicht schädlich. Sie haben grundsätzlich positive Auswirkungen, da sie die soziale Gleichheit stabilisieren.
2. Die Einführung eines Mindestlohnes ist – wie es die britische Low Pay Commission formuliert hat – eine Reise in unbekannte Gewässer. Da man die Höhe eines Mindestlohnes, der keine negativen Beschäftigungseffekte hat, nicht am Schreibtisch festlegen kann, muss man experimentell vorgehen. Es empfiehlt sich - wie in Großbritannien - niedrig anzufangen und den Mindestlohn dann schrittweise zu erhöhen.
3. Voraussetzung für positive Wirkungen eines Mindestlohnes sind Qualifizierung und Innovationen. Durch eine frühzeitige Ankündigung der Einführung muss den Akteuren der zeitliche Spielraum hierfür gegeben werden.

4. Die größten Risiken bei der Einführung von Mindestlöhnen liegen in den Auswirkungen auf die Beschäftigung von Jugendlichen. Gerade hier ist eine Übertragbarkeit der internationalen Forschungsergebnisse auf Deutschland fraglich. In Deutschland ist der direkte Übergang von der Schule in die Beschäftigung die Ausnahme. Eine berufliche Bildung im dualen System oder eine schulische Ausbildung ist der Hauptweg. Die Ausbildungsvergütungen liegen gemessen an den Erwachsenenlöhnen aber deutlich unter den Löhnen für Jugendliche in anderen Ländern wie z.B. Großbritannien.
5. Die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen sind keine feststehende Größe, sondern durch Innovations- und Qualifikationspolitik positiv gestaltbar. In einem dynamischen Umfeld sind daher auch Erhöhungen des Mindestlohnes im Gleichschritt mit der Erhöhung der Produktivität möglich. Die oft pauschalen Einwände gegen Mindestlöhne beruhen auf statischem Denken, das einer dynamischen Wirtschaft nicht gerecht wird.

Frage 3: Erfahrungen mit dem Arbeitnehmerentsendegesetz

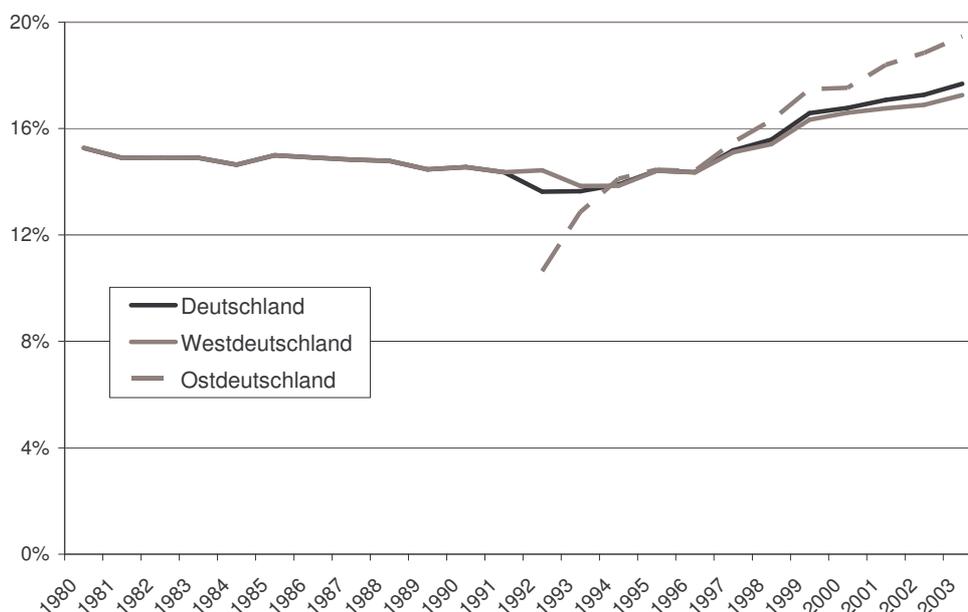
Deutschland ist aufgrund seiner zentralen Lage in Europa und seines im Vergleich zu den neuen Mitgliedsländern der EU hohen Lohnniveaus eines der Zielländer von Entsendungen geworden. Das Arbeitnehmerentsendegesetz ermöglichte die Einführung von Mindestlöhnen in einigen Zielbranchen, insbesondere der Bauwirtschaft. 2002 wurden 118.000 entsendete Arbeitskräfte in der Bauwirtschaft gezählt. Dies entsprach rund 16% der Baubeschäftigten. Da sie nicht ganzjährig entsendet wurden, liegt der Anteil an den geleisteten Arbeitsstunden vermutlich deutlich niedriger. Durch die entsandten Arbeitskräfte wurden vor allem gering qualifizierte heimische Arbeitskräfte verdrängt. So verringerte sich der Anteil der ausländischen Baubeschäftigten in den heimischen Betrieben von 20% (1970) auf 9% (2000) (Bosch/Zühlke-Robinet 2000). Durch den Mindestlohn konnten die Konkurrenzbedingungen der heimischen Baubeschäftigten verbessert und der Abbau der Arbeitsplätze gering Qualifizierter verringert werden. Die Wirkungen des Arbeitnehmerentsendegesetzes wurden durch die unzureichende Umsetzung des Gesetzes und das hohe Maß an illegaler Beschäftigung verringert. In der Schweiz, Österreich oder Dänemark ist die Umsetzung der Mindestlöhne besser gelungen. Der dennoch hohe Rückgang der Baubeschäftigung in Deutschland ist konjunktur- und strukturbedingt.

