

BESCHÄFTIGUNGS- UND VERTEILUNGS- POLITISCHE ASPEKTE VON MINDESTLÖHNEN*

In Deutschland wird derzeit intensiv über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns debattiert. Die Befürworter verweisen auf positive Auslandserfahrungen. Allein in der Europäischen Union haben 18 von 25 Mitgliedstaaten einen gesetzlichen Mindestlohn. Aber auch außerhalb der Europäischen Union, etwa in Kanada, Japan und den Vereinigten Staaten, sind gesetzliche Mindestlöhne schon seit geraumer Zeit verbreitet. Während in diesen Ländern zumeist ein landesweit einheitlicher Mindestlohnsatz gilt, favorisiert in Deutschland vor allem die IG Metall eine branchenbezogene Regelung. Eine solche Lösung wäre allerdings zum einen mit gravierenden beschäftigungspolitischen Risiken vor allem für Geringqualifizierte verbunden. Zum anderen kann das verteilungspolitische Ziel, „Arbeit in Armut“ zu bekämpfen, durch einen branchenspezifischen Mindestlohn nicht effizient angegangen werden.

iw-trends

In Deutschland hat sich seit 1949 auf Grundlage der durch Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes garantierten Tarifautonomie ein Lohnfindungssystem entwickelt, das Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen weitgehend im Rahmen von Flächentarifverträgen regelt und bislang keiner staatlichen Einflussnahme bedurfte. Für zwei von drei abhängig Beschäftigten gelten tarifliche Mindestlöhne, nur knapp ein Drittel der Arbeitnehmer unterliegt keiner offiziellen Tarifbindung. In vielen Fällen werden sie aber trotzdem nach Tarif oder sogar höher entlohnt.

* Diese Studie ist Teilergebnis des von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Dennoch ist nicht zu übersehen, dass dieses System Risse bekommen hat. Die im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) organisierten Gewerkschaften haben im Zeitraum 1991 bis Mitte 2004 eine halbe Million Mitglieder verloren. Die Arbeitgeber haben Verbände ohne Tarifbindung (OT-Verbände) gegründet, die zwar eine sozialpolitische Vertretung und Dienstleistungen anbieten, aber nicht zur Anwendung tariflicher Normen verpflichtet. Entsprechend ist die Tarifbindung der Betriebe gemäß dem Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung seit Mitte der neunziger Jahre in Westdeutschland von 62 auf 46 Prozent und in den neuen Bundesländern von etwa 36 auf 26 Prozent gesunken, wobei sich auch ein Teil der tarifungebundenen Betriebe freiwillig an Tarifverträgen orientiert. Die Tarifbindung der Beschäftigten sank von 72 auf 62 Prozent (West) und von 56 auf 43 Prozent (Ost). Inzwischen ist die Reichweite von Tarifverträgen vor allem in klein- und mittelständisch geprägten Dienstleistungssektoren, wie dem Einzelhandel, der Gastronomie oder den haushaltsnahen Dienstleistungen, gering.

Dadurch kommt es nicht nur bei international handelbaren, sondern auch bei regionalen Gütern zu einem wachsenden Lohnkostenwettbewerb. Denn vor allem in arbeitsintensiven Dienstleistungs- und Handwerksbereichen können nicht tarifgebundene Unternehmen Dienste zu günstigeren Preisen anbieten, wenn sie unter Tarif entlohnen. Tarifgebundene Betriebe geraten dadurch zunehmend unter Druck. Außerdem sichern auch Tariflöhne nicht immer das durch das Sozialhilfeniveau bestimmte Existenzminimum ab. Das gilt besonders für Haushalte mit Kindern und einem Alleinverdiener.

Um diese Entwicklungen zu stoppen, fordern Gewerkschaften, auch den nicht tarifgebundenen Betrieben verbindliche Lohnstandards vorzugeben. Zum einen fordert die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) einen einheitlichen Mindestlohn von 1.500 Euro pro Monat (NGG, 2004). Das entspricht bei einer 39-Stunden-Woche einem Mindestlohn von 8,84 Euro pro Stunde. Zum anderen strebt die IG Metall eine branchenbezogene Lösung an. Danach sollen die Entgelte der jeweils untersten Entgeltgruppe eines Branchentarifvertrags für alle Unternehmen dieser Branche als Mindestlohn festgeschrieben werden. Dies soll unabhängig davon gelten, ob das Unternehmen tarifgebunden ist oder nicht. Zur Umsetzung schlägt die IG Metall den Weg der Rechtsverordnung vor. Ähnlich wie im Entsendegesetz

für die Bauwirtschaft vorgesehen, legen die Tarifparteien einen Mindestlohn fest, der dann vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit für allgemein verbindlich erklärt wird. Alternativ könne das bisher nie angewandte „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ aus dem Jahr 1952 dahin gehend geändert werden, dass das unterste Tarifentgelt einer Branche automatisch das gesetzliche Mindestarbeitseinkommen der gesamten Branche werde (IG Metall, 2004).

Alle vorgestellten Varianten verfolgen die Ziele, eine „faire“ Entlohnung durchzusetzen und für einen angemessenen Lebensstandard der Niedrigverdiener zu sorgen. Sie laufen darauf hinaus, die ökonomische Funktion des Lohns, Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt anzuzeigen und dadurch eine effiziente Faktorallokation anzustoßen, zugunsten einer verteilungs- und sozialpolitischen Motivation in den Hintergrund zu stellen. Verteidigt wird diese Forderung mit den vermeintlich positiven Auslandserfahrungen. Mindestlöhne sind nicht nur in Europa, sondern weltweit stark verbreitet. Als erstes Land führte Neuseeland im Jahr 1894 einen gesetzlichen Mindestlohn ein. Der australische Bundesstaat Viktoria folgte zwei Jahre später, und das Vereinigte Königreich legte im Jahr 1909 als erster europäischer Staat einen Mindestlohn fest. In Nordamerika übernahm der US-amerikanische Bundesstaat Massachusetts im Jahr 1912 die Vorreiterrolle (HRSD, 2004). Die Übersicht zeigt für ausgewählte Länder ihre derzeitige Ausgestaltung der Mindestlöhne. Berücksichtigt sind der Geltungsbereich (Spalte 2), die Differenzierungen nach dem Alter (Spalte 3) sowie die praktizierten Mechanismen zur Anpassung der Mindestlöhne (Spalte 4):

