

Niedriglohnbeschäftigung und Mindestlohn

WERNER SESELMEIER

Prof. Dr. Werner Sesselmeier ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt der vergleichenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an der Universität Koblenz-Landau (Campus Landau) und Vorsitzender der Gesellschaft für sozialen Fortschritt e.V. sowie federführender Editor der Zeitschrift Sozialer Fortschritt, German Review of Social Policy

Niedriglöhne waren bis vor etwa 20 Jahren in Deutschland eher unbekannt. Seitdem ist die Zahl der Beschäftigten mit Niedriglöhnen auf rund 24% aller Beschäftigten angestiegen. Der zum 1.1.2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn von 8,50 € erfasst berechnungsabhängig 5 bis 6,6 Millionen Niedrigverdiener. Allen Diskussionen zum Trotz sollte der Mindestlohn kaum Arbeitsplätze gefährden. In wenigen Branchen und Regionen könnte es trotz der langen Anlaufphase Probleme geben. Auch an der Einkommensverteilung wird er nur wenig ändern.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland zeigt in den letzten Jahren ein eher ambivalentes Erscheinungsbild. Rein quantitativ betrachtet jagt der Arbeitsmarkt Jahr für Jahr von einem Beschäftigungsrekord zum nächsten. 2014 waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahresdurchschnitt 42,6 Mio. Personen mit Wohnsitz in Deutschland erwerbstätig. Dieser Rekordwert entspricht zudem dem achten Anstieg in Folge. Parallel dazu entwickelte sich allerdings eine breite Diskussion hinsichtlich der Qualität von Arbeit, da ein großer Teil der Beschäftigungsdynamik offensichtlich im Bereich der atypischen Beschäftigung stattfindet und sich ein bisher in Deutschland weitgehend unbekannter Niedriglohnbereich ausgedehnt und verfestigt hat. Insbesondere die letztere Entwicklung führte in den letzten Jahren zu Forderungen nach einem gesetzlichen Mindestlohn, die vor allem von Gewerkschaftsseite vehement vorgetragen wurde. Als Konsequenz daraus wurde im Koalitionsvertrag Ende 2013 der gesetzliche Mindestlohn, wie er seit dem 1.1.2015 gilt, konkret zwischen den Koalitionspartnern vereinbart und in der Folge gesetzlich umgesetzt. Begründet wurde er u.a. mit der sinkenden Tarifbindung und der seit Jahren zunehmenden Niedriglohnbeschäftigung.

Sowohl die wissenschaftliche als auch die politische Diskussion wird dabei insbesondere von den Fragen dominiert, ob zum einen dieser gesetzliche Mindestlohn Arbeitsplätze gefährdet und zum anderen ob Einkommensarmut damit vermieden werden kann. Im Folgenden sollen sowohl die Begründung als auch die diskutierten Implikationen einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Zuvor sollen die Mindestlohnregelungen skizziert werden.

1. Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn

Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 € je Stunde für alle hier tätigen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen über 18, also auch für ausländische Erwerbstätige, unabhängig davon, ob sie in einem in- oder ausländischen Unternehmen beschäftigt sind. Mit diesem Grundsatz wurden nach heftigen Diskussionen allerdings auch einige Ausnahme- und Übergangsregelungen mitbeschlossen:

- Langzeitarbeitslose haben in den ersten sechs Monaten einer Beschäftigung keinen Anspruch auf den Mindestlohn.

- Für Zeitungszusteller und -zustellrinnen gelten Übergangsregelungen bis zum 1. Januar 2018.
- Praktikanten und Praktikantinnen haben keinen Anspruch bei einem Pflichtpraktikum sowie bei freiwilligen Praktika bis zu drei Monaten.
- Jugendliche unter 18 sowie Auszubildende erhalten ebenfalls keinen Mindestlohn.
- Branchentarifverträge mit allgemein verbindlichen Mindestlöhnen nach dem Entsendegesetz haben Vorrang während der Übergangsphase.

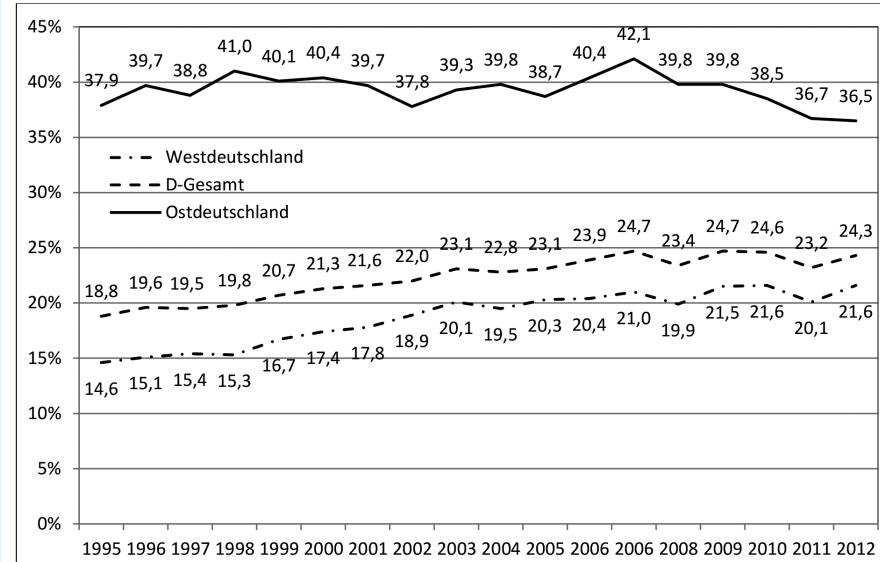
Es gibt somit eine dreijährige Einführungsphase, bevor für alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (mit den genannten Ausnahmen) der gesetzliche Mindestlohn zum 1.1.2018 gelten wird. Die zukünftige Entwicklung des Mindestlohnes wird in die Hände einer Mindestlohnkommission gelegt, die aus Vertretern und Vertreterinnen der Tarifparteien besteht. Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen haben eine nur beratende Funktion. Die erste Anpassung erfolgt zum 1.1.2017, danach alle zwei Jahre, wobei sich die Kommission nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren soll. Berücksichtigt man, dass der gesetzliche Mindestlohn in den wesentlichen Grundzügen bereits im Koalitionsvertrag Ende 2013 veröffentlicht wurde, besteht insgesamt eine vierjährige Anpassungsphase.