Möglicherweise kann man die Erfahrungen der Bauwirtschaft verallgemeinern. Der Anteil der gering Bezahlten ist bei den in Deutschland beschäftigten Ausländern stärker gewachsen als bei den Deutschen. Er liegt bei den Vollzeitbeschäftigten 2004 bei 26,4% (Deutsche 16,4%). Es spricht vieles dafür, dass neben anderen Faktoren (vor allem Qualifikation) auch eine Verdrängung von zu heimischen Bedingungen beschäftigten Ausländern durch legal oder illegal entsandte Ausländer stattgefunden hat. Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz können daher auch ein wichtiges Integrationsinstrument für heimische Ausländer sein.

Frage 4: Europäisierung des Arbeitsmarktes

Seit 1995 nimmt der Anteil der niedrig Bezahlten in Deutschland zu, ohne dass bislang ein Trendbruch zu erkennen ist (Abbildung 3). Die Ursachen hierfür sind nicht alleine in der Öffnung der Grenzen zu sehen. In Ländern mit flächendeckenden Tarifverträgen und/oder Mindestlöhnen, die auch wirkungsvoll umgesetzt werden, wie Dänemark, den Niederlanden oder Frankreich, hat der Anteil von Niedriglohnbeschäftigten in den letzten Jahren nicht zugenommen. Deutschland hingegen lädt mit seiner abnehmenden Tarifbindung und seinen großen tariffreien Zonen im Arbeitsmarkt nationale und internationale Anbieter gerade zu einem Lohnunterbietungswettbewerb ein. Entsendungen aus dem Ausland sind dabei ein zentrales Instrument.

Abbildung 3: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten (zwei Drittel des jeweiligen Medianlohnes) unter den Vollzeitbeschäftigten (in %) 1980-2003



Quelle: Berechnungen des IAT

In der Vergangenheit war die wichtigste Zielbranche für Entsendung die Bauwirtschaft. 2004 ist die Fleischindustrie hinzugekommen. Ebenso wie in der Bauwirtschaft sind dabei rund 20.000 Arbeitsplätze vor allem für unqualifizierte heimische Arbeitskräfte verloren gegangen. Gegenwärtig ist eine langsame Ausbreitung auch in andere Branchen zu beobachten (z.B. Werften). Eine weitere Ausbreitung ist auch kurzfristig zu erwarten, da es hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit Übergangsfristen nur für wenige Branchen (z.B. Bauwirtschaft) gibt. Davon werden vor allem Branchen betroffen sein, die unqualifizierte Beschäftigung mit schweren Arbeitsbedingungen zu langen Arbeitszeiten mit hohem Überstundenanteil anbieten. Für Branchen mit hohem Teilzeitanteil bleiben im Lohnunterbietungswettbewerb Minijobs attraktiver. Wenn keine Lohnunter-

grenze in den deutschen Arbeitsmarkt eingezogen wird, wird sich die Beschäftigung gering Qualifizierte weiterhin kurzfristig verschlechtern.

Die Begrenzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hat zu einer Umlenkung der Wanderungsströme von Deutschland nach Großbritannien und Irland geführt (Brücker 2005). Angesichts der Beschäftigungsprobleme in Deutschland und der guten Beschäftigungssituation in den beiden genannten Ländern hat dies den Arbeitsmarktausgleich in Europa verbessert. Die Höhe der individuellen Zuwanderung nach Auslaufen der Übergangsregelungen 2009 oder 2011 ist gegenwärtig kaum prognostizierbar.

Frage 5: Konkurrenzdruck in Ost- und Westdeutschland

Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit, der geringeren Tarifbindung sowie der häufig wirtschaftlich schlechteren Lage der Betriebe ist der Lohnunterbietungswettbewerb in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland. Aufgrund der hohen Ost-Westunterschiede im Lohnniveau sollte in Ostdeutschland ein niedriger Mindestlohn eingeführt werden.

