

Mindestlöhne und Beschäftigung

Roman George

Seitdem die Gewerkschaften die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland fordern, hat sich eine intensive Debatte um Vor- und Nachteile entwickelt. Dabei steht die These von drohenden Beschäftigungsverlusten im Vordergrund. In der politischen Diskussion können Mindestlohngegner auf entsprechende wissenschaftliche Argumentationsmuster zurückgreifen, die jedoch auf zweifelhaften theoretischen Annahmen beruhen. Zudem wird die Fülle von Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen in vergleichbaren Ländern nicht oder nur selektiv berücksichtigt. Mittels einer sorgfältigen Auswertung vorliegender empirischer Untersuchungen können die geäußerten Befürchtungen weitgehend zurückgewiesen werden.

1 Niedriglohnarbeit in Deutschland

Das Ausmaß von Niedriglohnbeschäftigung in der Bundesrepublik hat in den letzten Jahren stark zugenommen und ist inzwischen auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich hoch. Die OECD definiert Niedriglöhne als solche, die weniger als zwei Drittel des Medianbruttolohns betragen. Für das Jahr 2006 ergibt sich nach dieser Definition eine Niedriglohnschwelle von 9,61 € pro Stunde für Westdeutschland und von 6,81 € für Ostdeutschland. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung an allen Beschäftigungsverhältnissen beträgt 22,2 %, das entspricht 6,47 Mio. Beschäftigten.¹ 1995 betrug der Anteil der Niedriglohnarbeit noch 15,0 %, er ist also um 7,2 Prozentpunkte angewachsen. Ein erheblicher Anteil des Wachstums entfällt auf die Zunahme von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, in denen die Unterschreitung der Niedriglohnschwelle die Regel ist; dennoch arbeiten mit 46,2 % fast die Hälfte aller Niedriglohnbeschäftigten Vollzeit (Kalina/Weinkopf 2008).

Der Niedriglohnsektor ist jedoch nicht nur größer geworden, der durchschnittliche Stundenlohn ist seit 2004 sogar deutlich gefallen. Auch die Zahl von extremen Niedriglöhnen von weniger als 5 € brutto ist im gleichen Zeitraum deutlich angestiegen. Der Niedriglohnanteil ist inzwischen in Deutschland höher als in allen anderen kontinentaleuropäischen Ländern der EU und ist nicht mehr weit von den in den USA erreichten 25 % entfernt (ebd.).

Angesichts der rasch zunehmenden Niedriglohnbeschäftigung ist zu konstatie-

ren, dass deren Regulierung mit den herkömmlichen Mitteln der Tarifpolitik offensichtlich immer weniger zufriedenstellend gelingt. Inzwischen hat der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte festgestellt, dass die Situation in Deutschland nicht mit der Europäischen Sozialcharta vereinbar ist (European Committee of Social Rights 2007).² In dieser haben sich die Mitgliedsstaaten verpflichtet, „das Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt anzuerkennen, welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern“ (Artikel 4, Abs. 1). Angesichts des zunehmenden Problemdrucks hat sich der DGB 2006 nach intensiven innergewerkschaftlichen Diskussionen auf die Forderung nach einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn verständigt. Dieser soll durch branchenspezifische Mindestlöhne, die Ausweitung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und die Einbeziehungen von weiteren Branchen in das Arbeitnehmerentendegesetz flankiert werden (DGB 2006).

Ausgehend von der gewerkschaftlichen Kampagne für Mindestlöhne hat diese Forderung auch parteipolitische Resonanz gefunden. Mit der SPD, der LINKEN und den Grünen gibt es eine rechnerische Mehrheit von Parteien im Bundestag, die sich – mit unterschiedlichen Akzentuierungen – für einen gesetzlichen Mindestlohn aussprechen. Innerhalb der großen Koalition ist das Vorhaben jedoch durch den Widerstand der Unionsparteien blockiert. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Überprüfung der Aufnahme von weiteren Branchen in das Arbeitnehmerentendegesetz sorgt für ständige Konflikte in der Koalition, wie sich bei der Auseinandersetzung um den Zeitarbeits-Mindestlohn zeigt.

Von Seiten der Mindestlohngegner – Unionsparteien, FDP und Arbeitgeberver-

bände – wird die ablehnende Haltung in erster Linie mit vermuteten negativen Beschäftigungseffekten begründet. Mehrere wirtschaftswissenschaftliche Institute haben diese Argumentation mit Studien unterstützt. Angesichts der politischen Brisanz der wissenschaftlichen Ergebnisse zur Frage von Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen werden im Folgenden zwei relevante Studien dargestellt (Abschnitt 2). Im weiteren Verlauf wird ihre theoretische Plausibilität überprüft (Abschnitt 3). Anhand von Befunden aus Großbritannien (Abschnitt 4) und Frankreich (Abschnitt 5) bieten die Möglichkeit, auch den empirischen Gehalt der behaupteten Beschäftigungseffekte zu bewerten.

1 Der Umfang des Niedriglohnsektors ist hier sogar noch unterschätzt, da bestimmte Personengruppen in der Berechnung ausgeschlossen wurden (Schüler, Rentner, Auszubildende, Selbständige und Praktikanten).

2 Die Bundesregierung hatte zuvor gegenüber dem Ausschuss behauptet, sie verfüge über keine verlässlichen amtlichen Daten über die Einkommenssituation von Niedriglohnbeziehern. Der Aufforderung des Ausschusses, auf andere Informationsquellen zurückzugreifen, ist sie nicht nachgekommen.