2. Niedriglöhne und ihre Ursachen

Die für Deutschland und die dahinterstehenden ökonomischen Vorstellungen einer sozialen Marktwirtschaft lange Zeit vergleichsweise geringe Lohn- und Einkommensungleichheit hat sich in den letzten 20 Jahren stark verändert. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigte (gemessen als Anteil der Beschäftigten, die weniger als zwei Drittel des Medianverdienstes, das waren 2012 9,30 €, verdienten) ging bis 2005 kontinuierlich nach oben, um seitdem um die 24% zu pendeln.¹

Die Abbildung offenbart deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Der für Gesamtdeutschland festzustellende Verlauf beruht einzig auf der Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung in Westdeutschland, wohingegen für Ostdeutschland eine bis

Abbildung 1: Anteil der Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland bei bundeseinheitlicher Niedriglohnschwelle in % der abhängig Beschäftigten 1995-2012)



Quelle: Kalina/Weinkopf 2014, 3

Tabelle 1: Zahl und Anteil der Beschäftigten nach Stundenlohnstufen 2012

Stundenlohn (brutto)	Deutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Absolut (in Millionen)	Anteil	Absolut (in Millionen)	Anteil	Absolut (in Millionen)	Anteil
< 5 €	1,731	5,0 %	1,304	4,6 %	0,427	6,7 %
< 6 €	2,532	7,4 %	1,829	6,5 %	0,702	11,1 %
< 7 €	4,011	11,7 %	2,864	10,2 %	1,147	18,1 %
< 8 €	5,771	16,8 %	4,123	14,7 %	1,648	26,0 %
< 8,50 €	6,604	19,2 %	4,746	16,9 %	1,858	29,3 %

Quelle: Kalina/Weinkopf 2014, 6

2007 um die 40%-Marke schwankende Entwicklung ohne größeren Veränderungstrend zu sehen ist. Seitdem ist der Niedriglohnbereich in Ostdeutschland rückläufig. 2012 waren knapp ein Viertel der Beschäftigten oder 8,4 Millionen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in diesem Bereich erwerbstätig. Die nachstehende Tabelle zeigt, dass etwa 80% dieser Beschäftigten oder eben 6,6 Millionen unter 8,50 € verdienten und somit von dem gesetzlichen Mindestlohn betroffen gewesen wären. Betrachtet man weiterhin die Streuung der Löhne unterhalb des Mindestlohnniveaus, so zeigt sich zudem eine große Bandbreite entlang der abgebildeten Stundenlohnstufen.

Bei der Betroffenheit von Niedriglohnbeschäftigung erschließt sich in der Kombination von Arbeitszeit und

Geschlecht vor allem ein Schwerpunkt bei den Frauen. Und zudem zeigt sich, dass Ausbildung nicht unbedingt vor Niedriglöhnen schützt, was nicht weiter verwundern sollte, da es um die relative Einkommensposition geht. Im Durchschnitt sind immer diejenigen begünstigt, die das relativ beste Bildungsniveau haben. Wenn alle Beschäftigten

¹ Schöb (2015) kommt zu etwas niedrigeren Werten bei prinzipiell gleichem Verlauf, kritisiert aber die Berechnung generell, da die Kurve anders verläuft, wenn man Niedrigeinkommen insgesamt, also inklusive der Transfereinkommen berücksichtigt, weil der Niedriglohnbereich nicht nur aus Personen besteht, die früher mehr verdient haben, sondern auch aus solchen, die vorher gar nichts verdienten und noch einkommensschwächer waren. Die Ergebnisse sind insofern ambivalent, als der Anteil der Niedriglohnbezieher einerseits erhöht wird, andererseits seit 2003 rückläufig ist.

eine Qualifikationsstufe höher steigen, sind die Beschäftigungschancen eventuell nur marginal. Darauf deuten auch die Resultate der nachstehenden Tabelle hin. So beziehen 24,3% der Erwerbstätigen mit Berufsausbildung einen Niedriglohn, aber 66,8% aller Niedriglohnbezieher haben eine Berufsausbildung. Gut ¾ der Betroffenen sind zudem in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis und 40% arbeiten Vollzeit.

Der Entwicklung des Niedriglohnsektors liegt ein Bündel nicht voneinander unabhängiger Faktoren zugrunde. Zum einen muss die Tarifbindung einen massiven Rückgang ertragen. So nahm die Flächentarifbindung seit 1996 von 66% (48%) der Beschäftigten in der Privatwirtschaft Westdeutschlands (Ostdeutschlands) auf 47% bzw. 28% für das Jahr 2013 ab (Ellguth/Kohaut 2014). Auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2010 waren 50% der Beschäftigten in Betrieben mit Flächentarifvertrag sowie weitere 5% in Betrieben mit Firmentarifvertrag (Amlinger/Bispinck 2013). Hinzu kommt eine starke Streuung dieser Durchschnittswerte über die Wirtschaftszweige mit zusätzlichen signifikanten Unterschieden zwischen Ost und West.

Die großen Ausnahmen bilden hier der öffentliche Dienst sowie der Bereich Erziehung und Unterricht, aber auch die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, die vollständig bzw. zu einem sehr hohen Prozentsatz tarifgebunden sind. Das Verarbeitende und Baugewerbe befinden sich auf gesamtdeutscher Ebene im Mittelfeld, allerdings mit großen Unterschieden zwischen Ost und West. Die Schlüsslichter bilden eine Reihe von personennahen Dienstleistungsbranchen mit eher einfacheren Qualifikationen, aber heterogenen Differenzen zwischen Ost und West.

Das Problem rückläufiger Tarifbindung betrifft beide Arbeitsmarktparteien (siehe hierzu Silvia 2013). Zum einen geht es um die sogenannte Verbandsflucht in den Arbeitgeberverbänden, auf die sowohl Arbeitgeber- wie Umfrage-daten hindeuten (Schnabel 2005). Auf Arbeitgeberseite führt Unzufriedenheit vor allem über als zu kostenintensiv und starr wahrgenommene Tarifabschlüsse dazu, dass in etlichen Branchen der Mitgliederanteil in den Arbeitgeberverbänden sinkt. Insbesondere kleinere Unternehmen, darunter oft Zulieferer mit

Tabelle 2: Niedriglohnrisiko und Niedriglohnbeschäftigung 2012

	Kategorie	Niedriglohnrisiko	Anteil am Niedriglohnsektor
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	46,6	24,5
	Mit Berufsausbildung	24,3	66,8
	Universität/Fachhochschule	8,6	8,6
Geschlecht	Männer	18,0	37,4
	Frauen	30,8	62,6
Alter	unter 25 Jahre	56,7	16,7
	25 - 34	23,5	19,3
	35 - 44	20,1	18,8
	45 - 54	17,3	20,6
Nationalität	55+	28,3	24,7
	Deutsche	23,3	87,1
	Ausländer/innen	34,5	13,0
Befristung	Befristet	43,4	22,6
	Unbefristet	19,4	77,4
Arbeitszeitform	Vollzeit	14,7	40,3
	Teilzeit	24,5	21,9
	Minijob	78,6	37,8
Gesamtwirtschaft		24,3	100,0

Quelle: Kalina/Weinkopf 2014, 5

**Tabelle 3: Tarifbindung nach Wirtschaftszweigen 2010
Anteil der ArbeitnehmerInnen in tarifgebundenen Betrieben in Prozent**