Frage 6: Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter

Die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter in Deutschland im internationalen Vergleich ist zum Teil ein statistisches Konstrukt. Der Anteil der gering Qualifizierten ist aufgrund anderer Bildungssysteme in den meisten anderen Ländern höher als in Deutschland. Damit werden ganz unterschiedlich große Gruppen mit völlig unterschiedlichen Produktivitäten miteinander verglichen. Eine Studie der ILO (1997) zu den Arbeitslosenquoten der unteren 25% in der Qualifikationshierarchie in Relation zu den obersten 25% zeigte, dass diese Relation Mitte der 90er Jahre in Deutschland sogar günstiger als in den USA und Großbritannien lag. Zur adäquaten Standortbestimmung wäre eine Aktualisierung dieser Statistik notwendig.

Untersuchungen zur Beschäftigung von gering Qualifizierten zeigen weiterhin, dass eine zunehmende Lohnspreizung kein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungssituation gering Qualifizierter ist. In diesem Zusammenhang erscheinen folgende Hinweise von besonderer Bedeutung:

- Bei einem Nachfragedefizit auf dem Arbeitsmarkt ist das formale Qualifikationsniveau das entscheidende Auswahlkriterium. Gering Qualifizierte stehen nach einer Theorie des amerikanischen Ökonomen Lester Thurow in der Warteschlange ganz hinten. Ihre Beschäftigungssituation kann nur durch eine Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage oder durch ein Vorrücken in der Warteschlange durch Weiterbildung verbessert werden. Eine Erhöhung der Lohnspreizung führt in dieser Situation nur zu einer Substitution von besser bezahlter durch geringer bezahlte Arbeit, also zu Verdrängung und nicht zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus.

- Es ist vor einer pauschalen Gleichsetzung von Niedriglohnjobs und gering Qualifizierten zu warnen. Zwar arbeiten nach IAT-Berechnungen mit dem SOEP rund 42% der gering Qualifizierten im Niedriglohnbereich. Sie stellen damit aber noch nicht einmal ein Viertel aller Niedriglohnbeschäftigten. Die große Mehrheit (mehr als drei Viertel) der von Niedriglöhnen Betroffenen hat eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss.
- Darüber hinaus erscheint fraglich, ob unzureichende finanzielle Arbeitsanreize tatsächlich das zentrale Beschäftigungshemmnis von Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten sind oder nicht vielmehr vor allem die Konkurrenz mit formal Qualifizierten und kürzer Arbeitslosen bei einer insgesamt (zu) geringen Nachfrage nach Arbeitskräften. Und selbst wenn finanzielle Arbeitsanreize z.T. unzureichend wären, zeigen die Ergebnisse der IAT-Studie „Stellenbesetzungsprozesse im Bereich ‚einfacher‘ Dienstleistungen“, die im Auftrag des damaligen BMWA erstellt wurde, dass dies nicht zu Engpässen bei der Stellenbesetzung führt – also offene Stellen nicht besetzt werden könnten. Unsere Betriebsfallsstudien in verschiedenen Branchen haben gezeigt, dass Unternehmen selbst bei niedrig bezahlten Stellen i.d.R. nicht mit einem Mangel an Bewerbungen konfrontiert sind. Im Gegenteil: Häufig wurde über eine „Bewerbungsflut“ geklagt. Wenn überhaupt, wird über eine mangelnde Eignung von Bewerber/innen geklagt (vgl. Hiebing et al. 2005).
- Unternehmen bevorzugen auch bei der Besetzung „einfacher“ Stellen häufig formal Qualifizierte. Z.T. liegt dies daran, dass die Anforderungen höher sind als häufig angenommen; z.T. spielt aber auch eine Rolle, dass die Berufsausbildung als Signal genutzt wird, um die Eignung und das Durchhaltevermögen abschätzen zu können. Aus unserer Sicht spricht dies dafür, dass Ansatzpunkte zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen tatsächlich eher im Bereich Qualifizierung und Beratung/Vermittlung bestehen.

Frage 8: Tarifvertragssystem

Aufgrund der Schwäche der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände ist das Tarifvertragssystem nicht mehr in der Lage in allen Branchen Mindeststandards zu schaffen. Dies gilt in verstärktem Maße in Ostdeutschland. Auch in Branchen mit starken Gewerkschaften nimmt die Gestaltungskraft ab, da viele Tätigkeiten in nicht tarifgebundene Branchen ausgelagert werden. Berechnungen des IAT haben gezeigt, dass in den Branchen mit hoher Tarifbindung, wie etwa dem verarbeitenden Gewerbe, der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten seit 1980 im Gegensatz zur Gesamtwirtschaft abgenommen hat. Dies ist nicht alleine auf Tendenzen der Höherqualifizierung und der Abwanderung von einfachen Arbeitsplätzen in andere Länder, sondern auch auf Outsourcing von Tätigkeiten (Reinigung, Kantine, Logistik etc.) in andere Branchen zurückzuführen.

