

Arbeitspapier **304**

304

Gerhard Bosch | Claudia Weinkopf
**Zur Einführung des gesetzlichen
Mindestlohns von 8,50 €
in Deutschland**

Arbeitspapier Nr. 304

Gerhard Bosch / Claudia Weinkopf

Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns
von 8,50 € in Deutschland

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Geschäftsführender Direktor, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

Dr. Claudia Weinkopf, Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon (02 11) 77 78-150
Fax (02 11) 77 78-4150
E-Mail: Rainer-Jung@boeckler.de

Redaktion: Rainer Jung, Leiter Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und Transfer,
Hans-Böckler-Stiftung

Bestell-Nr.: 11304

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Düsseldorf, Juni 2014
€ 15,00

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung / Executive Summary	5
1 Einleitung	11
2 Wirkungen von Mindestlöhnen in der ökonomischen Theorie	15
3 Die neue empirische Mindestlohnforschung	25
3.1 Neuere Untersuchungen mit Kontrollgruppen in den USA und Großbritannien	25
3.2 Meta-Studien und Reviews zur Mindestlohnforschung	31
3.3 Die Evaluation der deutschen Branchenmindestlöhne 2011	33
3.4 Modellrechnungen zu den Beschäftigungswirkungen eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland	37
3.5 Zusammenfassung	41
4 Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 €	45
5 Mindestlöhne und Innovationssysteme in Europa	53
5.1 Mindestlöhne in Europa	53
5.2 Innovationssysteme in Europa	57
5.3 Zusammenfassung	59
6 Das geplante „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)“ mit einem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 €	61
Literatur	67
Anhang	75
Über die Hans-Böckler-Stiftung	79

Kurzfassung / Executive Summary

Da insbesondere die Auswirkungen des geplanten Mindestlohnes auf die Beschäftigung strittig sind, hat die Hans-Böckler-Stiftung uns gebeten, in einer Expertise den Stand der Forschung zusammenzufassen und auf dieser Basis eine Einschätzung der Beschäftigungsrisiken des geplanten Mindestlohns in Deutschland vorzunehmen. Dies soll auch zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen.

Expansion von Niedriglöhnen in Deutschland

1. Lange Zeit galt Deutschland als ein Land mit vergleichsweise geringer sozialer Ungleichheit und hoher Beschäftigungssicherheit. Die Produktivitätszuwächse wurden gleichmäßig verteilt und alle Bevölkerungsschichten profitierten vom wirtschaftlichen Wachstum. Die Entgelte wurden von starken Sozialpartnern autonom auf Branchenebene ausgehandelt.
2. Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt grundlegend geändert. Die traditionelle Verknüpfung von wirtschaftlicher Effizienz und gesellschaftlicher Solidarität hat sich aufgelöst. Unsichere und schlecht bezahlte Tätigkeiten haben zugenommen. Der Niedriglohnsektor ist auf ein auch im europäischen Vergleich sehr hohes Niveau von fast einem Viertel der Beschäftigten gewachsen.
3. Die positiven Erwartungen, die hiermit verbunden waren, sind nicht eingetreten. Weder haben sich die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter verbessert noch ist prekäre Arbeit zum Sprungbrett in reguläre Beschäftigung geworden. Auch der erfreuliche Beschäftigungszuwachs seit 2005 kann nicht mit der Zunahme schlechter Arbeitsverhältnisse erklärt werden. Er ist Folge der hohen Innovationskraft der deutschen Wirtschaft und der guten Qualifikation der Beschäftigten.

Notwendigkeit eines Mindestlohns

4. Schon seit Jahren ist klar, dass der Verfall der Löhne im unteren Einkommensbereich ohne einen Mindestlohn kaum gebremst werden kann. Die nun geplante Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € zum 1. Januar 2015 ist überfällig. Da der Lohnunterbietungswettbewerb in Deutschland fast 20 Jahre die soziale Marktwirtschaft untergraben konnte, handelt es sich um eine der größten Sozialreformen der Nachkriegszeit.
5. Durch den Mindestlohn werden zahlreiche Beschäftigte Anspruch auf eine Lohnerhöhung haben. Die notwendigen Erhöhungen sind teilweise erheblich, da das Lohnsystem nach unten stark ausgefranst ist. Im Jahr 2012 verdienten mehr als 2,5 Millionen Beschäftigte weniger als 6 € pro Stunde.

6. Dass der Stimmungswandel in Deutschland so lange gedauert hat, hängt zweifellos auch damit zusammen, dass eine große Mehrheit der deutschen Ökonom/innen wie auch der Sachverständigenrat einen gesetzlichen Mindestlohn für „Teufelszeug“ halten und nicht müde werden, vor mehr oder weniger großen Arbeitsplatzverlusten zu warnen. Diese teilweise apokalyptischen Drohungen geben jedoch weder die Theorie noch den Stand der Forschung angemessen wieder.

Wirkungen von Mindestlöhnen theoretisch unbestimmt

7. Theoretisch ist der Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung unbestimmt: Das neoklassische Standardmodell des vollkommenen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt mit vollständiger Transparenz und gleich starken Verhandlungspartnern ist eher die Ausnahme als die Regel. Bei Arbeitgebermacht auf dem Arbeitsmarkt können faire Arbeitsbedingungen erst durch eine Stärkung der kollektiven Vertretungsmacht der Beschäftigten durch Gewerkschaften oder durch verbindliche Mindeststandards wie einen gesetzlichen Mindestlohn geschaffen werden. In theoretischen Modellen kann gezeigt werden, dass ein Mindestlohn bei Arbeitgebermacht die Beschäftigung steigert.
8. Die Produktivität von Beschäftigten ist keine feststehende Größe. Bei Einführung eines Mindestlohns können die Unternehmen durch neue Technologien, Weiterbildung und Veränderungen der Arbeitsorganisation ihre Effizienz erhöhen. Weiterhin steigen durch höhere Löhne die Motivation, die Leistung sowie die Betriebsbindung der Beschäftigten.
9. Die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen unterscheiden sich je nach Innovationsdynamik eines Landes. In einem innovativen Umfeld mit gut qualifizierten Beschäftigten und effizient arbeitenden Unternehmen können die Löhne höher sein als in einem traditionellen Umfeld mit niedrig qualifizierten Beschäftigten und wenig innovativen Unternehmen.
10. Eine Erhöhung der Löhne im unteren Einkommensbereich kann erhebliche Nachfrageeffekte haben, da die betroffenen Gruppen das zusätzliche Einkommen weitgehend konsumieren werden. Zudem wird die Güternachfrage gesteigert, was zu Beschäftigungsgewinnen führen kann. Damit wird auch gewährleistet, dass der Produktivitätsfortschritt zwischen Arbeit und Kapital gleichmäßig verteilt wird.
11. Die Wirkungen von Mindestlöhnen müssen empirisch untersucht werden. Dabei muss man die ganze Bandbreite der Wirkungen auf betrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Ebene sowie die Möglichkeiten zur Gestaltung der Wirkungen in den Blick nehmen.

Ergebnisse der neuen empirischen Mindestlohnforschung: Keine negativen Beschäftigungseffekte

12. Die Methoden der empirischen Mindestlohnforschung sind vor allem in den USA und Großbritannien in den letzten 20 Jahren deutlich verfeinert und weiter entwickelt worden. Neuere Studien und Meta-Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen gering sind. Es kann zu leichten Preissteigerungen kommen, die aber i.d.R. keine negativen Beschäftigungswirkungen haben. Mindestlöhne tragen dazu bei, die Fluktuation der Beschäftigten im Niedriglohnsegment zu verringern, so dass die Unternehmen erheblich weniger für die Suche, Einarbeitung und Weiterbildung von Beschäftigten aufwenden müssen.
13. Die Evaluationen zu den Wirkungen der Branchenmindestlöhne in Deutschland, die teilweise deutlich über 8,50 € liegen, sind im Jahr 2011 übereinstimmend zum Ergebnis gekommen, dass sich keine negativen Beschäftigungseffekte feststellen ließen. Sie haben auch gezeigt, dass Mindestlöhne Geschäftsmodelle erschweren, die auf Lohnunterbietung basieren, und die Nachfrage zu effizienteren Unternehmen wandert.
14. Modellrechnungen zu drohenden Beschäftigungsverlusten in Deutschland unterstellen Elastizitäten, die von der empirischen Mindestlohnforschung nicht bestätigt werden. Die Annahmen sind aus der Luft gegriffen. In den USA und in Großbritannien haben viele Ökonom/innen, darunter mehrere Nobelpreisträger, unter dem Eindruck des neuen Forschungsstands ihre zuvor kritische Einschätzung von Mindestlöhnen geändert. In Deutschland wird der neue Forschungsstand vielfach noch ignoriert.

Der geplante Mindestlohn von 8,50 € im europäischen Vergleich

15. Der in Deutschland vorgesehene gesetzliche Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde ist im europäischen Vergleich sowohl absolut als auch relativ eher moderat. Er liegt unter den Mindestlöhnen unserer westlichen Nachbarländer Frankreich, Belgien und den Niederlanden. Auch der relative Wert gemessen an dem Anteil des Medianlohns bewegt sich mit 51 % im europäischen Mittelfeld. Zudem wird dieser Wert durch das geplante Einfrieren des Mindestlohnniveaus bis Anfang 2017 oder 2018 weiter sinken.
16. In Ländern mit überwiegend innovativen Betrieben können höhere Mindestlöhne ohne Nachteile für die Beschäftigung gezahlt werden als in weniger innovativen Ländern. Nach den Innovationsindikatoren der EU zählt Deutschland zur Spitzengruppe der Innovationsführer in Europa (auch im Bereich der Klein- und Mittelunternehmen).

Zum Tarifautonomiestärkungsgesetz

17. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist in ein Maßnahmenbündel zur Stärkung der Tarifautonomie eingebettet. Dies ist wichtig und richtig, da – wie andere Länder zeigen – nur eine Kombination von Mindestlohn und Stärkung der Tarifverträge zu einer wirksamen Eindämmung des Niedriglohnssektors beitragen kann.
18. Statt einer Einführungsphase mit unterschiedlich hohen Mindestlöhnen in Ost- und Westdeutschland hat man sich in den Koalitionsverhandlungen auf einen Kompromiss geeinigt, der eine bedachte und vorsichtige Einführung des Mindestlohns vorsieht: So haben die Unternehmen mehr als ein Jahr Zeit erhalten, sich auf die neue Lohnuntergrenze einzustellen. Auch die Absicht, den Mindestlohn frühestens im Januar 2017 oder 2018 erstmals zu erhöhen, räumt den Unternehmen lange Anpassungsfristen mit einem moderaten Mindestlohnniveau ein.
19. Darüber hinaus wurde den Tarifvertragsparteien auf der Branchenebene die Möglichkeit eröffnet, für eine Übergangsfrist bis Ende 2016 tarifliche Löhne unterhalb von 8,50 € zu vereinbaren, sofern diese allgemeinverbindlich erklärt sind. Dies hat z.B. in der Fleischindustrie und im Friseurhandwerk bereits im Vorfeld zu einer Revitalisierung der Tarifverhandlungen geführt.
20. Die Erfahrungen im In- und Ausland zeigen, dass ein Mindestlohn bei den Unternehmen akzeptiert wird, wenn sie sicher sein können, dass er auch von den Konkurrenten bezahlt wird. Daher sind wirkungsvolle Kontrollen der Einhaltung und abschreckende Strafen bei Nichteinhaltung des Mindestlohns notwendig.
21. Grundsätzlich bietet der bundeseinheitliche Mindestlohn von 8,50 €, der mit wenigen Ausnahmen für bestimmte Personengruppen für alle Beschäftigten gilt, den Vorteil einer großen Transparenz und Eindeutigkeit. Dies gilt allerdings nur, wenn im anstehenden Beratungsprozess zum Gesetzentwurf keine weiteren Ausnahmen zugelassen werden. Konkretisierungsbedarf besteht zudem noch hinsichtlich der Anrechenbarkeit von Zuschlägen und Sonderzahlungen auf den Mindestlohn und bei der Frage, was zur Arbeitszeit zählt.
22. Die Bundesregierung muss nicht nur vorab, sondern auch im weiteren Umsetzungsprozess unmissverständlich signalisieren, dass es ihr mit der Durchsetzung und Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns in allen Branchen und bei allen Beschäftigungsformen tatsächlich ernst ist. Dazu gehören auch Sanktionen. Um einen hohen Grad der Einhaltung des Mindestlohns zu erreichen, müssen die Kosten der Nicht-Einhaltung eines gesetzlichen Mindestlohns für Betriebe höher sein als dessen Einhaltung.
23. Nicht alle denkbaren Fragen und Probleme bei der Umsetzung und Einhaltung des Mindestlohns werden sich schon vorab klären und regeln lassen. Hierfür müssen

im Umsetzungsprozess – auch unter Beteiligung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf der Branchenebene – Lösungen gefunden werden.

1 Einleitung

Lange Zeit galt Deutschland als ein Land mit vergleichsweise geringer sozialer Ungleichheit und hoher Beschäftigungssicherheit. Die Produktivitätszuwächse wurden gleichmäßig verteilt, so dass die Einkommensverteilung stabil blieb und alle Bevölkerungsschichten vom wirtschaftlichen Wachstum profitierten. Die Entgelte wurden von starken Sozialpartnern autonom auf Branchenebene ausgehandelt. Fast alle Beschäftigten wurden nach Tarif bezahlt und Betriebe ohne Tarifbindung orientierten sich weitgehend an den Verhandlungsergebnissen.

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt grundlegend geändert. Die traditionelle Verknüpfung von wirtschaftlicher Effizienz und gesellschaftlicher Solidarität hat sich aufgelöst. Unsichere und schlecht bezahlte Tätigkeiten haben zugenommen. Der Niedriglohnsektor ist auf ein auch im europäischen Vergleich sehr hohes Niveau von fast einem Viertel der Beschäftigten gewachsen. Die Hintergründe dieser außergewöhnlichen Entwicklung sind vielschichtig: Neben einer deutlich rückläufigen Tarifbindung haben die Privatisierung zuvor öffentlicher Dienstleistungen ebenso eine Rolle gespielt wie Deregulierungen des Arbeitsmarktes, die nicht ausschließlich, aber doch forciert im Zuge der Hartz-Reformen vorgenommen wurden.

Überdies lassen sich schlechte Arbeitsbedingungen nicht mehr wie vor 1995 eingrenzen, sondern sie haben sich über den wachsenden Konkurrenzdruck und die zunehmende Vernetzung der Wirtschaft auch in früher gut geschützte Zonen des Arbeitsmarktes ausgebreitet und höhlen Tarifverträge aus. Niedriglohnarbeit ist längst nicht mehr eingrenzbar, sondern expandiert weiter über einen heftigen Lohnunterbietungswettbewerb.

Die positiven Erwartungen, die mit einem Niedriglohnsektor verbunden waren, sind nicht eingetreten. Weder haben sich die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter verbessert noch ist prekäre Arbeit zum Sprungbrett in reguläre Beschäftigung geworden. Auch der erfreuliche Beschäftigungszuwachs seit 2005 kann nicht mit der Zunahme schlechter Arbeitsverhältnisse erklärt werden. Er ist Folge der hohen Innovationskraft der deutschen Wirtschaft und der guten Qualifikation der Beschäftigten. Die geringen Lohnzuwächse in Deutschland haben im Gegenteil die Binnennachfrage gedämpft, was zu den Handelsbilanzungleichgewichten in Europa beigetragen hat (Nichoij et al. 2011).

Wünschenswert wäre es, wenn die Sozialpartner die Kraft gefunden hätten, in eigener Regie Niedriglohnbeschäftigung durch autonome Vereinbarungen zu begrenzen, wie das heute in den skandinavischen Ländern noch der Fall ist. Leider haben sich aber die Handlungsvoraussetzungen vor allem für die Gewerkschaften durch die Fragmentierung der Unternehmen und die Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen drastisch verschlechtert. Auf dem Arbeitsmarkt haben sich große Zonen ohne Tarifbin-

dung, mit schwachen Gewerkschaften und nur wenigen Betriebsräten ausgebreitet, in denen die Unternehmen die Arbeitsbedingungen einseitig festlegen können.

Schon seit Jahren ist klar, dass der Verfall der Löhne im unteren Einkommensbereich ohne einen verbindlichen Mindestlohn nicht gebremst werden kann. Die Bundesregierung hat nun beschlossen, einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 € zum 1. Januar 2015 einzuführen. Da der Mindestlohn so spät kommt und der Lohnunterbietungswettbewerb in Deutschland fast 20 Jahre die soziale Marktwirtschaft untergraben konnte, handelt es sich hierbei nicht um einen kleineren kosmetischen Eingriff, sondern um eine der größten Sozialreformen der Nachkriegszeit. Durch den Mindestlohn werden zahlreiche Beschäftigte Anspruch auf eine Lohnerhöhung haben. Die Stundenlöhne müssen zum Teil kräftig erhöht werden, da das Lohnsystem nach unten stark ausgefranst ist. Niedrigstlöhne von unter 6 € pro Stunde betrafen im Jahr 2012 mehr als 2,5 Millionen Beschäftigte, was einem Anteil von nicht weniger als 7,4 % der Beschäftigten entsprach (Kalina/Weinkopf 2014: 6). In manchen Branchen wie dem Gastgewerbe sind Niedriglöhne auch für Vollzeitbeschäftigte die gängige Rate.

Dass der Stimmungswandel in Deutschland so lange gedauert hat, hängt zweifellos auch damit zusammen, dass eine große Mehrheit der deutschen Ökonom/innen (anders als in vielen anderen Ländern) wie auch der „Sachverständigenrat“ in seinem Jahresgutachten 2013/2014 einen gesetzlichen Mindestlohn für „Teufelszeug“ halten und nicht müde werden, vor mehr oder weniger großen Arbeitsplatzverlusten zu warnen. In den letzten Monaten wurden von mehreren Instituten Berechnungen zu den drohenden Beschäftigungsverlusten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland erstellt. Diese teilweise apokalyptischen Warnungen geben jedoch weder die Theorie noch den Stand der Forschung angemessen wieder.

Neuere theoretische Überlegungen und empirische Forschungsarbeiten vor allem aus den USA und UK legen nahe, dass ein gut gemachter Mindestlohn keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung haben muss, sondern sich positiv auf Lohnungleichheit und Einkommen auswirken kann. Mindestlöhne sind nicht nur wichtig für die Beschäftigten. Sie schaffen auch gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen, die sich nicht mehr darauf konzentrieren müssen, wie sie ihren Beschäftigten noch weiter Lohnbestandteile abknapsen können. Sie können vielmehr ihre Energien ganz auf Effizienzsteigerungen und die Verbesserung der Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen konzentrieren.

Ein gesetzlicher Mindestlohn ist allerdings auch keine Wundermedizin, die alle Probleme löst. So ist der Beitrag von Mindestlöhnen zur Armutsbekämpfung naturgemäß eher begrenzt, da die meisten Armen keine Arbeit haben. Auch die Notwendigkeit, im Haushaltskontext nicht existenzsichernde Erwerbseinkommen staatlicherseits aufstocken zu müssen, wird durch einen gesetzlichen Mindestlohn vor allem in kinderreichen Familien nicht aufgehoben. Darüber hinaus zeigen internationale Vergleiche, dass gesetzliche Mindestlöhne alleine nicht die einkommenspolitische Mitte – die vielbe-

schworene Mittelklasse – wieder vergrößern und stärken können. Dies kann erst durch eine Kombination mit Branchentarifverträgen gelingen, in denen die Löhne oberhalb des Mindestlohniveaus geregelt werden.

Da vor allem die Auswirkungen des geplanten Mindestlohnes auf die Beschäftigung strittig sind, hat uns die Hans-Böckler-Stiftung gebeten, in einer Expertise den Stand der Forschung zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen zusammenzufassen und auf dieser Basis eine Einschätzung der Beschäftigungsrisiken des geplanten Mindestlohns in Deutschland vorzunehmen. Dies soll auch dazu beitragen, die Diskussion über die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland und dessen zu erwartende Wirkungen zu versachlichen.

Diese Expertise ist wie folgt gegliedert: In Abschnitt 2 wird aufgezeigt, dass die theoretischen Wirkungen von Mindestlöhnen unbestimmt sind und es Gestaltungsspielräume gibt, die auch deren Wirkungen beeinflussen. Anschließend stehen in Abschnitt 3 die Ergebnisse neuerer empirischer Studien aus dem In- und Ausland im Mittelpunkt, die ebenfalls darauf verweisen, dass die Wirkungen von Mindestlöhnen weitaus seltener eindeutig negativ sind, als in der deutschen Debatte vor allem von Wirtschaftswissenschaftler/innen häufig behauptet wird. Vielmehr machen diese Studien deutlich, dass es zum einen zahlreiche positive Wirkungen geben kann und dass die Unternehmen zum anderen viele Möglichkeiten haben, sich auf die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns einzustellen. In Abschnitt 4 gehen wir darauf ein, wie viele Beschäftigte von der Mindestlohneinführung in Deutschland mutmaßlich profitieren könnten, und zeigen, dass der hohe Anteil qualifizierter Beschäftigter im deutschen Niedriglohnsektor gute Chancen zu Effizienzsteigerungen bietet. Anschließend wird in Abschnitt 5 im europäischen Vergleich zunächst gezeigt, dass die Höhe des geplanten Mindestlohns in Deutschland von 8,50 € im Vergleich zu den westeuropäischen Nachbarländern eher moderat erscheint. Außerdem wird veranschaulicht, dass Deutschland im europäischen Vergleich zu den Innovationsführern gehört, die die höchsten Löhne zahlen können. Dies gilt nicht nur für die Großunternehmen, sondern vor allem für die kleinen und mittleren Unternehmen, die die höchsten Anteile von Niedriglohnbeschäftigten haben. Abschließend gehen wir in Abschnitt 6 auf den Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) ein. Durch die lange Ankündigungsfrist von gut einem Jahr wird den Unternehmen ausreichend Zeit gegeben, sich auf den neuen Mindestlohn, der ab Januar 2015 gelten wird, vorzubereiten. Das für Ostdeutschland vergleichsweise hohe Einstiegsniveau von 8,50 € pro Stunde wird durch tarifliche Ausnahmebestimmungen und das im Gesetzentwurf vorgesehene Einfrieren des Mindestlohns bis Ende 2017 deutlich gemildert. Durch den einheitlichen Mindestlohn für Ost- und Westdeutschland wird ein Signal für die Angleichung der Lohnstrukturen gesetzt, die die Sozialpartner in den nächsten Jahren auch in den Tarifverträgen schrittweise umsetzen müssen.

2 Wirkungen von Mindestlöhnen in der ökonomischen Theorie

„Der Mensch ist darauf angewiesen, von seiner Arbeit zu leben, und sein Lohn muss mindestens so hoch sein, dass er davon existieren kann.“ (Adam Smith 1766, zitiert nach der deutschen Ausgabe von 1999: 59)

Die negativen Begleiterscheinungen von sozialer Ungleichheit infolge unzureichender Verhandlungsmacht der Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt beschäftigen die Ökonomie seit langem. Vor dem ersten und zweiten Weltkrieg, als die Arbeitsmärkte noch wenig reguliert waren, hat eine einflussreiche Strömung institutionalistischer Ökonom/innen vor allem in den USA und Großbritannien die Machtungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt kritisiert. Ungleicher Wettbewerb, in dem starke Unternehmen Löhne diktieren können, war für sie der traurige Normalfall. Kritisiert wurde vor allem die Fiktion der Gleichheit der Verhandlungspartner auf dem Arbeitsmarkt. Beschäftigte haben nicht die Möglichkeit, bei niedrigen Löhnen ihr Arbeitsangebot zu verringern, wie es in den Angebotskurven in den heutigen Lehrbüchern meist unterstellt wird, während Unternehmen mit ihren überlegenen Ressourcen einen Konflikt leicht für sich entscheiden können. Faire Arbeitsbedingungen können erst durch eine Stärkung der kollektiven Vertretungsmacht der Beschäftigten durch Gewerkschaften oder – wo diese nicht gegeben ist – durch verbindliche Mindeststandards wie einen gesetzlichen Mindestlohn geschaffen werden (z.B. Webb 1912).

Die Wirkungen eines Mindestlohnes erschöpfen sich allerdings nicht allein in einem Ausgleich der Machtungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, sondern werden auch in erheblichen Effizienzvorteilen gesehen. Die Motivation der Beschäftigten und ihre Produktivität verbessern sich mit höheren Löhnen. Mit der Anhebung der Löhne in Verbindung mit anderen institutionellen Änderungen können auch effizientere Entwicklungspfade eingeschlagen werden, während die klassischen Marktmodelle der Frage ausweichen, ob ein Land arm oder reich ist und ob die Beschäftigten zufrieden oder unzufrieden sind (z.B. Commons 1934 und im Überblick Kaufmann 2010: 32). Hinzu kommen keynesianische Argumente, dass die Arbeitslosigkeit durch Lohnspiralen nach unten erhöht und die Balance zwischen Produktion und Konsum durch die Regulierung der Löhne verbessert werden können. In den USA wurden hiermit die theoretischen Grundlagen für den „New Deal“ und den „Fair Labour Standard Act“ von 1938 entwickelt, die auch die Basis für den beispiellosen Aufschwung in der Nachkriegszeit schufen.