Roman George, *Dipl. pol., wissenschaftliche Hilfskraft an der Philipps-Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft. Arbeitsschwerpunkte: Politische Ökonomie, Industrielle Beziehungen, Arbeits- und Sozialpolitik.*
e-mail: georger@staff.uni-marburg.de

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2006/2007 in dem Kapitel „Mindestlöhne – ein Irrweg“ seine ablehnende Haltung dargelegt und begründet. Kernargument ist, dass die Ausweitung von Niedriglohnarbeit eine wünschenswerte Entwicklung ist, denn nur so könnten ausreichend Arbeitsplätze auch für gering Qualifizierte entstehen.³ Die Gewährleistung von existenzsichernden Einkommen soll stattdessen über einen Kombilohn gesichert werden: „Arbeitsplätze entstehen und bleiben nur dann erhalten, wenn die Arbeitskosten nicht höher sind als die auf ihnen erwirtschaftete Produktivität. Dies gilt generell auch für den Bereich gering qualifizierter Arbeit. Daher stellt eine weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur eine unabdingbare Voraussetzung für die dringend benötigten neuen Arbeitsplätze für die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt dar, denen mit einem Kombilohn geholfen werden soll“ (SVR 2006, S. 402).

Zudem stellt der Sachverständigenrat unterschiedliche theoretische Annahmen und empirische Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen dar, auf welche noch zurückzukommen ist.

Große politische Wirksamkeit hat eine Studie des ifo-Instituts Dresden und des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) erzielt. Diese prognostiziert einen Verlust von 621.000 Beschäftigungsverhältnissen für den Fall der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in der Höhe von 7,50 €. Mit dem Verweis auf diese Studie begründete der Bundesrat seine Ablehnung des von Rheinland-Pfalz eingebrachten Entwurfs für ein Mindestlohngesetz (Bundesrat 2007).

Die Autoren legen die empirisch vorgefundene Verteilung der Lohnneinkommen in Ost- und Westdeutschland zugrunde, indem sie die Zahl und die Einkommen der Beschäftigten unterhalb der diskutierten Mindestlohngrenze von 7,50 € erfassen. Nachdem konstatiert wird, dass ein Mindestlohn zwar durch die Weitergabe der Mehrkosten über erhöhte Preise sowie durch eine Steigerung der Arbeitsproduk-

tivität teilweise kompensiert werden kann, stellen die Autoren jedoch fest, „dass Lohn-erhöhungen, die nicht durch entsprechende Produktivitätssteigerungen gedeckt sind, in der Regel negative Auswirkungen auf die Beschäftigtenzahl haben werden“ (Ragnitz/Thum 2007, S. 36).

Den Effekt einer Lohnerhöhung auf die Arbeitsnachfrage (die so genannte Lohnelastizität) quantifizieren sie mit $-0,75$. Das bedeutet, dass eine einprozentige Erhöhung zu einem Beschäftigungsverlust in diesem Arbeitsmarktsegment von 0,75 % führt. Je größer die Differenz zwischen dem ursprünglichen Lohnniveau und dem durch den Mindestlohn erzwungenen, desto höher fällt der Beschäftigungsverlust aus. Durch die Anwendung dieses angenommenen Zusammenhangs auf die vorgefundene Einkommensstruktur ergibt sich rechnerisch der oben genannte drastische Beschäftigungsverlust, der gut einem Viertel aller Niedriglohnbeschäftigten entspricht.⁴

In einer Pressemitteilung hat das IWH die auf diesen Grundannahmen basierenden zu erwartenden Folgen eines Mindestlohns zusammengefasst. Darin finden sich weitere Argumente: „Hinzu kommt, dass qualifizierte Arbeitskräfte, die nahe an der Mindestlohngrenze verdienen, einen Anreiz haben, höhere Löhne einzufordern, um einen der Qualifikation gerechten Lohnabstand herbeizuführen. [...] Bei erhöhten Kosten werden die Unternehmen versuchen, über die Anhebung der Preise ihre Ertragssituation zu sichern. Dadurch würde das allgemeine Preisniveau angehoben und folglich der Reallohn sinken. Das führt letztendlich dazu, dass das sozialpolitisch motivierte Ziel von Arbeit mit existenzsichernden Löhnen für alle nicht erreicht wird“ (IWH 2008).

3

Theoretische Zugänge

Die dargestellten Ausführungen greifen allesamt auf das in den Wirtschaftswissenschaften dominierende Modell des neoklassischen Arbeitsmarktes zurück. Demnach funktioniert der Arbeitsmarkt in gleicher Weise wie gewöhnliche Gütermärkte, sodass sich bei flexiblen Löhnen automatisch ein Gleichgewicht zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Arbeit einstellt. Eventuell vorhandene Arbeitslosigkeit ist entweder freiwillig oder sie basiert

auf Lohnrigiditäten, wie sie durch tarifvertraglich festgelegte zu hohe Lohnniveaus entstehen (Keller 1999, S. 305–309). Aus dieser Perspektive erscheint ein gesetzlicher Mindestlohn als kontraproduktiv: „Betrachtet man als Ausgangspunkt das klassische Modell eines wettbewerblichen Arbeitsmarkts, so weist ein Mindestlohn nur dann keine negativen Beschäftigungseffekte auf, wenn er nicht über dem gleichgewichtigen, markträumenden Lohn liegt, ist dann aber zugleich auch irrelevant. Bei einem Mindestlohn oberhalb des Gleichgewichtslohns kommt es zwingend zu einem Beschäftigungsrückgang“ (SVR 2006, S. 405).