Übersicht

Gesetzliche Mindestlohnsysteme im Vergleich

Land (Jahr der Einführung)	Geltungsbereich	Differenzierung nach Alter	Festlegung und Anpassung
Belgien (1975)	Alle AN ab 21 Jahren in der Privatwirtschaft außer Auszubildende, kurzfristig Beschäftigte (< 1 Monat) und Familienmitglieder in Familienbetrieben	Abgesenkte ML für Jugendliche unter 21 Jahren; von 70 Prozent für 16-Jährige bis zu 94 Prozent für 20-Jährige	Automatische Lohnindexierung (halbjährlich) und zusätzliche gesetzliche Anpassungen, über die im nationalen Arbeitsrat entschieden wird (alle zwei Jahre)
Frankreich (1950; heutige Form seit 1970)	Alle AN ab 18 Jahren außer Arbeiter in der Landwirtschaft, der Handelsmarine und Arbeitnehmer, die auch mit Kost und Logis bezahlt werden; Behinderte erhalten 90 Prozent	Abgesenkte ML für Jugendliche unter 18 Jahren und weniger als sechs Monate Berufserfahrung; von 80 Prozent für 16-Jährige bis 90 Prozent für 17-Jährige	Erlass des Ministerrats auf Empfehlung des nationalen Tarifausschusses; Anpassung mindestens einmal pro Jahr

Griechenland (1953; heutige Form seit 1990)	Alle AN ab 15 Jahren in der Privatwirtschaft; getrennte ML für Arbeiter und Angestellte; Differenzierung nach Berufserfahrung möglich	Keine	Entscheidung der Tarifpartner im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Vereinbarung; regelmäßige Anpassung
Irland (2000)	Alle AN ab 18 Jahren außer Teilnehmer von Qualifizierungsmaßnahmen, Lehrlinge und Familienmitglieder in Familienunternehmen; für Auszubildende gelten abgesenkte ML-Sätze	Abgesenkter ML (70 Prozent) für Jugendliche unter 18 Jahren; abgesenkte ML für Beschäftigte über 18 Jahren im ersten Arbeitsverhältnis (während der ersten beiden Beschäftigungsjahre)	Entscheidung im Rahmen der dreiseitigen Sozialpakete (Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgeber); jährliche Anpassung
Japan (1959; heutige Form seit 1968)	Alle AN außer Beamte, Auszubildende, Behinderte, Neueingestellte in der Probezeit und geringfügig Beschäftigte; regionale und sektorale Differenzierung	Keine (in der Mehrzahl der japanischen Präfekturen)	Die Direktoren der verschiedenen Präfekturen entscheiden auf Vorschlag regionaler Mindestlohngremien; jährliche Anpassung
Kanada (Frauen: 1918; Männer: 1925)	Alle Arbeitnehmer außer Auszubildende, Arbeiter in der Landwirtschaft und leitende Angestellte; regionale Differenzierung	Keine (in der Mehrzahl der kanadischen Provinzen)	Die Arbeitsminister der verschiedenen Provinzen legen ihren Parlamenten Vorschläge vor; unregelmäßige Anpassung (in drei Provinzen gesetzlich verankerte regelmäßige Überprüfung)
Niederlande (1969)	Alle AN ab 23 Jahren; Behinderte und Beschäftigte in privaten Haushalten können ausgenommen werden	Abgesenkte ML für Jugendliche unter 23 Jahren; von 30 Prozent für 15-Jährige bis 85 Prozent für 22-Jährige	Gesetz des Arbeitsministers auf Empfehlung des Sozialökonomischen Rats; regelmäßige Anpassung (Überprüfung zweimal pro Jahr)
Polen (1990)	Alle AN	Keine	Automatische gesetzliche Anpassungen (nach einer bestimmten Formel mehrmals pro Jahr)
Portugal (1974)	Alle AN; Beschäftigte in privaten Haushalten erhalten einen etwas geringeren ML; abgesenkte Sätze für Auszubildende (bis 80 Prozent) und Behinderte (bis 50 Prozent)	Keine	Erlass der Regierung nach Konsultierung der Tarifpartner; jährliche Anpassung
Spanien (1963; heutige Form seit 1976)	Alle AN ab 16 Jahren; Beschäftigte in privaten Haushalten erhalten einen deutlich geringeren ML	Keine	Erlass der Regierung nach Konsultierung der Tarifpartner; jährliche Anpassung
Tschechische Republik (1991)	Alle nicht tarifgebundenen AN der Privatwirtschaft; reduzierte ML für Bergleute und Behinderte	Keine	Gesetz der Regierung; unregelmäßige Anpassung
Ungarn (1977; heutige Form seit 1992)	Alle AN außer Auszubildende	Keine	Gesetz der Regierung auf Vorschlag eines Fachgremiums; jährliche Anpassung
Vereinigtes Königreich (1999)	Alle AN ab 22 Jahren außer Auszubildende im ersten Ausbildungsjahr sowie in der Familie lebende und arbeitende Personen; Neueingestellte erhalten während der ersten sechs Beschäftigungsmonate einen abgesenkten ML (85 Prozent); Zuschlag für die Region London/Südwestengland	Abgesenkte ML für Jugendliche unter 22 Jahren; von 62 Prozent für 16- und 17-Jährige bis 85 Prozent für 18- bis 21-Jährige	Gesetz des Arbeitsministers auf Empfehlung der nationalen „Low Pay Commission“; jährliche Anpassung
Vereinigte Staaten (1938)	Alle AN außer leitende Angestellte und einige hochqualifizierte Berufe; nationaler ML und regional differenzierte ML (Bundesstaaten)	Abgesenkter ML für Jugendliche unter 20 Jahren während der ersten 90 Tage ihrer Beschäftigung	Kongress stimmt über Anpassungen ab; unregelmäßige Anpassung (letztmals 1997 um 40 Cent)

AN: Arbeitnehmer. ML: Mindestlohn.