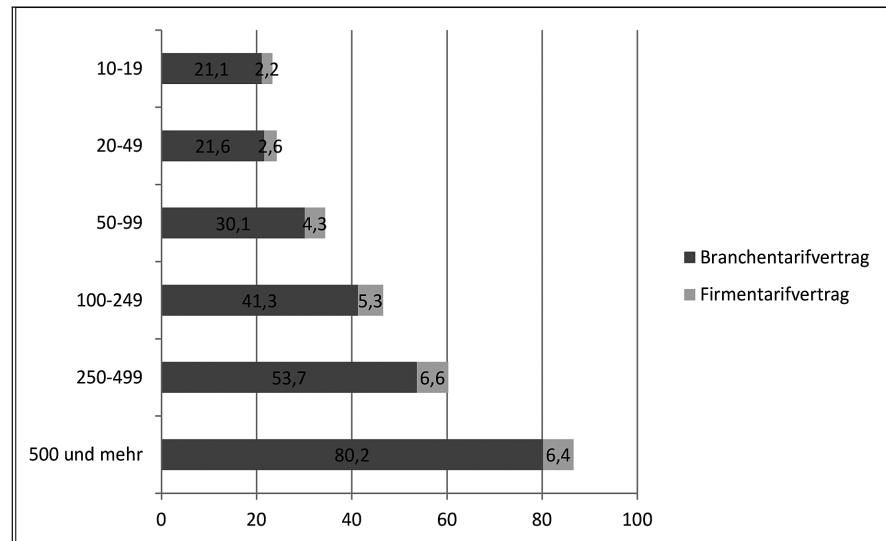
Wirtschaftszweig	Gesamt-deutschland		West		Ost (mit Berlin)	
	BT	FT	BT	FT	BT	FT
Öffentl. Verwaltung, Verteidig.: Sozialv.	100	0	100	0	100	0
Erziehung und Unterricht	94,4	0,1	95,6	0,1	89,4	0,2
Finanz- und Versicherungsdienstl.	86,5	2	86,9	1,7	83,3	4,2
Energieversorgung	61,5	22,7	61,9	22,5	59,2	23,4
Sonstige wirtschaftl. Dienstl.	57,3	2,6	60,5	2,6	45,8	2,6
Bergbau u. Gew. v. Steinen und Erden	56,8	11,2	59,4	5,5	44,8	36,9
Wasserversorgs.; Entsorg. u. Umweltver.	51,3	7,3	50,8	8,4	52,5	4,7
Baugewerbe	45,9	1	50,5	0,8	30,4	1,6
Verarbeitendes Gewerbe	45,9	4,8	49,5	4,5	22,6	6,6
Grundstücks- und Wohnungswesen	43,7	1,9	45,6	2,3	38,8	0,7
Einzelhandel	38,8	1,1	39,9	0,8	33,5	2,9
Kunst, Unterhaltung und Erholung	38,4	1,2	37,1	0,8	42,3	2,2
Gesundheits- und Sozialwesen	35,8	8,5	38,6	8	23,9	10,4
Gastgewerbe	33,6	2,2	35,2	2,7	27,8	0,5
Sonstige Dienstleistungen	33,1	4,7	37,2	4,3	18,6	6
Großhandel	27,9	2,2	28,0	2,2	27,2	2,2
Freiberufl. wissenschaftl. u. techn. DL	21,2	5,5	20,5	5,5	24,6	5,8
Verkehr und Lagerei	20	25,1	21,2	24,7	15,1	27
Handel mit Kfz; Instandh. u. Rep. v. Kfz	18,6	0,2	21,2	0,2	5,3	0,0
Information, Kommunikation	15,8	12,4	17	11,7	9,2	16,4
Gesamt	50	5	51,6	4,8	42,3	6

Quelle: Amlinger/Bispinck 2013, 4

starkem Konkurrenz- und Kostendruck treten aus den Verbänden aus oder junge Unternehmen treten den Verbänden gar nicht mehr bei oder es wird eine sogenannte OT-Mitgliedschaft, also eine Verbandsmitgliedschaft ohne Tarifbindung, gewählt, die mittlerweile von vielen Arbeitgeberverbänden angeboten wird (Völkl 2002). Dabei sind Rekrutierungs- und Loyalitätsproble-

me von Arbeitgeberverbänden in Ostdeutschland ein größeres Problem als in Westdeutschland. Großbetriebe sind dort ähnlich häufig organisiert wie im Westen, jedoch sind diese im Osten rarer gesät. Häufiger finden sich Zuliefererbetriebe und schließlich fehlt den kleinen ostdeutschen Betrieben die verbandspolitische Tradition (Schroeder/Silvia 2003).

Abbildung 2: Tarifbindung nach Betriebsgröße 2010
Anteil der ArbeitnehmerInnen in tarifgebundenen Betrieben in Prozent



ArbeitnehmerInnen in Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten; hochgerechnete Ergebnisse.

Quelle: Amlinger/Bispinck 2013, 5

Zum anderen haben auch die Gewerkschaften Rekrutierungsprobleme. So sank die Gewerkschaftsdichte, also der Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an allen Beschäftigten von 32% im Jahr 1970 auf 18,6% für 2010 (Thelen 2014, 35). Dahinter verbergen sich Veränderungen in der Wirtschafts- wie in der Beschäftigtenstruktur.

Folglich und in Kombination mit der rückläufigen Tarifbindung macht sich hier der Strukturwandel hin zu den Dienstleistungen bemerkbar. In Westdeutschland liegen die Werte in den Dienstleistungsbranchen unter den 55% im Verarbeitenden Gewerbe, während sie im Osten um die vergleichsweise sehr niedrigen 20% schwanken. Die Dienstleistungsbranche selbst ist stark durch

Schließlich zeigt sich bei Unterteilung der Tarifbindung nach Einkommensquintilen, dass die Arbeitnehmer in den beiden untersten Einkommensquintilen weit unterdurchschnittlich in tarifgebundenen Betrieben beschäftigt sind (Amlinger/Bispinck 2013, 7-8). Diese Zahlen verdeutlichen, warum das Mindestlohngesetz im Rahmen des sogenannten Tarifautonomiestärkungsgesetzes verabschiedet wurde. Ob aber die Tarifautonomie mit Hilfe eines gesetzlichen Mindestlohns gestärkt werden kann, ist eine andere, hier nicht weiter zu verfolgende Frage.

Hinter diesen Entwicklungen steht ein größerer und sich wandelnder Zusammenhang zwischen dem Einsatz von IKT und den Qualifikationen der

Beschäftigten sowie die Auswirkungen davon auf die Einkommensverteilung. Die Arbeiten hierzu wurden in den letzten Jahren unter dem Begriff „task-approach“ bekannt (bspw. Autor/Katz/Kearney 2008; Snower/Goerlich 2013).

Eine sich weiter öffnende Einkommensschere wird durch die Existenz verschiedener Aufgaben (tasks) erklärt, die wiederum verschiedene Qualifikationen erfordern. Abstrakte Aufgaben oder die Kombination unterschiedlicher, aber komplementärer Aufgaben erfordern eine sehr qualifizierte Ausbildung wie z.B. ein Studium und führen zu höheren Löhnen.

Niedriglöhne sind letztendlich Konsequenz eines umfassenden Strukturwandels hin zu den Dienstleistungen.

kleine Unternehmen geprägt, die wiederum die geringste Tarifbindung haben. (Vgl. hierzu Ellguth/Kohaut 2014). Dies bestätigt auch Abbildung 2 auf Basis der Verdienststrukturerhebung. So ist die Tarifbindung in Großbetrieben rund vier Mal so hoch wie in Kleinbetrieben bis 49 Mitarbeiter.