Allerdings gibt es insbesondere in der angelsächsischen Diskussion eine für die Mindestlohn-debatte relevante Weiterentwicklung des neoklassischen Arbeitsmarktmodells. Demnach kann beim Vorhandensein eines Arbeitgebermonopols auf dem Arbeitsmarkt dessen Marktmacht so groß sein, dass er einen Lohn unterhalb des Gleichgewichtslohns durchsetzt. Diese These kann modifiziert auch auf Arbeitsmärkte angewendet werden, auf denen wegen Arbeitsmarktfriktionen nur eine eingeschränkte Mobilität der Arbeitskräfte besteht. Viele Beschäftigte werden dann trotz besserer Verdienstmöglichkeiten bei anderen Arbeitgebern bei ihrem geringer zahlenden Arbeitgeber verbleiben, sodass das Lohnniveau unterhalb des Gleichgewichtslohns liegt. Diese Konstellation wird als ein monopsonistischer Arbeitsmarkt bezeichnet. Unter diesen Voraussetzungen könnte ein Mindestlohn, solange er den Gleichge-

³ Die vom Sachverständigenrat vorgenommene Gleichsetzung von Niedriglohnarbeit mit geringer Qualifikation ist empirisch nicht haltbar: Nur 26,4 % aller Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland verfügen über keine Berufsausbildung; 67,5 % haben hingegen eine abgeschlossene Berufsausbildung. 6,1 % verfügen sogar über einen Hochschulabschluss (Kalina/Weinkopf 2008, S. 8). Die populäre These, dass eine stärkere Lohnspreizung Voraussetzung für eine steigende Beschäftigung von Geringqualifizierten ist, kann darüber hinaus grundsätzlich in Frage gestellt werden (Schettkat 2006).

⁴ Zu differenzierten Ergebnissen kommt hingegen die empirische Untersuchung von Marion König und Joachim Möller, die die Effekte des 1997 eingeführten branchenspezifischen Mindestlohns im Bauhauptgewerbe untersuchen. Während sie für Ostdeutschland feststellen, dass sich die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit von Betroffenen erhöhte, hat sich diese in Westdeutschland geringfügig reduziert (König/Möller 2007).

Tabelle 1: Beschäftigung in Großbritannien – Gesamtwirtschaft und Niedriglohnssektoren 1998–2007 – in Tsd. –

	September 2007 ¹⁾	Veränderung zwischen Dezember 1998 und Dezember 2005 ¹⁾
Alle Sektoren	26.388	1.857
Alle Niedriglohnssektoren	8.412	527
Einzelhandel	3.351	294
Gastronomie, Hotels	1.805	217
Sozialfürsorge	1.156	149
Gebäudereinigung	494	-27
Agrarwirtschaft	229	-64
Sicherheit	171	37
Textil und Bekleidung	94	-187
Nahrungsmittelindustrie	352	-66
Freizeit, Reisen, Sport	640	152
Friseurhandwerk	120	22

1) Wegen einer Umstellung der Branchendefinitionen ist kein direkter Vergleich zwischen September 2007 und September 1998 möglich.

Quelle: ONS employee jobs, not seasonally adjusted, GB, 1998–2007, entnommen aus: LPC 2008, S. 43.

WSI MITTEILUNGEN

wichtslohn nicht übersteigt, sogar positive Beschäftigungseffekte aufweisen, da zu den höheren Löhnen auch mehr Menschen eine Beschäftigung aufnahmen (OECD 1998, S. 42–44; Manning 2003, S. 325–347).

Darüber hinaus kann eine ganze Reihe von grundsätzlichen Argumenten gegen das Modell des neoklassischen Arbeitsmarktes angeführt werden. Ein in der Mindestlohnfrage besonders gewichtiges Argument ist, dass der angenommene Zusammenhang zwischen individueller Produktivität und Gleichgewichtslohn überhaupt nicht bestehen kann. Denn es ist schlichtweg unmöglich, bei einer arbeitsteiligen Produktion den individuellen Beitrag zur Gesamtproduktion zu bestimmen, der unterschiedliche Einkommensniveaus objektiv begründen könnte. Sicher ist nur, dass alle an der Wertschöpfung Beteiligten zum Gesamtergebnis beitragen (Reiner 2006). Demnach kann die Frage von Niedriglöhnen nicht hinreichend aus der Qualifikation und dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt erklärt werden. Vielmehr müssen historisch und gesellschaftlich bedingte Unterschiede in der Bewertung verschiedener Tätigkeiten und Berufsbilder berücksichtigt werden. Die Verteilung von Löhnen muss dann in Abhängigkeit von politischen Bedingungen und Arbeitsmarktinstitutionen analysiert werden (Rubery 2003, S. 2).

Eindeutig positive Beschäftigungseffekte sind zu erwarten, wenn aus keynesianischer Perspektive die Steigerung der Konsumnachfrage durch die Einkommenserhöhungen im unteren und mittleren Einkommensbereich berücksichtigt wird, welche die Einführung eines gesetzlichen

Mindestlohns zur Folge hätte. Bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 7,50 €, der schrittweise auf 9 € erhöht wird, kann auf dieser Grundlage ein kurzfristiger Arbeitsmarkteffekt von annähernd einer halben Millionen neuen Arbeitsplätzen geschätzt werden. Langfristig bliebe es bei einer Erhöhung der Erwerbstätigenzahl um etwa 100.000. Zusätzliche Einnahmen der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen wären ein weiterer Nebeneffekt (Bartsch 2007).