Quelle: OECD, 1998; Burgess/Usher, 2003; Low Pay Commission, 2003; HRSD, 2004; JIP, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



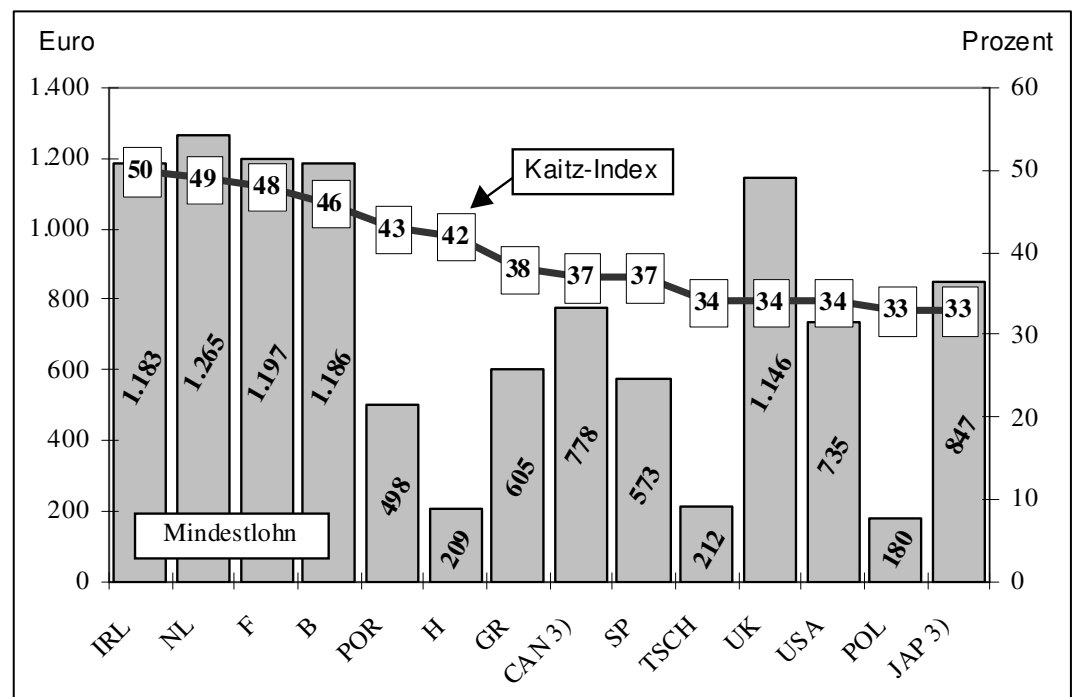
- Insgesamt dominieren einheitliche Mindestlöhne, die für bestimmte Beschäftigtengruppen ermäßigte Mindestlöhne oder sogar Ausnahmen vorsehen. Allein in Kanada, Japan und den USA sind die Mindestlöhne regional nach Provinzen, Präfekturen oder Bundesstaaten differenziert. In den USA gibt es einen nationalen Mindestlohn und teilweise höhere regionale Mindestlöhne. Ein Arbeitnehmer hat dabei immer Anspruch auf den jeweils höheren Mindestlohn.
- Viele Länder differenzieren die Höhe des Mindestlohns nach dem Alter. In den Niederlanden beziehen 15-Jährige nur 30 Prozent des vollen Mindestlohns, während 22-Jährige auf 85 Prozent kommen. Im Vereinigten Königreich erhalten 16- bis 17-Jährige 62 Prozent und 18- bis 21-Jährige 85 Prozent des vollen Mindestlohns. Keine Differenzierung nach Alter kennen Griechenland, Polen, Portugal, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn sowie die Mehrzahl der japanischen Präfekturen und kanadischen Provinzen.
- Seltener sind sektorale und qualifikatorische Differenzierungen. In Belgien und Griechenland sind Beschäftigte des öffentlichen Sektors ausgenommen, in Frankreich und Kanada Arbeiter in der Landwirtschaft, in der Tschechischen Republik die Bergleute. In den Niederlanden, Portugal und Spanien gibt es Sonderregelungen für Beschäftigte in privaten Haushalten. Eine Differenzierung nach der Qualifikation gibt es in Griechenland, wo nach Berufsjahren unterschieden werden kann. In Irland, Japan und im Vereinigten Königreich können für Neueingestellte während der Probezeit reduzierte Sätze angewandt werden.
- Auch bei der Festlegung und der Anpassung von gesetzlichen Mindestlöhnen gibt es Unterschiede: In der Regel legt die Regierung die Höhe entweder selbstständig (Kanada, Polen, Tschechien, USA) oder in Absprache mit einem Fachgremium fest, in dem die Tarifparteien mitwirken (Frankreich, Irland, Niederlande, Portugal, Spanien, Ungarn, Vereinigtes Königreich). In Belgien und Griechenland handeln die Tarifparteien die Höhe des Mindestlohns aus, der dann per Gesetz für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer allgemein verbindlich wird. Eine automatische Anpassung der Löhne an die Inflationsrate (Lohnindexierung) gibt es von den betrachteten Ländern allein in Belgien.

Einen Überblick über die derzeitige Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne gibt Abbildung 1. In den meisten Ländern wird der Mindestlohn auf Monatsbasis festgelegt. In Frankreich, Irland, Japan, Kanada, den USA und im Vereinigten Königreich wird der Mindestlohn dagegen je Stunde festgelegt. Diese Variante bietet den Vorteil, das Problem der Einkommensarmut über eine Ausweitung der individuellen Arbeitszeit verringern zu können. Zum besseren Vergleich enthält Abbildung 1 ausschließlich Berechnungen auf Monatsbasis. Sie weisen für Vollzeitbeschäftigte eine Spanne von monatlich 180 Euro in Polen bis zu 1.265 Euro in den Niederlanden aus. Teilzeitbeschäftigte erhalten ein anteiliges Monatseinkommen. Berechnet man die Mindestlöhne auf Basis von Kaufkraftparitäten, um die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten auszuschalten, macht der niederländische Mindestlohn immer noch mehr als das Dreifache des polnischen und des ungarischen Mindestlohns aus (Eurostat, 2004, 3).