Frage 9: Modell des Mindestlohnes

Siehe Antworten zu Frage 1 und 2.

Frage 10 und 13: Entsendegesetz

Mindeststandards können über eine Ausdehnung des Entsendegesetzes wie im Bauhauptgewerbe auf andere Branchen gesetzt werden. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung erfolgt hier über eine Rechtsverordnung. Voraussetzung ist jedoch, dass bundesweite Tarifverträge existieren, da im Ausland ansässige Arbeitgeber nur dann zur Einhaltung deutscher Tarifverträge verpflichtet werden können, wenn jeder inländische Arbeitgeber diese Tarifverträge einhalten muss. In vielen Branchen (z.B. Fleischverarbeitung – vgl. ausführlicher Czommer/Worthmann 2005) ist diese Voraussetzung jedoch nicht gegeben. Das Entsendegesetz würde vor diesem Hintergrund in den meisten Branchen wirkungslos bleiben. Nach Einschätzung des *WSI* (2005) beträfe dies mindestens 34 von 40 Wirtschaftsbereichen.

Frage 11: Nationaler vs. Branchenmindestlohn

Wünschenswert wäre ein starkes Tarifsystem, das subsidiär ohne oder mit wenig staatlichen Eingriffen Mindeststandards festlegt, wie etwa in Dänemark. Die Realität in Deutschland ist von einem solchen idealen Modell weit entfernt. Da es zu viele weiße Flecken in der Tariflandschaft gibt, ist ein gesetzlicher Mindestlohn unabdingbar, wenn man sittenwidrige Löhne verhindern will. Allerdings bieten sich gute Möglichkeiten, die Tarifautonomie zu stärken. Der Gesetzgeber könnte den Tarifpartnern Zeit geben, sich eigene Tarifstrukturen in betroffenen Branchen zu schaffen, die allerdings auf dem Niveau der Mindestlöhne aufbauen müssten. Verhandelbar wären viele andere Parameter, wie Arbeitszeit, Lohnschlüssel etc..

II. Gesamtgesellschaftliche Wirkungen eines Mindestlohnes

Fragen 14 und 17: Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme

Berechnungen des IAT:

- Von einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 € würden 4,6 Millionen Beschäftigte mit 4,9 Millionen Beschäftigungsverhältnissen profitieren.
- Gesamtwirtschaftlich würden die Arbeitnehmer-Bruttolöhne um 10-12 Milliarden Euro steigen.
- Mit solch einer Lohnsteigerung wären Mehreinnahmen für die Sozialversicherungen zwischen 3,7 bis 4,2 Milliarden Euro verbunden. Von diesen hätten die Unternehmen etwas mehr als die Hälfte zu tragen (zwischen 2,2 und 2,6 Milliarden Euro).
- Läge der Mindestlohn niedriger, würden die Lohnsteigerungen deutlich niedriger ausfallen, bei 6,50 € wären nur Lohnsteigerungen zwischen 5,1 und 6,6 Milliarden Euro zu erwarten.

Zu den Details der Berechnung siehe Anhang

Frage 15: Kombilohn und Mindestlohn

Ein Kombilohn müsste mit einem Mindestlohn kombiniert werden. Ohne Mindestlohn ergeben sich ansonsten Anreize für Unternehmen, die Löhne zu senken. Die Beschäftigten in den unteren Lohngruppen werden solche Löhne akzeptieren, da sie durch die Aufstockungen der öffentlichen Hand auf den gleichen Nettolohn kommen. Solche Anreize sind heute bereits durch den Kombilohn nach ALG II zu beobachten. Allerdings kann man aus den verfügbaren Statistiken nicht erkennen, wie viele der rund 900.000 Erwerbstätigen, die im Juni 2005 auch Leistungen nach AG II bezogen, Niedriglohneempfänger sind.

In Großbritannien wurde unter der Thatcher-Regierung der Mindestlohn aufgehoben und bedarfsorientierte Kombilöhne eingeführt. Die Ausgaben für diese Family Credits stiegen von 200 Mil. £ im Jahre 1987/88 auf über 2 Mrd. £ (1996/1997).

Auch für Beschäftigte können Anreize entstehen, durch kurze Arbeitszeiten im Bereich der Subventionszone zu bleiben, selbst wenn ihr Stundenlohn über dem Mindestlohn liegt. Die Briten haben deshalb eine zusätzliche Prämie bei Erhöhung der Arbeitszeit über 30 Stunden eingeführt. Die Zuverdienstgrenzen im SGB III hingegen setzen Anreize für kurze Arbeitszeiten.