Allerdings haben die institutionalistischen Ökonom/innen damit keinen Freibrief für jede Lohnerhöhung formuliert. Die positiven oder neutralen Zusammenhänge zwischen Löhnen und Beschäftigung gelten nur für bestimmte Spielräume, darüber hinaus können die Wirkungen negativ werden. Lester (1964) spricht von einem „Bereich der

Nichtdeterminiertheit“, in dem man Löhne ohne negative Auswirkungen auf die Beschäftigung ändern kann. Innerhalb dieses Bereichs können die Unternehmen Lohn-erhöhungen verkraften und sie z.B. durch eine Verbesserung der Arbeitsorganisation auffangen.

Die komplexe Suche der Institutionalisten/innen nach einer effizienten und fairen institutionellen Ordnung lässt sich nicht in einfache ökonomische Modelle mit wenigen Variablen fassen, sondern erfordert ein umfassendes Verständnis der Wechselwirkungen ganz unterschiedlicher Institutionen, was in den letzten Jahrzehnten in der Volkswirtschaft überwiegend verloren gegangen ist. Dies zeigt sich an der wechselvollen Geschichte der theoretischen Debatten über die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in der Nachkriegszeit.

Die neoklassische Standardargumentation über die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen der Nachkriegszeit wurde 1946 von einem der Gründer der Chicago-Schule der Ökonomen, George J. Stigler, mit seinem Artikel „The economics of minimum wage legislation“ wiederbelebt. Dabei wird vollkommener Wettbewerb mit der Fiktion gleicher Verhandlungsstärke von Unternehmen und Beschäftigten als Normalfall unterstellt. Alle Beschäftigten werden nach ihrer Produktivität entlohnt. Bei Einführung eines Mindestlohnes, der über dem Marktlohn liegt, kommt es zu Arbeitslosigkeit. Die Arbeitskräfte, deren Produktivität unterhalb des Mindestlohnes liegt, werden entlassen – es sei denn, ihre Produktivität erhöht sich. Dies kann z.B. durch eine höhere Arbeitsintensität, eine Verbesserung der Arbeitsorganisation oder durch Einführung neuer Technologien erreicht werden.

Solche dynamischen Anpassungsreaktionen wurden jedoch einfach ausgeschlossen. Eine höhere Arbeitsintensität gerade der gering bezahlten Beschäftigten hielt Stigler für unwahrscheinlich, da diese Arbeitskräfte schon durch Armut zu äußerster Anstrengung angetrieben seien. Für ebenso unwahrscheinlich hielt er zusätzliche Produktivitätssteigerungen durch die Einführung neuer Technologien, da es gerade in den arbeitsintensiven Branchen bereits hinreichend starke Anreize zur Einführung lohnsparender Technologien gäbe. Wegen der hohen Wettbewerbsintensität in diesen Wirtschaftszweigen seien die Unternehmen keine „easy-going traditionalists“, die sich nicht um Rationalisierungen bemühten (Stigler 1946: 359). Mit zahlreichen gewagten und empirisch nicht gestützten Annahmen gelangt Stigler dann zu dem Schluss (den er auch noch als eine von allen Ökonomen geteilte Aussage („singularly agreed“) ausgibt), dass die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen negativ seien. In einem so geschlossenen Modell mit determiniertem Ergebnis bleibt kein Spielraum mehr für institutionelle Eingriffe. Vorschläge zu fairen Arbeitsmärkten mögen lebenswerte Menschlichkeit spiegeln, würden allerdings gerade den Beschäftigten, den sie Gutes tun wollten, besonders schaden.

Im Jahr 1946 hat Stigler immerhin noch die Möglichkeit anerkannt, dass Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigten theoretisch nicht eindeutig determinierbar

sind. Später kanonisierte er seine frühere Arbeit (bezeichnender Weise in einem Buch mit dem Titel „Der Ökonom als Prediger und andere Essays“), indem er schrieb: „Ein Beweis für die berufliche Integrität der Ökonomen ist die Tatsache, dass es nicht möglich ist, einen guten Ökonomen aufzuführen, der Mindestlohngesetze verteidigt“ (Stigler 1982: 60).¹ Mit seinem Hinweis, dass die Unternehmen keine „easy-going traditionalists“ seien, lag er jedoch richtig. Allerdings hielten sich die Unternehmer nicht an Stiglers pessimistische Sicht über zusätzliche Produktivitätssteigerungen. Heute wissen wir, welche enormen Potentiale zur Steigerung der Produktivität sowohl durch die Reorganisation der Arbeitsabläufe als auch durch die Einführung neuer Technologien seit 1946 realisiert werden konnten. Steigende Löhne waren dabei sicherlich eine Triebkraft der Reorganisation von Unternehmen.

In den folgenden Jahrzehnten sind im Mainstream der ökonomischen Theorie nicht nur die theoretische Unbestimmtheit von Mindestlöhnen, sondern auch ihre makroökonomischen Wirkungen (Preiser 1953) weitgehend verloren gegangen. Baumol/Blinder (1979) schrieben in ihrem Lehrbuch zur Einführung in die Volkswirtschaft: „Die Wirkung von Mindestlöhnen liegt nicht in der Erhöhung des Einkommens der am geringsten qualifizierten Beschäftigten, sondern in der Beschränkung ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten.“ Heilbronner/Thurow (1987) argumentieren, dass Mindestlöhne zwei Auswirkungen haben: Sie erhöhen die Verdienste von manchen Beschäftigten, aber sie sind auch die Ursache für den Arbeitsplatzverlust anderer. In den einfachen Standardmodellen stehen die Nachfrage- und Angebotskurven fest und können nicht durch eine Verbesserung der Produktivität oder eine Erhöhung der Nachfrage verändert werden (Ragacs 2002: 62). Unternehmer und Beschäftigte werden als reine Anpasser an externe Bedingungen und nicht als aktive und möglicherweise innovative Akteure angesehen.

Nur in diesem völlig unrealistischen Fall einer statischen Wirtschaft ohne Arbeitgeberübermacht und ohne dynamische Unternehmer und Beschäftigte sowie mit einem passiven Staat ohne Innovations- und Bildungspolitik sind die Wirkungen von Mindestlöhnen eindeutig negativ. Card/Krueger (1995: 11) merken ironisch an, dass unter solchen Annahmen die Arbeit der Personalabteilungen sehr einfach sei: Diese müssten nur die Marktlöhne beobachten und danach die Löhne festsetzen. Die Berechtigung dieser Bemerkung wird erkennbar, wenn man sich die anspruchsvollen Modellannahmen vor Augen führt. Unterstellt wird (Card/Krueger 1995; Ragacs 2002), dass

- die Lohnhöhe keinen Einfluss auf die Produktivität von Beschäftigten hat;
- die Unternehmen bereits alle Effizienzpotentiale ausgeschöpft und keine weiteren Anpassungsmöglichkeiten mehr haben;

¹ Das Originalzitat lautet: “One evidence of professional integrity of the economist is the fact that it is not possible to enlist good economists to defend (...) the minimum wage laws.”

- Mindestlöhne keine Auswirkungen auf andere Märkte haben, die auf den Arbeitsmarkt zurückwirken könnten;
- es keinerlei Friktionen auf dem Arbeitsmarkt wie Informationsmängel oder Teilarbeitsmärkte mit Zugangsbarrieren und Marktmarkt gibt;
- Unternehmen sich keine Gedanken über die „Fairness“ ihrer Lohnstrukturen machen müssen, da Produktivität und Fluktuation nicht von den Lohnrelationen abhängen;
- die Produktivität einzelner Beschäftigter messbar und somit die Gesamtproduktivität einer Belegschaft zerlegbar ist in eine Vielzahl unterscheidbarer Einzelbeiträge.

Angesichts dieser rigiden Annahmen ist davon auszugehen, dass das Modell eines vollkommenen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt in der Wirklichkeit nur ausnahmsweise anzutreffen ist. Als jedoch in der empirischen Mindestlohnforschung, auf die wir in Abschnitt 3 eingehen, nicht mehr die vorausgesagten negativen Beschäftigungswirkungen nachgewiesen werden konnten, wurde der Bedarf nach alternativen Erklärungsansätzen unübersehbar.

Die neue Faktenlage wird heute vor allem mit folgenden theoretischen Ansätzen erklärt:

- *Monopsonistische Arbeitsmarktmodelle*: Die Unternehmen können aufgrund ihrer überlegenen Ressourcen und der Kontrolle lokaler Arbeitsmärkte Löhne unterhalb des Marktlohnes und unterhalb des gleichgewichtigen Beschäftigungsniveaus festsetzen. Sie beeinflussen also mit ihrer Nachfrage die Lohnhöhe und sind nicht – wie im Modell des vollkommenen Wettbewerbs – Preisnehmer. Durch einen extern festgelegten Mindestlohn in Höhe des Gleichgewichtslohnes steigt die Beschäftigung (Card/Krueger 1995: 355ff; OECD 1998: 43; Ragacs 2002; Rothschild 1988: 40ff; Manning 2005). Die Mindestlöhne werden dann durch eine Verringerung der Monopolrenten finanziert. Eine solche Senkung von Extraprofiten durch Korrekturen von Machtungleichheiten gilt auch in der neoklassischen Ökonomie als gewünscht, da durch leistungsfeindliche Renten der Wettbewerb blockiert wird. Dieser Grundgedanke ist modellhaft gut ausgearbeitet. Bei hoher Arbeitgebermacht auf dem Arbeitsmarkt steigen die Löhne, wenn die Unternehmen mehr Arbeitskräfte nachfragen. Um ihren Profit zu maximieren, stellen sie nur so lange Arbeitskräfte ein, wie der Grenzerlös, der sich aus der Produktivität des zusätzlichen Beschäftigten ergibt, die Grenzkosten, der sich aus dem Lohn des zusätzlichen Beschäftigten und den Lohnsteigerungen für alle schon Beschäftigten ergibt, übersteigt. Da Unternehmen bei zusätzlichen Einstellungen die höheren Löhne nicht nur an die Neueingestellten, sondern zusätzlich auch an die schon Beschäftigten bezahlen müssen, verringern sie die Nachfrage schon bei Löhnen unterhalb der Grenzproduktivität der Arbeitslosen. Anders formuliert: Die Unternehmen drosseln die Nachfrage nach Arbeitskräften, bevor der Gleichgewichtslohn erreicht wird, um die Lohnhöhe niedrig zu halten. Im Ergebnis liegt das Beschäftigungsniveau niedriger als bei vollkommenem Wett-

bewerb. Obwohl die Monopsontheorie schon lange bekannt ist (z.B. Preiser 1953), hat sie bis vor kurzem keine Rolle gespielt, weil die meisten Ökonomen/innen Arbeitgebermacht auf Arbeitsmärkten für unwahrscheinlich halten. Sie haben dabei Monopole auf Gütermärkten mit nur einem Anbieter vor Augen und argumentieren mit der Vielzahl der Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt. In der Tat gibt es wenig reine Nachfragemonopole auf Arbeitsmärkten. Manning (2005) argumentiert jedoch, dass man sich nicht an dem "Mono" festhalten sollte. Es gäbe viele Friktionen im Arbeitsmarkt, die Unternehmern die Möglichkeit bieten, Löhne einseitig festzusetzen, wie Mobilitätskosten oder unzureichende Transparenz über alternative Beschäftigungsmöglichkeiten. Die oft erstaunlichen Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen, Beschäftigten in großen oder kleinen Unternehmen, in Normal- oder Randarbeitsverhältnissen oder bei „guten“ oder „schlechten“ Unternehmen trotz gleicher Arbeit ließen sich mit solchen Machtstrukturen gut erklären (Manning 2005: 361). König/Möller (2008) greifen diesen Gedanken auf, wenn sie schreiben: „Je segmentierter, differenzierter und intransparenter der Arbeitsmarkt ist, (...) desto dürftiger wird das für einen einzelnen Arbeitnehmer relevante Angebot an Jobs. In solchermaßen ‚ausgedünnten‘ Segmenten des Arbeitsmarktes (thin labour markets) (Manning 2003) können sehr wohl auch kleinere Unternehmen über Marktmacht verfügen.“ Erickson/Mitchell (2007) bezeichnen „monopsony“ sogar als Metapher für Arbeitsmärkte ohne Gewerkschaften. Sie sehen die Notwendigkeit, dass die Rechte der Beschäftigten u.a. durch Mindestlöhne wieder gestärkt werden, um unerwünschte Folgen wie eine zunehmende Lohnungleichheit zu korrigieren. Extreme Formen monopsonistischer Arbeitsmärkte finden sich in dem großen Segment der grenzüberschreitenden Entsendungen und der illegalen Beschäftigung – also klassischen Niedriglohnbereichen. Die Beschäftigten können sich nicht frei auf dem Arbeitsmarkt bewegen. Sie sind daher einzelnen Arbeitskräfteverleihern und -vermittlern völlig ausgeliefert, die diese Machtposition zur Senkung der Löhne nutzen. Weitere neue Formen der Vermachtung der Arbeitsmärkte finden sich in langen Lieferketten großer Unternehmen, die die Löhne ihrer Zulieferer über scharfe Preisvorgaben kontrollieren. Auch kleine und mittlere Unternehmen können auf lokaler Ebene durch Lohnabsprachen „Quasi-Monopsonie“ bilden.

- *Suchtheorien:* Im Modell des vollkommenen Wettbewerbs sind Märkte transparent, so dass bei Einstellungen keine Kosten für die Suche nach geeigneten Arbeitskräften anfallen. Ebenso bekannt ist die Produktivität der Kandidat/innen, so dass keine Kosten für Eingangstests, Weiterbildung und Anlernen entstehen. Die gleichen Annahmen gelten auch für Beschäftigte, die die potentiellen Arbeitgeber und die angebotenen Löhne kennen. Tatsächlich jedoch sind Märkte intransparent und es fallen oft sehr hohe Transaktionskosten für die Unternehmen bei Einstellungen und für die Beschäftigten bei der Arbeitsplatzsuche an (Belman/Wolfson 2014: 14f). Bei hohen Transaktionskosten entlassen die Unternehmen weniger produktive Beschäftigte erst nach Erreichen eines bestimmten Schwellenwertes und investieren lieber in die Weiterbildung. Durch Kündigungsschutzregelungen werden die Transaktions-

kosten erhöht, was positive Auswirkungen auf die Bereitschaft der Unternehmen haben kann, in ihre Beschäftigten zu investieren. Beschäftigte werden bei einer Entlohnung unterhalb ihrer Produktivität nicht unbedingt einen neuen Arbeitsplatz suchen, wenn der Wechsel mit hohen Kosten (z.B. für einen Umzug) verbunden ist. Ein Mindestlohn würde also die Löhne an die Produktivität heranführen, wodurch sich – wie im Fall monopsonistischer Arbeitsmärkte – die Beschäftigung erhöht (Flinn 2006).

- *Effizienzlohntheorie:* Diese Theorie unterstellt einen Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktivität. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass Arbeitsverträge unvollständige Verträge sind. Zwar kann man die Bezahlung und die Arbeitszeit eindeutig festlegen. Die eigentliche Arbeitsleistung wird jedoch erst im Arbeitsprozess abgerufen und ist insbesondere von der Motivation der Beschäftigten und der Kontrollfähigkeit der Unternehmer abhängig. Wenn die Löhne zu gering sind, werden Beschäftigte ihre Leistung zurückhalten. Eine Kündigung hat bei niedrigen Löhnen kaum abschreckende Wirkungen, da sich eine schlecht bezahlte Arbeit leicht wieder finden lässt. Ein höherer Lohn steigert hingegen nicht nur die Motivation, sondern verringert auch die Fluktuation. Damit lohnen sich auch Humankapitalinvestitionen für das Unternehmen, die die Produktivität steigern. Höhere Löhne erweitern darüber hinaus den Kreis der verfügbaren Bewerber/innen, so dass die Unternehmen bessere Chancen haben, geeignete Beschäftigte für ihre Arbeitsplätze auszuwählen. Schließlich vermindern sich bei hoher Eigenmotivation der Arbeitskräfte die Kontrollkosten des Unternehmens. Eine Lohnerhöhung finanziert sich damit selbst durch eine entsprechende Leistungssteigerung. Lohnsenkungen sind hingegen kostentreibend, da die Produktivität überproportional abnimmt (Bartsch 2009: 22f).
- *Zonen der Ungewissheit durch Marktschwankungen:* In einer Welt, in der Wandel die Regel ist, verschieben sich die Nachfragekurven von Unternehmen ständig (Belman/Wolfson 2014: 406ff). Die Arbeitsverträge mit den Beschäftigten sind unvollständig. Die abgerufene Arbeitsleistung und Stundenzahl variieren je nach Auftragslage und dem für einen Auftrag erzielten Preis. Personalentscheidungen in einem so wechselhaften Umfeld können sich nicht an festen Parametern orientieren, sondern gehen eher von einer Bandbreite der Nachfrageentwicklung und der erzielbaren Preise aus, aus denen die Unternehmen dann die Zahl der Arbeitskräfte, die Stundenzahl und die Löhne ableiten. Erst wenn innerhalb dieser Bandbreite Schwellenwerte überschritten werden, reagieren die Unternehmen. Belman/Wolfson (2014) ziehen daraus die Schlussfolgerung, dass sich die Forschung künftig auf die Suche nach diesen Bandbreiten und Schwellenwerten konzentrieren müsse.
- *Keynesianische Theorien:* In keynesianischen Theorien wird der Doppelcharakter der Löhne berücksichtigt, die zugleich sowohl betriebliche Kosten als auch gesamtwirtschaftliche Nachfrage darstellen. Von einer Erhöhung der Löhne im unteren Einkommensbereich werden erhebliche Nachfrageeffekte erwartet, da die betrof-

fenen Einkommensgruppen das zusätzliche Einkommen weitgehend konsumieren werden (Detzer 2010: 414). Bekanntlich ist die Sparquote in den unteren Einkommensgruppen erheblich niedriger als in den höheren. Die Arbeitsnachfrage ist weitgehend abhängig von der Güternachfrage. Eine durch die Erhöhung geringer Löhne ausgelöste steigende Güternachfrage wird die Beschäftigung erhöhen (Bartsch 2009: 23ff). Damit wird gewährleistet, dass der Produktivitätsfortschritt zwischen Arbeit und Kapital gleichmäßig verteilt wird und vor allem auch in die unteren Lohngruppen, deren Arbeitsangebot wegen ihrer geringen Ressourcen besonders unelastisch ist, durchsickert (Kaufmann 2010: 441). Kritisiert werden darüber hinaus besonders die aus neoklassischer Sicht notwendigen Lohnkürzungen bei hoher Arbeitslosigkeit. Sie erhöhen nicht das Beschäftigungsniveau, sondern enden in einem destruktiven Wettbewerb von Lohn- und Preissenkungen, was heute in Teilen Südeuropas gut erkennbar ist.

- *Wachstumstheorien:* Mit einer dynamischen Interpretation der Effizienzlohntheorien sind wir bereits in der Nähe von Wachstumstheorien angelangt. Ausgangspunkt ist der vielfach nachgewiesene Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und Investitionen in Humankapital. Die Kernannahme ist, dass ein Mindestlohn die Anreize für Unternehmen erhöht, in Humankapital zu investieren. In weiteren Mehrgenerationen-Modellen werden zusätzlich die Investitionen von Eltern in die Ausbildung der Kinder thematisiert, die mit höherem Lohn steigen. Cahuc/Michel (1996) zeigen, dass eine Absenkung des Mindestlohnes aus diesem Grund sogar das wirtschaftliche Wachstum verringern kann. Mehrere Studien weisen nach, dass Mindestlöhne den Bestand an Humankapitalinvestitionen erhöhen können, indem sie Unternehmen zu solchen Investitionen veranlassen (z.B. Acemoglu/Pischke 1999).

Die Stärke der institutionalistischen Ökonomie liegt in der Verknüpfung dieser unterschiedlichen Erklärungsansätze, die in den letzten zwei Jahrzehnten unter der Überschrift „Varieties of Capitalism“ wiederbelebt wurde (z.B. Hall/Soskice 2001; Rubery/Grimshaw 2003; Bosch/Lehndorff/Rubery 2009). Danach kann man durch spezifische Kombinationen von Institutionen unterschiedliche ökonomische Entwicklungspfade erreichen. In der Regel wird zwischen einem innovativen („high road“) und einem traditionellen Entwicklungspfad („low road“) unterschieden. Auf dem innovativen Pfad sind die Beschäftigten besser ausgebildet, arbeiten selbständiger in effizienteren Unternehmen mit mehr Technikeinsatz sowie einem höheren Innovationstempo und einer stärkeren Spezialisierung auf Qualitätsprodukte. Auf dem traditionellen Pfad ist der Ausbildungsstand der Beschäftigten geringer und sie arbeiten nach Vorgaben in hierarchisch strukturierten Unternehmen, die Standardprodukte anbieten und wenig innovativ sind.

Dabei können sogar negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen eine positive Rolle spielen. Denn durch den Wegfall schlecht bezahlter und unproduktiver Jobs wird ein Arbeitskräftepool für einen effizienteren Entwicklungsweg geschaffen (Kaufmann 2010: 442ff). Viele Länder – wie etwa Singapur, das sich vom Billig- zum Qualitätsan-

bieter entwickelt hat – haben daher in Verbindung mit einem Ausbau von Investitionen in die Bildung, Infrastruktur sowie die Forschung und Entwicklung bewusst auch die Arbeitsstandards angehoben. Auf diese Weise lässt sich auch Fachkräftemangel beheben, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Arbeitskräfte auch ausreichend qualifiziert sind, wofür man in Singapur gesorgt hat.

Die Nachfrage und auch die Angebotskurven auf dem Arbeitsmarkt sind damit keineswegs so starr, wie in den klassischen Lehrbüchern unterstellt wird, sondern können durch eine Stärkung innovativer Institutionen nach oben verschoben werden. Aus der neueren institutionellen Ökonomie wissen wir außerdem, dass vergleichbare Interventionen in den Arbeitsmarkt in einem Land negative und in einem anderen neutrale oder sogar positive Auswirkungen auf Beschäftigung haben können – je nachdem, ob durch institutionelle Komplementaritäten mögliche negative Effekte vermieden oder verstärkt werden. Auch Zeit spielt eine große Rolle, da kompensierende und proaktive Maßnahmen wie die Weiterbildung von Beschäftigten oder die Reorganisation eines Unternehmens einen organisatorischen Vorlauf haben. Man könnte also vermuten, dass ein Mindestlohn in gleicher Höhe völlig unterschiedliche Wirkungen haben kann. In einem innovationsfreudigen Umfeld kann er sicherlich höher angesetzt werden als in einer eher statischen Wirtschaft. Die OECD verweist daher bei der Bewertung ganz unterschiedlicher Arbeitsmarktinterventionen und -regulierungen in ihrem jährlich erscheinenden *Employment Outlook* regelmäßig auf die Bedeutung institutioneller Komplementaritäten und die Möglichkeit unterschiedlicher Entwicklungspfade. Ein bekanntes Beispiel ist die positive Bewertung der großzügigen dänischen Arbeitslosenunterstützung, die trotz einer hohen Lohnersatzrate wegen ihrer engen Verknüpfung mit Aktivierungsstrategien nicht zu der in vielen Lehrbüchern vorausgesagten Erhöhung der Langzeitarbeitslosigkeit führt.

Die Länderunterschiede sowie die unterschiedlichen Anpassungsreaktionen und Einführungsprozesse lenken den Blick auch auf die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Einführung. Es kommt nicht nur auf das „Ob“, sondern ebenso auf das „Wie“ eines Mindestlohnes an. Mindestlöhne können – wie alle anderen gesellschaftlichen Institutionen auch – gut oder schlecht gemacht sein. Das komplexe und zwischen den Ländern stark variierende institutionelle Umfeld von Mindestlöhnen wird von den meisten Mainstream-Ökonomen/innen jedoch kaum zur Kenntnis genommen, da es sich kaum mathematisch genau modellieren lässt und bei der Ableitung klarer Empfehlungen ohnehin nur stört.

Zusammenfassend können wir also Folgendes festhalten:

- Theoretisch lässt sich kein strikter Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung ableiten.
- Offensichtlich bestehen Spielräume für die Festsetzung von Mindestlöhnen, so dass negative Beschäftigungseffekte erst bei Überschreitung eines bestimmten Niveaus

auftreten, während unterhalb dieses Niveaus Mindestlöhne beschäftigungspolitisch neutral sind oder sogar positive Effekte entfalten.

- Die Beschäftigungseffekte hängen auch von den Institutionen und den 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 Handlungsspielräume größer als in einer wenig innovativen Umgebung.
- Damit Unternehmen zeitlichen Spielraum für Verbesserungen der Arbeitsorganisation, Weiterbildung und technologische Innovationen haben, muss die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohnes frühzeitig angekündigt werden.
- Da diese Spielräume nicht genau bestimmt werden können, ergeben sich praktische Probleme bei der Auslotung der optimalen Höhe eines Mindestlohns.
- Mögliche negative Wirkungen wie eine hohe Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter treten nicht zwangsläufig ein, sondern können durch eine gute Qualifizierungspolitik aktiv verhindert werden.
- Die Wirkungen von Mindestlöhnen lassen sich also nicht aus Modellen mit starren Angebots- und Nachfragekurven ableiten, sondern müssen empirisch untersucht werden. Die Empirie muss dabei die ganze Bandbreite der Wirkungen auf betrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Ebene sowie die Möglichkeiten zur Gestaltung der Wirkungen in den Blick nehmen.