Angesichts der theoretischen Kontroversen liegt es nahe, die Ergebnisse vorliegender empirischer Untersuchungen über die Erfahrungen von Ländern mit bestehenden gesetzlichen Mindestlöhnen – im Folgenden anhand von Großbritannien und Frankreich – zur Beurteilung der Frage heranzuziehen.

4

Der britische Mindestlohn

Der britische National Minimum Wage (NMW) wurde von der Labour Regierung im Jahr 1999 eingeführt, nachdem sie dies im vorangegangenen und gewonnenen Parlamentswahlkampf versprochen hatte. Die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des NMW stützte sich stark auf die Politikberatung durch die zu diesem Zweck eingerichtete unabhängige Low Pay Commission (LPC), die sich aus Gewerkschaftern, Arbeitgebervertretern und Wissenschaftlern zusammensetzt (Burgess 2006). Insbesondere durch die regelmäßigen umfangreichen Berichte der LPC, die auch

wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gibt, sind die Folgen des britischen Mindestlohns besonders gut dokumentiert und aufgearbeitet. David Metcalf, langjähriges Mitglied der LPC, hat 2007 eine Zusammenfassung der wissenschaftlichen Ergebnisse zu den Folgen des NMW vorgelegt (Metcalf 2007, S. 1–38).

Zuerst stellt er fest, dass der Mindestlohn eindeutig einen positiven Einfluss auf die Einkommen im Niedriglohnbereich hat. Die Löhne im unteren Bereich der Einkommensverteilung sind seit der Einführung stärker gestiegen als die in der Mitte. Dadurch hat sich die Lohnspreizung, die seit den 1970er Jahren stark zugenommen hatte, wieder geringfügig verringert. Inzwischen profitieren knapp 10 % der Beschäftigten direkt oder indirekt vom Mindestlohn. Entgegen der oben wiedergegebenen Behauptung des IWH hat sich also auch die relative Einkommensposition der Mindestlohnbezieher in Großbritannien verbessert, da ihre Löhne überproportional stiegen.

Bezogen auf die Beschäftigungseffekte ist festzustellen, dass die Erwerbslosigkeit in Großbritannien nach der Einführung des Mindestlohns und auch nach dessen deutlicher Erhöhung weiter gesunken ist, während die Beschäftigung zugenommen hat. Dies gilt nicht nur für die Gesamtwirtschaft; auch in typischen Niedriglohnbranchen hat es einen Beschäftigungszuwachs gegeben. Die deutlichen Rückgänge in der Agrarwirtschaft und in der Textil- und Bekleidungsindustrie sind mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel zu erklären.

Der aus den gesamtwirtschaftlichen Daten entstehende Einruck, dass der NMW keine negativen Beschäftigungseffekte aufweist, wird auch durch die Mehrzahl der vorliegenden Studien eindeutig bestätigt. Diese widmen sich dieser Frage auf betrieblicher, personaler oder regionaler Ebene mit den unterschiedlichsten methodischen Herangehensweisen.

Zur Erklärung der ausgebliebenen negativen Beschäftigungseffekte werden fünf Ansätze als besonders plausibel identifiziert:

(1) *Produktivitätssteigerung*: In einigen Niedriglohnbranchen ist eine beschleunigte Zunahme der Arbeitsproduktivität feststellbar, die durch verbesserte Arbeitsorganisation, durch einen höheren Kapitaleinsatz und durch zusätzliche Fortbildungen erreicht wurde.

(2) *Gewinnreduzierung*: Insbesondere unmittelbar nach der Einführung des NMW sind die Gewinnspannen von Firmen im Niedriglohnsektor gesunken. Neben anderen Faktoren dürfte auch der Mindestlohn zu der zweiprozentigen Erhöhung der Lohnquote seit 1997 beigetragen haben.

(3) *Preissteigerung*: Mittelfristig wurde ein Teil der Mehrkosten über die Preise weitergegeben, sodass die Preissteigerung in typischen Niedriglohnbranchen höher als in der Gesamtwirtschaft war. Auf die betroffenen Branchen entfällt jedoch nur ein Bruchteil des gesamten Bruttoinlandsprodukts, sodass der Mindestlohn zu keiner messbaren Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Inflationsrate geführt hat. Da die betroffenen Dienstleistungen von Haushalten mit niedrigen und hohen Einkommen insgesamt gleichermaßen in Anspruch genommen werden, hat sich die Einkommenssituation von Niedriglohnbeziehenden Haushalten dennoch absolut und relativ verbessert, denn die Mehrkosten verteilen sich über das gesamte Einkommensspektrum. Die steigenden Einkommen der Mindestlohnbezieher wurden also nicht durch ein entsprechend zunehmendes Preisniveau zunichte gemacht, wie es das IWH mutmaßt.

(4) *Reduzierung der Arbeitszeit*: Punktuell ist eine geringfügige Reduzierung der bezahlten Arbeitszeit festgestellt worden.

(5) *Monopsonistischer Arbeitsmarkt*: Mehrere Hinweise bestätigen die Annahme, dass zahlreiche Arbeitgeber im Niedriglohnsektor über eine erhebliche Lohnsetzungsmacht verfügen, sodass der Mindestlohn keine betriebswirtschaftlichen Schwierigkeiten verursacht.