Personen, die trotz formaler Qualifikation dafür dies nicht erfüllen können, wandern in den Bereich qualifizierter Routinetätigkeiten, für die nur mittlere Qualifikationen erforderlich sind, und erhöhen dort den Angebotsdruck. Gleichzeitig entfallen durch den Einsatz von EDV zunehmend Arbeitsplätze in diesem Bereich, wie etwa an den Bankschaltern. Dies führt in diesem mittleren Bereich ebenfalls zu sinkenden Löhnen und einer Mobilität nach unten in den dritten Taskbereich manueller Nicht-Routinetätigkeiten, die keine besonderen Qualifikationen erfordern, aber nicht so leicht durch technischen Fortschritt zu ersetzen sind. In der Folge fallen auch dort die Löhne. Diesen Überlegungen zu Folge erscheint der hohe Anteil an formal qualifizierten Personen im Niedriglohnbereich als nicht erstaunlich.²

Niedriglöhne sind letztendlich eine Konsequenz eines umfassenden Strukturwandels und finden sich insbesondere im Bereich einfacherer Dienstleistungen in Verbindung mit kleineren Unternehmen und geringerer Tarifbindung. „Arbeitnehmer mit geringen Löhnen finden sich also vor allem in solchen Teilen der Wirtschaft, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen; es handelt sich im wesentlichen um Branchen mit einem räumlich eher kleinen Marktradius“ (Brenke/Müller 2013, 8). Dieser Strukturwandel wird schließlich durch die diversen Deregulierungsschritte am Arbeitsmarkt nicht nur, aber vor allem im Rahmen der Hartz-Gesetze sowie auf den Absatzmärkten wie etwa im Bereich der sozialen Dienstleistungen, die zu einem starken Preiswettbewerb führten, unterstützt (siehe auch Bäcker 2014).

3. Vermutete Implikationen eines gesetzlichen Mindestlohnes

Die Diskussion über die Implikationen des gesetzlichen Mindestlohnes drehen sich sowohl um Effizienz- als auch um Verteilungsaspekte. Im zweiten Fall

2 Die aktuellen Pläne von Karstadt zur Reorganisation der Arbeitskräfte gehen in die gleiche Richtung. Wenn ein Teil des bisherigen Verkaufspersonals nur noch einfache Routinetätigkeiten, wie die Ware auspacken und in Regale einräumen, erledigen soll. Dann geht es nicht nur um die dann folgende Eingruppierung in einen anderen Tarifvertrag mit niedrigeren Löhnen, sondern auch um die Änderungen der Aufgabenvielfalt.

Tabelle 4: Arbeitnehmer im Geltungsbereich des Mindestlohns

Abhängig Beschäftigte mit einem Bruttostundenlohn von

	8,50 € und mehr		unter 8,50 €		Gesamt
	absolut (in Tsd)	Anteil (in %)	absolut (in Tsd)	Anteil (in %)	
Unternehmensgröße					
Unter 5	1.337	61,6	833	38,4	2.169
5 bis 10	1.805	69,0	809	31,0	2.614
11 bis unter 20	1.836	75,8	586	24,2	2.423
20 bis unter 100	5.208	83,0	1.067	17,0	6.275
100 bis unter 200	2.400	84,7	434	15,3	2.834
200 bis unter 2000	6.745	91,1	661	8,9	7.406
2000 und mehr	8.482	92,4	697	7,6	9.179

Quelle: Amlinger/Bispinck/Schulten 2014, 10

geht es um die Frage, ob mit Hilfe des Mindestlohnes Lohn- und Einkommensspreizungen verringert werden können. Im ersten Aspekt geht es darum, ob der Mindestlohn Arbeitsplätze gefährdet.

3.1 Arbeitsplatzgefährdung

Die Beurteilung der beschäftigungspolitischen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes beginnt wie meist in der Ökonomik mit den Worten „es kommt darauf an“, denn abhängig von der modelltheoretischen Grundlage der Analyse unterscheiden sich die Ergebnisse dramatisch.

Ausgehend vom neoklassischen Grundmodell und unterstelltem vollkommenen Wettbewerb am Arbeitsmarkt kann ein allgemeiner Mindestlohn nur zu Beschäftigungseinbußen führen (vgl. Sesselmeier/Funk/Waas 2010, Kap.3).³ Die dem Modell zugrundeliegenden Annahmen lassen zwar eine elegante Analyse zu, entfernen den Ansatz jedoch weit von den Realitäten des Arbeitsmarktes. Nicht umsonst stellt das neoklassische Grundmodell in Arbeitsmarktlehrbüchern üblicher Weise den Ausgangspunkt und nicht den Endpunkt der Analyse dar. Die Realitäten des Arbeitsmarktes finden und fanden dagegen Einzug in die Theorien unvollkommener Arbeitsmärkte, die gegenwärtig unter der Überschrift Neue Monopsontheorie firmieren (vgl. etwa Ashenfelter/Farber/Ransom 2010 oder Manning 2003 sowie auf den Mindestlohn bezogen Manning 2013). Dabei geht es weniger darum, dass dem Theorienamen entsprechend – und wie Kritiker behaupten – vielen Arbeitnehmern ein Arbeitgeber mit entsprechender Marktmacht gegenüber steht, sondern

vielmehr wird Marktmacht der Nachfrageseite, aber auch der Angebotsseite durch asymmetrische Informationen, Suchkosten, Ausbildungsinvestitionen und weitere Abweichungen vom Bild des vollkommenen Marktes bestimmt⁴.

In der Folge dieser Imperfektionen ändern sich die Konsequenzen eines Mindestlohnes, da es hier auch möglich ist, dass Arbeitgeber einen Lohn unter dem Wertgrenzprodukt der Arbeit zahlen. Die Wirkung des Mindestlohnes ist dann von seiner Höhe abhängig. Ist er „zu hoch“ und überschreitet das Wertgrenzprodukt, so kommt es auch in diesem Modellrahmen zu Arbeitslosigkeit. Es ist also und vor allem eine Frage der Empirie zu klären, ob der Mindestlohn in Höhe von 8,50 € Arbeitsplätze gefährdet oder nicht. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten: Es können vorhandene Studien aus dem Ausland zu Rate gezogen werden, es können Simulationen durchgeführt werden, es kann auf die Ergebnisse der Analysen von Branchenmindestlöhnen zurückgegriffen werden und es können Plausibilitätsüberlegungen angestellt werden.