Abbildung 1

Mindestlohn im internationalen Vergleich

- Gesetzlicher Mindestlohn¹⁾ in Euro im Oktober 2004
und Kaitz-Index²⁾ in Prozent -



1) Mindestlohn auf Monatsbasis für Vollzeitbeschäftigte. Mindestlöhne auf Stundenbasis wurden in Monatswerte umgerechnet. 2) Mindestlohn auf Monatsbasis in Prozent des Durchschnittseinkommens in der Gesamtwirtschaft ohne öffentlichen Sektor im Jahr 2002. Für Belgien, Japan und Kanada in Prozent des Durchschnittseinkommens im Verarbeitenden Gewerbe. 3) Mittelwert der regional unterschiedlichen Mindestlöhne; Japan: Für bestimmte Industrien beträgt der Mindestlohn 964 Euro und der Kaitz-Index 37 Prozent.
Quelle: Low Pay Commission, 2003; Eurostat, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Da sich die Länder auch hinsichtlich ihres Produktivitätsniveaus unterscheiden, ist es aussagekräftiger, die Mindestlöhne in Relation zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen zu vergleichen (Dolado u. a., 1996, 321; OECD, 1998, 36). Bei diesem auch als Kaitz-Index bekannten Indikator besteht ebenfalls eine beträchtliche Spanne. In Irland, den Niederlanden und Frankreich nimmt der Kaitz-Index einen Wert von bis zu 50 Prozent an, während er in Japan, Polen, der Tschechischen Republik, dem Vereinigten Königreich und den USA bei rund einem Drittel liegt.

Allerdings ist auch der Kaitz-Index nur ein grober Indikator. Da der gesetzliche Mindestlohn meistens hinsichtlich der Qualifikation einheitlich festgelegt wird, ist der implizite Kaitz-Index für Geringqualifizierte, also das Verhältnis des Mindestlohns zum Durchschnittseinkommen dieser Beschäftigtengruppe, deutlich höher als der für Hochqualifizierte (Dolado u. a., 1996, 321; OECD, 1998, 38). Außerdem sagt der Index nichts darüber aus, wie einzelne Branchen, die sich stark in der Beschäftigungsstruktur und damit auch im Durchschnittseinkommen unterscheiden, durch den Mindestlohn beeinflusst werden (Gregg, 2000, 134). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass auf Bruttoeinkommen abgestellt wird. Bei einem progressiven Steuersystem wird die Nettoeinkommensposition der Mindestlohnbezieher durch den Kaitz-Index unterschätzt. Schließlich wird der Index auch dadurch verzerrt, dass in Ländern wie Frankreich, Belgien und den Niederlanden für Niedriglohnbezieher reduzierte Sozialversicherungsbeiträge bestehen. Dies senkt die Arbeitskosten der Geringqualifizierten und mindert die beschäftigungspolitischen Risiken eines vergleichsweise hohen Mindestlohns.

In den einzelnen Ländern haben die gesetzlichen Mindestlöhne eine deutlich abweichende Reichweite. In Frankreich beziehen etwa 14 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten den „Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance“ (SMIC). Auch in Ungarn werden 11,4 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten nach dem gesetzlichen Mindestlohn bezahlt. In den Ländern mit geringeren relativen Mindestlöhnen sind dagegen deutlich weniger Arbeitnehmer von Mindestlöhnen betroffen: In Spanien sind es weniger als 1 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten, im Vereinigten Königreich 1,5 Prozent, in den USA 1,9 Prozent und in Polen 4,0 Prozent. Soweit Daten vorliegen, ist die Reichweite des Mindestlohns in Bezug auf alle abhängig Beschäftigten zu-

meist größer als bei den Vollzeitbeschäftigten. Besonders auffällig ist dies in Irland, wo nur 2,1 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten, aber 13,4 Prozent aller Arbeitnehmer nach dem gesetzlichen Minimum bezahlt werden. Teilzeitbeschäftigte sind demnach überproportional von Mindestlohnregeln betroffen. In Bezug auf die persönlichen Merkmale von Mindestlohnbeziehern lässt sich länderübergreifend feststellen, dass Teilzeitbeschäftigte, Frauen und Jugendliche häufiger als Vollzeitbeschäftigte, Männer und Erwachsene betroffen sind (Dolado u. a., 1996, 333; OECD, 1998, 39).

Für das Vereinigte Königreich zeigen Berechnungen der zur regelmäßigen Evaluierung des gesetzlichen Mindestlohns eingerichteten Low Pay Commission (2003, 11 ff.), dass teilzeitbeschäftigte Frauen 53 Prozent aller Mindestlohnbezieher ausmachen. Jeweils 17 Prozent sind vollzeitbeschäftigte Frauen und vollzeitbeschäftigte Männer, die restlichen 13 Prozent entfallen auf teilzeitbeschäftigte Männer. Differenziert nach Branchen, liegt der Anteil der Mindestlohnbezieher in Krankenhäusern (einschließlich Pflegeheimen), bei Friseuren, der Gastronomie und in Reinigungsberufen bei rund 25 Prozent und ist damit etwa fünfmal so hoch wie in der Gesamtwirtschaft. Eine weitere Rolle spielt die Firmengröße: In britischen Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten werden 11 Prozent aller Arbeitnehmer nach dem gesetzlichen Minimum bezahlt, in Betrieben mit mehr als 100 Mitarbeitern dagegen weniger als 4 Prozent.

In Irland zeigen sich hinsichtlich der persönlichen Merkmale ähnliche Befunde. Hinsichtlich des Branchenvergleichs konzentrieren sich die Mindestlohnbezieher auf die Gastronomie, den Einzelhandel und die Textil- und Bekleidungsindustrie (O'Neill, 2004, 8). In Frankreich verteilen sich die Mindestlohnbezieher gleichmäßiger auf die verschiedenen Branchen. Überproportional ist auch hier die Gastronomie betroffen. Bei den persönlichen Merkmalen der Mindestlohnbezieher zeigt sich ein besonders hoher Anteil bei den unter 26-Jährigen: Hier erhielt Ende der neunziger Jahre fast jeder Dritte das gesetzliche Minimum, bei den über 26-jährigen Franzosen waren es nur 8 Prozent (CERC, 1999).