Frage 16: Auswirkungen auf Branchen

Die Auswertung aggregierter Wirtschaftsgruppen (Abbildung 4) zeigt hohe Mindestlohnanteile in der Landwirtschaft (32,0%), in den unternehmensnahen Dienstleistungen (21,4%), in den haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen (16,8%) und den ökonomischen Transaktionsdienstleistungen (z.B. Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Grundstücks- und Wohnungswesen) (16,8%). Die Bauwirtschaft (8,7%), das Produzierendes Gewerbe (8,4%) und politische Transaktionsdienstleistungen (öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung, Interessenvertretungen und kirchliche Vereinigungen) (5,3%) weisen hingegen Werte deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Niveau auf. Die in der dritten Spalte ausgewiesenen Anteile zeigen, dass die Einführung eines Mindestlohnes sich vor allem im Dienstleistungssektor auswirken würde: Fast 80% der Mindestlohn-Berechtigten arbeiten im Dienstleistungsbereich, während von allen Beschäftigten nur knapp 71% in diesem Bereich tätig sind.

Abbildung 4: Mindestlohnbeschäftigung (7,50 €) nach Wirtschaftsgruppen (Deutschland 2004)

Wirtschaftsgruppe	ML-Anteil in Kategorie	Anteil an allen ML-Beziehenden
Land- u, Forstwirtschaft, Fischerei	32,0%	2,1%
Produzierendes Gewerbe	8,4%	15,2%
Bauwirtschaft	8,7%	3,2%
Infrastruktur- und Transport-Dienstleistungen	11,4%	6,3%
Unternehmensnahe Dienstleistungen	21,4%	12,2%
Ökonomische Transaktionsdienstleistungen	16,8%	24,2%
Politische Transaktionsdienstleistungen	5,3%	4,4%
Haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen	16,8%	32,5%
Gesamtwirtschaft	13,5%	100,0%

Quelle: SOEP 2004, eigene Berechnungen

Mehr als zwei Drittel aller Mindestlohnbeziehenden arbeiten in den drei Dienstleistungsgruppen mit besonders hohen Anteilen von Bruttostundenlöhnen unter 7,50 €: haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen, ökonomische Transaktionsdienstleistungen und unternehmensnahe Dienstleistungen. Die Landwirtschaft hat zwar einen extrem hohen Anteil von Beschäftigten, die Anspruch auf den Mindestlohn hätten, macht aber nur einen kleinen Teil aller Betroffenen aus (2,1%), da in dieser Wirtschaftsgruppe insgesamt nur wenige Beschäftigte zu finden sind.

Die Frage, welche Branchen besonders betroffen werden, lässt sich aufgrund der Fallzahlen im SOEP nur begrenzt beantworten. Einigermaßen zuverlässige Aussagen lassen sich für folgende Bereiche treffen: Private Haushalte mit Hauspersonal (61,1%), Erbringung von sonstigen Dienstleistungen (55,2%), Gastgewerbe (51,3%), Landwirtschaft und gewerbliche Jagd (30,3%), Kraftfahrzeughandel, Reparatur und Instandhaltung von KFZ, Tankstellen (28,2%), Kultur, Sport und Unterhaltung (26,2%), Einzelhandel (25,5%) sowie Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen (23,5%).

Frage 18: Anpassung von Mindestlöhnen

Zu empfehlen ist die Einrichtung einer unabhängigen Low Pay Commission, wie in Großbritannien. Diese Kommission hätte die Aufgabe, die Auswirkungen eines Mindestlohnes sorgfältig zu evaluieren. Auf der Basis dieser Evaluierungen sollten Empfehlungen über die Erhöhung des Mindestlohnes ausgesprochen werden. Ein solches Verfahren ermöglicht im Unterschied zu einer starren Indexierung die Berücksichtigung der besonderen Arbeitsmarktsituation.

Literatur

- Brücker, Herbert** (2005): Osterweiterung: Übergangsfristen führen zur Umlenkung der Migration nach Großbritannien und Irland, DIW-Wochenbericht Nr. 22.
- Card, David / Krueger, Alan B.** (1995): Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage. Princeton: Princeton University Press.
- ILO** (1997): World employment report. Genf.
- OECD** (1998): Making most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty. In: Employment Outlook. Paris: 31-79.
- Preiser, Erich** (1953): Erkenntniswert und Grenzen der Grenzproduktivitätstheorie. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 89. Jahrgang S. 25 ff.
- Ragacs, Christian** (2002): Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick. In: Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 1: 59-84.
- Ragacs, Christian** (2003): Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz. Ein Literaturüberblick. In: Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 2: 215-246.
- Ragacs, Christian** (2004): Minimum Wages and Employment. Static and Dynamic Non-Market-Clearing Equilibrium Models. Houndmills.
- Regnard, Pierre** (2005): Mindestlöhne 2005. Beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten der EU. Statistik kurz gefasst. Bevölkerung und soziale Bedingungen 7.
- Schäfer, Claus** (2005): Gesetzliche Mindestlöhne! Internationale Erfahrungen und nationale Konsequenzen. Vortrag beim 5. Hans-Böckler-Forum am 14./15. April 2005 in Berlin.