Bei den vorliegenden Studien aus dem Ausland lassen sich insbesondere zwei Aspekte hervorheben: Zum einen sind deren Ergebnisse, nicht überraschend, alles andere als einheitlich und zum anderen und eher überraschend scheint es einen „publication selection bias“ zu geben, wodurch insbesondere die negativen Beschäftigungseffekte betont werden (Doucouliagos/Stanley 2009; siehe als Beispiel auch Knabe/Schöb/Thum 2014 oder auch SVR 2014). Hier scheint es sich eher um ein normatives, denn ein

wissenschaftlich-methodisches Problem zu handeln. Simulationsergebnisse sind aufgrund der Modellstrukturen und der zu treffenden Annahmen etwa hinsichtlich der Elastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage sowie der den Arbeitsmarkt beschreibenden Strukturparameter problematisch (Fitzenberger 2008; Möller 2014). Die im Vorfeld der Einführung eines Mindestlohns im Vereinigten Königreich durchgeführten Simulationen lagen alle weit über den später eingetretenen Wirkungen (Fitzenberger 2008). Die Ergebnisse zu den Analysen der in Deutschland vorhandenen Mindestlöhne auf Branchenebene lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: „Die sieben Evaluationsberichte, in denen die Beschäftigungseffekte mithilfe von Kontrollgruppen untersucht werden konnten, kamen jedoch alle zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass die Mindestlöhne keine negativen Aus-

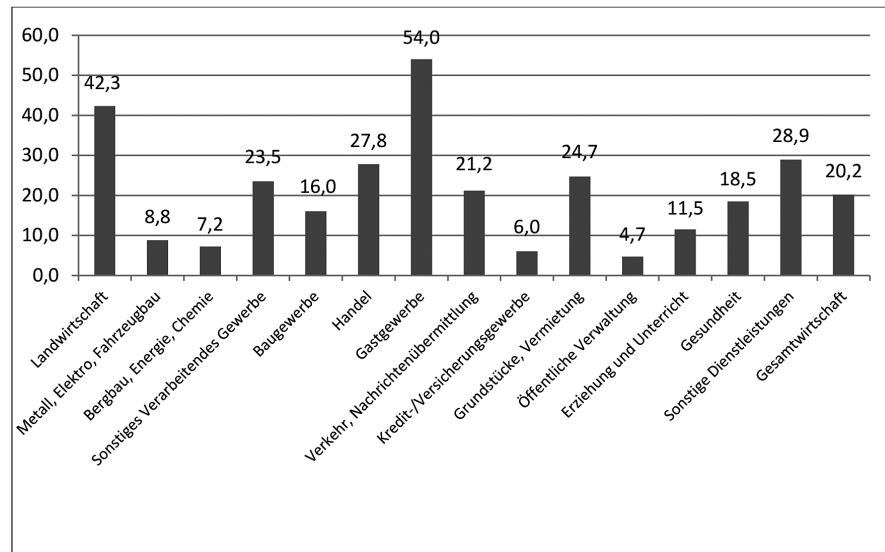
Die lange Einschleichphase von drei Jahren kann auch als ein Herantasten an die „richtige“ Lohnhöhe verstanden werden.

wirkungen auf die Beschäftigung in den untersuchten Branchen hatten“ (Bosch/Weinkopf 2012, 58-59). Bei diesem unterschiedenen Stand der theoretischen und empirischen Forschung bleibt nur, dasjenige Mindestlohniveau zu eruieren, ab dem der Mindestlohn Arbeitsplätze gefährden könnte – Fitzenberger (2008, 26) spricht hier in Analogie zum Verhalten seiner Kinder von „empirischem Topfschlagen“. Dieses findet sich

3 Eine partielle Ausnahme bildet hier Richter (2014), der in einem partialanalytischen Vergleich von Mindestlohn und Lohnaufstockung im Rahmen eines neoklassischen Modells Vorteile für ersteren herausarbeitet. Es kann also auch in einem neoklassischen Modellrahmen positive Wirkungen eines Mindestlohns relativ zu anderen aus Modellsicht vorhandenen Imperfektionen geben.

4 Parallel dazu könnte die Analyse eines gesetzlichen Mindestlohnes auch im Rahmen eines neukeynesianischen Arbeitsmarktmodells stattfinden (siehe hierzu Ribbegge 2008), in dessen Rahmen die genannten Imperfektionen ebenfalls einfließen. Franz (2013, 4) spricht in einem Aufsatz über die Arbeitsmarktanalyse in der wirtschaftspolitischen Beratung des Sachverständigenrates davon, dass dieser Ansatz „mittlerweile weitgehend das Konsensmodell unter Arbeitsmarktökonomen“ darstellt. Es scheint, dass der Rat mit dem Ausscheiden von Franz diesen Konsens aufgekündigt hat.

Abbildung 3: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Branchen 2009-2012



Quelle: Bosch/Weinkopf 2014, 77

auch durchaus im Mindestlohngesetz wieder: Zum einen soll die Mindestlohnkommission dazu beitragen, diese kritische Lohnhöhe nicht zu überschreiten, und zum anderen kann auch die lange Einschleichphase als ein Herantasten an die „richtige“ Lohnhöhe verstanden werden. Schließlich nehmen 8,50 € 2013 eine andere relative Position in der gesamtwirtschaftlichen Lohnstruktur ein als 2018.

Dieses Herantasten kann dann mit Hilfe von Plausibilitätsüberlegungen erfolgen. Hierbei geht es um die Frage, welche Rolle ein gesetzlicher Mindestlohn für die Beschäftigten spielt. Diese Frage wird üblicherweise auf zwei Arten beantwortet: Zum einen kann nach der Betroffenheit gefragt werden, also wie viele Beschäftigte verdienen bisher Stundentlöhne unter dem Mindestlohn, und zum anderen kann nach der relativen Position des Mindestlohnes im Lohngefüge gefragt werden.

Betroffenheit

Bei der Frage nach der Betroffenheit von Beschäftigten geht es darum, wie viele denn weniger als den Mindestlohn verdienen und in der Folge Lohnerhöhungen bekommen müssten. Dies kann auf gesamtwirtschaftlicher, aber auch auf Branchenebene betrachtet werden. Die Zahlen hierfür differieren erwartungsgemäß, wobei die Differenzen sich nicht in unterschiedlichen Datensätzen und

Erhebungszeitpunkten finden, sondern in der differierenden Miteinbeziehung verschiedener Arbeitnehmergruppen und in der Berechnung der Löhne aus dem Pool von laufenden und Einmalzählungen. So schwanken die Zahlen auf der Basis von SOEP-Daten des Jahres 2012 zwischen knapp 5 Millionen oder 14% aller Beschäftigten bei Knabe/Schöb/Thum (2014), 5,25 Millionen (15,5%) bei Amlinger/Bispinck/Schulten (2014) und 6,6 Millionen (19,2%) bei Kalina/Weinkopf (2014). Interessanter ist allerdings die Betroffenheit auf Brancheebene, da diese unterschiedliche Prob-

lemlagen für die jeweiligen Arbeitgeber signalisiert. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht die Problematik (zu ähnlichen Ergebnissen gelangen Amlinger/Bispinck/Schulten (2014): Die höchsten Anteile an Beschäftigten mit Stundentlöhnen unter Mindestlohniveau finden sich im Gastgewerbe und in der Landwirtschaft. Danach folgen drei weitere Dienstleistungsbranchen.