Im Mittelpunkt einer ökonomischen Untersuchung zum Mindestlohn stehen in erster Linie die beschäftigungspolitischen Auswirkungen. Im Rahmen eines einfachen Arbeitsmarktmodells mit homogener Arbeit und vollkomme-

ner Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ist ein Mindestlohn bindend, wenn er über dem markträumenden Gleichgewichtslohn liegt. In diesem Fall kommt es zu einer Verminderung der Arbeitsnachfrage und damit zu Arbeitslosigkeit. Liegt der Mindestlohn unterhalb des Gleichgewichtslohns, dann ist er ökonomisch irrelevant und hat keinen Einfluss auf den Beschäftigungsstand. Hebt man die Annahme homogener Arbeit auf und betrachtet zwei unterschiedliche Typen von Arbeit, lässt sich zeigen, dass ein Mindestlohn zulasten der Beschäftigten mit geringer Produktivität und zugunsten der Arbeitnehmer mit höherer Produktivität wirkt (Brown/Gilroy/Kohen, 1982, 493; Card/Krüger, 1995, 359).

Allerdings können Unternehmen über Marktmacht verfügen, weil sie in einem bestimmten regionalen Arbeitsmarktsektor als dominanter Arbeitsnachfrager auftreten oder weil die Beschäftigten immobil sind. Ein solcher Arbeitsmarktmonopsonist maximiert seinen Gewinn, indem er die Beschäftigung beschränkt und einen Lohnsatz zahlt, der unterhalb des Grenzertrags des Faktors Arbeit liegt. In diesem Fall kann die Einführung eines Mindestlohns zu einer Ausdehnung der Beschäftigung führen, weil das Arbeitsangebot infolge der Lohnerhöhung steigt. Allerdings darf der Mindestlohn nicht über dem markträumenden Lohn angesetzt werden, damit sich der zusätzliche Arbeitseinsatz für den Monopsonisten noch lohnt (Lesch, 2003, 23 f.). Diese Argumente verlieren aber an Relevanz, wenn man berücksichtigt, dass in den meisten Ländern auch auf der Arbeitsangebotsseite Monopolmacht besteht. Werden die Arbeitnehmerinteressen von Gewerkschaften vertreten, liegen die Löhne regelmäßig höher als im Wettbewerbsmodell (Oswald, 1985). In tarifgebundenen Bereichen bestehen demnach eine ganze Reihe faktischer Mindestlöhne, die Arbeitnehmer aufgrund des zu hohen Lohnsatzes von einer Beschäftigung ausschließen.

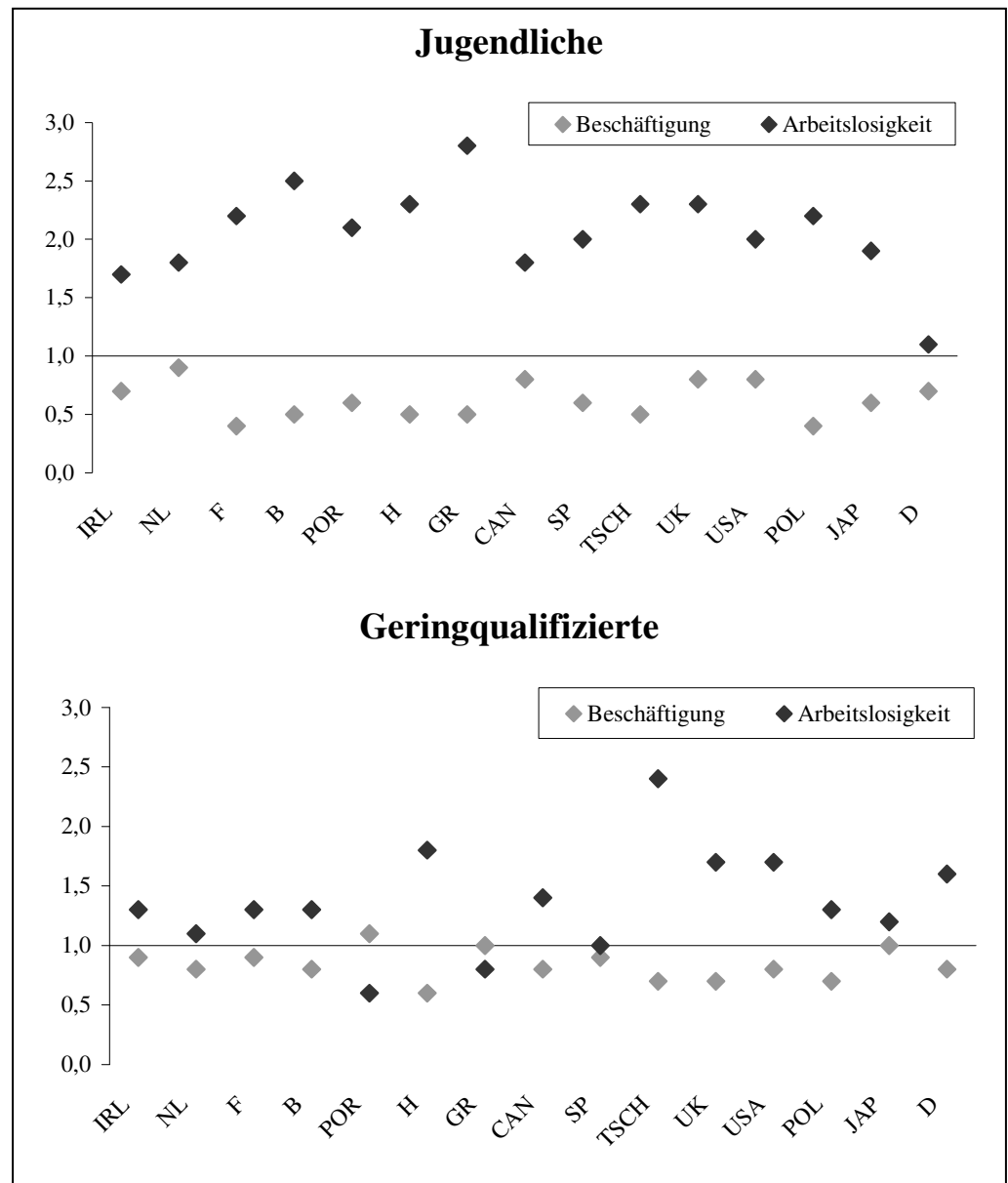
Weitere Kritikpunkte an der arbeitsmarktschädlichen Wirkung von Mindestlöhnen setzen an der partialanalytischen Betrachtungsweise an, welche die Einkommens- und Nachfragewirkungen eines Mindestlohns nicht explizit modelliert und effizienztheoretische Zusammenhänge außer Acht lässt. Dabei sei nicht nur zu berücksichtigen, dass ein höherer Mindestlohnsatz die Arbeitsproduktivität steigern könne, sondern auch, dass der Mindestlohn den Anreiz der Unternehmen erhöhe, Mindestlohnbezieher zu qualifizieren,

um deren Wertschöpfung und damit auch die Gewinne des Unternehmens zu steigern (Metcalf, 2004, C86).