3 Die neue empirische Mindestlohnforschung

„Vielleicht suchen die Forscher nach der Nadel im Heuhaufen.“ (Kennan 1995: 1955)²

Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich die Zahl der empirischen Untersuchungen zu den Folgewirkungen von Mindestlöhnen drastisch gesteigert. Der Grund liegt auf der Hand. In den meisten OECD-Ländern sind die Einkommen ungleicher geworden und das Interesse an den Auswirkungen staatlicher Eingriffe in die Lohnverteilung ist gestiegen. Im Folgenden geben wir zunächst einen Überblick zu neueren empirischen Untersuchungen in den USA und Großbritannien mit Kontrollgruppen (3.1) und zu Metastudien über die englischsprachige Literatur seit Beginn der 1990er Jahre (3.2). Anschließend stehen die Ergebnisse der deutschen Evaluationen von Branchenmindestlöhnen im Mittelpunkt (3.3). In Abschnitt 3.4 nehmen wir die Modellrechnungen zu den negativen Beschäftigungswirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland kritisch unter die Lupe. Die wichtigsten Erkenntnisse werden abschließend zusammengefasst (3.5).

3.1 Neuere Untersuchungen mit Kontrollgruppen in den USA und Großbritannien

Bis Anfang der 1990er Jahre wurden in den USA vor allem die Auswirkungen der Erhöhung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung von Teenagern untersucht. Diese früheren Studien kamen zu dem Schluss, dass ein Anstieg des Mindestlohns um 10 % die Beschäftigung um 1 bis 3 % verringerte (Brown 1999). In der Folge wurden methodisch neue Wege gegangen. Zuvor hatte man vor allem Zeitreihen in US-Staaten mit unterschiedlichem Mindestlohn verglichen. Da die wirtschaftliche Entwicklung in zum Teil weit auseinander liegenden Staaten jedoch durch viele andere Faktoren bestimmt wird, konnten die Wirkungen von Mindestlöhnen nicht zuverlässig isoliert werden.

Mittlerweile zählt der Differenz-von-Differenzen-Ansatz zum selbstverständlichen Instrument von empirischen Mindestlohn-Untersuchungen. Dabei werden jeweils eine Behandlungs- (Treatment-) und eine Kontrollgruppe unterschieden und die Veränderung der Beschäftigung in beiden Gruppen nach einer exogenen Politikintervention in der Behandlungsgruppe miteinander verglichen. Sofern die Kontrollgruppe nicht von der Intervention betroffen ist, kann man die Differenz auf die Wirkungen der Intervention zurückführen. Wenn jedoch die Kontrollgruppe auch von der Intervention betroffen ist, sinkt ihre Zuverlässigkeit als unabhängiger Maßstab. Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz bietet nach Auffassung von Card/Krueger (1995) große Vorteile, da er nicht auf theoretischen Modellen basiert, aber die Möglichkeit eröffnet, diese Modelle zu testen.

² Das Originalzitat lautet: Perhaps researchers are „looking for a needle in a haystack“.

Dieser quasi-experimentelle Ansatz, der in den Naturwissenschaften üblich ist, ist in den Gesellschaftswissenschaften jedoch nicht ohne Tücken. Sowohl die Behandlungs- als auch die Kontrollgruppe unterliegen im Untersuchungszeitraum auch anderen Einflussgrößen, so dass man nicht mit letzter Sicherheit den Einfluss eines einzelnen Faktors wie des Mindestlohnes identifizieren kann. Die Validität der Kontrollgruppe ist von zentraler Bedeutung, die durch die Beantwortung folgender Fragen geprüft werden kann (Card/Krueger 1995: 23f):

- 1) Sind Treatment- und Kontrollgruppe einigermaßen („reasonable“) vergleichbar?
- 2) Haben sich die beiden Gruppen in der Vergangenheit in gemeinsame Richtung entwickelt?
- 3) Ist die Intervention („treatment“) exogen gewesen und nicht Ergebnis besonderer Merkmale der Treatment-Gruppe?
- 4) Gibt es andere Kontrollgruppen, mit denen man die Treatment-Gruppe besser vergleichen kann?

Zur Beantwortung dieser Fragen lassen sich umfangreiche Tests durchführen. Beispielweise kann man die Entwicklung und Struktur der Beschäftigung in der Behandlungs- und Kontrollgruppe über längere Zeiträume vor der Erhöhung des Mindestlohnes miteinander vergleichen. Wenn die Entwicklung in der Vergangenheit ähnlich verlief, zieht man den Schluss, dass Abweichungen nach Einführung oder Erhöhung des Mindestlohnes auf diese Intervention zurückzuführen sind. Wenn es hingegen Entwicklungsbrüche in einer der beiden Gruppen gibt, ist die Annahme gleicher Trends („common trend assumption“) nicht gerechtfertigt (Möller 2012). Die Reinheit naturwissenschaftlicher Experimente wird man in den Gesellschaftswissenschaften niemals voll erreichen, da auch Messungen mit Kontrollgruppen nicht ohne Annahmen möglich sind. Allerdings kann man den Unsicherheitspielraum eingrenzen, indem man die oben gestellten vier Fragen möglichst genau beantwortet und zusätzliche Kontrollmessungen (Robustheitstests) zur Prüfung der Annahmen durchführt.

Den Grundstein für die neue Mindestlohnforschung mit verbesserten Kontrollgruppen haben Card/Krueger (1994 und 1995) mit ihrer Untersuchung der Beschäftigung in der Fast Food-Branche in den US-Bundesstaaten New Jersey und Pennsylvania nach der deutlichen Erhöhung des Mindestlohnes in New Jersey gelegt.³ Fast Food-Restaurants gelten als der Prototyp von lohnintensiven Branchen mit hohem Preiswettbewerb und leicht austauschbaren Arbeitskräften, die sehr elastisch auf Lohnerhöhungen reagieren. Der Vergleich bezog sich nicht mehr auf weit auseinander liegende Bundesstaaten mit höchst unterschiedlicher Wirtschaftsentwicklung, sondern auf zwei Nachbarstaaten mit ähnlichen Strukturen vor allem in den Grenzregionen. In diese „quasi-experimen-

3 1992 erhöhte New Jersey den Mindestlohn um fast 20 % auf 5,05 \$, während im benachbarten Pennsylvania der Mindestlohn bei 4,25 \$ konstant blieb.

telle“ Untersuchung wurden 331 Fast Food-Restaurants in New Jersey und 79 in Pennsylvania einbezogen. Der Vergleich zeigte, dass die Beschäftigung in New Jersey trotz der Erhöhung des Mindestlohns nicht zurückging, sondern sogar etwas stärker anstieg als in Pennsylvania.⁴

Nun kann man mit Recht fragen, ob die Wirkungen der Anhebung eines relativ niedrigen Mindestlohnes in einem US-amerikanischen Staat auch in anderen US-Staaten mit höheren Mindestlöhnen auftreten. Card/Krueger (1995) haben dies nicht nur selbst in mehreren weiteren Untersuchungen⁵ bestätigen können, sondern ihre Ergebnisse werden auch durch eine neue Welle „quasi-experimenteller“ Forschungen in den USA unterstützt.

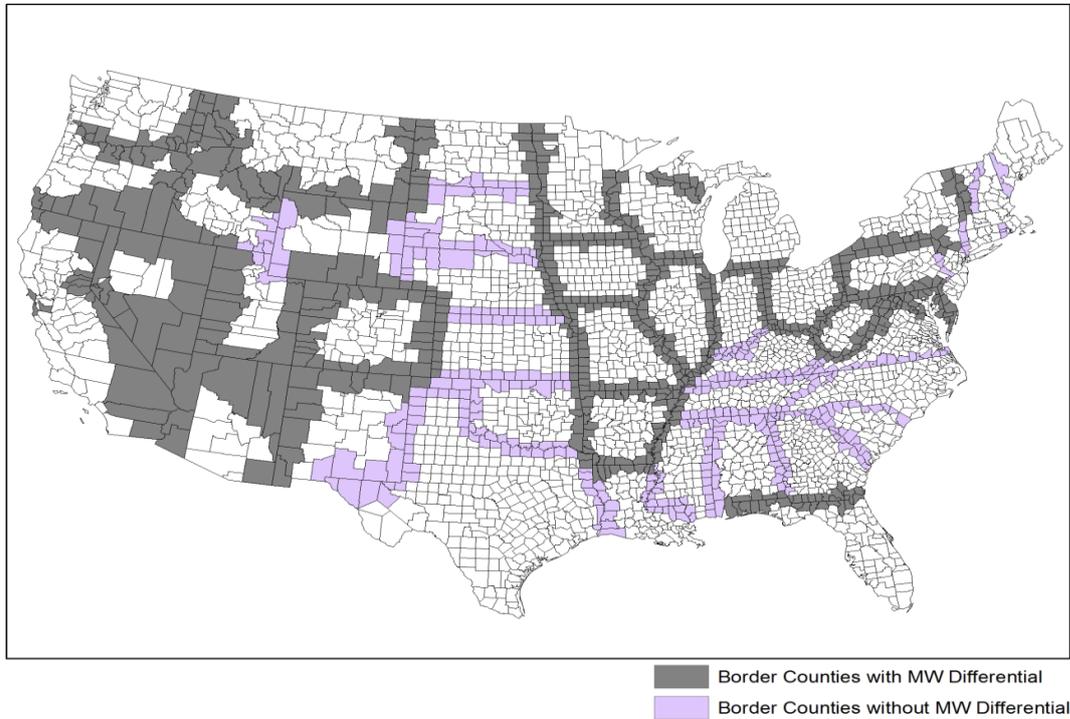
Die wohl umfassendsten Studien stammen aus dem *Institute for Research on Labour and Employment* (IRLE) der University of California in Berkeley. Dube/Lester/Reich (2010) verglichen Beschäftigungs- und Lohndaten in 318 aneinander grenzenden Paaren von Landkreisen (*counties*), die jeweils zu einem anderen Bundesstaat gehören. Sie unterschieden weiter zwischen Paaren, in denen nur der nationale Mindestlohn galt, es also keine Lohnunterschiede gab, und zwischen Vergleichspaaren mit unterschiedlichen Mindestlöhnen, die dann als Behandlungs- und Kontrollgruppen verwendet wurden (Abbildung 1).⁶ Die Unterschiede im Mindestlohn zwischen diesen Vergleichspaaren lagen im Zeitraum von 1990 bis 2006 zwischen 7 und 20 %, wobei die Unterschiede in den letzten Jahren gewachsen sind. Diese *counties* sind oft über Pendlerströme miteinander verbunden und in ihrer Wirtschaftsstruktur homogener als die US-Staaten. Verwendet wurden amtliche Daten des „Quarterly Census of Employment and Wages“, der zuverlässiger als Telefoninterviews ist. Die Studie zeigt, dass höhere Mindestlöhne in einem Vergleichspaar die tatsächlichen Verdienste der Beschäftigten insgesamt sowie in der Gastronomie, aber auch in anderen typischen Niedriglohnbranchen deutlich erhöhen, ohne dass dies die Beschäftigung beeinträchtigt.

4 Diese überraschenden Ergebnisse lösten in der Arbeitsmarktforschung eine heftige Debatte aus. Von der Fast Food-Industrie wurde eine Gegenstudie in Auftrag gegeben. Neumark/Wascher (1995) z.B. kamen mit einem kleineren Sample zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigungseffekte negativ gewesen seien. In einer Pressekampagne wurde die Seriosität der Arbeiten von Card/Krueger in Frage gestellt. Die Autoren reagierten und stellten ihre Daten zur Überprüfung ins Internet (Card/Krueger 2000), während die Stichprobengestaltung von Neumark/Wascher (1995) unklar blieb. Diese wiederum ergänzten ihre Stichprobe zur Rettung ihres Rufes (Neumann/Wascher 2000). Im Endeffekt wichen ihre Ergebnisse nicht wesentlich von denen ab, die Card/Krueger ermittelt hatten (Schmitt 1996).

5 Sie untersuchten etwa die Auswirkungen der Erhöhung des nationalen Mindestlohnes auf die Beschäftigung in Bundesstaaten mit niedrigen und solchen mit höheren Löhnen. In Bundesstaaten mit niedrigen Löhnen war der relative Lohnanstieg größer als in den Hochlohnstaaten. Tatsächlich sind die Löhne im unteren Bereich gestiegen, ohne dass dies die Beschäftigung verringerte.

6 Die amerikanischen Bundesstaaten können für ihren Staat den Mindestlohn über das nationale Mindestniveau anheben. Auch Städte und Gemeinden haben diese Möglichkeit.

Abbildung 1: Angrenzende Landkreise (counties) mit und ohne Unterschiede/n in der Höhe der Mindestlöhne in den USA



Quelle: Dube/Lester/Reich 2010: 949.

Allegretto/Dube/Reich (2011) übertrugen diesen Kontrollgruppenvergleich mit Daten von 1990 bis 2009 auch auf Teenager, für die in der Vergangenheit mit einem groben Staatenvergleich oft negative Beschäftigungseffekte berechnet worden waren. Auch hier zeigten sich durch die Verbesserung der Auswahl der Kontrollgruppen keine negativen Ergebnisse mehr. Mindestlöhne blieben allerdings nicht ohne Auswirkungen auf das Funktionieren des US-amerikanischen Arbeitsmarktes. Sie trugen vor allem dazu bei, dass sich die betriebliche Fluktuation verringert. Unternehmen sparen damit erhebliche Kosten für das Anlernen und Rekrutieren ständig neuer Beschäftigter. Dube/Lester/Reich (2011) argumentieren, dass dadurch die Effizienz des hypermobilen Arbeitsmarktes in den USA verbessert werden kann.

Diese Ergebnisse stehen im Gegensatz zu früheren Arbeiten von Neumark/Wascher (2007), die negative Beschäftigungseffekte feststellten. Dube/Lester/Reich (2010) sehen den Unterschied in der „nicht beobachteten Heterogenität“. Damit ist gemeint, dass bei nationalen Vergleichen der Beschäftigungsentwicklung in einzelnen Staaten ganz andere Faktoren die Beschäftigungsentwicklung bestimmen als die Mindestlöhne. So kann die Entwicklung des Tourismus den Südstaaten und die Krise des verarbeitenden Gewerbes den Staaten im so genannten „rust-belt“ negative Beschäftigungswirkungen bescheren, die nichts mit Mindestlöhnen zu tun haben. Bei benachbarten Vergleichspaaren von *counties* aus unterschiedlichen Staaten, also kleinen räumlichen

Einheiten, sind diese Unterschiede erheblich geringer. In Kontrollrechnungen, in denen Dube/Lester/Reich (2010) und Allegretto/Dube/Reich (2011) ihre Kontrollpaare aufgeben und zu den groben Staaten-Vergleichen der Vergangenheit zurückgekehrt sind, kamen sie hingegen auf negative Beschäftigungswirkungen. Dies zeigt, wie anfällig die empirische Forschung zu Mindestlöhnen für unterschiedliche methodische Spezifikationen ist.

Bislang haben wir nur über Untersuchungen zu den einzelstaatlichen Mindestlöhnen in den USA berichtet, die im Vergleich zu den westeuropäischen Mindestlöhnen auf einem relativ niedrigen Niveau liegen. Viele amerikanische Städte haben aber inzwischen deutlich höhere Mindestlöhne für ihren Geltungsbereich festgelegt.⁷ Diese so genannten „*living wages*“ orientieren sich an den Lebenshaltungskosten, die in den Großstädten deutlich über dem Durchschnittsniveau liegen (Reich 2003: 2005). So wurde der Mindestlohn in San Francisco im Jahr 2004 auf 8,50 \$, 2007 auf 9,14 \$ und 2009 auf 9,79 \$ angehoben. Auftragnehmer der Stadt mussten im Jahr 2009 sogar einen Mindestlohn von 11,54 \$ zahlen.

Dube/Naidu/Reich (2007) untersuchten die Wirkungen der Anhebung der *living wages* in den Jahren 2004 und 2007. Sie bildeten wieder Vergleichspaare in San Francisco und Umgebung, analysierten aber diesmal nicht nur die Wirkungen auf die Beschäftigung im Gastgewerbe, sondern auch auf Arbeitszeit, Krankenversicherung, Preise, Betriebszugehörigkeit und Trinkgelder. Zudem wurden die Touristenbereiche in San Francisco mit der Entwicklung in anderen Stadtteilen verglichen, um eventuelle Sondereffekte aufzuspüren. Die *living wages* erhöhten die Löhne im unteren Bereich deutlich, selbst in den chinesischen Restaurants, die als kritischer Fall galten. Der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 8,50 \$ erhielten, verminderte sich von 50 % auf 5 %. Es wurden weder höhere Raten von Betriebsschließungen noch Beschäftigungsabbau festgestellt. Vor allem in den Fast Food-Restaurants erhöhten sich der Anteil der Vollzeitbeschäftigten und die Betriebszugehörigkeit und die Preise wurden leicht angehoben. Die Qualität der Beschäftigung glich sich der in Bedienungsréaurants an. Es gab keine Anzeichen, dass zum Ausgleich der Lohnerhöhungen die Zahlungen für Krankenversicherung verringert wurden. Diese Ergebnisse sind mittlerweile durch mehrere Folgestudien in San Francisco und in anderen amerikanischen Städten (z.B. Santa Fe) bestätigt worden. Gleichzeitig konnten deutliche Lohnanstiege vor allem bei Frauen und Farbigen, eine Verringerung der Armutsquoten sowie ein Rückgang der Fluktuation festgestellt werden. In der Gastronomie erhöhten sich die Betriebskosten bei einer Erhöhung des Mindestlohnes um 10 % um 1 bis 2 %. Dies führte zu Preissteigerungen von 0,7 %, was jedoch keinen Einfluss auf die Nachfrage hatte (Reich/Jacobs/Bernhardt 2014: 17ff).

Die Hinweise, dass eine Anhebung der unteren Löhne die Geschäftsmodelle von Unternehmen nachhaltig verändern kann, sind noch klarer in der so genannten „Flug-

⁷ Im Jahr 2003 waren es fast 100 US-amerikanische Städte und Gemeinden (Reich 2003: 199).

hafenstudie“ von Reich/Hall/Jacobs (2005) zu erkennen. Nach der Deregulierung der Luftfahrtindustrie im Jahr 1978 hatten alle Fluggesellschaften viele Tätigkeiten zur Verringerung der Löhne ausgelagert, so dass ein großer Niedriglohnsektor entstanden war. Etwa ein Drittel der 30.000 Beschäftigten in 140 Unternehmen am Flughafen verdiente weniger als 10 \$ pro Stunde. Die Flughafenkommission in San Francisco beschloss im Jahr 2001 ein Qualitätsprogramm, das einen Mindestlohn von 10 \$ ohne Sozialleistungen und 11,25 \$ mit Sozialleistungen sowie ein Anrecht auf 40 Stunden Qualifizierung pro Jahr vorsah. 9.700 Beschäftigte erhielten eine Lohnerhöhung, darunter 5.400, die zuvor weniger als 10 \$ pro Stunde bekommen hatten. Die Einstieglöhne für einfache Tätigkeiten wurden um 33 % angehoben. Alle Beschäftigten waren nun krankenversichert. Die Löhne von weiteren 2.550 Beschäftigten, die nicht direkt unter das Programm fielen, aber am Flughafen tätig waren, wurden ebenfalls erhöht. Die direkten Kosten des Programms lagen bei 42,7 Millionen \$ pro Jahr. Diese Kosten wurden teilweise wieder direkt eingespielt durch die Verringerung der Fluktuation. Diese fiel um 30 % im Durchschnitt aller Unternehmen und um 60 % in den Unternehmen, die die Löhne um mehr als 10 % erhöht hatten. Der größte Rückgang der Fluktuation von 94,7 % im April 2000 auf 18,7 % im September 2001 war beim Personal der Sicherheitskontrollen zu verzeichnen. Allein hierdurch wurden 6,6 Millionen \$ pro Jahr eingespart. Die Unternehmen berichteten weiterhin, dass die Qualität der Arbeit gestiegen sei und sich Fehlzeiten sowie Beschwerdeeingaben (*grievances*) der Beschäftigten und Disziplinarmaßnahmen gegenüber Beschäftigten verringert hätten.

Der Grundgedanke, dass Mindestlöhne innerhalb einer gewissen Bandbreite der Beschäftigung nicht schaden, aber niemand vorab die genaue Höhe bestimmen kann, ab der sie negativ wirken, hat auch die britische Mindestlohnpolitik geprägt. Die dortige Low Pay Commission sah die Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen als eine „Reise in unbekannte Gewässer“. Daraus leitete sie die Notwendigkeit der begleitenden Evaluation ab (Low Pay Commission 1998: 29). Die britische Forschung thematisierte zunächst die Frage nach der Einhaltung des Mindestlohnes (*compliance*), da Mindestlöhne nur Wirkungen entfalten können, wenn sie auch gezahlt werden. Die offiziellen Daten zeigten eine hohe Wirkung der Mindestlöhne auf die tatsächliche Bezahlung, wenngleich es in Randzonen durchaus Durchsetzungsprobleme gibt (z.B. Mori 2012).

Bei der Untersuchung der Beschäftigungseffekte wurden in Großbritannien drei unterschiedliche Ansätze der Differenz-von-Differenzen-Methode verfolgt. Erstens wurde die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, von Beschäftigten, deren Löhne infolge der Mindestlöhne erhöht wurden, mit Beschäftigten, deren Löhne über den Mindestlöhnen lagen, verglichen. Zweitens wurde die Beschäftigungsentwicklung zwischen Regionen verglichen. In typischen Niedriglohnregionen mussten die Löhne deutlich stärker erhöht werden als in Hochlohnregionen, die als Kontrollgruppe dienen. Schließlich wurden Unternehmen in der gesamten Wirtschaft und in einzelnen Branchen miteinander verglichen. Zur Behandlungsgruppe zählten Unternehmen, die ihre Löhne deutlich erhöhen mussten, und zur Kontrollgruppe Unternehmen, deren Löhne

bereits über dem Mindestlohn lagen. Die zahlreichen empirischen Studien können hier nicht im Einzelnen dargestellt werden.⁸ Beim Vergleich der Beschäftigtenzahl konnten keine negativen Beschäftigungseffekte diagnostiziert werden, aber eine geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Arbeitszeit in der Behandlungsgruppe reduziert wird (Stewart/Swaffield 2002). Der regionale Vergleich zeigte ebenfalls keine Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung zwischen den Regionen, die stärker oder schwächer von Anhebungen des Mindestlohnes betroffen waren (Stewart 2002). Beim Unternehmensvergleich wurde ein Rückgang der Profite in der Behandlungsgruppe festgestellt (Draca et al. 2006). In der sensiblen Pflegebranche variierten die Ergebnisse. Eine Studie konstatierte keine negativen Beschäftigungseffekte, aber eine geringe Abnahme der Zahl der Arbeitsstunden (Machin/Wilson 2004); eine andere hingegen sah geringe negative Beschäftigungseffekte (Dickens/Manning 2004).

3.2 Meta-Studien und Reviews zur Mindestlohnforschung

Keine einzelne Studie wird in der Lage sein, die Wirkungen von Mindestlöhnen exakt zu ermitteln. Die Ergebnisse werden immer durch methodische Entscheidungen und den besonderen Kontext beeinflusst sein (Schmitt 2013). Durch Meta-Studien lassen sich die Ergebnisse unterschiedlicher Studien „poolen“. Man kann damit ein schärferes Bild zeichnen, als es mittels einzelner Untersuchungen möglich ist. In rein deskriptiven Überblicksstudien wird diese Selektivität („publication bias“) reproduziert. Durch Metaregression kann man hingegen diesen Selektionseffekt mit aufwändigen statistischen Methoden korrigieren. Dabei wird davon ausgegangen, dass durch die spezifische Stichprobenauswahl und Messfehler die Untersuchungsergebnisse um den „wahren“ Wert gleichverteilt sein müssen. Eventuelle Schiefverteilungen werden dann korrigiert.

Die OECD (1998: 47ff) stellte in einer ersten umfassenden, aber noch deskriptiven Literaturübersicht über die neuere Mindestlohnforschung fest, dass Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung von Erwachsenen nicht aufgetreten sind. Bei Teenagern seien hingegen leicht negative Effekte erkennbar gewesen. Die hohen Unterschiede in der Beschäftigung Jugendlicher zwischen den OECD-Ländern wie etwa die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich können allerdings nicht durch Unterschiede beim Mindestlohn erklärt werden.

Neumark/Wascher (2007) stellen hingegen in ihrem deskriptiven Überblick überwiegend negative Beschäftigungseffekte fest, die allerdings gering sind. Die Schwäche dieses Überblicks besteht in einer einseitigen Literatúrauswahl, die neuere Forschungsarbeiten zum Teil ignoriert. Von den 19 Studien, die diese Autoren als besonders glaubwürdig einstufen, stammen fünf von ihnen selbst (Schmitt 2013: 6). Detzer (2010) zeigt zudem am Beispiel von zwei Studien, wie Neumark/Wascher (2007) neutrale in negative Effekte umdeuten, was Zweifel an der Neutralität ihrer Berichterstattung stärkt.