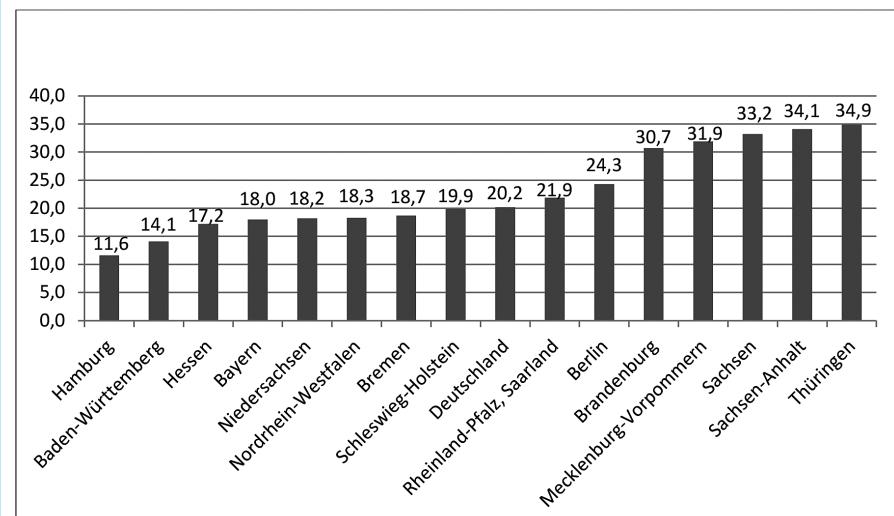
Neben der Branchenverteilung kann zu weiteren Differenzierungen auch auf die regionale Verteilung geschaut werden. Ebenfalls wenig überraschend zeigt sich hier eine klare Ost-West-Problematik, der zu Folge der Anteil der Beschäftigten unter 8,50 € in den östlichen Bundesländern um 1/3 schwankt, während er in den westlichen Bundesländern im Schnitt bei knapp einem Fünftel liegt mit Berlin zwischen den beiden Landesteilen.

Es zeigt sich somit deutlich, dass bei der Frage der Betroffenheit vom Mindestlohn die gesamtwirtschaftliche Ebene nur ungenügende Hinweise gibt, vielmehr die Unterschiede zwischen Branchen und Regionen auf spezifische Probleme hinweisen.

Kaitz-Index

Eine zweite Möglichkeit, die Ausmaße eines Mindestlohns abzuschätzen, besteht darin zu klären, wie hoch dieser relativ zum Medianlohn ist. Wie die nachstehende Abbildung zeigt, erreicht der Mindestlohn 51% des Medianniveaus (zum gleichen Ergebnis kommt

Abbildung 4: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Bundesländern 2009-2012



Quelle: Bosch/Weinkopf 2014, 76

Möller 2014). Die Einschätzungen, ob dieser Wert nun als hoch oder moderat anzusehen ist, gehen wiederum auseinander. Knabe/Schöb/Thum (2014) halten ihn für zu hoch und verweisen auf ihre Berechnungen, nach denen der Mindestlohn im Vergleich zu dem Mindestlohniveau bei Einführung in den USA bzw. Großbritannien und dem damaligen in diesen Ländern gemessenem Kaitz-Index bei uns nur bei 5,70 € bzw. 7,20 € liegen dürfte. Ammlinger/Bispinck/Schulten (2014) bewerten dagegen die 8,50 € als moderat. Letztendlich hängt die Wirkung des Mindestlohns von seiner Rolle im Gesamtwerk der vorhandenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Instrumente ab, so dass der isolierte Vergleich nicht wirklich weiterhilft. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Wert für den Kaitz-Index in der Anpassungsphase bis Anfang 2018 bei einem ansteigenden Medianlohn zurückgehen wird und der Ausgangswert auch deshalb diese Höhe hat, weil die OECD nur Löhne von Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt, die im Durchschnitt über denen von Teilzeitbeschäftigten liegen (Möller 2014, 390). Tabelle 2 zeigte jedoch gerade einen signifikanten Anteil an Teilzeit und Minijobs im Niedriglohnbereich.

lohns, während dies für Ostdeutschland 65% wären (vgl. Möller 2014, 391).

Die Ausklammerung von Jugendlichen im Mindestlohngesetz lässt bereits darauf schließen, dass hier auch vom Gesetzgeber ein Problem gesehen wird, dergestalt, dass die Jugendlichen in Folge ihrer Zeitpräferenzrate eher zu einem Job zu Mindestlohnkonditionen neigen denn zu einer Ausbildung mit zunächst niedrigerer Entlohnung, aber dafür stabilerer Erwerbsverläufe. Entsprechende altersabhängige Mindestlohnregelungen gibt es auch in anderen Ländern.

Berücksichtigt man, dass das bei einem Mindestlohn von 8,50 € zu realisierende Bruttoeinkommen nahezu das Doppelte der durchschnittlichen Ausbildungsvergütung beträgt, erscheint das unterstellte Verhalten der Jugendlichen durchaus plausibel. Das deutsche Problem ist jedoch, dass die festgelegte Altersgrenze von 18 Jahren die falsche zu sein scheint, da „das mittlere Alter beim Beginn der Ausbildung nur geringfügig unter 20 Jahren liegt“ (Möller 2014, 391). Hier könnten abgestufte Mindestlohnsätze für bestimmte Altersgruppen über 18 Jahres hinaus wie in Großbritannien weiterhelfen.

Wie der Mindestlohn in all seinen Facetten wirken wird, weiß niemand – so lassen sich die vorhandenen Erkenntnisse zusammenfassen.

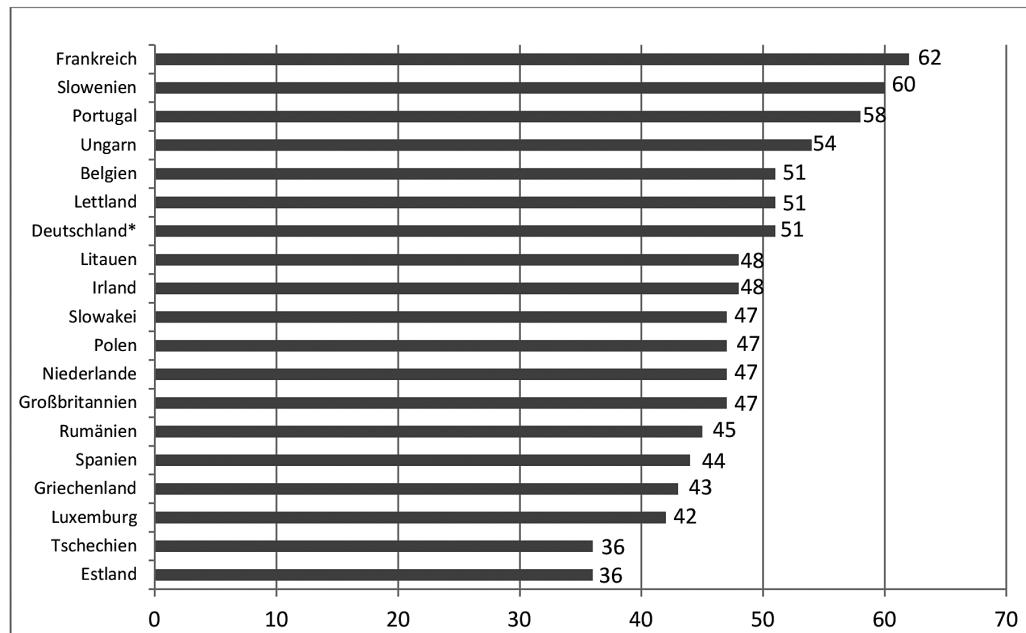
Allerdings kann auch hier wieder analog zur Betroffenheit argumentiert werden, dass die gesamtwirtschaftliche Ebene zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führt und folglich wieder spezifische Gruppen zu betrachten sind. Analog zu oben bietet sich zunächst der Ost-West-Vergleich an. Für Westdeutschland entsprechen die 8,50 € 49% des Median-

Alles in allem lassen sich die in der Literatur zu findenden und durchaus als kontrovers zu bezeichnenden Erkenntnisse folgendermaßen zusammenfassen: „Wie der kommende Mindestlohn in all seinen Facetten wirken wird, weiß niemand. Viele Volkswirte ficht das aber bislang nicht an. Sie geben auf Basis einfacher Modelle vor, Verhalten voraussehen zu können und die negativen Folgen eines Mindestlohns genau zu kennen. Theoretische Eleganz und feste Glaubenssätze der Ordnungspolitik stehen hier vor empirischer Relevanz. Deshalb kommt der ökonomische Mainstream auch nur schwer mit den Befunden der Arbeitsmarktforschung zurecht, die im Zusammenhang mit der Einführung oder der Erhöhung von Mindestlöhnen keine beschäftigungsmindernden Effekte finden konnte“ (Brenke/Wagner 2014, 395).