Abbildung 2

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Problemgruppen im Jahr 2003

- Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten von Jugendlichen¹⁾ und Geringqualifizierten²⁾ im Verhältnis zu den Quoten aller abhängig Beschäftigten³⁾ -



1) Im Alter von 15 bis 24 Jahren. 2) Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss, sofern sie kein Abitur haben. 3) Bei einem Wert von größer (kleiner) 1 weisen die Jugendlichen oder Geringqualifizierten eine höhere (niedrigere) Quote auf als die Grundgesamtheit aller abhängig Beschäftigten.
 Quelle: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Ob und wie sich Mindestlöhne auf den Arbeitsmarkt auswirken, hängt letztlich von ihrer Höhe ab. Abbildung 2 zeigt das Verhältnis zwischen den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarkts und den entsprechenden Quoten für alle abhängig Beschäftigten. Dabei wurden die Länder nach der Höhe des Kaitz-Indexes angeordnet. Bei keinem der dargestellten Quotenverhältnisse zeigt sich ein Zusammenhang mit dem Kaitz-Index:

- In Irland und in den Niederlanden, wo der Kaitz-Index am höchsten ist, liegt die Jugendarbeitslosigkeit beim 1,7- bis 1,8-fachen der allgemeinen Arbeitslosigkeit, während sie in den USA, Polen oder im Vereinigten Königreich mit einem niedrigen Kaitz-Index sogar das 2- bis 2,3-fache ausmacht.
- Bei den Geringqualifizierten zeigt sich auch kein eindeutiger Befund. Geringqualifizierte haben in Deutschland auch ohne gesetzlichen Mindestlohn ein vergleichsweise hohes Arbeitslosigkeitsrisiko, weil zum Teil tarifliche Mindestlöhne geringqualifizierte Arbeit unrentabel machen.

Die Arbeitsmarktwirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns hängen auch von der gesamtwirtschaftlichen Lage ab. In Irland fiel beispielsweise die Einführung des Mindestlohns im April 2000 in eine Phase kräftigen Wachstums, die mit Engpässen auf dem Arbeitsmarkt und infolgedessen mit einer starken allgemeinen Lohndynamik einherging. Negative Beschäftigungswirkungen sind bisher noch nicht eingetreten. Diese Erfahrung in Irland darf aber nicht verallgemeinert werden (O'Neill, 2004, 25).

Ökonometrische Untersuchungen, die die Wirtschaftsdynamik und andere Effekte berücksichtigen, geben keinen eindeutigen Aufschluss über die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen (Dolado u. a., 1996; OECD, 1998; Gregg, 2000; Stewart, 2004). Die Effekte auf die Gesamtbeschäftigung sind gering und von geringer statistischer Güte. Jedoch ist bei den unter 20-Jährigen ein negativer Beschäftigungseffekt feststellbar, der zumeist auch statistisch abgesichert ist. Dabei besteht eine Tendenz, wonach die negativen Beschäftigungseffekte in Ländern mit ermäßigten Mindestlohnsätzen für Jugendliche geringer ausfallen. Die beschäftigungspolitischen Auswirkungen von Mindestlöhnen werden außerdem durch die Arbeits-

marktverfassung beeinflusst (Neumark/Wascher, 2004, 236 ff.). In Ländern mit geringer Arbeitsmarktregulierung schlagen Veränderungen der Mindestlöhne stärker auf die Beschäftigung durch. Unternehmen in Ländern mit restriktivem Kündigungsschutz reagieren offensichtlich auf Mindestloohnerhöhungen mit weniger Entlassungen, da diese mit hohen Abfindungskosten verbunden sind. In Ländern mit umfassender aktiver Arbeitsmarktpolitik schlagen sich Mindestlohnsteigerungen weniger auf die Beschäftigungsentwicklung nieder, weil mögliche Arbeitsplatzverluste durch den zweiten Arbeitsmarkt aufgefangen werden.

Rundweg negativ fällt die ökonomische Bewertung des Vorschlags aus, in Deutschland einen branchenbezogenen Mindestlohn einzuführen. Dies zeigt ein Blick auf die modifizierten Kaitz-Indizes (Tabelle). Unter den hier ausgewählten Branchen ergibt sich beim Anteil des untersten Branchenentgelts am gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen eine Spanne von 34 Prozent im sächsischen Bäckerhandwerk bis zu 66 Prozent im baden-württembergischen Einzelhandel. Bezieht man das unterste Entgelt jedoch auf die Durchschnittsentgelte der jeweiligen Branchen, wird deutlich, wie ungenau der Bezug auf das gesamtwirtschaftliche Durchschnittseinkommen die tatsächliche Belastung in den einzelnen Branchen abbildet: Während der unterste Lohn in der ostdeutschen Holzbearbeitung bei 56 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommens liegt, beträgt er 97 Prozent des Durchschnittsverdienstes dieses Wirtschaftszweigs. Ähnlich fällt der Vergleich im sächsischen Bäckerhandwerk aus, wo der unterste Lohn bei 34 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslohns, aber bei 82 Prozent des Branchenverdienstes liegt.

Branchenbezogene Mindestlöhne können ein erhebliches beschäftigungspolitisches Risiko in sich bergen. Es ist zu erwarten, dass branchenspezifische Mindestlöhne vor allem dort Arbeitsplätze vernichten, wo die untersten Lohn- und Gehaltsgruppen noch besetzt sind und wo aufgrund fehlender Tarifbindung untertariflich bezahlt wird. Dies gegebenenfalls durch eine Lohnsubvention wieder ausgleichen zu wollen, müsste mit umfangreichen Mitnahmeeffekten und einem erheblichen finanziellen Aufwand erkaufte werden.