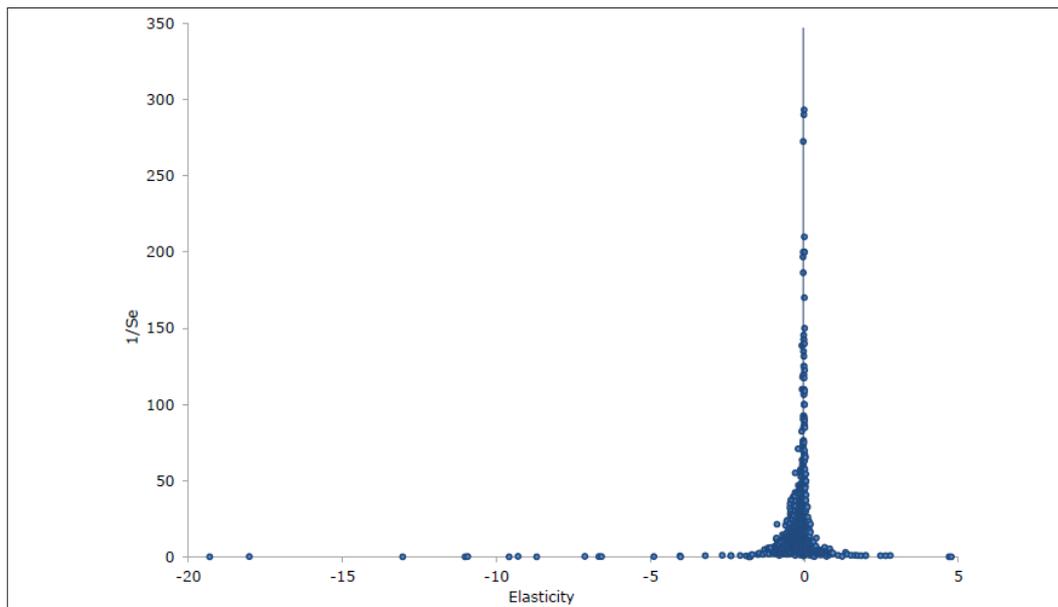
⁸ Einen guten Überblick gibt Metcalf 2008.

Zudem können inzwischen viele ältere Studien, die negative Beschäftigungseffekte diagnostizierten, durch die neuen verfeinerten Kontrollgruppenansätze als widerlegt gelten. Gleichwohl wird die Studie von Neumark und Wascher (2007) in Deutschland ohne Berücksichtigung anderer Studien häufig als Beleg für die Schädlichkeit von Mindestlöhnen herangezogen (z.B. Franz 2007 und Sachverständigenrat 2013).

Doucouliafos/Stanley (2009) zeigen in ihrem deskriptiven Überblick neuerer Studien zunächst, dass die empirischen Mindestlohnstudien einen leicht negativen Beschäftigungseffekt feststellen, der sich um den Nullwert konzentriert (Abbildung 2). Dieser Effekt sei mit einer Elastizität der Beschäftigung von -0,01 % aber so gering, dass sich daraus keine sinnvollen politischen Schlussfolgerungen ableiten ließen. Denn bei einer so geringen Elastizität geht die Beschäftigung selbst bei einer Verdoppelung des Mindestlohnes nur um 1 % zurück und bei den normalen Erhöhungen von Mindestlöhnen nur um Bruchteile eines Prozents. Mit der Korrektur der Selektivität durch Metaregressionen von 64 US-amerikanischen Studien, die zwischen 1972 und 2007 durchgeführt wurden, verschwindet der leicht negative Effekt aber völlig und wird sogar leicht positiv. Außerdem zeigt sich, dass im Zeitablauf die Beschäftigungswirkungen positiver werden, was Doucouliagos/Stanley (2009) auf nicht näher erklärten wirtschaftlichen Wandel zurückführen. Die Autoren fassen ihre Ergebnisse wie folgt zusammen:

“The minimum wage effects literature is contaminated by publication selection bias, which we estimate to be slightly larger than the average reported minimum wage effect. Once this publication selection is corrected, little or no evidence of a negative association between minimum wages and employment remains.” (Doucouliagos/Stanley 2009: 406)

Abbildung 2: Beschäftigungselastizitäten von Mindestlöhnen (n = 1.492)



Quelle: Schmitt 2013 auf Basis von Doucouliagos/Stanley 2009: 409.

Dolton et al. (2012) ziehen eine Bilanz für den gesamten Zeitraum seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Großbritannien im Jahr 1999. Sie stellen fest, dass der durchschnittliche Beschäftigungseffekt weitgehend neutral ist, und fügen hinzu:

„there are small but significant positive employment estimates from 2003 onward, when the average bite of the NMW was at its highest since its introduction“.

Der wohl umfangreichste Literaturüberblick wurde von Belman/Wolfson (2014) erarbeitet. Sie haben die Ergebnisse von 200 englischsprachigen Studien, die seit 2000 erschienen sind, umfassend analysiert und eine Meta-Analyse⁹ der Datensätze von 23 dieser Studien durchgeführt. Die Autoren kommen zu folgendem Ergebnis:

„overall elasticities for the United States are both statistically insignificant and very close to zero, even when restricting the focus to teenagers and young adults“ (Belman/Wolfson 2014: 402).

3.3 Die Evaluation der deutschen Branchenmindestlöhne 2011

Im Jahr 2011 sind die Wirkungen der gesetzlichen Mindestlöhne in acht deutschen Branchen im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums evaluiert worden. Hieran waren sechs deutsche Forschungsinstitute beteiligt – neben dem IAQ u.a. auch das Rheinisch-Westfälische Wirtschaftsinstitut (RWI), das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) aus Tübingen.

Da in einigen Branchen die Mindestlöhne gerade erst eingeführt worden waren (Abfallwirtschaft, Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft sowie Pflege), konnten nur teilweise kausale Wirkungsanalysen mit Kontrollgruppen durchgeführt werden (Möller 2012: 193). Nur in vier Branchen (Bauhauptgewerbe, Gebäudereinigung, Maler- und Lackierer- sowie Dachdeckerhandwerk) konnten hierfür Mikrodaten zu Unternehmen und Beschäftigten genutzt werden. Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz konnte in sieben der acht Branchen zur Anwendung kommen.¹⁰ Dabei wurden zumeist mehrere Kontrollgruppen aus der Branche selbst und aus anderen Branchen mit vergleichbarer Entwicklung und Struktur verwendet.

Die methodischen Probleme dieser Berechnungen sind nicht zu übersehen. So ist nicht sicher, dass die Kontrollgruppen der Treatment-Gruppe, die von den Mindestlöhnen betroffen war, wirklich sehr ähnlich sind und die Annahme gleicher Entwicklung („common trend assumption“) zutrifft. Bei den Kontrollgruppen aus anderen Branchen können unbeobachtete Sondereffekte wie etwa eine besondere Branchenkonjunktur die Ergebnisse verzerren. Bei den Kontrollgruppen aus derselben Branche kann der Mindestlohn auch die Entwicklung der Kontrollgruppe beeinflusst haben. Bei zeitlichen

9 Eine Meta-Analyse ist eine Zusammenfassung von Primär-Untersuchungen zu Metadaten, die mit quantitativen statistischen Mitteln arbeitet.

10 In der Evaluation der Pflegebranche wurde allerdings vorrangig ein Paneldatensatz genutzt (Harsch/Verbeek 2012; Möller 2012).

Vergleichen (vor und nach Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns) ist zu berücksichtigen, dass durch die Erwartung des Mindestlohns schon vorher Wirkungen aufgetreten sein können. Bei Vergleichen von direkt Betroffenen und nicht direkt Betroffenen, also von Beschäftigten, deren Löhne zuvor unterhalb des Mindestlohnes lagen, und Beschäftigten, deren Löhne über dem Mindestlohn lagen, ist die Kontrollgruppe möglicherweise auch beeinflusst. So ist bekannt, dass Unternehmen bei Erhöhungen der Mindestlöhne häufig auch die Löhne in den darüber liegenden Lohngruppen anheben, um die alten Lohnabstände zwischen Beschäftigten unterschiedlicher Qualifikation wieder herzustellen. Wenn der Mindestlohn zudem der unterste Lohn in einem Tarifgitter ist, wie dies bei den deutschen Mindestlöhnen auf der Branchenebene meist der Fall ist, können die Anhebungen auch institutionalisiert sein. Damit ist gemeint, dass im Rahmen von Tarifverhandlungen sowohl der Mindestlohn als auch die darüber liegenden Lohngruppen erhöht werden. Angesichts dieser Probleme war es richtig, dass alle Institute die Beschäftigungseffekte mit mehreren Kontrollgruppen geschätzt haben. Wenn die unterschiedlichen Schätzungen dann in eine Richtung weisen, kann das Gesamtergebnis durch diesen „Schwarmeffect“ als robust gelten.

Die Evaluationen sind übereinstimmend zu dem Ergebnis gekommen, dass keine negativen Beschäftigungswirkungen der Mindestlohnregelungen festgestellt werden konnten (Bosch/Weinkopf 2012; ähnlich auch Möller 2012). In Tabelle 1 haben wir zentrale Aussagen aus den Evaluationsberichten bzw. weiteren einschlägigen Veröffentlichungen der jeweiligen Autor/innen zusammengestellt.

Tabelle 1: Ergebnisse der Evaluationen der deutschen Branchenmindestlöhne zu Beschäftigungseffekten

Abfallwirtschaft	„Die Resultate der Wirkungsanalyse (...) deuten darauf hin, dass die Einführung des Mindestlohns innerhalb der bisherigen Geltungsdauer auf die Beschäftigung keine messbaren Effekte entfaltet hat.“ (Gürtzgen et al. 2012: 303)
Bauhauptgewerbe	„Die Einführung des Mindestlohns lässt in der Kausalanalyse keine messbaren Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau erkennen.“ (Apel et al. 2012: 274)
Dachdecker	„Zudem lassen sich trotz einiger negativer Beschäftigungsergebnisse für die von einem bindenden Mindestlohn betroffenen Beschäftigten keine Veränderung der Gesamtbeschäftigung feststellen.“ (Aretz et al. 2012: 233)
Elektrohandwerk	„Die komplexen Kontrollgruppenrechnungen lassen keine negativen Beschäftigungseffekte auf individueller oder auf betrieblicher Ebene erkennen.“ (Boockmann et al. 2011: 246)
Gebäudereinigung	„Die mikroökonomischen Schätzungen zu den Beschäftigungswirkungen zeigen in der Summe keine negativen Effekte und deuten darauf hin, dass die Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) vor allem zu Verschiebungen von geringfügiger hin zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geführt hat.“ (Bosch et al. 2012: 209)
Maler/Lackierer	„Signifikant positive oder negative Beschäftigungseffekte werden nicht gefunden.“ (Boockmann et al. 2012: 331)
Pflege	„Daher können für Ostdeutschland Lohneffekte gefunden werden, während keine Auswirkungen auf die Beschäftigung identifiziert werden können.“ (Harsch/Verbeek 2012: 355)

Quelle: Bosch/Weinkopf 2012 (aktualisierte Fassung).

Die Studie zu den Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft konnte mangels ausreichend differenzierter Daten zwar keine kausalen Zusammenhänge untersuchen, aber auf der Basis einer eigenen Betriebsbefragung immerhin ein Ansteigen der Beschäftigung in den Betrieben nach Einführung des Mindestlohns nachweisen (Mesaros/Weinkopf 2012: 300).

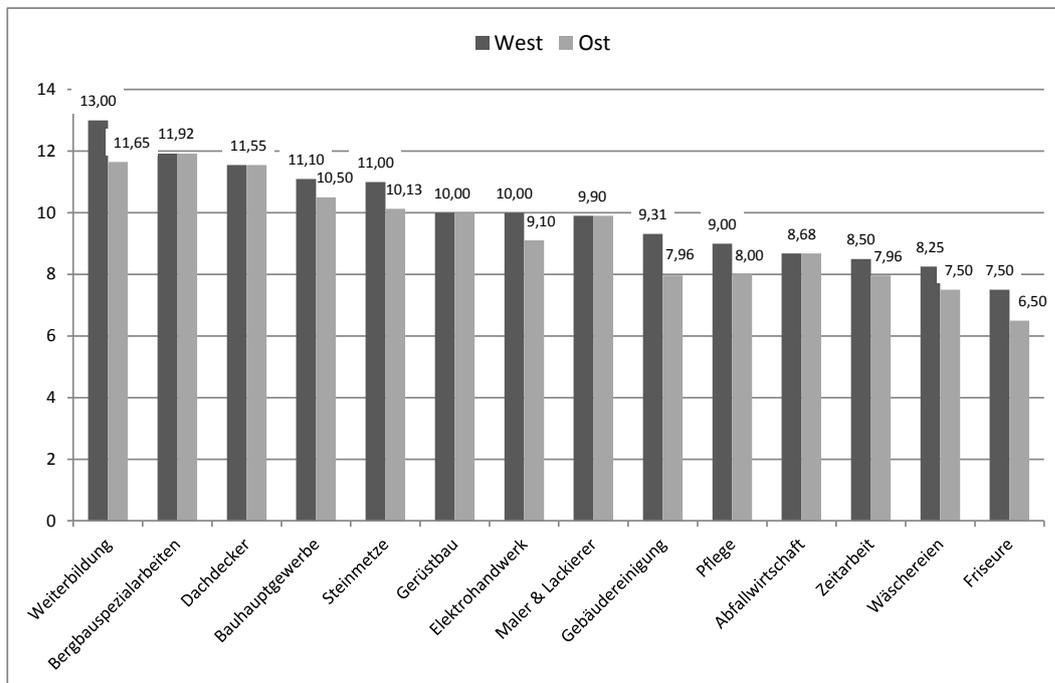
Das Institut der deutschen Wirtschaft verbreitete in den Medien unter der Überschrift „Beschäftigungsrisiken höher als behauptet“ (Schuster 2013) die Botschaft, dass fast die Hälfte der Messungen in den deutschen Evaluationen negativ gewesen sei. Zu diesem überraschenden Ergebnis, das nicht die Erkenntnisse der Autoren/innen der anspruchsvollen Evaluationsberichte wiedergibt, konnte es nur kommen, indem nicht signifikante Ergebnisse, qualitative Einzelaussagen aus Interviews mit Unternehmen sowie negative Wirkungen in Teilen der Branchen, die aber an anderer Stelle ausgeglichen wurden, mitgezählt wurden, was methodisch nicht zulässig ist.

Zutreffend ist allerdings die Einschätzung von Arni et al. (2014: 10), dass sich aus den Ergebnissen der Evaluationen der Branchenmindestlöhne in Deutschland nicht automatisch schließen lässt, welche Beschäftigungswirkungen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns haben wird. Allerdings sollte man die Ergebnisse mit solchen Relativierungen auch nicht kleinreden – vor allem, wenn jedes auch noch so geringe Anzeichen negativer Wirkungen bereitwillig für die ganze Wahrheit genommen wird. Denn die branchenbezogenen Mindestlöhne nach dem AEntG in Westdeutschland liegen aktuell mit nur einer Ausnahme (Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, wo erst ab Oktober 2014 8,50 € gelten) bereits meist deutlich über dem für Anfang 2015 vorgesehenen Niveau des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € (zwischen 8,50 € für die Leiharbeit und 13,95 € für Fachwerker im Bauhauptgewerbe). In Ostdeutschland gelten derzeit noch in vier Branchen Mindestlöhne von unter 8,50 € (Pflege, Gebäudereinigung, Zeitarbeit und Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft). Dem stehen auf der anderen Seite jedoch auch sechs Branchen gegenüber, in denen schon heute Mindestlöhne von zwischen 9,90 € (Maler- und Lackierhandwerk) und 11,65 € (Weiterbildung) gelten (vgl. Abbildung 3).¹¹ Diese Mindestlöhne liegen teilweise sogar über dem Median-Stundenlohn von Vollzeitbeschäftigten in Ostdeutschland.¹²

11 Noch deutlich höher ist der bundesweit einheitliche Mindestlohn von 13,24 € für qualifizierte Arbeitskräfte im allerdings sehr kleinen Bereich der Bergbauspezialarbeiten.

12 Im Bereich des Friseurhandwerkes, in dem seit 1. November 2013 Mindestlöhne nach dem Tarifvertragsgesetz gelten, liegen die Mindestlöhne aktuell noch deutlich unter den 8,50 €, steigen aber ab August 2014 auf 8,00 € in West- bzw. 7,50 € in Ostdeutschland und erreichen in beiden Landesteilen bereits ab August 2015 die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 €.

Abbildung 3: Höhe der branchenbezogenen Mindestlöhne in West- und Ostdeutschland, in € pro Stunde, Stand: Mai 2014*



* Dargestellt sind hier nur die unteren Mindestlöhne. Einen zweiten höheren Mindestlohn gibt es bundesweit für Bergbauspezialarbeiten (13,24 €) und in der Gebäudereinigung (12,33 € in West- und 10,31 € in Ostdeutschland) sowie darüber hinaus in Westdeutschland im Bauhauptgewerbe (13,95 €) und im Maler- und Lackiererhandwerk (12,15 €). Die Mindestlohnregelungen für das Maler- und Lackiererhandwerk sind Ende April 2014 ausgelaufen.¹³

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach BMAS 2014 (Stand: 1. April).

Die Ergebnisse der Evaluationen der branchenspezifischen Mindestlöhne, der immerhin sorgfältigsten empirischen Untersuchungen von Mindestlöhnen in Deutschland, haben verdeutlicht, dass es beachtliche politische Handlungsspielräume gibt, Schief lagen in der Lohnverteilung zu korrigieren, ohne dass die Beschäftigung darunter leidet. Darüber hinaus ist zu konstatieren:

- Beschäftigungsneutralität von Mindestlöhnen kann mit einem Strukturwandel verbunden sein, da Mindestlöhne Geschäftsmodelle, die auf Lohnunterbietung basieren, erschweren. Wenn die Unternehmen mit solchen Geschäftsmodellen nicht ihre Strategien ändern, müssen sie schließen oder Arbeitskräfte entlassen. Die Aufträge und die Beschäftigung wandern dann in effizientere Unternehmen. Dies wurde bei-

¹³ Nach aktuellen Meldungen sollen neue Mindestlohnregelungen für das Maler- und Lackiererhandwerk voraussichtlich ab 1. Juli 2014 in Kraft treten. Danach soll die bisherige bundesweit einheitliche Mindestlohnhöhe für Ungelernte von 9,90 € pro Stunde noch bis Ende April 2015 gelten. Anschließend sind Erhöhungen auf 10 € bzw. (ab 1. Mai 2016) auf 10,10 € pro Stunde geplant. Darüber hinaus soll auch für Ostdeutschland wieder eine zweite höhere Mindestlohnstufe eingeführt werden (zunächst 10,50 €, ab 1. Mai 2015 10,90 € und ab 1. Mai 2016 11,30 €). In Westdeutschland soll die zweite Mindestlohnstufe von 12,50 € über 12,80 € ab Mai 2015 auf 13,10 € ab Mai 2016 steigen. Für Berlin sind im Vergleich zu Westdeutschland jeweils um 0,20 € geringere Mindestlöhne für gelernte Arbeitskräfte vorgesehen.

spielsweise im Dachdecker-Handwerk festgestellt. Zur richtigen Einschätzung der Beschäftigungswirkungen muss man daher immer die Gesamtbilanz im Auge haben.

- Mindestlöhne können die Preissetzungsmacht großer Auftraggeber, die in vielen Branchen die Löhne in den ausgelagerten Bereichen bestimmen, begrenzen. Diese Preissetzungsmacht ist mit dem Aufbau langer Zulieferketten und der wachsenden Auslagerung von Tätigkeiten aus reinen Kostengründen wahrscheinlich eine der wichtigsten Formen von Monopsonie auf dem Arbeitsmarkt, wobei die Auftraggeber den Lohn- druck geschickt verbergen können, da sie formal ja nicht der Arbeitgeber sind.
- Die Unternehmen schließen ihren Frieden mit einem Mindestlohn, wenn sie sicher sein können, dass auch ihre Konkurrenz den gleichen Lohn zahlen muss. Gerade bei den deutschen Branchenmindestlöhnen, die ja tariflich vereinbart wurden, haben sich die Unternehmer für effiziente Kontrollen des Mindestlohnes ausgesprochen.
- Mindestlöhne sind eine wichtige Voraussetzung für die Gewinnung und den Verbleib von Arbeitskräften in einer Branche. Die Begrenzung der Lohnspirale nach unten verbessert die Reputation auf dem Arbeitsmarkt. Das ist gleichermaßen wichtig für Branchen mit eher einfachen, aber sehr belastenden Tätigkeiten wie etwa die Gebäudereinigung und auch für Fachkräftebranchen wie die Dachdeckerhandwerk oder das Bauhauptgewerbe. Hier kann ein zweiter Mindestlohn für Fachkräfte unter Umständen dazu beitragen, einen Fachkräftemangel zu verhindern.

In Ostdeutschland ist der jeweilige Mindestlohn häufig zur „going rate“ auch für Beschäftigte mit einer beruflichen Qualifikation geworden, was zur Folge hat, dass hier Fachkräfte inzwischen oftmals kaum noch besser entlohnt werden als An- und Ungelernte. In Westdeutschland sind die Lohngruppen oberhalb der Mindestlöhne aufgrund der höheren Tarifbindung hingegen noch weitgehend Maßstab für die Entlohnung der Fachkräfte, so dass eine Stauchung der Löhne weitgehend verhindert werden konnte.

3.4 Modellrechnungen zu den Beschäftigungswirkungen eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland

Obwohl die neuere internationale und auch die deutsche empirische Forschung zu Mindestlöhnen überwiegend keine negativen Beschäftigungseffekte gefunden hat, kommen aus der deutschen Volkswirtschaft in regelmäßigen Abständen Warnungen vor teilweise dramatischen Beschäftigungsverlusten bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. So schrieben z.B. die Präsidenten und Direktoren der großen Wirtschaftsforschungsinstitute in einem gemeinsamen Aufruf vom 12. März 2008 (Blum et al. 2008):

„So oder so – der Mindestlohn führt zu erheblichen Beschäftigungsverlusten. Diese Beschäftigungsverluste sind im Westen unseres Landes erheblich. Im Osten werden sie erschütternde Ausmaße annehmen.“

Die kommende Finanzkrise wurde hingegen nicht vorausgesehen. Diese Warnungen basieren auf Modellrechnungen, die nicht selten sogar als „empirische Forschung“ ausgegeben werden. So schreiben Bachmann et al. (2008: 15) unter Vernachlässigung der reichhaltigen empirischen Forschung:

„Die traditionelle empirische Vorgehensweise zur Ermittlung kausaler Effekte einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – wie der Setzung von Lohnunterschieden – besteht darin, mittels Nachfragegleichungen die technisch-organisatorischen Produktionsbeziehungen zwischen Einsatzmengen der entsprechenden Produktionsfaktoren zu schätzen.“

Alle in die Zukunft gerichteten Schätzungen und Prognosen, wie methodisch anspruchsvoll sie auch sein mögen, bleiben jedoch Modellrechnungen und sind nicht der harte empirische Test unterschiedlicher aus der Theorie abgeleiteter Hypothesen, der diese Hypothesen auch falsifizieren kann. Vor allem aber können die Ergebnisse solcher Schätzungen immer von den Autor/innen durch die Auswahl ihrer Annahmen gestaltet werden. Tatsächlich handelt es sich hierbei überwiegend um Simulationsrechnungen. Das bestätigen Arni et al. (2014: 12), die selbstkritisch zu ihren eigenen Rechnungen anmerken:

„Dabei ist zu beachten, dass diesen Mikrosimulationen ein kompetitives Arbeitsmarktmodell (also kein Monopsonmodell) zugrunde liegt, so dass eine Lohnerhöhung *immer zu negativen Beschäftigungseffekten* führen muss. *Eine Beschäftigungszunahme ist modelltheoretisch nicht möglich.*“¹⁴

An anderer Stelle ergänzen Arni et al. (2014: 17):

„Die Ergebnisse von Mikrosimulationsstudien dürfen nicht überbewertet werden. Zum einen können Beschäftigungseffekte durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auch positiv sein, wie ausländische Erfahrungen zeigen – das ist jedoch bei den vorliegenden Mikrosimulationen modelltheoretisch ausgeschlossen. (...) Mikrosimulationen können nie vollständige Gewissheit über die Wirkungen einer Arbeitsmarktreform wie die Einführung eines Mindestlohns erzeugen. Viele Anpassungskanäle bleiben notwendigerweise außerhalb des Modells.“

Ragnitz/Thum (2007) legen ihrer Berechnung eine negative Elastizität von -0,75 zugrunde. Dies bedeutet, dass eine Lohnerhöhung um 10 % zu einer Verringerung der Beschäftigung von 7,5 % führt. Unter dieser Annahme wurde für einen Mindestlohn in Höhe von 7,50 € ein Verlust von 1,1 Millionen Arbeitsplätzen berechnet. Bachmann et al. (2008) kommen in ihrer Modellrechnung, die sich ebenfalls auf einen Mindestlohn von 7,50 € bezieht, sogar auf einen Verlust von 1,22 Millionen Arbeitsplätzen. Zwei Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) rechnen dem-

14 Die Kursivsetzung haben wir vorgenommen.

gegenüber mit deutlich geringeren negativen Beschäftigungseffekten von 141.000 bzw. 291.000 Personen (Müller 2009; Müller/Steiner 2008).