3.2 Vermeidung von Einkommensarmut

Bei der Diskussion, welche Effekte Mindestlöhne auf die Einkommensarmut haben können, müssen zwei Aspekte voneinander getrennt diskutiert werden. Der erste Aspekt betrifft das individuelle Erwerbseinkommen und ob dieses armutsvermeidend ist. In der zweiten erweiterten Betrachtung werden dann

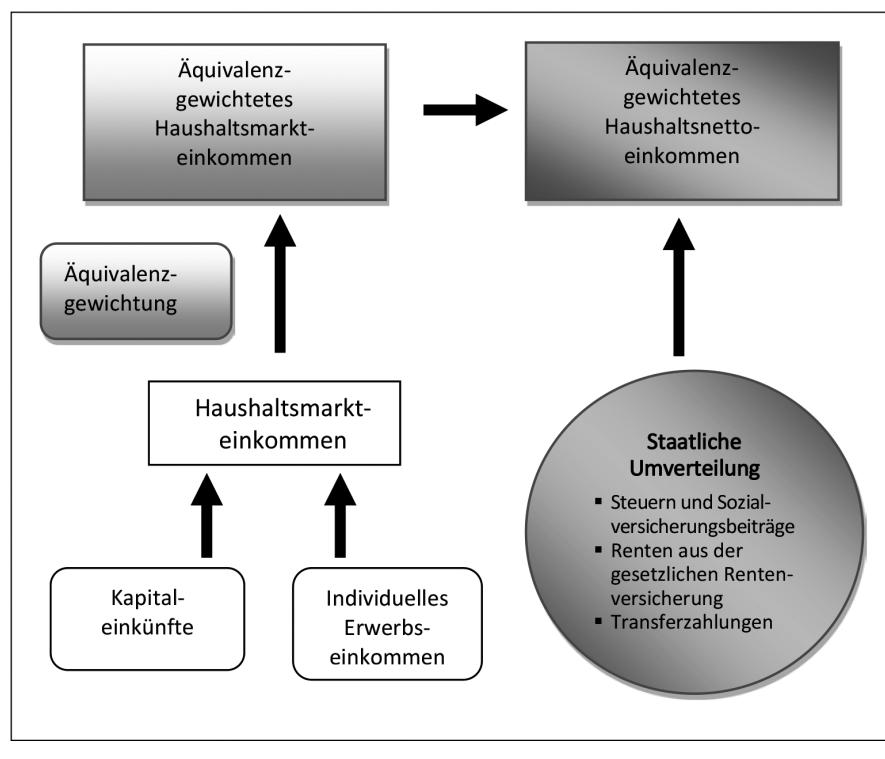
Abbildung 5: Kaitz-Index 2012



* Geplante Mindestlohnhöhe ab Januar 2015

Quelle: Bosch/Weinkopf 2014, 55

Abbildung 6: Einflussfaktoren der Einkommensverteilung



Quelle: Stein 2014, 316

zusätzlich sowohl der Haushaltskontext (Bedarf und weitere Einkommen) als auch die staatliche Umverteilung (Steuern und Transfers) mit berücksichtigt.

Mindestlöhne betreffen zunächst das Erwerbseinkommen. Hierzu werden die Bruttostundenlöhne herangezogen, die dann auch als Basis zur Berechnung der Niedriglohnschwelle und der Größe des Niedriglohnsektors dienen, wie unter Punkt 2 zu sehen war. Da Mindestlöhne eine Lohnuntergrenze einführen und die Stundenlöhne der untersten Einkommensbezieher (zum Teil deutlich)

Die Lohnungleichheit würde sich bei diesem Indikator von 0,257 auf 0,242 verringern.

Eine umfassendere Auskunft hinsichtlich der Einkommensverteilung gibt allerdings das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen (auf Jahresbasis), in dessen Berechnung nicht nur alle erzielten Markteinkommen, sondern auch die Haushaltsgröße sowie die Auswirkungen des Steuer- und Transfersystems einfließen, wie die nachfolgende Abbildung zeigt. Das Arbeitseinkommen, und damit auch der Niedriglohn, machen sich umso stärker bemerkbar, je weniger Personen der Haushalt umfasst.

Diese verschiedenen Einflussgrößen relativieren die Wirkung des Mindestlohnes, zumal dieser auch keine Familienkomponente hat. Die „drei Hauptdeterminanten der Armut Kinder, Arbeitslosigkeit und Scheidung“ (Ribbegge 2008, 282) können denn auch weniger mit dem Mindestlohn, sondern vielmehr mit dem Steuer- und Transfersystem bekämpft werden. Folglich stellt sich noch die Frage, welche Auswirkungen der Mindestlohn auf die zu beziehenden Transferleistungen hat. Hier würde bei einem

Teil der erwerbstätigen ALG 2-Bezieher die Aufstockung ganz oder teilweise entfallen, dafür aber Ansprüche auf Wohn- und Kinderzuschlag entstehen und insgesamt würde der Mindestlohn die aktuelle Zahl der Aufstocker nicht wesentlich reduzieren (Bruckmeier/Wiemers 2014)⁵.

Auch wenn Niedriglöhne mittlerweile die Einkommenssituation einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl von Haushalten prägen – in 27% der Haushalte gibt es einen Niedriglohnbezieher und in etwa 20% der Haushalte ist dies das Einkommen des Hauptnährers. Wird nach Ost- und Westdeutschland unterschieden, so sind dies 35% im Osten und 15% im Westen bei deutschlandweiter Lohnverteilung (Schettkat 2014, 3) – so kommt dem Mindestlohn hier nur eine nachrangige Rolle zu.

4. Schlussfolgerungen

So hitzig und zum Teil normativ aufgeladen die Diskussion um einen gesetzlichen Mindestlohn geführt wurde und teilweise noch geführt wird, so wenig dramatisch dürften die Folgen sein. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass es eine lange Vorwarnzeit für die Unternehmen gab und die Anlaufphase ebenfalls sehr lange ist. Erst zum 1.1.2018 müssen alle den dann geltenden gesetzlichen Mindestlohn zahlen. Bis dahin wird der in diesem Zeitraum stabil bleibende Mindestlohn relativ zum in Folge der jährlichen Lohnentwicklung steigenden Medianlohn absinken. Orientiert sich die Mindestlohnkommission, wie im Gesetz vorgesehen, an der Tariflohnentwicklung, so wird sich auch die generelle Verteilungsposition der vom Mindestlohn erfassten Beschäftigten nicht ändern.