Paul Myners, der Vorsitzende der Low Pay Commission, stellt daher im aktuellen Bericht der Kommission fest, dass die Kommission seit seiner Einführung intensiv nach Belegen für negative Wirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsplätze geforscht hat, die durch den Mindestlohn verursacht wurden. Bis dato seien – trotz eingehender Suche an den einschlägigen Stellen – keine wesentlichen negativen Effekte gefunden worden. Damit sei nicht gesagt, dass der Mindestlohn keine abträglichen Wirkungen haben könne; der britische Mindestlohn habe diese bisher jedoch erfolgreich vermieden (LPC 2008, S. VII).

Auch Untersuchungen des US-Mindestlohns kommen zu ähnlichen Ergebnissen, sodass der Sachverständigenrat immerhin konstatiert:

„In internationalen Querschnittsstudien weisen Mindestlöhne in der Regel negative Beschäftigungseffekte auf, wenn auch bisweilen erst bei Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit anderen Faktoren wie der Abgabenbelastung. In Fallstudien für die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich lassen sich für die jüngere Vergangenheit unzweifelhaft negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen nicht mehr nachweisen. Für Frankreich ermitteln verschiedene Studien übereinstimmend Arbeitsplatzverluste aufgrund des dortigen Mindestlohns und seiner Erhöhungen, vor allem für Frauen und gering qualifizierte jugendliche Arbeitnehmer“ (SVR 2006, S. 406).

Diese Annahme erscheint zunächst nicht unplausibel, denn der französische Mindestlohn erreicht, gemessen am nationalen Durchschnittslohn, ein deutlich höheres Niveau. Daher erfasst er auch einen weit größeren Anteil aller Beschäftigten, als es in den USA und in Großbritannien der Fall ist (Schulten 2006, S. 232–237; Regnard 2007).

5

Der französische Mindestlohn

In Frankreich gibt es seit 1950 einen gesetzlichen Mindestlohn.⁵ Da der heutige *Salaire Minimum Interprofessionnel De Croissance* (SMIC) einen zwingenden Inflationsausgleich und eine zumindest hälftige Beteiligung an der allgemeinen Lohnentwicklung vorsieht, kommt ihm eine besonders große Bedeutung in der Gestaltung der Einkommensverteilung zu (Schmid/Schulten 2006).⁶ Die obige Ausführung des Sachverständigenrats kann sich auf die Untersuchung von Mindestlöhnen durch die OECD in ihrem jährlich erscheinenden *Employment Outlook* stützen. Sie fasst die Ergebnisse ihrer Untersuchung der Mindestlöhne in neun Mitgliedstaaten so zusammen, dass erstens, eine Erhöhung des Mindestlohns einen negativen Effekt auf die Beschäftigung Jugendlicher habe, zweitens, die negative Beschäftigungswirkung bei jungen Erwachsenen unwesentlich oder bei null liege, und drittens, die plausibels-

ten Annahmen darauf hindeuten, dass Mindestlöhne keine Effekte auf die Beschäftigung von den sonstigen Erwachsenen haben (OECD 1998, S. 47, 48).

Die OECD weist aber auch darauf hin, dass der festgestellte Zusammenhang zur Beschäftigung von Jugendlichen nur einen geringen Anteil von deren Arbeitsmarktproblemen erklären kann. Nach ihren Berechnungen kann für Frankreich weniger als ein halber Prozentpunkt der im Beobachtungszeitraum um 18 % gestiegenen Jugendarbeitslosigkeit mit dem Mindestlohn erklärt werden (ebd., S. 48). Der statistisch festgestellte negative Zusammenhang darf also nicht überinterpretiert werden; er ist vielmehr zu relativieren. Außerdem ist klarzustellen, dass diese Querschnittsstudie keinen negativen Zusammenhang für die Beschäftigung von Erwachsenen ausweist.

Zum Beleg seiner These verweist der Sachverständigenrat zudem auf eine Studie der französischen Wissenschaftler *Guy Laroque* und *Bernard Salanié*. In dieser legen die beiden Autoren die 1997 vorgefundene empirische Verteilung der Erwerbseinkommen von verheirateten Frauen im mittleren Erwerbsalter zugrunde. Hierbei zeigt sich, dass die Struktur der Einkommensverteilung – insbesondere von gering qualifizierten Frauen – stark durch den Mindestlohn beeinflusst ist. Wie nicht anders zu erwarten, bezieht von diesen ein großer Anteil den Mindestlohn oder einen geringfügig höheren Stundensatz.

Unter ausdrücklicher Zugrundelegung eines klassischen Arbeitsmarktmodells stellen sie nun ökonometrische Berechnungen an, mit denen sie 55 % der „unfreiwilligen“ Arbeitslosigkeit auf den Mindestlohn zurückführen. Sie gehen nicht davon aus, dass ohne Mindestlohn die bisher den SMIC beziehenden Frauen einen geringeren Stundenlohn erhielten. Vielmehr nehmen sie an, dass ohne Mindestlohn (oder bei einem niedrigeren Satz) ein großer Anteil der aktuell nicht erwerbstätigen Frauen zu ei-

5 1950 wurde der Mindestlohn als *Salaire minimum interprofessionnel garanti* (SMIG) eingeführt, 1952 an die Preisentwicklung gekoppelt. Seit 1970 heißt der Mindestlohn *Salaire Minimum Interprofessionnel De Croissance* (SMIC) und neben der Inflation wird auch die Lohnentwicklung bei seiner Anpassung berücksichtigt.