Nach der Berechnung von Arni et al. (2014: 14) gehen mit Einführung des geplanten Mindestlohnes von 8,50 € 570.000 Arbeitsplätzen verloren, was einem Rückgang der Beschäftigung um 1,6 % entspräche. Unterstellt wurden hierbei nach Qualifikation der Beschäftigten unterschiedliche Elastizitäten: -0,56 für hoch Qualifizierte, -0,37 für Beschäftigte mit mittlerer Qualifikation und -1,05 für gering Qualifizierte (Arni et al. 2014: 12). Dies bedeutet, dass eine Lohnerhöhung um 10 % bei hoch qualifizierten Beschäftigten zu einem Rückgang der Beschäftigung um 5,6 % führt, während der Beschäftigungsrückgang bei gering Qualifizierten fast doppelt so hoch ausfiele. Die kurzfristigen fiskalischen Effekte in Folge der Mindestlohneinführung werden auf gut 5 Mrd. € beziffert – davon höhere Einnahmen bei der Einkommensteuer (1,8 Mrd. €), zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge (3 Mrd. €) sowie vergleichsweise geringe Einsparungen bei Transferleistungen (0,4 Mrd. €) (Arni et al. 2014: 14f). Hierzu merken die Autoren an, dass „die fiskalische Analyse lediglich einen Teil der mittel- und langfristigen Effekte“ umfasst, „so dass aus den errechneten kurzfristigen fiskalischen Einsparungen keinesfalls der Schluss gezogen werden kann, der Mindestlohn sei ein Sparpaket für die Staatsfinanzen“ (Arni et al. 2014: 17).

Knabe et al. (2014: 32f) haben ebenfalls eine Simulationsrechnung zu den Beschäftigungswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € durchgeführt. Im Unterschied zu Arni et al. (2014) bezieht sich dieses Modell nicht nur auf das Standardszenario eines neoklassischen Arbeitsmarktes, sondern auch auf ein zweites Szenario mit monopsonistischen Strukturen im Niedriglohnsektor. Als Arbeitsnachfrageelastizität im neoklassischen Modell wird in Anlehnung an Ragnitz/Thum (2007) -0,75 verwendet; im Monopsonmodell wird unterstellt, dass Lohnerhöhungen von bis zu 20 % keine negativen Effekte haben. Die Ergebnisse sind in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Relative Beschäftigungsverluste eines Mindestlohnes in Abhängigkeit vom Ausgangslohn*

Ausgangslohn pro Stunde	Standardmodell	Monopsonmodell
	Beschäftigungsrückgang in Prozent	
5,00 €	32,8	23,0
5,50 €	27,9	17,3
6,00 €	23,0	11,7
6,50 €	18,2	6,2
7,00 €	13,6	0,9
7,50 €	9,0	-4,4
8,00 €	4,4	-4,2

* Legende: Die Beschäftigungsverluste beziehen sich auf alle Beschäftigten, die den jeweiligen Stundenlohn beziehen. Im Standardmodell gehen nach dieser Lesart 32,8 % aller Arbeitsplätze der Beschäftigten mit einem Stundenlohn von 5 € verloren.

Quelle: Knabe et al. 2014: 34.

Die absoluten Beschäftigungsverluste werden für beide berechneten Modelle differenziert nach West- und Ostdeutschland und nach Beschäftigungsformen ausgewiesen. Im Standardmodell geht die Beschäftigung demnach insgesamt um 2,6 % zurück (2,1 % in West- und 4,5 % in Ostdeutschland). Die Zahl der Arbeitsplatzverluste wird bundesweit auf knapp 911.000 Arbeitsplätze beziffert – darunter 160.000 Vollzeit- und rund 91.000 sozialversicherungspflichtige Teilzeitstellen. Gut 72 % der errechneten Beschäftigungsverluste betreffen Minijobs. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente entspricht der Beschäftigungsrückgang nach Angaben von Knabe et al. (2014: 33) 340.000 Vollzeitstellen. Im Monopsonmodell geht die Beschäftigung nach dieser Berechnung um 1,2 % oder knapp 426.000 Arbeitsplätze zurück (um 0,9 % in West- und 2,5 % in Ostdeutschland). In diesem Fall liegt der Anteil der Minijobs am Beschäftigungsrückgang sogar bei 85 % (Knabe et al. 2014: 33). In ihrem Fazit schlussfolgern die Autoren:

„Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist ein großes, mit vielen sozialpolitischen Risiken verbundenes Experiment.“ (Knabe et al. 2014: 37)

Alle diese Berechnungen basieren auf der Annahme, dass es hohe negative Beschäftigungselastizitäten gibt, die sich in dieser Größenordnung in der empirischen Forschung jedoch nicht finden lassen und somit aus der Luft gegriffen sind. Zu erinnern ist hier an das Ergebnis der großen Metastudien: Doucouliagos/Stanley (2009) und Belman/Wolfson (2014) diagnostizieren so geringe Beschäftigungselastizitäten, dass sich daraus keine sinnvollen politischen Schlussfolgerungen gegen einen Mindestlohn ableiten lassen. Für die Willkürlichkeit der Annahmen spricht auch die große Streubreite der berechneten Arbeitsplatzverluste. Der höchste Wert liegt fast neunmal höher als der niedrigste. Unter Berücksichtigung der Nachfragewirkungen sowie realistischer Elastizitäten kommt Bartsch (2007) für einen Mindestlohn von 7,50 € demgegenüber sogar auf positive Beschäftigungswirkungen in Höhe von rund 100.000 Beschäftigten.

Brenke/Müller (2013) haben nicht die Beschäftigungswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns berechnet, sondern konzentrieren sich auf andere Effekte: Hinsichtlich der Reduzierung der Lohnungleichheit kommen sie zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn von 8,50 € zu einer Reduzierung des Gini-Koeffizienten um knapp 6 % führen würde (Brenke/Müller 2013: 13). Die Wirkungen auf die Einkommensungleichheit und die Armutsbekämpfung werden demgegenüber als gering eingeschätzt:

„Die umverteilende Wirkung des Mindestlohns in Bezug auf die tatsächlichen Haushaltseinkommen ist sehr gering – selbst dann, wenn keine negativen Beschäftigungseffekte unterstellt werden. Dies gilt sowohl für die Einkommensverteilung im Allgemeinen als auch für die Einkommen am unteren Ende des Spektrums – und somit auch für das Ausmaß der Armut.“ (Brenke/Müller 2013: 13)

Als Begründung hierfür wird u.a. angeführt, dass Niedriglohnbeziehende sich über das gesamte Spektrum der Haushaltsnettoeinkommen verteilen. Zudem unterlägen Zuwächse der Bruttoeinkommen im Zusammenspiel mit dem Steuer- und Transfersystem

hohen marginalen Belastungen, was dazu führe, dass die tatsächlichen Einkommenserhöhungen nur rund ein Viertel der Steigerung der Bruttolohnsumme betrügen. Nicht zuletzt seien Preissteigerungen nicht auszuschließen, wovon Haushalte mit niedrigem Einkommen aufgrund ihrer höheren Konsumquote überproportional betroffen wären (Brenke/Müller 2013: 14).

Andere Studien widmen sich den fiskalischen Wirkungen des Mindestlohns. So haben Ehrentraut et al. (2011) berechnet, dass durch einen Mindestlohn von 8,50 € die Kaufkraft der privaten Haushalte um 14,5 Mrd. € angehoben würde. Der Staat würde jeweils 2,7 Mrd. € mehr an Steuern und Sozialbeiträgen einnehmen und müsste 1,7 Mrd. € weniger für Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Sozialhilfe oder Kindergeldzuschlag ausgeben. Hinzu kämen Zweitrundenwirkungen durch höheren Konsum, so dass das Aufkommen an indirekten Steuern um 700 Millionen € steigen würde.

Das IAB hat in einer Simulationsrechnung im Jahr 2013 ermittelt, dass die Einführung eines Mindestlohns von 8,50 € kurzfristig zu Mehreinnahmen von gut 800 Millionen € bei der Einkommensteuer und weiteren knapp 1,7 Milliarden € bei den Sozialversicherungsversicherungen führen würde (Wiemers 2013). Darüber hinaus könnten sich durch den Mindestlohn die Kosten für die Aufstockung geringer Erwerbseinkommen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) reduzieren. Kurzfristig ist hier nach Einschätzung des IAB mit Einsparungen von zwischen 0,4 Mrd. und knapp 1 Mrd. € zu rechnen.

3.5 Zusammenfassung

Die empirische Mindestlohnforschung der letzten 20 Jahre kommt mit ihren verfeinerten Methoden überwiegend zu dem Ergebnis, dass Mindestlöhne keine signifikanten Auswirkungen auf die Beschäftigung haben – weder von Erwachsenen noch von Jugendlichen. In einzelnen Untersuchungen werden leicht negative, in anderen neutrale oder leicht positive Wirkungen gemessen. Die Ergebnisse konzentrieren sich aber eng um die Nulllinie. Wie die Metastudien belegen, gibt es gute Gründe anzunehmen, dass diese Streuung methodische Entscheidungen der Forscher/innen sowie den unterschiedlichen wirtschaftlichen und institutionellen Kontext der jeweils untersuchten Mindestlöhne widerspiegelt.

Dieser neue Forschungsstand hat die Meinung vieler Ökonom/innen zu Mindestlöhnen verändert. Alan Blinder, Professor in Princeton und ehemaliger stellvertretender Präsident des *Board of Governors of the Federal Reserve System* in den USA, sagte hierzu:

„Mein Denken hat sich dramatisch verändert. Die Fakten scheinen gegen die einfache Theorie zu sprechen, dass ein geringer Anstieg des Mindestlohns substantielle Beschäftigungsverluste verursacht.“¹⁵ (zitiert nach Chipmann 2006)

Diese Meinungsänderung hatte praktische Konsequenzen. In der 10. Auflage des populären Lehrbuchs der Volkswirtschaft von Baumol/Blinder, dessen kritische Haltung zum Mindestlohn wir in Abschnitt 2 bereits zitiert haben, heißt es nun:

“Elementary economic reasoning (...) suggests that setting a minimum wage (...) above the free-market wage (...) must cause unemployment. (...) Indeed, earlier editions of this book, for example, confidently told students that a higher minimum wage must lead to higher unemployment. But some surprising economic research published in the 1990s cast serious doubt on this conventional wisdom.” (Baumol/Blinder 2006: 493)

Dies ist keine Einzelmeinung. Über 650 amerikanische Ökonom/innen, darunter 5 Nobelpreisträger und 6 ehemalige Vorsitzende der *American Economic Association* unterzeichneten im Jahr 2006 einen Aufruf mit der Kernaussage, dass eine Erhöhung der Mindestlöhne in den USA die Lebenslage von Geringverdienern und ihrer Familien verbessern kann, ohne die nachteiligen Auswirkungen, die Kritiker/innen behaupten (Economic Policy Institute 2006).

Dieser inzwischen sehr differenzierte Stand der Forschung wird in Deutschland vielfach einfach nicht zur Kenntnis genommen. In den Modellrechnungen werden negative Elastizitäten zugrunde gelegt, die in dieser Höhe empirisch nicht nachgewiesen werden können. Die Mehrheit des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung stützt ihre strikte Ablehnung von Mindestlöhnen im Jahresgutachten 2013/2014 vor allem auf die Studie von Neumark/Wascher:

„Insgesamt weist die Mehrheit der international durchgeführten Studien (..) auf negative Beschäftigungseffekte hin, insbesondere die meisten jener Studien, die methodisch als verlässlicher angesehen werden können (Neumark und Wascher, 2006).“ (Sachverständigenrat 2013: 270)

Der Stand der Forschung wird durch diesen Bezug auf eine Studie, die selbst andere Ergebnisse unbeachtet lässt, nicht angemessen wiedergegeben. Der britische Ökonom Manning (2005: 338) schreibt, dass viele Ökonom/innen Schwierigkeiten haben, auch nur die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, dass Mindestlöhne nicht Beschäftigung zerstören, fast so, als wolle man gesicherte wissenschaftliche Grundlagen wie etwa das Gesetz über die Schwerkraft in Frage stellen.

Aus der empirischen Mindestlohnforschung lässt sich ableiten, dass es erhebliche politische Gestaltungsmöglichkeiten bei der Korrektur der Lohnverteilung im unteren

15 Das Originalzitat lautet: “My thinking on this has changed dramatically. The evidence appears to be against the simple minded theory that a modest increase in the minimum wage causes substantial job losses.”

Bereich gibt. Daraus lässt sich aber nicht schließen, dass ein Mindestlohn in jeder Höhe ohne Nachteile für die Beschäftigung bleibt. Auch die Befürworter/innen von Mindestlöhnen werden sofort zustimmen, dass ein zu hoch angesetzter Mindestlohn Arbeitsplätze gefährden kann. Wichtig ist auch das „Wie“ der Einführung, das in der Mindestlohn-Forschung, die fast völlig mit methodischen Fragen ausgelastet war, lange vernachlässigt wurde. Das „Wie“ ist umso wichtiger, als man für die Einführung eines Mindestlohnes politische Mehrheiten finden muss und politische Projekte niemals deckungsgleich mit einem am Schreibtisch entworfenen „optimalen“ Mindestlohn sind. Um zu einer angemessenen Würdigung des geplanten gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland zu kommen, sind die besonderen Umsetzungsprobleme zu beleuchten. Dabei ist es zunächst notwendig, die Anzahl und Struktur der vom Mindestlohn direkt Betroffenen in Deutschland genauer zu umreißen (Abschnitt 4). Anschließend steht die Frage, wie die Höhe des geplanten Mindestlohnes im Vergleich zu anderen Ländern einzuschätzen ist, im Mittelpunkt (Abschnitt 5). Abschließend fassen wir in Abschnitt 6 die Ergebnisse zusammen und gehen darauf ein, wie im Gesetzentwurf mit den besonderen Einführungsproblemen in Deutschland umgegangen wird und welche Herausforderungen sich bei der Durchsetzung des Mindestlohns stellen.

4 Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 €

Die Frage, wie viele Beschäftigte in Deutschland für Stundenlöhne von unter 8,50 € arbeiten und demnach bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Anspruch auf eine Lohnerhöhung hätten, ist von großer Bedeutung, um die potentiellen Wirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen abschätzen zu können. Sind nur wenige betroffen, wird die Mindestlohneinführung kaum spürbare Effekte haben. Ist der Anteil von Beschäftigten, die im Zuge der Mindestlohneinführung Anspruch auf eine Lohnerhöhung haben, hingegen größer, wird der so genannte „bite“ des Mindestlohns stärker ausfallen. Je höher die Betroffenheit, desto stärker sind natürlich die möglichen Kaufkrafteffekte. Gleichzeitig sind die Beschäftigungsrisiken größer als bei einer geringeren Betroffenheit.

Weitgehend unstrittig ist, dass die geplante Mindestlohneinführung in Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Ländern für einen vergleichsweise hohen Anteil der Beschäftigten zu Stundenloohnerhöhungen führen wird. Dies liegt daran, dass der Niedriglohnsektor in Deutschland seit 1995 erheblich gewachsen ist, sich das Lohnspektrum im Vergleich zu vielen anderen Ländern besonders stark nach unten ausgefranst hat und man mit der Korrektur dieser ungerechten Lohnverteilung zu lange gewartet hat.

Allerdings kann niemand genau prognostizieren, wie viele Beschäftigte Anfang 2015, wenn der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland eingeführt wird, weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen und damit Anspruch auf eine Lohnerhöhung haben werden. Denn die aktuellsten Daten zu Stundenlöhnen stammen aus dem Jahr 2012. In den fast drei Jahren bis Anfang 2015 kann es im Niedriglohnsektor zu Lohnerhöhungen kommen, die den Kreis der Betroffenen verkleinern. Diese Lohnerhöhungen können teilweise auch durch den Mindestlohn verursacht sein, den einige Unternehmen schon vor seiner Einführung zahlen. In anderen Ländern wurden solche Vorzieheffekte festgestellt.

Die beiden Datensätze, die zur Berechnung von Stundenlöhnen in Deutschland üblicherweise genutzt werden, sind die Verdienststrukturerhebung (VSE) und das sozio-ökonomische Panel (SOEP). Die aktuellsten verfügbaren Daten der VSE beziehen sich auf das Jahr 2010, weil diese Erhebung nur alle vier Jahre durchgeführt wird, und beim SOEP auf das Jahr 2012.¹⁶ Nach Angaben des Statistischen Bundesamts (2012a) auf der Basis der VSE verdienen im Jahr 2010 gut 11 % der Beschäftigten weniger als 8,50 € brutto pro Stunde. Allerdings sind in der VSE nur Beschäftigte in Betrieben mit mindestens zehn Beschäftigten enthalten, was den Anteil der gering bezahlten Beschäftigten unterzeichnet, da Kleinstbetriebe überdurchschnittlich häufig niedrige Löhne zahlen.

Auf der Basis des SOEP sind in den letzten Monaten von mehreren Instituten Berechnungen zur Zahl und zum Anteil der Beschäftigten, die im Jahr 2012 weniger als 8,50 € pro Stunde verdienten, veröffentlicht worden. Der Anteil der Beschäftigten mit Stunden-

¹⁶ Der SOEP-Datensatz für 2013 wird voraussichtlich Ende 2014 für Auswertungen zur Verfügung stehen.

löhnen von unter 8,50 € für das Jahr 2012 wird auf zwischen 15 % (Brenke 2014) und bis zu 19,7 % (Kalina/Weinkopf 2014) beziffert.¹⁷ Die Angaben des WSI (Amlinger et al. 2014) und des Instituts der deutschen Wirtschaft (Lesch et al. 2014) liegen mit 15,2 % bzw. 16,8 % der abhängig Beschäftigten dazwischen. Die Angaben zur Zahl der Beschäftigten, die im Jahr 2012 weniger als 8,50 € pro Stunde verdienten, reichen von 5,2 bis 6,8 Millionen.

Die große Spannweite dieser Ergebnisse hängt vor allem mit unterschiedlichen methodischen Entscheidungen bei der Datenanalyse zusammen. So werden im SOEP keine Stundenlöhne ausgewiesen, sondern müssen aus den Angaben zum monatlichen Verdienst und zur Arbeitszeit berechnet werden. Beim Verdienst stellt sich z.B. die Frage, ob Sonderzahlungen einbezogen werden oder nicht. Zur Arbeitszeit enthält das SOEP Angaben zur vertraglichen und zur tatsächlichen Arbeitszeit. Je nachdem, welche Angaben zur Berechnung der Stundenlöhne genutzt werden, unterscheiden sich die Ergebnisse deutlich voneinander. Amlinger et al. (2014) und Brenke (2014) verwenden für Personen, in deren Betrieb es Arbeitszeitkonten gibt oder deren Überstunden üblicherweise in Freizeit entgolten oder teilweise in Freizeit entgolten und teilweise entlohnt werden, die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit. Begründet wird dies damit, dass die Überstunden zu einem späteren Zeitpunkt entgolten oder in Freizeit ausgeglichen werden und somit nicht im Bruttomonatslohn enthalten sind, weshalb sie auch nicht in die Arbeitszeitkomponente eingerechnet werden sollten (Brenke/Müller 2013).¹⁸ Das IW und das IAQ verwenden zur Berechnung der Stundenlöhne hingegen die Angaben der Beschäftigten zu ihrer tatsächlichen Arbeitszeit. Überstunden (bezahlte sowie unbezahlte) sind hier in beiden Größen enthalten. Für diese Vorgehensweise lässt sich anführen, dass nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns alle geleisteten Arbeitsstunden auch bezahlt werden müssen, um nicht gegen die Mindestlohnpflicht zu verstoßen.

Großen Einfluss auf die Ergebnisse hat darüber hinaus auch die Abgrenzung der Grundgesamtheit. Im Unterschied zu den anderen Studien haben wir in unseren eigenen Berechnungen auch Nebenjobs von Schüler/innen, Studierenden und Rentner/innen einbezogen. Hierfür spricht, dass für diese Gruppen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf überwiegend (mit Ausnahme der unter 18-Jährigen) der Mindestlohnanspruch gelten soll. Selbst wenn wir das Vorgehen von Brenke (2014) bzw. Amlinger et al. (2014) bei der Berechnung der Stundenlöhne nachvollziehen, kommen wir mit unserer Grundgesamtheit auf einen mit 17,3 % deutlich höheren Anteil der Beschäftigten, die im Jahr 2012 weniger als 8,50 € pro Stunde verdienten. Bei einer Gesamtzahl von 34,4 Millionen Beschäftigten sind in unserer Auswertung 33,3 Millionen mit

17 Die Angaben beziehen sich jeweils auf anhängig Beschäftigte ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

18 Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass nach unseren Berechnungen die Beschäftigten mit Stundenlöhnen von unter 8,50 €, die angeben, dass Überstunden teils ausbezahlt und teils in Freizeit ausgeglichen werden, ihre Überstunden im Vormonat zu knapp 58 % ausbezahlt bekamen. Dies spricht nach unserer Einschätzung eher gegen die Vorgehensweise, für diese Gruppe einheitlich die vereinbarte Arbeitszeit zu verwenden. Da zumindest bei einem Teil dieser Beschäftigten Überstundenzahlungen im Monatslohn enthalten sind, wird damit der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € unterschätzt.

ihrer Haupttätigkeit und weitere 1,1 Millionen mit einer Nebentätigkeit zusätzlich zu Schule, Studium oder Rente enthalten. Zweitjobs, die neben einer Haupttätigkeit ausgeübt werden, haben wir nicht einbezogen, d.h. jede Person ist nur mit einem Beschäftigungsverhältnis enthalten. Insofern wird auch bei unserer Vorgehensweise die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse, für die bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Lohnerhöhungen fällig wären, unterschätzt. Allerdings ist die Unterzeichnung geringer, als wenn Nebenbeschäftigungen gar nicht einbezogen werden.

Um die Spannweite der Ergebnisse je nach Vorgehensweise bei der Arbeitszeit und hinsichtlich der Berücksichtigung von Sonderzahlungen (wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld) aufzuzeigen, haben wir die Zahl und den Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € mit unterschiedlichen Varianten berechnet. Der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € (einschließlich Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen) lag demnach im Jahr 2012 zwischen 13,6 % und 19,7 % und deren Zahl zwischen knapp 4,7 und fast 6,8 Millionen (Tabelle 3). Die Ergebnisse zur Gesamtzahl der Betroffenen liegen also um gut 2 Millionen auseinander.

Tabelle 3: Zahl und Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € bei unterschiedlichen Berechnungsvarianten der Stundenlöhne, 2012 (einschließlich Nebenjobs von Schüler/innen, Studierenden und Rentner/innen)*

Arbeitszeit	Mit Sonderzahlungen		Ohne Sonderzahlungen	
	Zahl (in Millionen)	Anteil	Zahl (in Millionen)	Anteil
Vertraglich	4,806	14,0 %	4,686	13,6 %
Tatsächlich	6,604	19,2 %	6,789	19,7 %

* Ohne Auszubildende.

Quelle: Kalina/Weinkopf 2014 (SOEP v29, IAQ-Berechnungen).

Maßgeblich für die große Spannweite der Ergebnisse ist offenbar in erster Linie, ob die Stundenlöhne auf der Basis der vertraglichen oder tatsächlichen Arbeitszeit berechnet werden. Die Einbeziehung von Sonderzahlungen hat hingegen nur einen geringen Einfluss auf die Ergebnisse, was angesichts der im Durchschnitt niedrigen Sonderzahlungen im Niedriglohnbereich nicht überrascht.

In zwei der vorliegenden Studien sind die Ergebnisse zur Zahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € im Jahr 2012 auf das Jahr 2015 fortgeschrieben worden. Lesch et al. (2014) kommen unter der Annahme eines jährlichen Lohnanstiegs um 2,5 % auf knapp 4,6 Millionen Beschäftigte (13,7 %), die zu Beginn des Jahres 2015, wenn der Mindestlohn eingeführt wird, noch weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen werden.¹⁹ Brenke (2014) nennt keine konkreten Zahlen, aber der Titel seines Beitrags („Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen“) weist in eine ähnliche Richtung.