Tabelle

Branchenbezogene Mindestlöhne in Deutschland

- in Euro und in Prozent des gesamtwirtschaftlichen und Branchendurchschnitts¹⁾ -

	Branchen- durchschnitts- entgelt ²⁾	Unterstes Branchenentgelt ³⁾		
		in Euro	in Prozent des Branchendurch- schnittsentgelts	in Prozent des ge- samtwirtschaftlichen Durchschnittsentgelts
Sägeindustrie/ Holzbearbeitung (Ost)	1.680	1.637	97,4	56,3
Bäckerhandwerk (Sachsen)	1.194	974	81,6	33,5
Chemische Industrie (Baden-Württemberg)	2.455	1.833	74,7	63,0
Bauhauptgewerbe (West)	2.466	1.758	71,3	60,4
Textilindustrie (Baden-Württemberg)	2.083	1.455	69,8	50,0
Druckindustrie (West)	2.590	1.687	65,1	58,0
Bäckerhandwerk (Nordrhein-Westfalen)	1.952	1.268	65,0	43,6
Gastgewerbe (Sachsen)	1.573	989	62,9	35,1
Metall-, Elektro-Industrie (Baden-Württemberg)	2.488	1.550	62,3	53,3
Gastgewerbe (Niedersachsen)	1.940	1.175	60,6	41,7
Versicherungen (Bundesgebiet)	3.464	1.925	55,6	66,2
Einzelhandel (Baden-Württemberg)	2.401	1.309	54,5	45,0
Banken (Bundesgebiet)	3.261	1.711	52,5	58,8
Großhandel (Baden-Württemberg)	3.116	1.341	43,0	46,1

1) Berechnungsgrundlage: April 2004; Bäckerhandwerk: Mai 2003; Gastgewerbe: Oktober 2001. 2) Industrie und Handwerk: Arbeiter; Handel, Banken, Versicherungen, Gastgewerbe: Angestellte. 3) Bruttomonatsverdienste ohne Überstunden und anteilige Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld.
Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Schließlich ist auch die verteilungspolitische Effektivität eines gesetzlichen Mindestlohns mehr als fraglich. Hinsichtlich der Lohnstruktur können sich drei Wirkungen zeigen (OECD, 1998, 49):

- Der Anteil von Lohnempfängern unterhalb des Mindestlohns verschwindet.

- Der Anteil von Lohnempfängern, die den Mindestlohn oder etwas mehr beziehen, steigt.
- Es wird Lohndruck nach oben erzeugt, der die Stauchung der Lohnstruktur am unteren Ende wieder ausgleicht.

Das Ziel, zugunsten der Geringverdiener umzuverteilen, wird zwar absolut, aber nicht unbedingt relativ erreicht. Hinzu kommt, dass nominale und reale Wirkung nicht identisch sein müssen. Je besser die Unternehmen den Lohnkostenanstieg auf die Güterpreise überwälzen können, umso geringer fällt der reale Verteilungseffekt aus. Wer die Kosten der Umverteilung trägt, hängt von der Wettbewerbsintensität auf den Güter- und Arbeitsmärkten ab (Freeman, 1996, 640). Bei Gütern, die eine vollständige oder teilweise Überwälzung mindestlohninduzierter Lohnsteigerungen auf die Güterpreise zulassen, tragen die Verbraucher einen Teil der Kosten. Fragen die Mindestlohnbezieher diese Güter überproportional nach, werden die Kosten zum Teil an sie zurückgewälzt. Umverteilt wird ferner zulasten der Unternehmen oder deren Anteilseigner, wenn die Gewinne sinken. Vor allem wird aber auf Kosten all jener Geringverdiener umverteilt, die durch den Mindestlohn arbeitslos werden. Überwiegt der negative Beschäftigungseffekt den positiven Lohneffekt, kann der Anteil der Lohnsumme, der auf die Mindestlohnbezieher insgesamt entfällt, sogar sinken.

Auch wenn es hierfür bislang keine empirische Evidenz gibt, ist festzuhalten, dass ein Mindestlohn unerwünschte Verteilungswirkungen hat, sobald er sich negativ auf die Beschäftigung auswirkt. Eine weitere unerwünschte Verteilungswirkung entsteht, wenn eine Erhöhung des Mindestlohns dazu führt, dass qualifiziertere Arbeitnehmer – möglicherweise sogar aus der Stillen Reserve – die zum Mindestlohn bezahlte Arbeit nachfragen. Verdrängungseffekte zulasten gering qualifizierter Arbeitnehmer entstehen dann, wenn Arbeitskräfte mit höherer Qualifikation dem potenziellen Mindestlohnbezieher vorgezogen werden (Freeman, 1996, 642).

Über einen Mindestlohn kann ohnehin nicht effizient umverteilt werden, weil er nicht am Haushaltseinkommen anknüpft (Gregg, 2000, 135). Es gibt eine Reihe von Mindestlohnbeziehern, die nicht in Haushalten mit geringem Einkommen leben. Das sind zum Beispiel Jugendliche, die noch bei ihren Eltern wohnen, oder manche Zweitverdiener. In diesen Fällen verteilt der

Mindestlohn nicht gemäß der Bedürftigkeit um. Hinzu kommt, dass ein Mindestlohn Haushaltsarmut nicht effektiv bekämpfen kann. Die Bedürftigkeit eines Haushalts wird von der Zahl seiner Mitglieder bestimmt. Ob diese gestillt wird, hängt vom Haushaltseinkommen ab, also von der Zahl der Verdienner, deren geleisteten Arbeitsstunden und ihrem Verdienst. Der Mindestlohn knüpft aber am Individuum an und lässt sich nicht so gestalten, dass er die besondere Haushaltssituation berücksichtigt. Die theoretische Möglichkeit, den Mindestlohn nach der Zahl der bedürftigen Haushaltsmitglieder zu differenzieren, wäre mit einem enormen bürokratischen Aufwand verbunden und würde unweigerlich zu einer Verdrängung von Arbeitnehmern mit Kindern durch Arbeitnehmer ohne Kinder führen.