Schulten, Thorsten (2006): Gesetzliche Mindestlöhne und tarifvertragliche Mindestlöhne in Europa – ein internationaler Überblick. In: Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: VSA: 9-27.

WSI (2005): Pressemitteilung vom 11. Mai 2005: Untersuchung des WSI. Entsendegesetz: Hohe Hürden in 34 von 40 Wirtschaftsbereichen. Düsseldorf.

Einschlägige IAT-Veröffentlichungen

Bosch, Gerhard / Zühlke-Robinet, Klaus (2000): Der Bauarbeitsmarkt. Frankfurt: Campus.

Bosch, Gerhard / Worthmann, Georg / Zühlke-Robinet, Klaus (2002): Das deutsche Baugewerbe im europäischen Wettbewerb. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 259. Nürnberg: 107-143.

Bosch, Gerhard / Worthmann, Georg (2006): Arbeitsmobilität in der EU. Politische Stellungen und Erfahrungen der Mitgliedstaaten. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 4 (im Erscheinen).

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (unter Mitarbeit von Thorsten Kalina) (2006): Mindestlöhne auch in Deutschland? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Gelsenkirchen/Bonn (Im Erscheinen).

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2006): Mindestlöhne – eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dokumentation. Bonn: 26-35.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2006): Mindestlöhne in Großbritannien – ein geglücktes Realexperiment. In: WSI-Mitteilungen 3: 125-130.

Czommer, Lars / Worthmann, Georg (2005): Von der Baustelle auf den Schlachthof: zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche. IAT-Report, Nr. 2005-03. Gelsenkirchen.

Hieming, Bettina / Jaehrling, Karen / Kalina, Thorsten / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia (2005): Stellenbesetzung im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen. Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. BMWA-Dokumentation Nr. 550. Berlin.
(<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/2005/hieming01.pdf>)

Hieming, Bettina / Jaehrling, Karen / Kalina, Thorsten / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia (2006): Der Arbeitsmarkt für „einfache“ Dienstleistungstätigkeiten – Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte? In: Sozialer Fortschritt 8: 208-214.

Jaehrling, Karen / Weinkopf, Claudia (2006): Einfacharbeit im Wandel? In: Nienhüser, Werner (Hrsg.): Beschäftigungspolitik von Unternehmen. Theoretische Erklärungsansätze und empirische Erkenntnisse. München/Mering: Hampp: 95-113.

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2006): Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitarbeit und Minijobs? IAT-Report 2006-03. Gelsenkirchen.

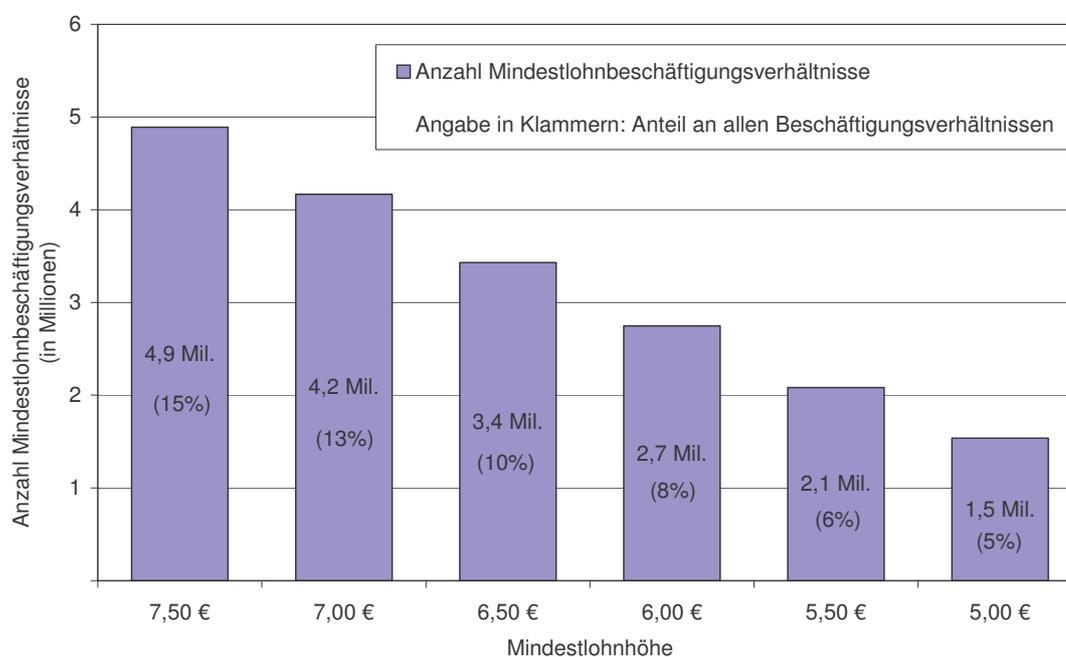
Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2006): Mögliche Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland. Manuskript. Gelsenkirchen.