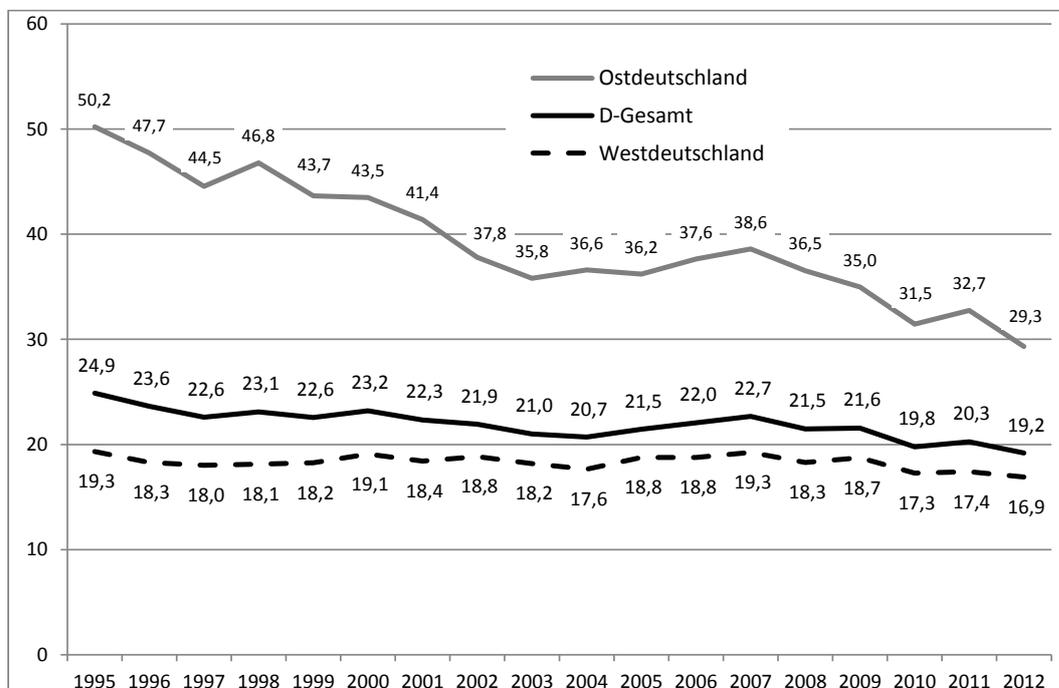
¹⁹ Der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € läge demnach im Jahr 2015 bei 11,9 % in West- und 21,7 % in Ostdeutschland.

Aus unserer Sicht ist es nicht sicher, ob die unterstellten Lohnerhöhungen im Bereich geringer Löhne realistisch sind. Dafür sprechen neue Mindestlohtarifverträge in typischen Niedriglohnbereichen wie der Leiharbeitsbranche, der Fleischindustrie und dem Friseurhandwerk, die schrittweise Lohnerhöhungen schon ab 2014 vorsehen, sowie mögliche Verhaltensänderungen in den Unternehmen im Niedriglohnbereich, die Lohnerhöhungen vorziehen, um ein Abwandern ihrer Beschäftigten zu verhindern. Dagegen spricht die starke Zweiteilung des deutschen Arbeitsmarktes, die in den letzten beiden Jahrzehnten eine Abkoppelung der Branchen ohne starke Gewerkschaften und Tarifbindung von den allgemeinen Tariferhöhungen ermöglichte (Bosch et al. 2008).

Schließlich werden nicht alle Beschäftigten ab dem 1. Januar 2015 Anspruch auf den Mindestlohn haben. Jugendliche unter 18 Jahren, Langzeitarbeitslose und Auszubildende sind ausgenommen. Keinen Anspruch auf den Mindestlohn von 8,50 € haben auch Beschäftigte, die unter einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag fallen, der in der Übergangsphase bis höchstens Ende 2016 niedrigere Stundenlöhne vorsieht.

Neben der Zweiteilung in tariflich geregelte und weitgehend tariffreie Segmente ist die starke Lohnspreizung zwischen West- und Ostdeutschland ein Kennzeichen des deutschen Arbeitsmarktes. Wir haben daher auch berechnet, wie sich der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € zwischen 1995 und 2012 in Deutschland sowie differenziert nach Ost und West entwickelt hat (Abbildung 4).

Abbildung 4: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 €, nach Ost- und Westdeutschland, 1995-2012



Quelle: Kalina/Weinkopf 2014 (SOEP v29, IAQ-Berechnungen).

Erwartungsgemäß liegt der Anteil in Ostdeutschland in allen Jahren deutlich über dem Anteil in Westdeutschland. Überraschend ist hingegen, dass sich der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € in Westdeutschland seit 1995 kaum verringert hat, während in Ostdeutschland ein deutlicher Rückgang von Stundenlöhnen unter 8,50 € erkennbar ist: Verdienten hier Mitte der 1990er Jahre noch mehr als die Hälfte der Beschäftigten weniger als 8,50 € pro Stunde, waren es im Jahr 2012 nur noch 29,3 %. In Ostdeutschland sind demnach die Stundenlöhne nominal gestiegen und ein zunehmend größerer Teil der Beschäftigten verdienen 8,50 € oder mehr. In Westdeutschland hingegen ist eine solche Entwicklung nicht zu erkennen. Hier stellen wir eine fast 20-jährige Verfestigung niedriger Löhne unterhalb von 8,50 € fest. Angesichts der starken Preissteigerungen seit 1995 haben die Niedriglohnbeschäftigten ganz erhebliche Reallohneinbußen in Kauf nehmen müssen.

Die Entwicklung in Ostdeutschland ist für die Beurteilung der möglichen Wirkung des Mindestlohns ein wichtiges Ergebnis. Würde man den in Abbildung 4 aufgezeigten Trendverlauf für Ostdeutschland linear fortsetzen, lägen die Anteile derjenigen, die bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Anspruch auf eine Lohnerhöhung haben, in Ost- und Westdeutschland weniger weit auseinander als noch 2012.²⁰ Die Angleichung der Löhne zwischen Ost- und Westdeutschland im unteren Bereich verringert sicherlich die Risiken eines bundeseinheitlichen Mindestlohnes.

Zur Struktur der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € im Jahr 2012 sind sich die vorliegenden Studien (trotz unterschiedlicher Anteile im Detail) weitgehend einig. Wir beziehen uns hier auf die Ergebnisse unserer eigenen Analysen (vgl. zu Details Tabelle A1 im Anhang):

- Insgesamt arbeiteten im Jahr 2012 19,6 % der Beschäftigten für Stundenlöhne unter 8,50 €. Der Anteil lag in Ostdeutschland mit 29,3 % deutlich höher als in Westdeutschland (16,9 %).
- Frauen waren von Stundenlöhnen unter 8,50 € mit 24,2 % fast doppelt so häufig betroffen wie Männer (14,3 %). Der künftige Mindestlohn wird demnach dazu beitragen können, die Lohnunterschiede zwischen Männer und Frauen zumindest leicht zu verringern.²¹
- Nach Beschäftigungsformen differenziert lag der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die 2012 weniger als 8,50 € verdienen, mit 10,8 % deutlich niedriger als bei den

²⁰ Deutliche Unterschiede der Anteile der Beschäftigten mit Stundenlöhnen von 8,50 € zeigen sich auch nach Bundesländern (zwischen 11,6 % in Hamburg und 34,9 % in Thüringen) und Branchen (mehr als die Hälfte der Beschäftigten im Gastgewerbe, während es im Bereich der öffentlichen Verwaltung weniger als 5 % sind) (vgl. die Abbildungen A1 und A2 im Anhang).

²¹ Im Vereinigten Königreich wurde der gender pay gap durch den gesetzlichen Mindestlohn deutlich verringert. Seit Einführung des Mindestlohns reduzierte sich der gender pay gap im untersten Zehntel der Einkommensverteilung von 12,9 % im Jahr 1998 auf 5,8 % im Jahr 2013 und beim Medianlohn von 15,9 % auf 9,4 % (Low Pay Commission 2014: 47). Bemerkenswert ist, dass trotz der schwachen Tarifbindung in Großbritannien der Mindestlohn dazu beigetragen hat, die Bezahlung der Frauen auch in den mittleren Gehaltsgruppen zu verbessern.

sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten (18,3 %). Von den Beschäftigten in Minijobs hatten mehr als zwei Drittel (68,3 %) Stundenlöhne unter 8,50 €.

- 37 % der formal gering qualifizierten Beschäftigten waren 2012 von Stundenlöhnen unter 8,50 € betroffen, aber auch 19 % der Beschäftigten mit Berufsabschluss sowie 6,3 % der Akademiker/innen.
- Nach Alter differenziert arbeiteten vor allem die unter 25-Jährigen (47,1 %) und die über 55-Jährigen überdurchschnittlich häufig für Stundenlöhne unter 8,50 €.
- Auch befristet Beschäftigte (31,9 %) sowie Ausländer/innen (25 %) waren 2012 überproportional von Stundenlöhnen unter 8,50 € betroffen.
- Mit zunehmender Betriebsgröße sinkt der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen. Bei den Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten lag der Anteil im Jahr 2012 bei 35 % der Beschäftigten, in Betrieben mit mindestens 2.000 Beschäftigten hingegen nur bei 8,8 %.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Deutschland der Anteil derjenigen, die im Zuge der Mindestlohneinführung Anspruch auf eine Lohnerhöhung haben werden, im Vergleich zu anderen Ländern besonders groß ist, und in Ostdeutschland nochmals deutlich höher als in Westdeutschland. Dass sich der Anteil von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € in Ostdeutschland seit 1995 überproportional verringert hat, dürfte die friktionsfreie Einführung des bundeseinheitlichen Mindestlohns erleichtern. Durch die jahrelange politische Blockade eines allgemeinen Mindestlohnes ist allerdings das Lohnspektrum in Deutschland stark nach unten ausgefranst. Daher wird ein nicht unerheblicher Teil der Beschäftigten durch die Einführung des Mindestlohns Anspruch auf eine kräftige Lohnerhöhungen von 3,50 € oder mehr pro Stunde haben. Dies gilt in besonderer Weise für Beschäftigte in Minijobs.²²

Eine Besonderheit in Deutschland besteht darüber hinaus darin, dass gering qualifizierte zwar besonders häufig weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen, aber unter den Mindestlohnberechtigten nur eine Minderheit stellen. Gut drei Viertel der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € in Deutschland haben eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss (Kalina/Weinkopf 2014). Dieses hohe Qualifikationsniveau der Geringverdiener/innen unterscheidet den deutschen Niedriglohnsektor völlig von dem US-amerikanischen, in dem mehr als 70 % der Niedriglohnbeschäftigten keinen beruflichen oder High School-Abschluss haben (CBO 2006: 18). Es ist zu vermuten, dass viele der Qualifizierten im deutschen Niedriglohnsektor deutlich unterhalb ihrer Produktivität entlohnt werden. Außerdem haben

22 In der Leiharbeitsbranche, in der im Jahr 2010 mit 67,7 % aller Beschäftigten für einen Niedriglohn arbeiten (Statistisches Bundesamt 2012b: 21), sind Anfang 2011 Branchenmindestlöhne in Kraft getreten. In Westdeutschland liegt der branchenbezogene Mindestlohn aktuell bereits bei 8,50 € und wird bis 2016 auf 9 € steigen. In Ostdeutschland gilt eine Übergangsregelung und die Mindestlöhne steigen auf 8,20 € ab April 2015 und auf 8,50 € ab Juni 2016.

die Unternehmen bei einer so günstigen Qualifikationsstruktur viel mehr Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung als in den USA, so dass die Kostensteigerungen durch die Mindestlohneinführung leichter aufgefangen werden können.

Präzise Aussagen zur Zahl der Beschäftigten, die im Zuge der Mindestlohneinführung Anfang 2015 tatsächlich Anspruch auf eine Lohnerhöhung haben werden, sind nicht möglich. Hierbei spielen nicht nur die hier ausgeführten methodischen Fragen eine Rolle, sondern auch die Entwicklung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich seit 2012 und die genaue Ausgestaltung der Ausnahmen vom Mindestlohn. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in einer Übergangsphase bis Ende 2016 Unterschreitungen des Mindestlohns von 8,50 € auf der Basis abweichender tariflicher Regelungen, die für allgemeinverbindlich erklärt sind, zugelassen sind. Solche Tarifverträge wurden z.B. für die Fleischindustrie und das Friseurhandwerk abgeschlossen.

5 Mindestlöhne und Innovationssysteme in Europa

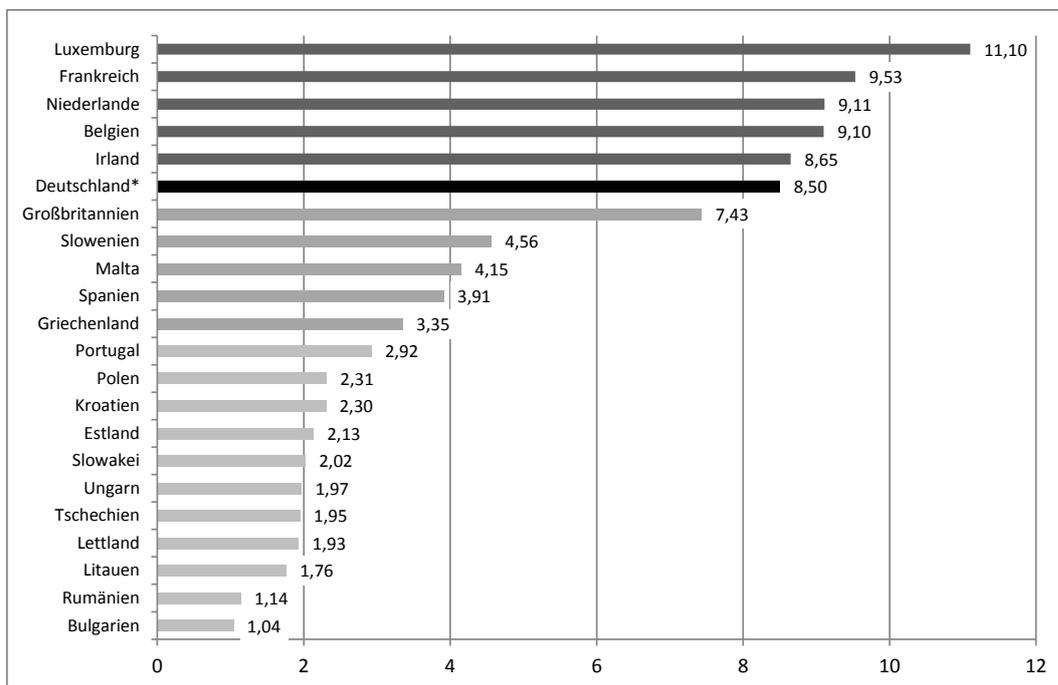
Die überwiegend positive Beschäftigungsbilanz der Mindestlöhne in anderen Ländern kann vermutlich auf drei Ursachen zurückgeführt werden. Erstens wurde die Höhe des Mindestlohns mit Augenmaß festgesetzt. Zweitens konnten negative Auswirkungen durch Effizienzsteigerungen kompensiert werden, was Ländern mit einem guten Innovationssystem – also mit hohen Investitionen in Bildung, guter Infrastruktur und Forschung und Entwicklung – erheblich leichter fällt als Ländern mit Innovationsrückständen. Drittens reagiert die Nachfrage nur schwach auf leichte Preissteigerungen in personalintensiven Dienstleistungen und Produktionen, und Nachfrageverluste in einigen Bereichen werden durch den Anstieg der Kaufkraft überkompensiert. Zur Höhe der Mindestlöhne und Investitionen in Innovationen liegen gute Vergleichsdaten vor, auf die wir im Folgenden eingehen.

5.1 Mindestlöhne in Europa

In den anderen EU-Ländern ist das Thema Mindestlohn weit weniger kontrovers als in Deutschland. Aktuell haben 21 von 28 EU-Staaten einen gesetzlichen Mindestlohn. Die wenigen EU-Länder ohne Mindestlohn (Dänemark, Schweden, Finnland, Italien, Österreich und Zypern) haben mit Ausnahme von Zypern über unterschiedliche Mechanismen bzw. institutionelle Regelungen eine sehr hohe Tarifbindung, die einen gesetzlichen Mindestlohn entbehrlich macht (Eldring/Alsos 2012). In Österreich sind die Unternehmen z.B. verpflichtet, einem Arbeitgeberverband anzugehören, was im Ergebnis zu einer fast 100-prozentigen Tarifbindung führt. Abbildung 5 veranschaulicht die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne. Sie liegen derzeit pro Stunde zwischen 1,04 € in Bulgarien und 11,10 € in Luxemburg.

Die Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen lassen sich nach der Höhe ihres Mindestlohnes in drei Gruppen unterteilen. In der Spitzengruppe der westeuropäischen Nachbarländer liegen die Mindestlöhne zwischen 7,43 € in Großbritannien und 11,10 € in Luxemburg. Deutschland würde sich mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in den hinteren Bereich dieser Gruppe einordnen. Die zweite Ländergruppe umfasst einige vor allem südeuropäische Länder, in denen die gesetzlichen Mindestlöhne zwischen 3,35 € in Griechenland und 4,56 € in Slowenien liegen. In der dritten Gruppe mit Mindestlöhnen von unter 3 € pro Stunde finden sich neben Portugal überwiegend mittel- und osteuropäische Staaten.

Abbildung 5: Nationale Mindestlöhne in der EU, in € pro Stunde, 2014



* Geplante Mindestloohnhöhe ab Januar 2015.

Quelle: Eigene Darstellung nach Schulten 2014b: 133.

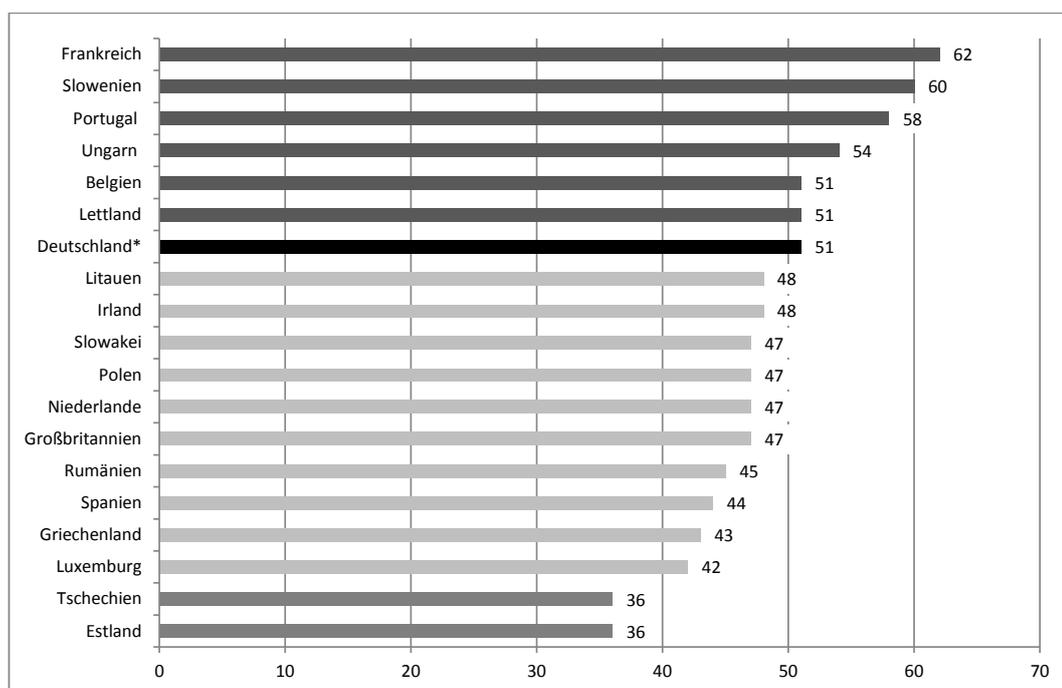
Berücksichtigt man die je nach Land unterschiedliche Kaufkraft (Kaufkraftstandards), liegt der Wert der nationalen Mindestlöhne näher beieinander – zwischen 2,04 € in Bulgarien und 9,02 € in Luxemburg. Die 8,50 € in Deutschland entsprechen in Kaufkraftstandards 7,06 € (Schulten 2014b: 134).

Für den Ländervergleich noch besser geeignet ist allerdings die Betrachtung des relativen Wertes des gesetzlichen Mindestlohns im jeweiligen nationalen Lohngefüge. Dieser so genannte „Kaitz-Index“ bemisst die Höhe des Mindestlohns als Prozentsatz des mittleren Stundenlohns von Vollzeitbeschäftigten im jeweiligen Land. Gemessen an diesem Wert lagen die Mindestlöhne in der EU im Jahr 2012 mit Werten zwischen 36 % und 62 % der mittleren Stundenlöhne deutlich näher beieinander als beim Vergleich der absoluten Werte.²³ Abbildung 6 zeigt außerdem, dass sich die Reihenfolge der Länder bei dieser Betrachtung teilweise deutlich ändert. So liegt Luxemburg mit dem absolut höchsten Mindestlohn in der EU bei der relativen Betrachtung auf dem drittletzten Platz der Länder, für die diese Angaben vorliegen. In der Spitzengruppe finden sich neben Frankreich mit Slowenien, Portugal und Ungarn auch im Vergleich zu Deutschland wirtschaftlich deutlich schwächere Länder, die bei der absoluten Höhe

23 Hierbei ist zu beachten, dass die regelmäßig von der OECD veröffentlichten Daten hierzu auf nicht harmonisierten nationalen Datenquellen basieren. Deshalb können sie lediglich als Näherungswerte angesehen werden (vgl. auch Schulten 2014a: 7).

der Mindestlöhne nur im Mittelfeld oder sogar im unteren Drittel liegen. Deutschland würde mit einem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde 51 % des mittleren Stundenlohns von Vollzeitbeschäftigten erreichen, was gleichauf mit Belgien und Lettland liegt.

Abbildung 6: Der relative Wert der nationalen Mindestlöhne in der EU, 2012

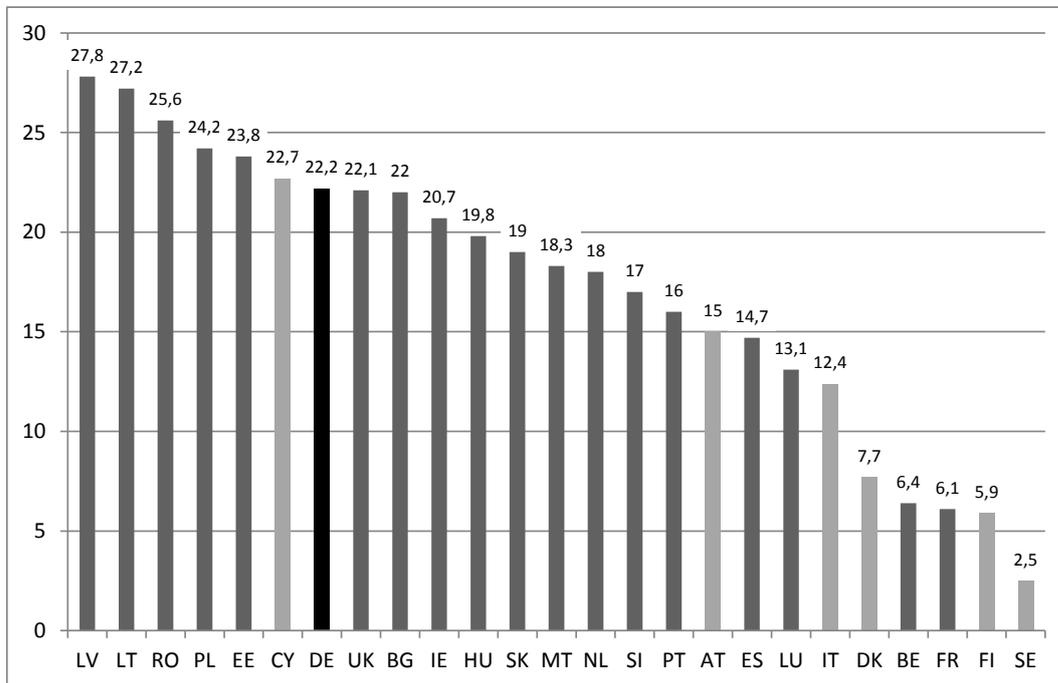


* Geplante Mindestlohnhöhe ab Januar 2015.

Quelle: Eigene Darstellung nach Schulten (2014b: 135) auf Basis von Angaben der OECD und für Deutschland nach WSI-Berechnungen auf der Grundlage der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 7 veranschaulicht, dass die Existenz von gesetzlichen Mindestlöhnen nicht automatisch vor hohen Niedriglohnanteilen schützt (vgl. ausführlicher auch Bosch/Weinkopf 2013b). Die Länder mit einem gesetzlichen Mindestlohn sind in der Abbildung mit dunkleren Balken dargestellt, die Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn mit helleren Balken (Deutschland in schwarz, weil hier die Einführung erst ab Januar 2015 geplant ist). Die fünf Länder mit den höchsten Niedriglohnanteilen von zwischen 23,8 und 27,8 % haben allesamt einen gesetzlichen Mindestlohn. Von den fünf Ländern am anderen Ende des Spektrums mit sehr geringen Niedriglohnanteilen zwischen 2,5 und 7,7 % haben demgegenüber nur zwei einen gesetzlichen Mindestlohn (Belgien und Frankreich), aber gleichzeitig auch eine sehr hohe Tarifbindung.