Neben dem Mindestlohn selbst stehen vor allem die diesen ergänzenden Regelungen wie etwa die Dokumentationspflicht von Arbeitszeiten oder das Gelten des Mindestlohns für Beschäftigte ausländischer Unternehmen, die in Deutschland arbeiten, in der Kritik. Allerdings kann man diese ergänzenden Regelungen auch positiv wenden, denn sie dienen der Vermeidung von Umgehungs- und Anpassungsstrategien der Arbeitgeber. Schließlich wird man auch

5 Zu möglichen Auswirkungen auf die Sozialleistungssysteme siehe Bäcker (2014).

die Auswirkungen der Ausnahmeregelungen schon deshalb beachten müssen, damit hier nicht ein neuer Niedriglohnbereich unterhalb der Mindestlohngrenze geschaffen wird (Amlinger/Bispinck/Schulzen 2014). Während der Politik üblicher Weise vorgeworfen wird, derartige Komplementaritäten nicht mitzudenken, wird ihr dieses Mal das Gegenteil vorgehalten⁶.

Auch wenn die tatsächlichen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes weder im positiven noch im negativen an die im Vorfeld geäußerten Befürchtungen heranreichen mögen, so nimmt er doch eine wichtige Position im deut-

schen Gefüge der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein. So kann die Ausbeutung der Steuerzahler durch die Aufstockung niedriger Löhne verhindert werden und die durch die Niedriglöhne zum Ausdruck kommende Geringschätzung von Arbeit wird relativiert. Man wird die verschiedenen Teilarbeitsmärkte genau zu beobachten haben, um eventuelle Auswirkungen zu erkennen. Letztere umfassen aber sicherlich mehr als die diskutierten Beschäftigungswirkungen. So kann es auch um die Akzeptanz gestauchter Lohnstrukturen auf betrieblicher Ebene gehen oder um die Akzeptanz höherer Preise bei den Konsumenten,

deren Preiselastizität des Einkommens bei einfachen Dienstleistungen eine höhere zu sein scheint als bei Industriegütern. Letztendlich sollte allen Akteuren daran gelegen sein, dass der gesetzliche Mindestlohn möglichst breitenwirksam zum Einsatz kommt. ■

6 Neben den aktuellen anekdotischen Hinweisen über Umgehungsstrategien von Arbeitgebern in Deutschland gibt es auch eine Fülle von Literatur zu diesbezüglichen Erfahrungen in Ländern mit einer längeren Mindestlohnhistorie wie etwa die USA oder Kanada (etwa Voskoh/Thomas 2014).

Literatur

- Amlinger, M./Bispinck, R. (2013):** Tarifbindung in Deutschland. Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung (VSE), Arbeitspapier 1/2013 WSI Tarifarchiv
- Amlinger, M./Bispinck, R./Schulzen, T. (2014):** Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn?, WSI Report 12/2014
- Ashenfelter, O./Farber, H./Ransom, M. (2010):** Labor Market Monopsony, in: Journal of Labor Economics 28 (2), 203-210
- Autor, D./Katz, L. /Kearney, M. (2008):** Trends in U.S. Wage Inequality: Revising the Revisionists, in: The Review of Economics and Statistics 90 (2), 300-323.
- Bäcker, G. (2014):** Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Sozialleistungssysteme, in: NDV Dezember 2014, 494-502
- Bosch, G./Weinkopf, C. (2012):** Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, WISO Diskurs FES
- Bosch, G./Weinkopf, C. (2014):** Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50€ in Deutschland, HBS Arbeitspapier 304
- Brenke, K./Müller, K.-U. (2013):** Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Althilmittel, in: DIW Wochenbericht Nr. 39, 3-17
- Brenke, K./Wagner, G. (2014):** Mindestlohn ante portas, in: Wirtschaftsdienst 94 (6), 392-395
- Bruckmeier, K./Wiemers, J. (2014):** Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht 7/2014
- Doucouliagos, H./Stanley, T. (2009):** Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis, in: British Journal of Industrial Relations 47 (2), 406-428
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2014):** Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2013, in: WSI Mitteilungen 67 (4), 286-295
- Fitzenberger, B. (2013):** Anmerkungen zur Mindestlohn-debatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topschlägen, in: ifo Schnelldienst 61 (11), 21-27
- Kalina, T./Weinkopf, C. (2014):** Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein Mindestlohn von 8,50€ verändern könnte, IAQ-Report 2014-02
- Knabe, A./Schöb, R./Thum, M. (2014):** Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15 (2), 133-157
- Manning, A. (2003):** Monopsony in Motion – Imperfect Competition in Labor Markets, Oxford
- Manning, A. (2013):** Minimum Wages: A View from the UK, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 14 (1/2), 57-66
- Möller, J. (2014):** Werden die Auswirkungen des Mindestlohns überschätzt?, in: Wirtschaftsdienst 94 (6), 387-392
- Ribegge, H. (2008):** Denkanstöße zur Mindestlohnkontroverse, in: Wirtschaftsdienst 88 (4), 276-284
- Richter, W. (2014):** Der flächendeckende Mindestlohn – Anmerkungen zu dem gleichnamigen Beitrag von Andreas Knabe, Ronnie Schöb und Marcel Thum, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15 (4), 324-330
- Schettkat, R. (2014):** Niedriglohn, aber nicht bedürftig? WISO direkt, FES
- Schnabel, C. (2005):** Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38 (2/3), 181-196
- Arbeitsmarktforschung.** H. 2/3, S. 181-196.
- Schroeder, W./Silvia, S. (2003):** Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in: Schroeder, W./Wessels, B. (Hg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 244-270
- Schöb, R. (2015):** Politik nach Zahlen: Der Einfluss alternativer Wirtschaftsindikatoren auf die Wirtschaftspolitik, in: Held, M./Kubon-Gilke, G./Sturm, R. (Hg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Band 14: Reformen und ihre politisch-ökonomischen Fallstricke, Marburg, 83-105
- Sesselmeier, W./Funk, L./Waas, B. (2010):** Arbeitsmarkttheorien. Eine ökonomisch-juristische Einführung, Heidelberg u.a.
- Silvia, S. (2013):** Holding the Shop Together. German Industrial Relations in the Postwar Era, Ithaca and London
- Snower, D./Goerlich, D. (2013):** Multitasking and Wages, IZA DP No. 7426
- Stein, U. (2014):** Erklärungsansätze für die Ungleichheitsentwicklung in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt 63 (12), 315-321
- SVR (2014):** Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15
- Thelen, K. (2014):** Varieties of Liberalization and the new politics of social solidarity, Cambridge
- Völkli, M. (2002):** Der Mittelstand und die Tarifautonomie: Arbeitgeberverbände zwischen Sozialpartnerschaft und Dienstleistung, München und Mering
- Voskoh, L./Thomas, M. (2014):** Confronting the employment standards enforcement gap: Exploring the potential for union engagement with employment law in Ontario, Canada, in: Journal of Industrial Relations 56, 631-652