Anhang

Berechnung der Auswirkungen eines Mindestlohnes auf die Sozialversicherungssysteme

Die Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme hängen von der Höhe des Mindestlohns ab. Das IAT hat berechnet, dass bei einem Mindestlohn von 7,50 € rund 4,9 Millionen Beschäftigungsverhältnisse betroffen wären, während es bei einer Mindestlohnhöhe von 5,00 € nur noch rund 1,5 Millionen wären (Abbildung 5). Dies entspricht einem Anteil von 15% bzw. 5% an allen Beschäftigungsverhältnissen.

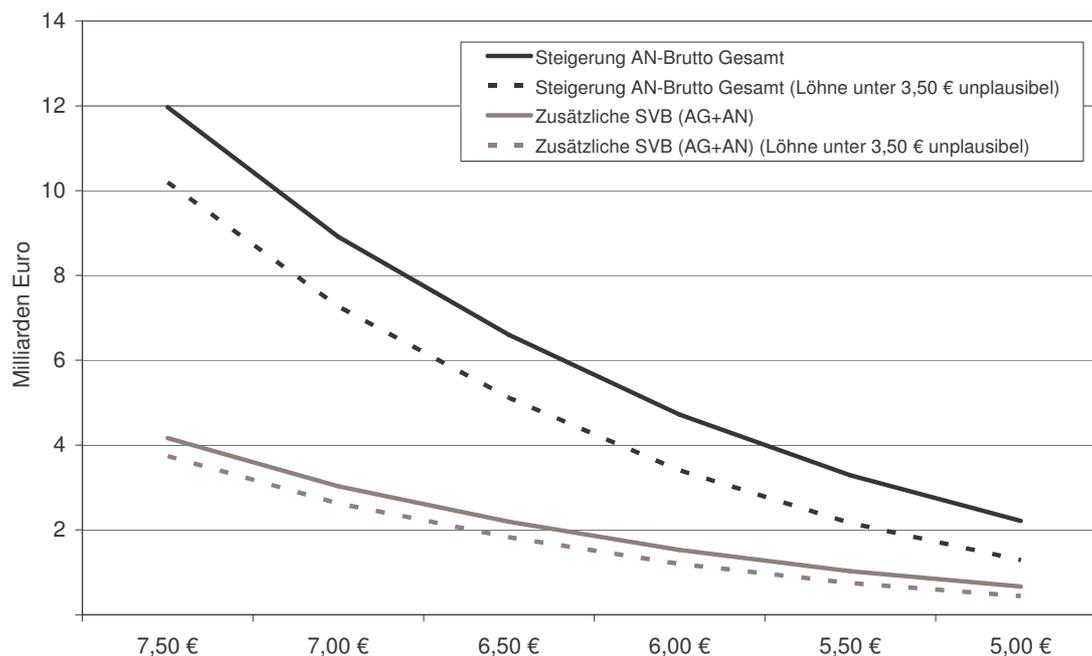
Abbildung 5: Anzahl Beschäftigungsverhältnisse, die durch unterschiedliche Mindestlohnhöhen betroffen wären (Deutschland 2004)



Quelle: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) 2004, IAT-Berechnung

Unter der Annahme, dass die Einführung eines Mindestlohnes beschäftigungsneutral verläuft, würde es bei einer Höhe von 7,50 € pro Stunde nach unseren Berechnungen zu Lohnerhöhungen im Umfang von rund 12 Milliarden € pro Jahr kommen (Abbildung 6). Von diesen Lohnsteigerungen entfallen knapp 11 Milliarden € auf Hauptjobs und nur gut eine Milliarde € auf Nebenjobs, was vor allem aus der geringen Wochenarbeitszeit in den Nebenjobs resultiert. Würde ein Mindestlohn niedriger angesetzt, wären natürlich auch die Lohnsteigerungen entsprechend geringer. Bei 7,00 € lägen diese nur noch bei rund 8,9 Milliarden, bei 6,50 € bei 6,6 Milliarden, bei 6,00 € bei rund 4,7 Milliarden, bei 5,50 € bei knapp 3,3 Milliarden und bei 5,00 € bei gut 2,2 Milliarden.

