



Theoretische und empirische Befunde zur Bewertung von Mindestlohnvorschlägen

Mindestlöhne zur Verbesserung der relativen Einkommenssituation

- Der gewünschte Effekt von Mindestlöhnen besteht zunächst einmal darin, dass sich die relative Einkommensposition der unmittelbar davon betroffenen Arbeitnehmer verbessert. Durch einen Mindestlohn oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums soll „working poor“ vermieden werden. Die Spreizung der Lohnverteilung im unteren Bereich wird dadurch verringert. Darüber hinaus ist es möglich, dass sich zumindest die Lohngruppen, die vor der Einführung eines Mindestlohns knapp über diesem Niveau lagen, nach oben verschieben, weil Arbeitgeber und Arbeitnehmer daran interessiert sind, zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen, bspw. Berufseinsteigern und erfahreneren Mitarbeitern, eine gewisse Lohndifferenzierung zu erhalten.

Kosten- vs. Anreizeffekte von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung

- Für eine Person, die vor der Einführung einer Lohnuntergrenze weniger als den Mindestlohn verdient hat, tritt der positive Effekt aber nur dann ein, wenn sie trotz Lohnerhöhung den Arbeitsplatz behält. Entscheidend sind somit die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen. Diese sind aus theoretischer Sicht nicht eindeutig und deshalb umstritten.
- Auf der einen Seite ist in den Wirtschaftswissenschaften die Meinung verbreitet, dass Mindestlöhne oberhalb des Marktlohns auf Arbeitsmärkten mit einem ausgeprägten Wettbewerb zu Mindestlohnarbeitslosigkeit führen. Wenn der Lohnsatz über dem Wertgrenzprodukt liegt, kommt es zu Entlassungen. Durch steigende Lohnkosten sinken die Gewinne der Unternehmen (Kosteneffekt). Die Arbeitsnachfrage nimmt ab und Grenzbetriebe müssen eventuell schließen. Mit anderen Worten: Durch die künstlich verringerte Lohnspreizung wird ein Teil des Arbeitsangebots aus dem Arbeitsmarkt und damit in die Arbeitslosigkeit gedrängt. Hiervon seien vor allem wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer wie Geringqualifizierte betroffen, also gerade diejenigen, die von der Regelung eigentlich profitieren sollten.
- Auf der anderen Seite gibt es die Auffassung, dass Arbeitsmärkte sehr unvollkommene Märkte sind, in denen Informationsdefizite vorhanden sind und Marktmacht eine Rolle spielt. Ein Unternehmen mit Marktmacht kann den Lohn unter das Wertgrenzprodukt des Arbeitnehmers drücken. Mangels Alternativen wird ein Teil der Arbeitnehmer dies akzeptieren. Damit ergibt sich ein Lohn- und Beschäftigungsniveau, das geringer ist als in einem Marktgleichgewicht bei Wettbewerb. In einer solchen Situation kann ein staatlich festgesetzter Mindestlohn die Beschäftigung sogar erhöhen, da die Stellen attraktiver werden und das Angebot an Arbeitskräften steigt (Anreizeffekt). Der klassische Fall von Marktmacht ist dann gegeben, wenn ein lokaler Arbeitsmarkt von einem einzigen Arbeitgeber beherrscht wird. Marktmacht kann aber auch beispielsweise dann vorliegen, wenn Arbeitnehmer das für sie geeignete alternative Arbeitsplatzangebot nicht kennen, ein Arbeitsplatzwechsel mit zu hohen Kosten verbunden wäre oder andere Gründe für die Bindung an einen bestimmten Arbeitgeber vorhanden sind.

Gäbe es weniger Armut und auch weniger „Aufstocker“ durch Mindestlöhne?

- Löhne haben eine Doppelfunktion. Sie sollen zum einen den Beitrag des Arbeitnehmers zur betrieblichen Wertschöpfung reflektieren und sind zum anderen für die meisten Personen die wichtigste Einkommensquelle. Die oft erhobene Forderung nach einer bedarfsgerechten Entlohnung steht möglicherweise im Widerspruch zu einer an der Wertschöpfung orientierten, zumal eine bedarfsgerechte Entlohnung je nach Größe des Haushalts des Beschäftigten sehr unterschiedlich ausfallen kann.