6 Auch die relative Schwäche der französischen Tarifvertragsbeziehungen dürfte einen Beitrag dazu leisten.

Tabelle 2: Mindestlohn und Arbeitslosigkeit in Frankreich – in % –

	Mindestlohn in Relation zum Durchschnittslohn	Arbeitslosigkeit	Arbeitslosigkeit von Frauen	Arbeitslosigkeit von 5 bis 24 Jährigen
1967	40,8	–	–	–
1968	46,6	1,9	2,5	3,3
1969	49,6	1,9	2,6	3,2
1970	49,0	1,7	2,4	3,2
1971	48,6	2,3	3,5	3,9
1972	49,2	2,4	3,6	4,2
1973	51,8	2,0	2,8	3,5
1974	54,4	2,3	3,7	4,9
1975	56,5	3,7	5,3	7,8
1976	55,3	4,5	6,6	10,1
1977	56,2	4,8	7,2	11,2
1978	56,0	4,9	6,9	11,1
1979	56,8	5,7	8,0	13,5
1980	57,2	6,1	9,1	15,1
1981	60,1	7,0	10,0	17,3
1982	61,6	7,8	10,5	18,9
1983	62,0	8,0	10,6	19,7
1984	62,4	9,5	12,1	24,5
1985	61,8	10,2	12,6	25,6
1986	60,2	10,1	12,3	23,4
1987	60,5	10,6	13,5	22,9
1988	60,0	10,1	12,8	21,6
1989	59,1	9,5	12,6	19,0
1990	58,6	9,2	12,0	19,1
1991	59,6	9,0	11,6	19,4
1992	59,8	10,0	12,7	20,8
1993	59,8	11,1	13,3	24,6
1994	59,3	12,3	14,3	27,5
1995	58,7	11,6	13,8	25,9
1996	59,1	12,1	14,2	26,3
1997	59,8	12,3	14,1	28,1
1998	61,1	11,8	13,8	25,4
1999	60,6	11,7	13,6	26,5
2000	60,6	10,0	11,9	20,7
2001	61,7	8,8	10,7	18,7
2002	62,1	8,9	10,1	20,2
2003	63,2	9,8	11,0	21,5
2004	64,1	9,9	11,0	22,7
2005	–	9,8	10,8	22,8
2006	–	9,8	10,7	23,9

Quelle: Schmid/Schulten 2006, S. 108; OECD Labour Force Statistics, by sex and age-composition.

WSI MITTEILUNGEN

nem Lohn unterhalb des gültigen SMIC Beschäftigung fände (Laroque/Salanié 2002). Anhand eines solchen Vorgehens kann die Gültigkeit der von der klassischen Theorie prognostizierten negativen Beschäftigungseffekte eines gesetzlichen Mindestlohns nicht belegt werden, denn die Annahme dieses Effekts ist Voraussetzung für die Berechnung selbst.

Der methodische Ansatz, auf dem der Artikel basiert, wurde von den beiden Autoren erstmals im Jahr 2000 vorgestellt: Sie unterteilen die Nichterwerbstätigen in drei Kategorien: „freiwillige“ Arbeitslose, die den Bezug von Sozialtransfers gegenüber einer Erwerbsarbeit vorziehen, „klassische“ Arbeitslose, deren Produktivität unterhalb des Mindestlohns liegt und „an-

dere“ Arbeitslose, die wegen außerhalb des Modells liegenden Ursachen arbeitslos sind (Laroque/Salanié 2000). Der Ökonom *Michel Husson* wirft den Autoren zahlreiche methodische Schwächen vor. Darüber hinaus kritisiert er das zugrunde gelegte Modell individueller Entscheidungsfindung als unterkomplex, da es ein eindimensionales ökonomisches Kosten-Nutzen-Kalkül annimmt. Er wirft den Autoren außerdem vor, dass sie makroökonomische Zusammenhänge nicht berücksichtigen (Husson 2000).

Während *Laroque* und *Salanié* in Frankreich eine heftige wissenschaftliche Kontroverse ausgelöst haben, wird ihre Studie vom Sachverständigenrat als endgültiger Beleg für die negativen Beschäftigungswir-

kungen von Mindestlöhnen in die deutsche Debatte eingebracht. Dies ist besonders fahrlässig, weil eine bessere Vergleichbarkeit zwischen Deutschland und Frankreich unterstellt wird. Deren Arbeitsmärkte seien stärker reguliert als in den angelsächsischen Ländern, weswegen die dort festgestellte Beschäftigungsneutralität von Mindestlöhnen nicht auf Deutschland übertragen werden könne (SVR 2006, S. 406).

Aufschlussreicher als solche Berechnungen ist ein einfacher Blick auf die Arbeitsmarktdaten. Angesichts der relativen Höhe des SMIC und des großen Anteils der Mindestlohnbezieher müssten sich eventuelle Einflüsse des Mindestlohns insbesondere in Frankreich auch an den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktdaten ablesen lassen. Nach Schmid und Schulten kann die französische Mindestlohnpolitik in vier Phasen unterteilt werden: Seit der Einführung sank das Niveau des Mindestlohns, gemessen am Durchschnittslohn, beständig ab. Damit einhergehend bezog ein immer geringerer Anteil der Beschäftigten den Mindestlohn. Infolge des Generalstreiks von 1968 wurde der Mindestlohn um ein Drittel erhöht und stieg angesichts einer neu eingeführten Indexierung auch in den nächsten Jahren deutlich stärker als die Durchschnittslöhne an. Mitte der 1980er Jahre zeichnet sich eine Umkehr zu einer restriktiven Mindestlohnpolitik ab, sodass der SMIC hinter der Entwicklung der Durchschnittslöhne zurückblieb. Ab Mitte der neunziger Jahre ist ein erneuter Politikwechsel hin zu überproportionalen Mindestlohnsteigerungen festzustellen (Schmid/Schulten 2006, S. 107–111).