Abbildung 6: Steigerung Arbeitnehmerbrutto und zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge (Deutschland 2004, Haupt- und Nebenjobs)



Quelle: SOEP 2004, IAT-Berechnungen

Die Angaben zu Arbeitszeit und Einkommen im SOEP, aus denen die Stundenlöhne ermittelt wurden, basieren auf einer Befragung von Haushalten. Hierbei ist nicht gänzlich auszuschließen, dass z.B. aufgrund häufig wechselnder Arbeitszeiten Angaben gemacht werden, die dazu führen, dass das Ausmaß sehr niedriger Stundenlöhne überschätzt wird. Dies könnte z.B. bei den Nebenjobs der Fall sein, für die ein durchschnittlicher Wert der Stundenlöhne unter 7,50 € von nur 4,06 € ermittelt wurde. Das Ausmaß der Lohnerhöhungen könnte dadurch überschätzt worden sein. Daher haben wir eine Alternativrechnung durchgeführt, bei der Stundenlöhne unter 3,50 € als unplausibel eingestuft und durch den durchschnittlichen Stundenlohn der verbleibenden Fälle mit Stundenlöhnen zwischen 3,50 € und der Mindestlohngrenze ersetzt wurden. Hierdurch reduzieren sich die fälligen Lohnerhöhungen bei Einführung eines Mindestlohns. Bei einer Höhe von 7,50 € betragen sie immer noch rund 10,2 Milliarden € pro Jahr, bei einem Mindestlohn von 5,00 Euro knapp 1,3 Milliarden € pro Jahr (vgl. Abbildung 6, gestrichelte Linien).

Die mit der Einführung eines Mindestlohnes verbundenen Steigerungen der Arbeitnehmer-Bruttolöhne würden zu zusätzlichen Einnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer führen. Deren genaue Höhe lässt sich jedoch schwierig beziffern, da dies von den individuellen Grenzsteuersätzen abhängt und zudem zu berücksichtigen wäre, dass ein Teil auf Minijobs oder Beschäftigte entfällt, die unterhalb der Steuerfreibeträge liegen. Weitere Steuereinnahmen ergäben sich aus dem erhöhten Konsum und die darauf entfallende Mehrwertsteuer.

Wie oben bezogen auf die Arbeitgeber bereits kurz angesprochen, würden Lohnerhöhungen in der hier berechneten Größenordnung von 10 bis 12 Milliarden € auch zu erheblichen Mehreinnahmen für die Sozialversicherungen führen. Für die Schätzung dieser zusätzlichen Einnahmen legen wir für Vollzeit- und sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte einen durchschnittlichen Beitragssatz von 42 % (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) und für Minijobs von 23% (Abgabe der Unternehmen abzüglich Pauschalsteuer) zugrunde. Sonderregelungen für Midi-Jobs (Gleitzone) können nicht berücksichtigt werden.

Die zusätzlichen Einnahmen für die Sozialversicherung lassen sich nicht aus der Gesamtsumme der Lohnsteigerungen ableiten, indem man einfach die Anteile von Vollzeit-, Teilzeit und Minijobs am Mindestlohnbereich verwendet. Dies liegt daran, dass die Wochenarbeitszeiten und das Einkommen in den Arbeitszeitformen unterschiedlich sind. Auch wenn Minijobs fast die Hälfte aller Mindestlohnbeschäftigungsverhältnisse ausmachen, entfällt wegen des geringeren Stundenvolumens in Minijobs gegenüber Vollzeit- und Teilzeitstellen nur ein entsprechend kleinerer Anteil der Lohnsteigerungen auf Minijobs. Es müssen daher für jeden Einzelfall die zusätzlichen Sozialabgaben auf der Grundlage der jährlichen Lohnsteigerungen berechnet werden.

Die zusätzlichen Einnahmen für die Sozialversicherung bei unterschiedlichen Mindestlohnhöhen sind in Abbildung 6 dargestellt. Bei einer Lohnsteigerung mit einem Gesamtvolumen von 10 bis 12 Milliarden €, die aus einer Mindestlohnhöhe von 7,50 € folgen würde, lägen die jährlichen Mehreinnahmen für die Sozialversicherungen bei rund 3,7 bis 4,2 Milliarden €. Von diesen zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträgen hätten die Unternehmen wiederum etwas mehr als die Hälfte zu tragen, da sie bei den Minijobs ja den Sozialversicherungsbeitrag alleine zahlen. Hier würden also weitere Kosten im Umfang zwischen 2,2 und 2,6 Milliarden € auf die Unternehmen zukommen. Die zusätzlichen Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung sind bereits in der Berechnung der Steigerung der Arbeitnehmer-Bruttolöhne enthalten.