Abbildung 7: Niedriglohnanteile in den EU-Ländern, 2010 (Anteil der Beschäftigten in %)

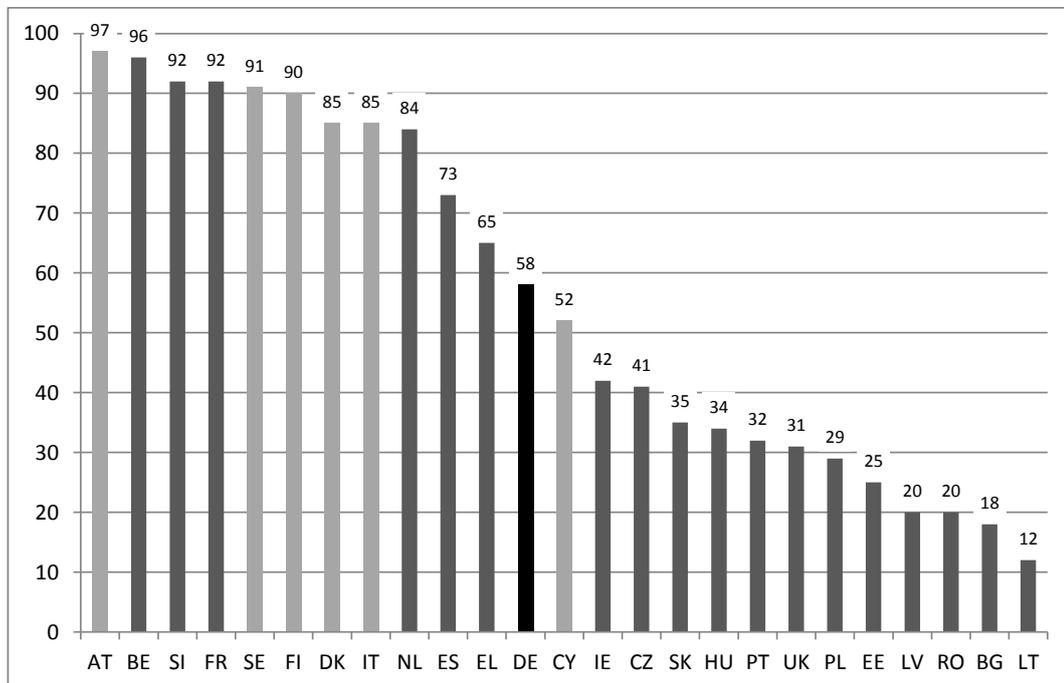


Die Angaben beziehen sich auf Beschäftigte in Betrieben mit mindestens 10 Mitarbeiter/innen.
Die Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn sind durch die helleren Balken gekennzeichnet.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bezzina 2012.

Abbildung 8 veranschaulicht, dass die Höhe der Tarifbindung in den EU-Ländern stark streut. Wie in den vorherigen Abbildungen sind die Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn in einer helleren Graustufe dargestellt. In der Spitzengruppe mit einer Tarifbindung von über 80 % finden sich fünf Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn (Österreich, Schweden, Finnland, Dänemark und Italien) sowie vier Länder, die einen gesetzlichen Mindestlohn mit einer hohen Tarifbindung kombinieren (Belgien, Slowenien, Frankreich und die Niederlande). Unter den Ländern mit einer Tarifbindung von weniger als 85 % haben nur Deutschland und Zypern keinen gesetzlichen Mindestlohn.

Abbildung 8: Tarifbindung in den EU-Ländern, 2009-2011 (Anteil der Beschäftigten, die einem Tarifvertrag unterliegen, in %)



Die Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn sind durch die helleren Balken gekennzeichnet.

Quelle: Schulten 2014a: 5.

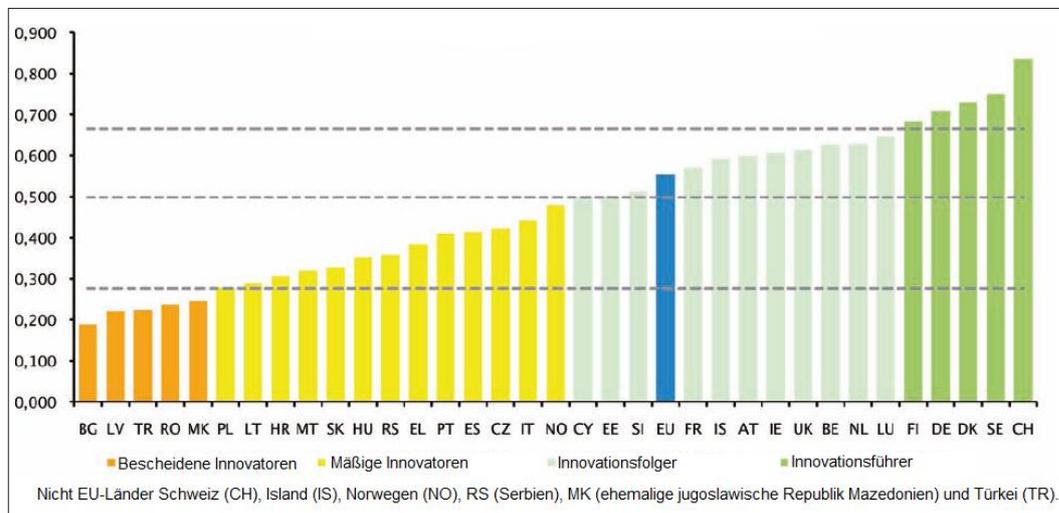
5.2 Innovationssysteme in Europa

Die Europäische Kommission misst regelmäßig die Leistungsfähigkeit und Ergebnisse nationaler Innovationssysteme an Hand von 25 Indikatoren (European Commission 2014a). Diese Indikatoren werden in drei Gruppen unterteilt: Zur ersten Gruppe zählen die Innovationsvoraussetzungen („Enabler“), wozu Indikatoren zu Bildungsabschlüssen, öffentlichen Forschungsausgaben, hochwertigen wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Venture Capital gehören. Die zweite Gruppe bezieht sich auf die Innovationsaktivitäten von Unternehmen. Dazu zählen private Forschungs- und Innovationsausgaben, der Anteil der innovativen Klein- und Mittelbetriebe, die Zahl der nationalen und internationalen Patente sowie Innovationspartnerschaften zwischen kleinen und mittleren Unternehmen. Die dritte Gruppe bezieht sich auf die Innovationsergebnisse. Diese werden mit Indikatoren zu den Anteilen neuer Produkte am Umsatz in kleinen und mittleren Unternehmen, zum Anteil der Beschäftigten in wissensintensiven Produktionen und Dienstleistungen, zu den Patenteinnahmen aus dem Ausland und zum Anteil wissensintensiver Aktivitäten am Export abgebildet. Das hohe Gewicht der Innovationstätigkeiten in kleinen und mittleren Betrieben soll die Diffusion von Innovationen in der gesamten Wirtschaft messen. Länder mit Innova-

tionsinseln in wenigen großen innovativen Unternehmen umgeben von traditionellen Klein- und Mittelunternehmen (KMU) können damit kein großes Gewicht bekommen. Für einen flächendeckenden Mindestlohn ist dies von großer Bedeutung, da er in allen Betriebsgrößen bezahlt werden muss.

Die Werte dieser Einzelindikatoren werden zu einem Index, der maximal den Wert 1.000 erreichen kann, zusammengefasst, so dass man die Länder miteinander vergleichen kann (Abbildung 9). Deutschland zählt mit den drei skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland und Schweden sowie der Schweiz zur Gruppe der Innovationsführer in Europa. Die meisten anderen westeuropäischen Länder haben niedrigere Werte und fallen in die Gruppe der Innovationsfolger. Die süd- und osteuropäischen Staaten konzentrieren sich überwiegend in den beiden letzten Gruppen der mäßigen und bescheidenen Innovatoren. In der Gruppe der Innovationsführer hat Deutschland die niedrigsten Arbeitskosten, die teilweise erheblich geringer sind als bei den Innovationsfolgern. So kostete im Jahr 2012 eine Arbeitsstunde in Schweden im Durchschnitt 42,20 €, in Belgien 40,40 €, in Dänemark 39,40 €, in Frankreich 34,90 €, in Finnland 31,10 € und in Deutschland 31 € (Herzog-Stein et al. 2013). In Dänemark haben die Sozialpartner mit 14 € pro Stunde plus Urlaubsgeld auch den höchsten Mindestlohn in Europa tariflich vereinbart. Sicherlich kann man sich einen so hohen Mindestlohn nur in einem Land mit hoher Innovationskraft leisten.

Abbildung 9: Index der Innovationsleistung in Europa 2014 (maximaler Wert 1.000)



Quelle: European Commission 2014a: 28.

Besonders gut steht Deutschland bei den Innovationsindikatoren für Klein- und Mittelbetriebe dar, in denen sich die meisten Niedriglohnbeschäftigten konzentrieren (Tabelle 4). Vor allem bei den Indikatoren, die die Umsetzung in die betriebliche Praxis messen, liegen die deutschen KMU mit deutlichem Abstand vor den anderen Innovationsführern in der EU. Bemerkenswert ist überdies die regionale Gleichverteilung dieser hohen Werte in Deutschland (European Commission 2014b: 59ff), während die drei

anderen EU-Innovationsführer hier mit starken regionalen Unterschieden zu kämpfen haben. Da Innovationen in KMU, die ja in der Regel keine eigenen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen haben, besonders von der Qualifikation der Beschäftigten abhängen, erklärt sich die regionale Gleichverteilung in Deutschland sicherlich durch das gute Ausbildungssystem und den hohen Fachkräfteanteil in der gesamten Wirtschaft einschließlich der KMU (Bosch 2014).

Tabelle 4: Innovationsindikatoren für Klein- und Mittelunternehmen (KMU) in der EU und bei den Innovationsführern in der EU (in % aller KMU), 2013

Innovationen von KMU	EU 27	DK	DE	FI	SE
In-house Innovationen	31,8	40,8	45,2	33,2	37,7
Innovationskooperationen mit anderen	11,7	15,5	14,0	16,5	17,5
Produkt und Prozessinnovationen	38,4	41,6	57,0	44,3	47,4
Markt-/organisatorische Innovation	40,3	42,6	60,5	38,9	42,1

Quelle: European Commission 2014a: 82f.

5.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die ab Januar 2015 in Deutschland vorgesehene Höhe des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € pro Stunde gemessen an den Werten für 2012 im europäischen Vergleich sowohl absolut als auch relativ eher moderat ist. Dies gilt umso mehr, als sich die Angaben für die Mindestlöhne in den anderen Ländern auf das Jahr 2012 beziehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es in Deutschland eine zweijährige Übergangsphase geben soll, in der auf Branchenebene niedrigere tarifliche Mindestlöhne (mit Allgemeinverbindlicherklärung) zulässig sind. Zudem ist eine erstmalige Erhöhung des deutschen Mindestlohns frühestens ab Anfang 2017 oder 2018²⁴ vorgesehen, was voraussichtlich dazu führt, dass sich der Kaitz-Index innerhalb dieses Zeitraums weiter verringern wird.

Darüber hinaus ist die Leistungsfähigkeit der nationalen Innovationssysteme zu berücksichtigen. In Ländern mit überwiegend innovativen Betrieben können höhere Mindestlöhne ohne Nachteile für die Beschäftigung gezahlt werden als in weniger innovativen Ländern. Nach den Innovationsindikatoren der EU zählt Deutschland zur Spitzengruppe der Innovationsführer in Europa. Dies ist ein guter Indikator dafür, dass ein Mindestlohn, der auf dem Niveau der Länder in der Gruppe der Innovationsfolger liegt, von den deutschen Unternehmen getragen werden kann. Das gilt auch für die KMU, die überdurchschnittlich häufig Niedriglöhne zahlen. Deutschland hat in

²⁴ Der aktuelle Gesetzentwurf sieht eine erstmalige Erhöhung frühestens ab Januar 2018 vor. Die Spitzenverbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften haben sich kürzlich jedoch darauf verständigt, dass der Mindestlohn alle zwei Jahre erhöht werden soll, also erstmalig Anfang 2017.

der EU den höchsten Anteil innovativer Klein- und Mittelunternehmen, die zudem im Unterschied zu den anderen europäischen Innovationsführern gleichmäßig über alle Landesteile verteilt sind.

6 Das geplante „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)“ mit einem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 €

Die Bundesregierung plant die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € ab dem 1. Januar 2015. Dieses Vorhaben ist im vorliegenden Gesetzentwurf in ein Maßnahmenbündel zur Stärkung der Tarifautonomie eingebettet und trägt daher auch den Namen „Tarifautonomiestärkungsgesetz“. Hierzu zählen insbesondere die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sowie die Öffnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für alle Branchen.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland war überfällig. Viel zu lange hat man darauf verzichtet, das Wachstum des Niedriglohnssektors und das deutliche Ausfransen des Lohnspektrums nach unten wirksam einzudämmen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass nunmehr ein vergleichsweise großer Teil der Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € ab Januar 2015 Anspruch auf eine Erhöhung des Stundenlohns haben werden – und zwar z.T. in beträchtlichem Umfang. Dies birgt zweifellos Risiken – insbesondere in Ostdeutschland, wo ein erheblich höherer Teil der Beschäftigten aufgrund der Mindestlohneinführung besser bezahlt werden müssen. Unter Berücksichtigung der deutlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland haben sich viele Expert/innen im Vorfeld der Mindestlohneinführung dafür ausgesprochen, mit unterschiedlich hohen Mindestlöhnen für Ost- und Westdeutschland einzusteigen und erst nach einer Übergangsfrist einen bundeseinheitlichen Mindestlohn vorzusehen.

Die Politik ist dieser Empfehlung nicht gefolgt, weil befürchtet wurde, dass dies der Bevölkerung – insbesondere in Ostdeutschland – nicht vermittelbar sein würde und damit auch die notwendige Mehrheit für dieses Vorhaben gefährdet wäre. In den Koalitionsverhandlungen hat man sich auf einen Kompromiss geeinigt, der implizit diese Probleme berücksichtigt, den Übergang auf das neue Mindestniveau erleichtert und negative Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung vermeiden soll. Die bedachte und vorsichtige Einführung des Mindestlohnes lässt sich insbesondere an folgenden Regelungen ablesen:

- Erstens ist den Unternehmen bereits seit Dezember 2013 bekannt, dass im Januar 2015 der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wird. Insofern haben sie mehr als ein Jahr Zeit, sich auf die neue Lohnuntergrenze einzustellen. In einigen Branchen wie der Leiharbeit oder dem Friseurhandwerk haben sich die Sozialpartner schon frühzeitig auf den neuen Mindestlohn eingestellt und präventiv Tarifverträge abgeschlossen. Aus Großbritannien ist bekannt, dass die britischen Unternehmen die Vorlaufzeit für eine Reorganisation und Effizienzsteigerung genutzt haben.

- Zweitens wurde den Tarifvertragsparteien auf der Branchenebene die Möglichkeit eröffnet, für eine Übergangsfrist bis spätestens Ende 2016 tarifliche Löhne unterhalb von 8,50 € zu vereinbaren, sofern diese allgemeinverbindlich erklärt sind. Diese Option wird in mehreren Branchen genutzt. Im Bereich der Fleischindustrie und des Friseurhandwerks sind auf dieser Basis erstmals bundesweite Tarifverträge abgeschlossen worden. In anderen Branchen wie etwa den Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, in der Zeitarbeit und in der Gebäudereinigung wird die Übergangsfrist genutzt, um die bislang in West- und Ostdeutschland unterschiedlichen Mindestlöhne schrittweise anzugleichen.
- Drittens liegt die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € unter den Mindestlöhnen vergleichbarer Nachbarländer wie Belgien, Frankreich und Niederlande und auch bezogen auf den relativen Wert des Mindestlohns (Anteil am Median von Vollzeitbeschäftigten) ist die Höhe eher moderat.
- Viertens kann der gesetzliche Mindestlohn nach dem aktuellen Gesetzentwurf frühestens im Januar 2018 erstmals erhöht werden, was einem Einfrieren der Lohnhöhe für mindestens drei Jahre gleichkäme. Die Spitzenverbände der Arbeitgeber und der Gewerkschaften haben sich jedoch kürzlich verständigt, den Mindestlohn erstmals bereits zu Beginn des Jahres 2017 und dann alle zwei Jahre zu erhöhen. Über die Erhöhungen entscheidet eine noch zu bildende Mindestlohnkommission mit jeweils drei Vertreter/innen der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Arbeitgeber sowie zwei Wissenschaftler/innen. Stimmberechtigt sind allerdings nur die Sozialpartner. Die Erhöhungen sollen sich nach dem Votum der Sozialpartner nachlaufend an den Tariferhöhungen orientieren, was den Tarifvorrang im deutschen System der industriellen Beziehungen unterstreicht und verhindern soll, dass der Mindestlohn – wie häufig befürchtet – aus wahlpolitischen Gründen übermäßig erhöht wird.
- Fünftens sind Auszubildende und unter 18-Jährige von der Mindestlohnspflicht ausgenommen, mit der erklärten Zielsetzung, den hohen Anteil von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im dualen Berufsausbildungssystem nicht zu gefährden. Die Ausbildungsvergütung der rund 1,5 Millionen Auszubildenden im dualen System wird weiterhin tariflich geregelt, so dass sich die Kosten eines Ausbildungsplatzes für die Unternehmen nicht erhöhen.²⁵

Ausgenommen vom Mindestlohnanspruch sind auch bis zu sechswöchige Pflichtpraktika, die im Rahmen von Schule, Ausbildung oder Studium erfolgen. Diese Einschränkung erscheint sinnvoll, um die Praxisorientierung des Bildungssystems nicht zu gefährden. Weiter gehende Ausnahmeregelungen etwa für Minijobber/innen oder

²⁵ Im deutschen dualen System erhalten die Auszubildenden eine geringere Vergütung als in Großbritannien, wo jeder Ausbildungsplatz von der Regierung mit bis zu 20.000 £ subventioniert wird. So liegen zum Beispiel im Maschinenbau die durchschnittlichen Ausbildungsvergütungen in Deutschland bei 29 % eines Facharbeiterlohns, in Großbritannien hingegen bei 41 % (Ryan et al. 2011).

Rentner/innen wurden im Vorfeld des Gesetzentwurfes diskutiert, dann aber verworfen, weil sie gegen das Antidiskriminierungsgesetz oder europäische Direktiven und deutsche Gesetze zur Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten verstoßen würden. Allerdings gibt es nach wie vor eine Reihe von Forderungen nach weiteren Ausnahmen z.B. für die Zeitungszustellung und Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft. Aus unserer Sicht sollten keinesfalls weitere Ausnahmen vorgesehen werden, weil dies Tür und Tor für die Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns öffnen würde. Zudem erschweren Ausnahmeregelungen die Effektivität von Kontrollen.

Für problematisch und in hohem Maße missbrauchsanfällig halten wir auch die geplante Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. So stellt sich die Frage, von wem und wie der Status der Langzeitarbeitslosigkeit festgestellt oder überprüft werden soll. Für die betroffenen Arbeitskräfte könnte dies dazu führen, dass sie zwischen Arbeitslosigkeit und kurzfristigen Beschäftigungen „pendeln“ und auch auf Dauer keinen Anspruch auf den Mindestlohn erlangen.

Die Erfahrungen aus anderen Ländern und auch aus den deutschen Branchen mit Mindestlöhnen zeigen, dass ein Mindestlohn bei den Unternehmen schnell akzeptiert wird, wenn sie sicher sein können, dass er auch von der Konkurrenz bezahlt wird. Daher sind wirkungsvolle Kontrollen der Einhaltung und abschreckende Strafen bei Nichteinhaltung des Mindestlohns notwendig. Grundsätzlich bietet der bundeseinheitliche Mindestlohn von 8,50 €, der mit wenigen Ausnahmen für bestimmte Personengruppen für alle Beschäftigten gilt, den Vorteil einer großen Transparenz und Eindeutigkeit. Dies ist Voraussetzung für eine starke „Selbstkontrolle“ (self-enforcement). Damit ist gemeint, dass ein einfacher und unmissverständlicher Mindestlohn schnell bekannt wird, von den Beschäftigten auch eingefordert und von den Unternehmen als geltendes Recht akzeptiert wird.

Probleme können dadurch entstehen, dass Betriebe und Beschäftigte auf der Basis des gegenwärtigen Gesetzesentwurfs nicht genau wissen können, welche Zuschläge und Sonderzahlungen auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden dürfen und welche nicht. Dies ist bislang nach unserer Einschätzung noch nicht klar genug kommuniziert worden. Wir vermuten, dass hierbei die entsprechenden Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes gelten sollen, die aber mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht allgemein bekannt sind. Danach dürfen allgemeine Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld, die alle Beschäftigten bekommen, angerechnet werden, während Ausgleichszahlungen z.B. für Überstunden oder Nacharbeit nicht anrechenbar sind. Diese Vermischung von Stundenlöhnen und Sonderzahlungen ist allerdings problematisch, da die Beschäftigten nicht unmittelbar erkennen können, ob der Mindestlohn eingehalten wird.

Da sich der Mindestlohn von 8,50 € auf eine Stunde geleisteter Arbeitszeit bezieht, ist zudem die korrekte Erfassung der Arbeitszeit von zentraler Bedeutung für die Einhaltung des Mindestlohns in der Praxis. Dies setzt nicht nur voraus, dass klar und

verständlich geregelt ist, was zur Arbeitszeit zählt, für die Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn besteht, und was nicht, sondern auch, dass die geleistete Arbeitszeit aufgezeichnet wird.

Im Gesetzentwurf ist allerdings nur für einige Branchen und für Unternehmen mit Minijobs eine generelle Aufzeichnungspflicht der geleisteten Arbeitszeit vorgesehen. Letzteres kann ein wichtiger Schritt in Richtung einer verbesserten Einhaltung von grundlegenden Arbeitnehmerrechten bei Minijobs sein. Aus mehreren Untersuchungen wissen wir, dass Minijobber/innen gesetzeswidrig oft geringere Stundenlöhne als andere Teilzeitbeschäftigte im Betrieb erhalten und ihnen häufig bezahlter Urlaub sowie Lohnfortzahlung für Feier- und Krankheitstage vorenthalten werden (RWI 2012). Es geht also in diesem Arbeitsmarktsegment nicht alleine um die korrekte Bezahlung der geleisteten Arbeitsstunden, sondern auch um die Gewährung grundlegender Arbeitnehmerrechte. Die Akzeptanz des Mindestlohns wird in vielen Dienstleistungsbranchen wie etwa dem Gastgewerbe vor allem davon abhängen, ob er auch für die insgesamt über 7 Millionen Minijobber/innen wirksam durchgesetzt wird.

Die Bundesregierung muss daher nicht nur vorab, sondern auch im weiteren Umsetzungsprozess unmissverständlich signalisieren, dass es ihr mit der Durchsetzung und Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns in allen Branchen und bei allen Beschäftigungsformen tatsächlich ernst ist. Dazu gehören auch Sanktionen. Um einen hohen Grad der Einhaltung des Mindestlohns zu erreichen, müssen die Kosten der Nicht-Einhaltung eines gesetzlichen Mindestlohns für Betriebe höher sein als dessen Einhaltung (Benassi 2011: 17). Dies setzt voraus, dass es nicht nur finanzielle Strafen für Verstöße gibt, sondern zusätzlich die Nachzahlung vorenthaltener Lohnbestandteile an die Beschäftigten obligatorisch ist und in der Praxis auch exekutiert wird. Diesbezüglich verweisen die Erfahrungen aus Großbritannien darauf, dass man die Beschäftigten hier nicht allein auf den individuellen Rechtsweg verweisen darf (Croucher/White 2007).

Die internationale Forschung zeigt, dass man mit einem Mindestlohn alleine die einkommenspolitische Mitte nicht schützen kann. Ein Mindestlohn verhindert ein Ausfransen des Lohnspektrums nach unten. Da die Mindestlöhne in der Regel aber unter der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medianlohns liegen, tragen sie nicht automatisch zur Eindämmung von Niedriglohnbeschäftigung bei. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten kann nur wirksam verringert werden, wenn Mindestlöhne durch eine starke Tarifbindung ergänzt werden, wie das etwa in Frankreich und Belgien der Fall ist. Dort sind Mindestlöhne mit einem hohen Anteil allgemeinverbindlicher Tarifverträge verknüpft, so dass es zwei Arten von Mindestlöhnen gibt – eine gesetzliche Untergrenze und eine zweite Stufe mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen. Beispiele für Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn, aber geringen Niedriglohnanteilen sind Schweden, Norwegen und Dänemark, in denen die Gewerkschaften aufgrund des hohen Anteils von gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten autonom wirkungsvolle Lohnuntergrenzen durchsetzen können (Bosch/Weinkopf 2013b).

Um die einkommenspolitische Mitte, die in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten durch die stark rückläufige Tarifbindung (Ellguth/Kohaut 2013) gebröckelt ist, wieder zu stärken, muss der gesetzliche Mindestlohn als Plattform für die Stärkung der Tarifbindung genutzt werden. Das geplante Tarifautonomiestärkungsgesetz bietet mit der Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen und der Öffnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für alle Branchen hierbei neue Möglichkeiten. Insbesondere in Ostdeutschland muss der gesetzliche Mindestlohn mit einem Tarifgitter verknüpft werden. Dies legen die Ergebnisse der Evaluationen der branchenbezogenen Mindestlöhne nahe. Sie haben gezeigt, dass die Branchenmindestlöhne in Ostdeutschland eher zu einer Stauchung der Löhne geführt haben, während in Westdeutschland die Fachkräfte nach Tarif, also deutlich über den Branchenmindestlöhnen bezahlt wurden. Im Ergebnis werden Fachkräfte in Ostdeutschland inzwischen oftmals kaum noch besser entlohnt als An- und Ungelernte (Bosch/Weinkopf 2012). Dies schwächt die Anreize, in Bildung zu investieren, was angesichts des aktuellen und künftig weiter steigenden Fachkräftebedarfs höchst problematisch erscheint.