Der Vergleich mit der Arbeitslosigkeit zeigt nun auf, dass eine tendenziell gleichgerichtete Entwicklung von Mindestlohn und Arbeitslosigkeit nicht zu erkennen ist, wie sie auf Basis der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie zu erwarten wäre. So blieb der „Schock“ der deutlichen Erhöhungen 1968 und in den Folgejahren ohne erkennbaren Einfluss auf die Arbeitslosenquote. Erst ab Mitte der 1970er Jahre erhöhte sich die Arbeitslosigkeit deutlich. Dieser Prozess ging zwar mit weiteren Mindestlohnsteigerungen einher, allerdings ist die Wiederkehr der Massenarbeitslosigkeit in dieser Zeit in allen Industrieländern zu beobachten und kann daher nicht als Folge der französischen Mindestlohnpolitik gewertet werden. So setzte sich der Aufbau der Arbeitslosigkeit bis auf ein Niveau von 12 % in den 1990er Jahren auch nach dem

Wechsel zu einer restriktiven Mindestlohnpolitik Anfang der 1980er Jahre fort, unterbrochen nur von einer kurzen zyklischen Entspannung. Andererseits ging die expansive Mindestlohnpolitik ab 1995 mit einem tendenziellen Rückgang der Arbeitslosigkeit einher, der durch die Einführung der 35-Stunden-Woche befördert wurde.

Insbesondere die Arbeitslosigkeit von Frauen und Jugendlichen wird, wie oben aufgezeigt, häufig auf den SMIC zurückgeführt. Die Arbeitslosenquoten dieser Gruppen zeigen, dass sie tatsächlich häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Gerade in Krisenzeiten steigt ihre Arbeitslosigkeit besonders stark an, andererseits sinkt sie im Aufschwung auch überproportional. Daher ist der Aufbau der massiven Jugendarbeitslosigkeit zeitlich nicht mit den starken Mindestlohnerhöhungen ab 1968 einhergegangen und setzte sich auch nach dem Wechsel zu einer zurückhaltenden Mindestlohnpolitik in den 1980er Jahren noch fort. Ab 1995 konnte die Quote wiederum reduziert werden – trotz eines überproportional steigenden SMICs. Probleme des Bildungssystems und die Entwicklung von Beschäftigungsprogrammen sind wesentlich wichtigere Erklärungsfaktoren als der Mindestlohn (BöcklerImpuls 2008). Auch stand die expansive Mindestlohnpolitik ab

1995 offensichtlich der Reduzierung des Niveaus der Frauenarbeitslosigkeit im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosenquote nicht entgegen.

6

Fazit

Es wurde deutlich, dass schwerwiegende theoretische Einwände gegen die Grundannahmen des neoklassischen Arbeitsmarktmodells vorgebracht werden können. Während in der angelsächsischen Literatur inzwischen größere Skepsis gegen dessen Aussagefähigkeit zu konstatieren ist, wird dieses Modell in den deutschen Wirtschaftswissenschaften weiterhin weitgehend unhinterfragt zur Beurteilung von Arbeitsmarkteffekten von Mindestlöhnen angewendet. Zudem bleibt das Verfahren, eine politische Maßnahme nach theoretisch abgeleiteten Annahmen zu beurteilen, ohne auf die vorliegenden empirischen Erfahrungen von vergleichbaren Industrieländern zurückzugreifen, hinter den Möglichkeiten einer fundierten wissenschaftlichen Politikberatung zurück – dennoch gehen das IWH und das Ifo-Institut genau so vor.⁷ Auf diese Weise liefern sie wissen-

schaftlich abgesichert erscheinende Argumente, die in der politischen Auseinandersetzung von Mindestlohngegnern aufgegriffen werden.

Der Blick auf die vorliegende Empirie zeigt anhand von Großbritannien, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns nicht zu einer Reduzierung der Beschäftigung führen muss. Bezogen auf die Auswirkungen des französischen Mindestlohns liegen keine so eindeutigen Forschungsergebnisse vor. Von gesicherten Erkenntnissen über durch den SMIC verursachte Arbeitsplatzverluste kann allerdings keine Rede sein. Vor diesem Hintergrund sollten Aussagen über mögliche Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen mit größter Vorsicht vorgenommen werden. Wenn Ökonomen dennoch Annahmen vertreten, die theoretisch fragwürdig und empirisch unbelegt sind, sich diese jedoch mit gewichtigen politischen Interessen decken, dann setzen sie sich dem Ideologieverdacht aus (Kromphardt 2004, S. 236).

⁷ Mit Bernd Fitzenberger hat inzwischen sogar ein Ökonom, der Mindestlöhnen grundsätzlich skeptisch gegenüber steht, diese Kritik vorgetragen (Fitzenberger 2008).