- Mindestlöhne können zur Armutsbekämpfung dann beitragen, wenn die davon betroffenen Personen tatsächlich in armen Haushalten leben.
- Für die Arbeitsmarktpolitik ist insbesondere von Interesse, inwieweit die Personengruppe der „Aufstocker“ von Mindestlohnregelungen betroffen wäre. Zu unterscheiden ist dabei zwischen drei Gruppen: den „Aufstockern“ in Mini-Jobs, in Teilzeitbeschäftigung und in Vollzeitbeschäftigung. Bei dem derzeit diskutierten Mindestlohn in Höhe von 7,98 Euro wären laut einer Überschlagsrechnung auf der Grundlage des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung ca. vier Fünftel der Mini-Jobber (ca. 560 Tsd. Personen), gut ein Drittel der Teilzeitbeschäftigten (ca. 90 Tsd. Personen) und gut zwei Drittel der vollzeitbeschäftigten Aufstocker (ca. 190 Tsd. Personen) betroffen. Ob und inwieweit diese Personen individuell von der Einführung eines Mindestlohnes profitieren, setzt zunächst voraus, dass diese Personen ihrer jeweiligen Beschäftigung weiter nachgehen können. Dies ist aufgrund der oben beschriebenen gegenläufig wirkenden Kosten- und Anreizeffekte im Einzelfall nicht genau vorhersagbar. Somit ist auch die Antwort auf die Frage, ob bisherige „Aufstocker“ ihre Hilfebedürftigkeit nach Einführung des Mindestlohnes beenden könnten, mit ebenso großen Unsicherheiten behaftet. Sicher erscheint nur, dass die Mini-Jobber ebenso wie die meisten Teilzeitbeschäftigten bei gleichen Beschäftigungsbedingungen vor und nach der Mindestlohneinführung wegen zu kurzer Arbeitszeiten überwiegend in der Grundsicherung verbleiben würden. Lediglich bei den knapp 200 Tsd. betroffenen Vollzeitbeschäftigten wäre zu erwarten, dass ein gewisser Teil – bei Aufrechterhaltung der Beschäftigung – durch einen Mindestlohn von knapp 8 Euro nicht mehr auf Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen wäre. Dies gilt vor allem für vollzeitbeschäftigte Alleinstehende mit vormals niedrigem Stundenlohn.
- Bezüglich der Anreizeffekte ist zu bedenken, dass selbst hohe Mindeststundenlöhne ggf. dann nicht Existenz sichernd sind, wenn die betroffenen Personen ihr Arbeitsangebot trotz gestiegener Löhne nicht ausweiten können. Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen, dass ein Teil der erwerbstätigen Hilfebedürftigen („Aufstocker“) nur deshalb einer Teilzeittätigkeit nachgeht, weil gesundheitliche Beeinträchtigungen vorliegen oder Kinder bzw. Pflegepersonen zu betreuen sind (Dietz/Müller/Trappmann 2009).

Empirische Befunde zu Beschäftigungswirkungen

- Bisherige Untersuchungen für die USA und Großbritannien deuten darauf hin, dass die Einführung eines nicht zu hohen Mindestlohns in einem System mit geringen Transferleistungen an Bedürftige und einem unbefristeten Kombilohn an die sog. „working poor“ keine kurzfristigen negativen Beschäftigungseffekte ausgelöst hat (vgl. Card/Krüger 1994; Card/Krüger 2000; Draca/Machin/Van Reenen 2006; Dolton/Bondibene/Wadsworth 2011). Metcalf (2008) benennt eine Reihe von Gründen, weshalb sich die Mindestlohnregelungen in Großbritannien nicht negativ auf die Beschäftigung auswirkten, obwohl deutliche Wirkungen auf die Lohnverteilung beobachtet werden können. So gibt es Indizien dafür, dass die Unternehmen bestrebt sind, ihre Arbeitsorganisation anzupassen (zu straffen), Arbeitsstunden zu reduzieren und in die Weiterbildung ihrer Belegschaft zu investieren. Zudem geben Unternehmen in einigen Branchen höhere Arbeitskosten aufgrund des Mindestlohnes in Form höherer Preise ihrer Güter weiter. Auch gibt es Indizien dafür, dass die Gewinne der Firmen, die Niedrigeinkommensbezieher beschäftigen, im Vergleich zu anderen Firmen gesunken sind (und die Firmen dies akzeptieren müssen). Nicht zuletzt argumentiert auch Metcalf (2008), dass die Unternehmen in einigen Bereichen wie oben beschrieben Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt haben. Diese gibt ihnen Lohnsetzungsspielräume, so dass sie auf höhere Arbeitskosten nicht mit Entlassungen reagieren müssen.
- Eine frühere Studie für Frankreich und die USA zeigte, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten für Geringqualifizierte und jugendliche Einsteiger beim Einstieg in den Ar-