Eine gezieltere Bekämpfung von „Arbeit in Armut“ ist über die Steuerpolitik möglich (Pearson/Scarpetta, 2000; Klös/Peter, 2001; Sinn u. a., 2002; Peter, 2004). Wer zu einem Lohn arbeitet, der kein ausreichendes Haushaltseinkommen sicherstellt, erhält vom Staat eine Steuergutschrift, die ihm ein Existenzminimum garantiert. Vorbilder einer solchen „negativen Einkommensteuer“ sind der amerikanische „Earned-Income Tax Credit“ oder der britische „Working Families Tax Credit“ (Pearson/Scarpetta, 2000, 14). Natürlich kann auch diese Form der Umverteilung mit Effizienzverlusten verbunden sein. Zum einen besteht der Anreiz, weniger zu arbeiten, zum anderen die Gefahr, dass Unternehmen die Löhne der von einer Steuergutschrift begünstigten Arbeitnehmer senken, um auf diese Weise einen Teil ihrer Kosten auf den Steuerzahler abzuwälzen. Sollten derartige Mitnahmeeffekte in größerem Umfang auftreten, könnten sie allerdings durch einen vorsichtig angesetzten Mindestlohn vermindert werden (Gregg, 2000, 42). In diesem Fall wäre der Mindestlohn aber kein Umverteilungsinstrument zur Bekämpfung von „Arbeit in Armut“, sondern ein das Trittbrettfahrerverhalten eindämmender Korrekturmechanismus. Trotz möglicher Effizienzverluste stellt der Ansatz einer negativen Einkommensteuer, die unmittelbar an der Haushaltsbedürftigkeit ansetzt, ein gezielteres Instrument gegen Armut dar als ein gesetzlicher Mindestlohn.

Literatur:

- Brown, Charles / Gilroy, Curtis / Kohen, Andrew, 1982, The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, in: Journal of Economic Literature, Vol. 20, Nr. 2, S. 487-528.
- Burgess, Pete / Usher, Alastair, 2003, Allgemeinverbindlichkeit und Mindestlohnregelungen in Mitgliedstaaten der EU – Ein Überblick, Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Card, David / Krüger, Alan B., 1995, Myth and Measurement – The New Economics of the Minimum Wage, Princeton.
- Conseil Supérieur de l'Emploi des Revenues et de la Cohesion Sociale (CERC), 1999, The Minimum Wage in France, URL: <http://www.cerc.gouv.fr/indexe.html> [Stand: 29.11.2004].
- Department of Human Resources and Skills Development (HRSD), 2004, Government of Canada, 2004, Database on Minimum Wages, URL: http://www110.hrdc-drhc.gc.ca/psait_spila/lmnc/eslc/eslc/salaire_minwage/index.cfm/doc/english.html [Stand: 29.11.2004].
- Dolado, Juan u. a., 1996, The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, in: Economic Policy, Nr. 23, S. 317-372.
- Eurostat, 2004, Minimum Wages – EU Member States, Candidate Countries and the US 2004, Statistics in Focus, Nr. 10, Luxemburg.
- Freeman, Richard B., 1996, The Minimum Wage as a Redistributive Tool, in: Economic Journal, Vol. 106, Nr. 436, S. 639-649.
- Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG), 2004, NGG-Initiative für existenzsichernden Mindestlohn – Gegen Armut trotz Arbeit, Hamburg.
- Gregg, Paul, 2000, The Use of Wage Floors as Policy Tools, in: OECD Economic Studies, Vol. 31, Nr. 2, S. 133-146.
- IG Metall, 2004, IG Metall-Konzept für branchenbezogene Mindestlohnregelungen, Vorlage für die Sitzung des Vorstandes der IG Metall am 20.09.2004, Frankfurt am Main.
- Japan Institute for Labor Policy and Training, 2004, Labor Laws in Japan, Tokio.
- Klös, Hans P. / Peter, Waltraut, 2001, Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Fördern und Fordern – Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 177-210.
- Lesch, Hagen, 2003, Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, IW-Positionen, Nr. 5, Köln.
- Low Pay Commission, 2003, The National Minimum Wage – Fourth Report of the Low Pay Commission, URL: <http://www.lowpay.gov.uk.html> [Stand: 29.11.2004].
- Metcalf, David, 2004, The Impact of the National Minimum Wage on the Pay Distribution, Employment and Training, in: Economic Journal, Vol. 114, Nr. 490, S. C84-C86.

- Neumark, David / Wascher, William, 2004, Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment, in: *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57, Nr. 2, S. 223-248.
- O' Neill, Donald, 2004, Low Pay and the Minimum Wage in Ireland, in: Meulders, Danièle / Plasman, Robert / Rycx, François (Hrsg.), *Minimum Wages, Low Pay and Unemployment*, New York u. a., S. 3-26.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1998, Making Most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty, in: *Employment Outlook*, S. 31-59.
- Oswald, Andrew J., 1985, The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey, in: *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 87, Nr. 2, S. 160-193.
- Pearson, Mark / Scarpetta, Stefano, 2000, An Overview: What do we know about policies to make work pay?, in: *OECD Economic Studies*, Vol. 31, Nr. 2, S. 11-24.
- Peter, Waltraut, 2004, The Earned Tax Credit: A Model for Germany?, American Institute for Contemporary German Studies, URL: <http://www.aicgs.org/c/peterwaltraut.pdf> html [Stand: 29.11.2004].
- Sinn, Hans Werner u. a., 2002, Aktivierende Sozialpolitik – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: *ifo-Schnelldienst*, 55. Jg., Nr. 9, S. 3-52.
- Stewart, Mark B., 2004, The Employment Effects of the National Minimum Wage, in: *Economic Journal*, Vol. 114, Nr. 490, S. C110-C116.

The Impact of Minimum Wages on Employment and Wage Distribution

Recently unions in Germany have triggered a debate about the introduction of a minimum wage. They point out that 18 out of 25 EU member states as well as non-European countries like the US, Canada and Japan have statutory minimum wages. Usually these are implemented on the national level. The metal union (IG Metall), nevertheless, favors a sector-specific minimum wage. Either way, a minimum wage would exacerbate the employment opportunities for low-qualified workers and in east Germany, where many firms only survive with wages below the collectively agreed level. In addition, minimum wages are badly focused as a redistribution tool because in any country a sizable share of the minimum wage workers are not working poor. A better targeted policy to prevent working poverty is a tax credit for low-wage households.

iw-focus

DOI: 10.2373/1864-810X.04-04-04