Darüber hinaus wurde mit der politischen Entscheidung, einen für Ost- und Westdeutschland einheitlichen Mindestlohn einzuführen, das Thema der Angleichung der Löhne in Ost- und Westdeutschland wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Auf Dauer lassen sich bei einer gemeinsamen Lohnuntergrenze die gegenwärtigen starken Unterschiede in der Entlohnung von Fachkräften nicht rechtfertigen. Die Tarifpartner werden sich der Angleichung der Löhne in Ost- und Westdeutschland, die sicherlich nur schrittweise über mehrere Jahre möglich ist, annehmen müssen.

Darüber hinaus muss der Anteil der An- und Ungelernten durch zusätzliche Investitionen in die Aus- und Weiterbildung deutlich verringert werden. Die mit der Agenda 2010 verbundenen Hoffnungen, durch einen Niedriglohnsektor gering Qualifizierte in Arbeit zu bringen, haben sich nicht erfüllt. Stattdessen ist der Anteil der gering bezahlten Beschäftigten mit einem Berufsabschluss kontinuierlich gestiegen, während die Arbeitslosenquote der An- und Ungelernten bei rund 20 % stagniert. Langfristprognosen des BiBB/IAB zeigen, dass bei einer Fortschreibung des Bildungsverhaltens das Angebot an gering Qualifizierten im Jahr 2025 die erwartete Nachfrage um rund 1,3 Millionen übersteigen wird (Hummel et al. 2010). Offensichtlich kann man Bildungsprobleme in einer hocheffizienten Wirtschaft, in der die Unternehmen selbst für einfache Tätigkeiten zunehmend auf Fachkräfte setzen, nicht mit Lohnsenkungen lösen.²⁶ Diese Schattenseite des deutschen Bildungssystems wurde leider in den Innovationsindikatoren der EU (Abbildung 9) nicht berücksichtigt.

Abschließend ist zu betonen, dass sich nicht alle denkbaren Fragen zur Umsetzung und Einhaltung des Mindestlohns schon vorab klären und regeln lassen. Die britische Mindestlohnkommission ist auch in den Jahren nach der Einführung des dortigen gesetz-

²⁶ Im Jahr 2011 waren nur noch 32 % der Beschäftigten in einfachen Tätigkeiten An- und Ungelernte. Im Jahr 1995 waren es demgegenüber noch 41 % (Bosch 2014).

lichen Mindestlohns immer wieder branchen- und tätigkeitspezifischen Problemen bzw. Auslegungsfragen nachgegangen und hat hierfür Lösungsvorschläge entwickelt. Wer in Deutschland diese Aufgaben übernehmen wird, scheint derzeit noch offen. Dies ist nach unserer Einschätzung aber weniger entscheidend als die grundlegende Einsicht, dass sich manche Gestaltungsfragen erst im konkreten Umsetzungsprozess erkennen lassen werden und dass hierfür – auch unter Beteiligung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf der Branchenebene – Lösungen gefunden werden müssen.

Literatur

Acemoglu, Daron / Pischke, Jörn-Steffen (1999): Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. In: *Economic Journal* 109: 112-142.

Allegretto, Sylvia / Dube, Andrajit / Reich, Michael (2011): Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel. In: *Industrial Relations – Journal of Economy and Society* 50 (2): 205-240.

Amlinger, Marc / Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten (2014): Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? WSI Report 1/2014. Düsseldorf.

Aretz, Bodo / Arntz, Melanie / Gregory, Terry / Rammer, Christian (2012): Der Mindestlohn im Dachdeckerhandwerk: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitnehmerschutz und Wettbewerb. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 45 (3-4): 233-256.

Arni, Patrick / Eichhorst, Werner / Pestel, Nico / Spermann, Alexander / Zimmermann, Klaus F. (2014): Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation. IZA Standpunkte Nr. 65. Bonn.

Bachmann, Ronald / Bauer, Thomas K. / Kluge, Jochen (2008): Mindestlöhne in Deutschland. Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte. RWI-Materialien 43. Essen.

Bartsch, Klaus (2007): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. In: *WSI-Mitteilungen* 11: 589-595.

Bartsch, Klaus (2009): Was bringt ein gesetzlicher Mindestlohn für Deutschland? Eine aktualisierte und erweiterte Simulationsstudie zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Einführung eines allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohnes auf der Basis der Konzeption der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG). Neuendorf.

Baumol, William J. / Blinder, Alan S. (1979): *Economics: Principles and Policy*. New York u.a.: Harcourt Brace Jovanovich.

Baumol, William J. / Alan S. Blinder (2006): *Economics: Principles and Policy*. Mason, Ohio: Thomson/South-Western, 10th edition.

Belman, Dale / Wolfson, Paul J. (2014): *What Does the Minimum Wage Do?* Michigan: Upjohn Institute for Employment Research.

Benassi, Chiara (2011): *The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions*. Working Paper No. 12. International Labour Office and Global Labour University. Geneva.

Bezzina, Eusebio (2012): In 2010, 17 % of employees in the EU were low-wage earners. *Statistics in focus* 48. Eurostat.

Blum, Ulrich / Hüther, Michael / Schmidt, Christoph M. / Sinn, Hans-Werner / Sonower, Dennis J. / Straubhaar, Thomas / Zimmermann, Klaus F. (2008): Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008. In: ifo Schnelldienst 6 „Mindestlohn: Für und Wider“: 3-4.

Boockmann, Bernhard / Harsch, Katrin / Kirchmann, Andrea / Klee, Günther / Kleimann, Ralf / Klempt, Charlotte / Koch, Andreas / Krumm, Raimund / Neumann, Michael / Rattenhuber, Pia / Rosemann, Martin / Späth, Jochen / Strotmann, Harald / Verbeek, Hans / Weber, Regina (2011): Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Elektrohandwerk. Abschlussbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.

Boockmann, Bernhard / Neumann, Michael / Rattenhuber, Pia (2012): Mindestlohnregelungen im Maler- und Lackiererhandwerk: Eine Wirkungsanalyse. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 45 (3-4): 331-353.

Bosch, Gerhard (2014): Facharbeit, Berufe und berufliche Arbeitsmärkte. In: WSI-Mitteilungen 67 (1): 5-13.

Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2008): Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite. In: WSI-Mitteilungen 8: 423-430.

Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in der Gebäudereinigung. In: Journal for Labour Market Research 45 (3-4): 209-231.

Bosch, Gerhard / Lehndorff, Steffen / Rubery, Jill (eds.) (2009): European Employment Models in Flux: A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES. WISO Diskurs.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2013a): Gut gemachte Mindestlöhne schaden der Beschäftigung nicht. IAQ-Report, Nr. 2013-04. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2013b): Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: WSI-Mitteilungen 66 (6): 393-404.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia / Kalina, Thorsten (2009): Mindestlöhne in Deutschland: Expertise. Bonn: FES. Wiso Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung. Bonn.

Brenke, Karl (2014): Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen. In: DIW-Wochenbericht 5: 71-77.

Brenke, Karl / Müller, Kai-Uwe (2013): Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. In: DIW-Wochenbericht 39: 3-17.

Brown, Charles (1999): Minimum wages, employment and the distribution of income. In: Ashenfelter, Orley / Card, David (eds.): *The Handbook of Labor Economics*, Chapter 32, Volume 3b. Elsevier.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2014): Mindestlöhne im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (einschließlich der Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) und nach dem Tarifvertragsgesetz – Stand:1. April 2014. Berlin.

Cahuc, Pierre / Michel, Philippe (1996): Minimum wage unemployment and growth. In: *European Economic Review* 7: 1463-1482.

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: 772–793.

Card, David / Krueger, Alan B. (1995): *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton: Princeton University Press.

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: 1397-1420.

Chipman, Kim (2006): Higher minimum wage no longer seen as sure-fire U.S. job killer. Bloomberg.com. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601070&sid=atp2MiOAZ3Xc&refer=home>

Commons, John R. (1934): *Institutional Economics. Its place in Political Economy*. New York.

Congressional Budget Office (CBO) (2014): *The Effects of a Minimum-Wage Increase on Employment and Family Income*. Washington.

Croucher, Richard / White, Geoff (2007): Enforcing a National Minimum Wage. In: *Policy Studies* 28 (2): 145-161.

Detzer, Daniel (2010): Mindestlöhne und Beschäftigung – Die theoretische Debatte und empirische Ergebnisse. In: *WSI-Mitteilungen* 63 (8): 412-418.

Dickens, Richard / Manning, Alan (2004): Spikes and spillovers: the impact of the National Minimum Wage on the wage distribution in a low-wage sector. In: *Economic Journal* 114 (494), March: C95-C101.

Dolton, Peter / Rosazza-Bondibene, Chiara / Wadsworth, Jonathan (2012): Employment, Inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium Term. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 74 (1): 78-106.

Doucoulagos, Hristos / Stanley, T.D. (2009): Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research. A Meta-Regression Analysis. In: *British Journal of Industrial Relations* 47 (2): 406-428.

Draca, Mirko / Machin, Stephen / van Reenen, John (2006): Minimum wages and firm profitability. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science. Discussion Paper 715. London.

Dube, Arindrajit / Lester, T. William / Reich, Michael (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. In: *Review of Economics and Statistics* 92 (4): 945-964.

Dube, Arindrajit / Lester, T. William / Reich, Michael (2011): Do Frictions Matter in the Labor Market? Accessions, Separations and Minimum Wage Effects. IRLE Working Paper No. 222-10.

Dube, Arindrajit / Naidu, Suresh / Reich, Michael (2007): The Economic Effects of a Citywide Minimum Wage. In: *Industrial & Labor Relations Review* 60 (4).

Eldring, Line / Alsos, Kristin (2012): European Minimum Wage: A Nordic Outlook. Fafo-report 2012:16. Oslo.

Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne (2013): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012. In: *WSI-Mitteilungen* 66 (4): 281-288.

Economic Policy Institute (2006): Hundreds of Economists Say: "Raise the Minimum Wage". Washington, D.C.: EPI.

Erickson, Christopher L. / Mitchell, Daniel J.B. (2007): Monopsony as a metaphor for the emerging post-union labour market. In: *International Labour Review* 146 (3-4): 163-187.

European Commission (2014a): Innovation Union Scoreboard. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf

European Commission (2014b): Regional Innovation Scoreboard. http://ec.europa.eu/news/pdf/2014_regional_union_scoreboard_en.pdf

Flinn, Christopher J. (2006): Minimum Wage Effects on Labor Market Outcomes under Search, Matching, and Endogenous Contact Rates. In: *Econometrica* 74 (4): 1013-1062.

Franz, Wolfgang (2007): Der trügerische Charme des Mindestlohns. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 4: 431-438.

- Gürtzgen, Nicole / Sprietsma, Maresa / Niefert, Michaela / Gottschalk, Sandra (2012): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung und den Arbeitnehmerschutz in der Abfallwirtschaft. In: *Journal for Labour Market Research* 45 (3-4): 303-330.
- Hall, Peter A. / Soskice David (2001): *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Harsch, Katrin / Verbeek, Hans (2012): Der Mindestlohn in der Pflegebranche – die Folgen eines Mindestlohns in einer Wachstumsbranche. In: *Journal for Labour Market Research* 45 (3-4): 355-378.
- Heilbrunner, Robert L. / Thurow, Lester C. (1987): *Economics explained*. New York.
- Herzog-Stein, Alexander / Joebges, Heike / Stein, Ulrike / Zwiener, Rudolf (2013): Arbeitskostenentwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit in Europa. Arbeits- und Lohnstückkosten in 2012 und im 1. Halbjahr 2013. IMK-Report Nr. 88. Düsseldorf.
- Hummel, Markus. / Thein, Angela / Zika, Gerd (2010): Der Arbeitskräftebedarf nach Wirtschaftszweigen, Berufen und Qualifikationen bis 2025. In: Helmrich, Robert / Zika, Gerd (Hrsg.): *Beruf und Qualifikation. BiBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025*. Bielefeld: 81-101.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2014): *Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte*. IAQ-Report 2014-02. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Kaufman, Bruce (2010): *Institutional Economics and the Minimum Wage: Broadening the Theoretical and Policy Debate*. In: *Industrial and Labor Relations Review* 63 (3): 427-453.
- Kennan, John (1995): *The elusive effects of minimum wages*. In: *Journal of Economic Literature* 33 (4): 1950-1965.
- Knabe, Andreas / Schöb, Ronnie / Thum, Marcel (2014): *Der flächendeckende Mindestlohn*. Discussion Paper. School of Business & Economics: Economics. No. 2014/4. Berlin.
- König, Marion / Möller, Joachim (2008): *Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft*. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 41 (2/3): 327-346.
- Lesch, Hagen / Mayer, Alexander / Schmid, Lisa (2014): *Das deutsche Mindestlohngesetz – Eine erste ökonomische Bewertung*. IW Policy Paper 4/2014. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

- Lester, Richard Allen (1964): *The Economics of Labor*. New York u.a.: MacMillan.
- Low Pay Commission (1998): *The National Minimum Wage. First Report of the Low Pay Commission*. The Stationary Office. London.
- Low Pay Commission (2014): *The National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2014*. The Stationary Office. London.
- Machin, Stephen / Wilson, Joan (2004): Minimum wages in a low-wage labour market: care homes in the UK. In: *Economic Journal* 114 (494): C102-C109.
- Manning, Alan (2003): The real thin theory: monopsony in modern labour markets. In: *Labour Economics* 10 (2): 105-131.
- Manning, Alan (2005): *Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labor Markets*. Princeton University Press.
- Mesaros, Leila / Weinkopf, Claudia (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft. In: *Journal for Labour Market Research* 45 (3-4): 279-302.
- Metcalf, David (2008): Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment? In: *Journal of Industrial Relations* 50 (3): 489-512.
- Möller, Joachim (2012): Minimum wages in German industries – what does the evidence tell us so far? In: *Journal for Labour Market Research* 45 (3-4): 187-199.
- Mori, Ipsos (2012): *Non-Compliance with the National Minimum Wage*. Research report prepared for the LPC. London.
- Müller, Kai-Uwe (2009): Wie groß sind die Beschäftigungsverluste eines allgemeinen Mindestlohnes? In: *DIW-Wochenbericht* 26: 430-433.
- Müller, Kai-Uwe / Steiner, Viktor (2008): Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern. In: *DIW-Wochenbericht* 30: 418-423.
- Neumark, David / Wascher, William (1992): Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws. In: *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1): 55-81.
- Neumark, David / Wascher, William (1995): The Effect of New Jersey's Minimum Wage increase on Fast-Food Employment: A Re-Evaluation using Payroll Records. In: *National Bureau of Economic Research. Working Paper Series No. 5224*.
- Neumark, David / Wascher, William (2000): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. In: *American Economic Review* 5: 1362-1396.

Neumark, David / Wascher, William (2007): Minimum Wages, the Earned Income Tax Credits and Employment: Evidence from Post-Welfare Reform Era. NBER Working Paper 12915. Cambridge. Mass.

Niechoj, Torsten / Stein, Ulrike / Stephan, Sabine / Zwiener, Rudolf (2011): Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum. Auswertung der Eurostat-Statistik für 2010. IMK Report Nr. 68. Düsseldorf.

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: 25-45.

Ragacs, Christian (2002): Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick. In: Wirtschaft und Gesellschaft 1: 59-84.

Ragnitz, Joachim / Thum, Marcel (2007): Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors. In: ifo Dresden berichtet 3: 36-39.

Reich, Michael (2003): Living wage ordinances in California. In: The State of California Labor: 199-226.

Reich, Michael / Hall, Peter / Jacobs, Ken (2005): Living Wage Policies at the San Francisco Airport: Impacts on Workers and Businesses. In: Industrial Relations 44 (1): 106-138.

Reich, Michael / Jacobs, Ken / Bernhardt, Annette (2014): Local Minimum Wage Laws: Impacts on Workers, Families and Businesses. IRLE Working Paper No. 104-14.

Rothschild, Kurt (1988): Theorien der Arbeitslosigkeit. München/Wien.

Ryan, Paul / Wagner, Karin / Teuber, Silvia / Backes-Gellner, Uschi (2011): Financial Aspects of Apprenticeship Training in Germany, Great Britain and Switzerland. Arbeitspapier 241. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

Rubery, Jill / Grimshaw, Damian (2003): The Organisation of Employment: An International Perspective. Houndsmill: Palgrave Macmillan.

RWI (2012): Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14. Wiesbaden.

- Schmitt, John (1996): Cooked to Order. In: American Prospect May-June: 82-85.
- Schmitt, John (2013): Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment? CEPR: Washington.
- Schulten, Thorsten (2014a): Mindestlohnregime in Europa – und was Deutschland von ihnen lernen kann. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Schulten, Thorsten (2014b): WSI-Mindestlohnbericht 2014 – stagnierende Mindestlöhne. In: WSI-Mitteilungen 67 (2): 132-139.
- Schuster, Thomas (2013): Mindestlohn. Beschäftigungsrisiken höher als behauptet. IW policy paper 19/2013. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Smith, Adam (1999): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen. München.
- Statistisches Bundesamt (2012a): 11% der Beschäftigten verdienen 2010 weniger als 8,50 Euro je Stunde. Pressemitteilung Nr. 258 vom 26. Juli 2012. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012b): Niedriglohn und Beschäftigung 2010, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin. Wiesbaden.
- Stewart, Mark B. (2002): Estimating the Impact of the Minimum Wage Using Geographical Wage Variation. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 64: 583-605.
- Stewart, Mark / Swaffield, Joanna (2002): Using the BHPS Wave 9 additional questions to evaluate the impact of the national minimum wage. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 64: 633-652.
- Stigler, George J. (1946): The Economics of Minimum Wage Legislation. In: American Economic Review 36 (3): 358-365.
- Stigler, George J. (1982): The Economist as Preacher and Other Essays. Chicago: University of Chicago Press.
- Webb, Sidney (1912): The Economic Theory of a Legal Minimum Wage. In: Journal of Political Economy 20 (10): 973-998.
- Wiemers, Jürgen (2013): Fiskalische Wirkungen eines Mindestlohns. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 24. Juli 2013. Nürnberg.
- Windisch, Rupert (1998): Effizienzlohntheorien. In: Das Wirtschaftsstudium 6: 713-719.

Anhang

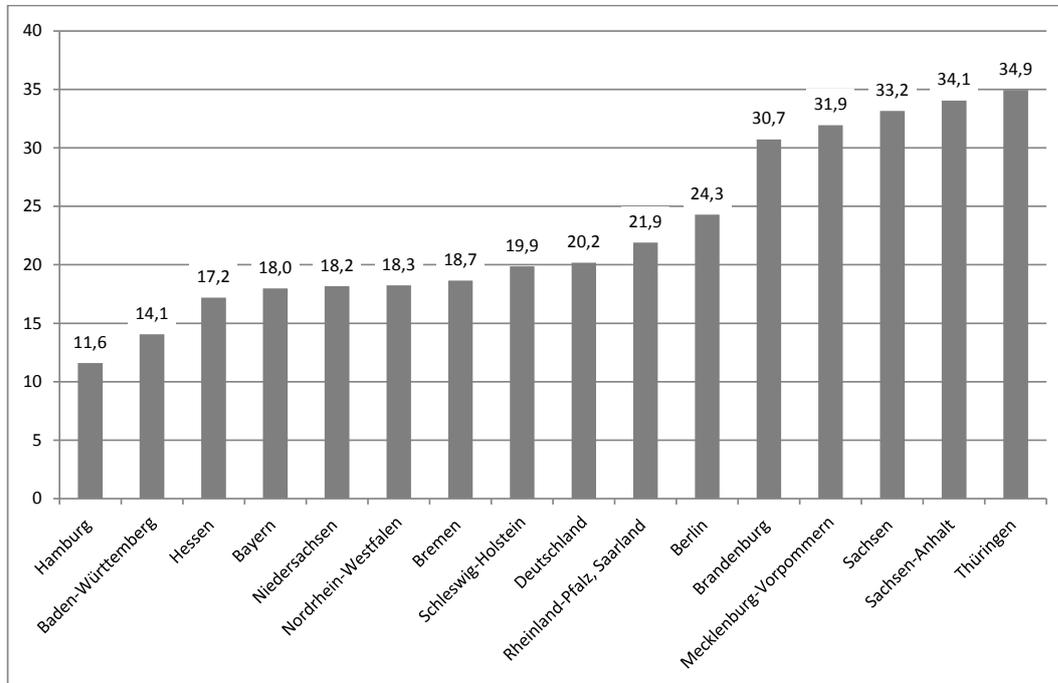
Tabelle A1: Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Personen- und Betriebsmerkmalen (in % der jeweiligen Gruppe), 2012*

	Kategorie	Anteil in %
Region	West	16,9
	Ost	29,3
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	37,0
	Mit Berufsausbildung	19,0
	Universität/ Fachhochschule	6,3
Geschlecht	Männer	14,3
	Frauen	24,2
Alter	unter 25 Jahren	47,1
	25 – 34	17,5
	35 – 44	15,5
	45 – 54	13,6
	55+	22,9
Nationalität	Deutsche	18,6
	Ausländer/innen	25,0
Arbeitsvertrag	Befristet	31,9
	Unbefristet	15,1
Arbeitszeitform	Vollzeit	10,8
	Sozialversicherungspf. Teilzeit	18,3
	Minijob	68,6
Betriebsgröße	1 bis 19 Beschäftigte	35,0
	20 bis 199 Beschäftigte	19,9
	200 bis 1.999 Beschäftigte	10,4
	≥ 2.000 Beschäftigte	8,8
Gesamtwirtschaft		19,2

* Die Stundenlöhne wurden hier auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit (und unter Einbeziehung von Sonderzahlungen) berechnet. Enthalten sind auch Nebenjobs von Schüler/innen, Studierenden und Rentner/innen.

Quelle: Kalina/Weinkopf 2014 (SOEP v29, IAQ-Berechnungen).

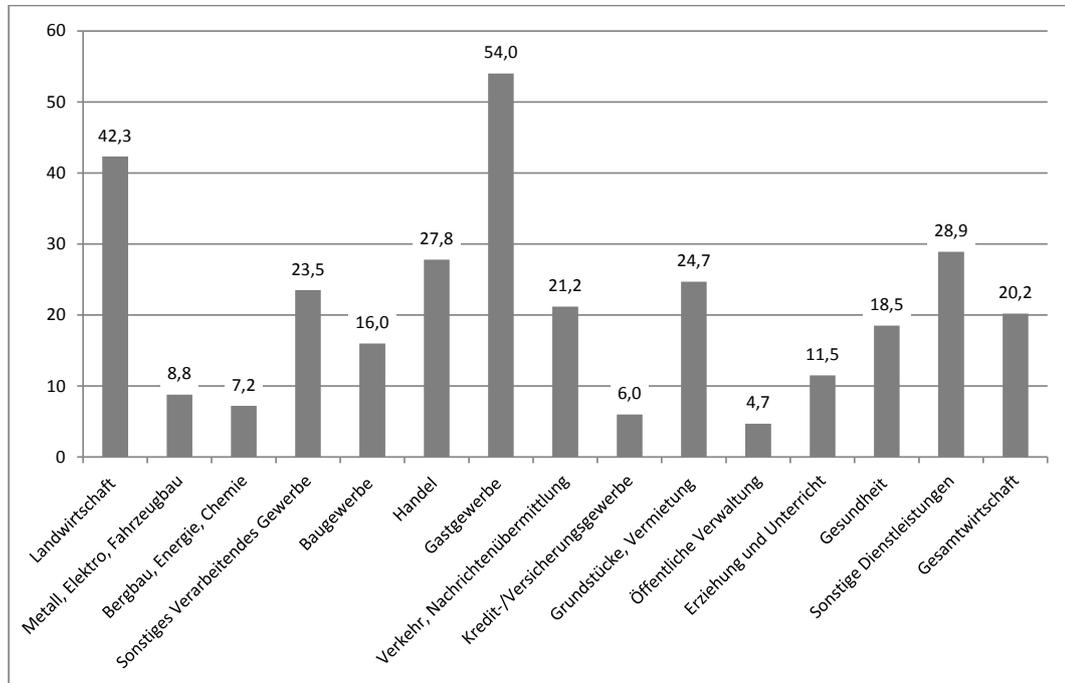
Abbildung A1: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 € nach Bundesländern (2009-2012), in %²⁷



Quelle: Kalina/Weinkopf 2014 (SOEP v29, IAQ-Berechnungen).

27 Wegen geringer Fallzahlen haben wir hier und in der folgenden Abbildung die Jahre 2009 bis 2012 zusammengefasst. Dies liefert durch die Berechnung eines Mittelwertes über mehrere Jahre einen stabileren Wert.

Abbildung A2: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb von 8,50 € Stundenlohn nach Branchen (2009-2012), in %



Quelle: Kalina/Weinkopf 2014 (SOEP v29, IAQ-Berechnungen).

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, zu Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Forschungsförderung finanziert und koordiniert wissenschaftliche Vorhaben zu sechs Themenschwerpunkten: Erwerbsarbeit im Wandel, Strukturwandel – Innovationen und Beschäftigung, Mitbestimmung im Wandel, Zukunft des Sozialstaates/Sozialpolitik, Bildung für und in der Arbeitswelt sowie Geschichte der Gewerkschaften.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft.

Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

Telefon: 02 11/77 78-0
Telefax: 02 11/77 78-225