beitsmarkt nach Einführung bzw. Erhöhungen des Mindestlohnes in beiden Ländern gesunken waren – in Frankreich noch stärker als in den USA (vgl. Abowd et al. 1999).

- Für Deutschland liegen bis dato zum einen modellgestützte ex-ante-Analysen vor. Diese kommen zum Teil zu erheblichen Beschäftigungsverlusten einer Einführung von Mindestlöhnen. Dies ist insofern zu erwarten, als von vornherein unterstellt wird, dass die Kosteneffekte stark sind und Arbeitgeber keine Marktmacht besitzen. Damit werden positive Anreizeffekte außer Acht gelassen (vgl. Ragnitz/Thum 2007).
- Zum anderen wurde in diesem Jahr in Deutschland eine Reihe von Branchen, in denen Mindestlöhne eingeführt worden sind, empirisch untersucht. Diese Studien kommen überwiegend zu dem Ergebnis, dass sich keine negativen Beschäftigungswirkungen nachweisen lassen¹:
 - Maler- und Lackiererhandwerk (IAW 2011a): Es ließen sich weder für Ost- noch für Westdeutschland robuste Wirkungen der Einführung des Mindestlohnes auf die Beschäftigung ermitteln. Die Ergebnisse deuten für Ostdeutschland darauf hin, dass die betriebliche Fluktuation zurückgegangen ist.
 - Dachdeckerhandwerk (ZEW/INFAS 2011a): Für die Beschäftigung insgesamt konnten keine signifikanten Effekte nachgewiesen werden. Es wurden jedoch negative Effekte auf die Beschäftigung für die vom Mindestlohn direkt betroffenen Beschäftigten und Betriebe im Vergleich zu nicht Betroffenen ermittelt. Insbesondere haben die vom Mindestlohn betroffenen Betriebe die Beschäftigung von ungelerten Beschäftigten reduziert, so dass der Mindestlohn zu einer Erhöhung des Anteils der Fachkräfte beigetragen hat.
 - Abfallwirtschaft (ZEW/INFAS 2011b): Es konnten keine signifikanten Beschäftigungswirkungen nachgewiesen werden.
 - Elektrohandwerk (IAW 2011b): Es konnten keine signifikanten Beschäftigungswirkungen nachgewiesen werden. Im Gegensatz zum Maler- und Lackierhandwerk hat sich die betriebliche Fluktuation erhöht.
 - Bauhauptgewerbe (IAB/RWI/ISG 2011): Es konnten keine signifikanten Beschäftigungswirkungen nachgewiesen werden. Dabei können etwaige Substitutionseffekte zwischen entsendeten und inländischen Arbeitnehmern nicht berücksichtigt werden. Eine frühere Studie zur Einführung des Mindestlohns im Bauhauptgewerbe kommt dagegen – ausgehend von der jeweiligen Betroffenheit – zu differenzierteren Ergebnissen (vgl. König/Möller 2009). Negativen Beschäftigungseffekten des Mindestlohns in Ostdeutschland stehen neutrale bis leicht positive Wirkungen in Westdeutschland gegenüber. Auch hier konnten etwaige Substitutionseffekte nicht erfasst werden.
 - Pflegebranche (IAW 2011c): Aufgrund der Datenlage sind noch keine Aussagen zu den Beschäftigungswirkungen der Mindestlohnregelung möglich.
 - Wäschereidienstleistungen (IAQ 2011a): Zunächst gab es hier erhebliche Abgrenzungsprobleme der Branche in den vorliegenden Daten. Dies liegt auch daran, dass die Mindestlohnregelungen nur für einen Teil des zutreffenden Wirtschaftszweiges „Wäscherei und chemische Reinigung“ getroffen wurden. Unter anderem deshalb werden in dieser Studie keine zu den anderen Studien vergleichbaren Befunde vorgelegt.
 - Gebäudereinigung (IAQ 2011b): Die Ergebnisse sind nicht eindeutig. Hinweise auf signifikante mindestlohnbedingte Rückgänge der Beschäftigung wurden nicht ge-