LITERATUR

- Bartsch, K.** (2007): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland auf der Basis der Konzeption der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di. Eine aktualisierte Simulationsstudie mit dem makroökonomischen Deutschlandmodell LAPRO-SIM Version 10.32. Gutachten im Auftrag des ver.di-Bundesvorstandes, Neuendorf
- BöcklerImpuls** (2008): Ausbildung hilft, Mindestlohn schadet nicht, 5, S. 6
- Bundesrat** (2007): Beschluss des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MindLoHN) – Antrag der Länder Rheinland-Pfalz und Bremen, Drucksache 622/07
- Burgess, P.** (2006): Der gesetzliche Mindestlohn in Großbritannien, in: Schulten, T./Bispinck, R./Schäfer, C. (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa, Hamburg, S. 31–55
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)** (2006): Initiativantrag 4 vom 21.5. an den 18. ordentlichen Bundeskongress: Niedriglohnssektor: Lösungen aus gewerkschaftlicher Sicht
- European Committee of Social Rights** (2007): Conclusions XVIII-2 (GERMANY), Articles 1§4, 2, 3, 4, 9, 10 and 15 of the Charter
- Fitzenberger, B.** (2008): Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfschlagen, in: ifo Schnelldienst 11
- Husson, M.** (2000): L'épaisseur du trait. A propos d'une décomposition du non-emploi, in: Revue de l'IRE 3, S. 3–26
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)** (2008): Jeder fünfte abhängig Beschäftigte im Osten verdient weniger als 7,50 Euro je Stunde, Pressemitteilung 3, vom 25.1.
- Kalina, T./Weinkopf, C.** (2008): Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen, IAQ-Report 01
- Keller, B.** (1999): Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, München/Wien
- König, M./Möller, J.** (2007): Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, IAB DiscussionPaper 30
- Kromphardt, J.** (2004): Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus, Göttingen
- Laroque, G./Salanié, B.** (2000): Une décomposition du non-emploi en France, in: Economie et statistique, 1, S. 47–66
- Laroque, G./Salanié, B.** (2002): Labour Market Institutions and Employment in France, in Journal of Applied Econometrics, 17, S. 25–48
- Low Pay Commission (LPC)** (2008): Low Pay Commission – National Minimum Wage Report 2008, Norwich
- Manning, A.** (2003): Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labor Markets, Princeton/Oxford
- Metcalf, D.** (2007): Why has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment? CEP Discussion Paper 781, London
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)** (1998): OECD Employment Outlook, Paris
- Ragnitz, J./Thum, M.** (2007): Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors, in: ifo Dresden berichtet 3, S. 36–39
- Regnard, P.** (2007): Mindestlöhne 2007. Beträge zwischen 92 EUR und 1570 EUR brutto pro Monat, in: Eurostat: Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen 71, Luxembourg
- Reiner, S.** (2006): Niedriglöhne gegen Arbeitslosigkeit? Das Märchen vom markträumenden Lohn, in: Sterkel, G./Schulten, T./Wiedemuth, J. (Hrsg.): Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien, Hamburg, S. 104–113
- Rubery, J.** (2003): Pay Equity, Minimum Wage and Equality at Work: Theoretical Framework and Empirical Evidence, ILO-Working Paper 19, Genf
- Schettkat, R.** (2006): Lohnspreizung: Mythen und Fakten. Eine Literaturübersicht zu Ausmaß und ökonomischen Wirkungen von Lohnungleichheit, edition der Hans-Böckler-Stiftung 183, Düsseldorf
- Schmid, B./Schulten, T.** (2006): Der französische Mindestlohn SMIC, in: Schulten, T./Bispinck, R./Schäfer, C. (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa, Hamburg, S. 102–126
- Schulten, T.** (2006): Perspektiven einer europäischen Mindestlohnpolitik, in: Sterkel, G./Schulten, T./Wiedemuth, J. (Hrsg.): Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien, Hamburg, S. 229–242
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)** (2006): Jahresgutachten 2006/2007: Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Berlin

ZUSAMMENFASSUNGEN

GEORGE, ROMAN

Mindestlöhne und Beschäftigung

in: WSI-Mitteilungen 9/2008, Seiten

Niedriglohnarbeit nimmt in Deutschland rasch zu und erreicht inzwischen mit nahezu einem Viertel der Arbeitnehmer im internationalen Vergleich ein hohes Niveau. Der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn wird die Behauptung drohender Beschäftigungsverluste entgegengehalten. Dieses Argument erhält unter Bezugnahme auf das neoklassische Arbeitsmarktmodell wissenschaftliche Unterstützung. Auf theoretischer Ebene können vielfältige Einwände gegen dieses Modell eingebracht werden, die dessen Realitätstauglichkeit in Frage stellen. Zahlreiche Untersuchungen haben für Großbritannien gezeigt, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 1999 keinen negativen Einfluss auf die Beschäftigung hatte. Dies kann mit einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität, einer Reduzierung der Gewinne, einer Abwälzung der Mehrkosten über die Preise und einer Verringerung der Arbeitszeit erklärt werden. Vieles spricht für das Vorhandensein von monopsonistischen Arbeitsmärkten, auf denen ein strukturelles Machtungleichgewicht zu Ungunsten der Beschäftigten herrscht. Auch bezogen auf den höheren französischen Mindestlohn können letztlich – mit der Ausnahme eines geringfügigen Verlusts bei der Beschäftigung von Jugendlichen – negative Beschäftigungseffekte nicht überzeugend nachgewiesen werden.