¹ Alle Studien wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erarbeitet. Sie können im Internet (<http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html>) abgerufen werden.

funden. Es gibt speziell für die Berufsgruppe der Innenreiniger Hinweise auf eine Verlagerung von geringfügiger hin zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Ergebnisse der Studien sind nur eingeschränkt auf andere Branchen bzw. die Gesamtwirtschaft übertragbar.

- Aus wissenschaftlicher Sicht sind grundsätzlich die Nettoeffekte von Mindestlöhnen auf den Arbeitsmarkt offen (vgl. auch Cahuc/Zylberberg 2004). Die positiven Wirkungen können bei moderaten Ausgangswerten des Mindestlohns die negativen Effekte übertreffen. Dagegen wird ein zu hoch angesetzter Mindestlohn mit hoher Wahrscheinlichkeit das Gegenteil bewirken. Zudem können zu hohe Mindestlöhne „protektionistische“ Wirkungen entfalten, denn der Marktzutritt für neue Firmen wird tendenziell erschwert. Zudem unterliegen Anpassungsprozesse an die Bedingungen des internationalen Wettbewerbs schärferen Restriktionen, was mittelfristig den Strukturwandel erschweren kann (vgl. Eichhorst/Walwei 2005).
- Die Ergebnisse zeigen, dass es somit weniger um das „Ob“, sondern vielmehr um das „Wie“ von Mindestlöhnen geht.

Bisherige Ausgestaltungsformen von Mindestlöhnen in Deutschland

- In Deutschland kann zwischen impliziten und expliziten Mindestlöhnen unterschieden werden.
- Das Niveau der Grundsicherung bestimmt einen impliziten Mindestlohn. So entspricht die Grundsicherung bei einem Alleinstehenden mit einer 40-stündigen Wochenarbeitszeit und Wohngeldbezug einem Bruttostundenlohn von ungefähr 4,50 Euro. Die bestehenden Anrechnungsregelungen bei den sog. „Aufstockern“ gewähren sogar einen gewissen Abstand zwischen Lohneinkommen und (ausschließlichem) Einkommen aus der Grundsicherung. Letzteres ist für den Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und nicht (nur) Leistungen aus der Grundsicherung zu beziehen, sehr bedeutsam.
- Anders als in der überwältigenden Mehrheit der EU-Staaten gibt es in Deutschland keine direkt auf einen einheitlichen Mindestlohn abzielende Gesetzgebung. Dennoch existieren explizite Mindestlöhne.
 - Nach §138 BGB sind Löhne sittenwidrig, wenn sie Tariflöhne oder ortsübliche Löhne um mehr als ein Drittel unterschreiten.
 - Neben dieser absoluten Lohnuntergrenze werden durch das bereits erwähnte Entsendegesetz Tariflöhne allgemein verbindlich erklärt. Solche tariflichen Mindestlöhne gibt es insbesondere in den oben genannten Branchen.

Wirtschaftspolitische Empfehlung

- Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Mindestlöhnen zeigen in gewisser Weise ein Dilemma auf. Man kann zwar davon ausgehen, dass moderat gewählte Mindestlöhne nicht generell beschäftigungsschädlich und möglicherweise für einige Personengruppen beschäftigungsförderlich sind. Dabei treten zwei Probleme auf.
 - Zum einen ist es aufgrund der hierzulande starken Lohndifferenzierung nach Regionen, Sektoren, Qualifikationen und nach Alter unmöglich, so etwas wie eine einheitliche „optimale Mindestlohnhöhe“ zu beziffern. Aus beschäftigungspolitischer Perspektive wäre es demnach ratsam die Höhe des Mindestlohns entsprechend zu differenzieren. Aufgrund von Rigiditäten bei der Informationsbeschaffung (Zeitverzug, Unvollständigkeit) ist das nicht ratsam. Empfehlenswert wäre aber eine Differenzierung zwischen Ost- und Westdeutschland sowie Sonderregelungen für Jugendliche und junge Erwachsene.
 - Zum anderen würden unterhalb einer kritischen Marke zwar negative Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns weitgehend vermieden oder sogar Beschäftigung aufgebaut. Sicherlich sollte aber auch die Wirkung eines Mindestlohns im Hinblick auf die Vermeidung von „working poor“ nicht überschätzt werden.

- Drei Argumente sprechen allerdings in Zeiten wachsender Lohnungleichheit für Überlegungen zu einer „allgemeinen“ Lohnuntergrenze:
 - Erstens ist das Abrutschen eines Vollzeitnettolohnes unter das individuelle Subsistenzniveau des Beschäftigten (ohne Berücksichtigung möglicher anderer Haushaltsmitglieder) problematisch. Dies gilt nicht nur aus verteilungspolitischer Perspektive, sondern auch weil „faire“ Löhne motivieren und so etwas wie eine Mindestproduktivität sicherstellen können.
 - Zweitens besteht durch die gegebenen Anrechnungsregelungen für die sog. „Aufstocker“ das Risiko, dass Betriebe mit ihren Beschäftigten niedrige Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohnes vereinbaren, weil alle Beteiligten davon ausgehen können, dass jeder geringe Verdienst oberhalb der Schwelle der Sittenwidrigkeit durch den Staat aufgestockt wird.
 - Drittens ist festzustellen, dass es außer in den skandinavischen Ländern und in Österreich in fast allen anderen EU-Ländern Mindestlöhne gibt. Angesichts der hierzulande schwindenden Tarifbindung ist Deutschland aber mit den Ländern ohne Mindestlohn kaum mehr vergleichbar. Soll die Mindestlohnregelung die Tarifautonomie nicht weiter aushebeln, so ist es ratsam, den Tarifparteien eine zentrale Rolle bei der Festlegung der Höhe des Mindestlohns zu geben.

Literatur

Abowd, J. M. & Kramarz, F. & Margolis, D. N. (1999): Minimum wages and employment in France and the United States. National Bureau of Economic Research [Hrsg.]. Cambridge.

Cahuc, P. & Zylberberg, A. (2004): Labor Economics, Cambridge/Mass. Und London (The MIT Press).

Card, D. & Krueger A.B. (1994): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. American Economic Review 84: Nr. 4 (Sep.), S. 772-793.

Card, D. & Krueger, A.B. (2000): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry and Pennsylvania: Reply. American Economic Review, Vol. 90, Nr. 5 (Dez.), S. 1397-1420.

Dietz, M. & Müller, G. & Trappman, M. (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 02/2009.

Dolton, P. & Bondibene, C. R. & Wadsworth, J. (2011): Employment, Inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium-Term. Oxford Bulletin of Economics and Statistics.

Draca, M. & Machin, S. & Van Reenen, J. (2006): *Minimum wages and firm profitability*. 715. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science. London, UK.

Eichhorst, W. & Walwei, U. (2005): Ausdehnung des Entsendegesetzes: Allenfalls eine zurückhaltende und vorsichtige Regelung. In: Ifo-Schnelldienst. - (2005), H. 11 - Jg. 58, Nr. 11.

IAB/RWII ISG (2011): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe*, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung / Rheinisch-Westfälisches

Institut für Wirtschaftsforschung / Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Nürnberg/Essen/Köln.

IAQ (2011a): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft*, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

IAQ (2011b): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Gebäudereinigung*, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

IAW (2011a): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Maler- und Lackiererhandwerk*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

IAW (2011b): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Elektrohandwerk*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

IAW (2011c): *Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Pflege*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

König, M. & Möller, J. (2009): *Impacts of minimum wages: a micro data analysis for German construction sector*. International Journal of Manpower, Vol. 30 (7).

Manning, A. (2003): The real thin theory: monopsony in modern labour markets. *Labour economics*, Vol. 10 (2), S. 105-131.

Metcalf, David (2008): *Why has the British National Minimum Wage had Little or No Impact on Employment?* Journal of Industrial Relations June 2008 50: 489-512.

Ragnitz, J. & Thum, M. (2007): Zur Einführung von Mindestlöhnen: empirische Relevanz des Niedriglohnsektors. ifo Dresden berichtet, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, Vol. 14 (03), S. 36-39.

ZEW (2011a): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

ZEW (2011b): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Abfallwirtschaft*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.