

Dezember 2009

# WISO

# Diskurs

Experten und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Mindestlöhne in Deutschland

Gesprächskreis  
Arbeit und Qualifizierung



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

# **Mindestlöhne in Deutschland**

Gerhard Bosch  
Claudia Weinkopf  
Thorsten Kalina

# Inhalt

---

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Vorbemerkung	5
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2. Aktuelle Bestandsaufnahme zum Niedriglohnsektor</b>	<b>7</b>
2.1 Entwicklungstrends der Einkommen insgesamt und im Niedriglohnsektor	7
2.2 Welche Personengruppen sind besonders betroffen?	13
2.3 Niedriglohnjobs als Sprungbrett in besser bezahlte Beschäftigung?	16
2.4 Subventionierung von Niedrigstlöhnen im SGB II	17
2.5 Zwischenfazit	18
<b>3. Mindestlöhne in Europa</b>	<b>20</b>
3.1 Der relative Wert von Mindestlöhnen	21
3.2 Mindestlöhne und Tariflöhne	23
3.3 Wirkungen von Mindestlöhnen auf einzelne Personengruppen	25
<b>4. Mindestlöhne und Beschäftigung</b>	<b>27</b>
4.1 Die theoretische Debatte	27
4.2 Die neuere empirische Forschung zu Mindestlöhnen	32
4.3 Schlussfolgerungen	37
<b>5. Mindestlöhne in Deutschland</b>	<b>39</b>
5.1 Hintergründe des wachsenden Niedriglohnsektors in Deutschland	39
5.2 Wachsende Zustimmung für Mindestlöhne	40
5.3 Politische Beschlüsse zugunsten branchenbezogener Mindestlöhne	41
5.3.1 Arbeitnehmer-Entsendegesetz	41
5.3.2 Mindestarbeitsbedingungengesetz	45
5.3.3 Durchsetzung und Kontrolle	47
5.4 Zwischenfazit: Stolpersteine des deutschen Weges	48
<b>6. Fazit und Ausblick</b>	<b>50</b>
Literatur	53
Anhang	56
Die Autorin und die Autoren	59

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

---

### Abbildungen

Abbildung 1: Niedriglohnanteile im Ländervergleich (2005), in % der Beschäftigten	8
Abbildung 2: Verteilung der Stundenlöhne in Deutschland, inflationsbereinigt (Basis=1995), in % aller abhängig Beschäftigten (inklusive Teilzeit und Minijobs)	9
Abbildung 3: Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb verschiedener Niedriglohnschwellen, getrennte Medianberechnung für Ost- und West-Deutschland, 1995–2007 (in % aller Beschäftigten)	13
Abbildung 4: Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde 2009 – in €	20
Abbildung 5: Beschäftigungsquoten insgesamt und mit einer Qualifikation unterhalb der Sekundarstufe II, in %	36

### Tabellen

Tabelle 1: Anteile der niedrigen, mittleren und hohen Stundenlöhne (Deutschland, alle abhängig Beschäftigten, getrennte Medianberechnung für Ost- und West-Deutschland), in %	9
Tabelle 2: Nominale und reale Entwicklung der Stundenlöhne 1995–2006 nach Quartilen	10
Tabelle 3: Durchschnittlicher Stundenlohn der Niedriglohnbeziehenden und Niedriglohnschwelle (abhängig Beschäftigte inkl. Teilzeit und Minijobs, getrennte Medianberechnung für Ost- und West-Deutschland), in €	11
Tabelle 4: Verteilung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich, Deutschland 2007 (abhängig Beschäftigte, inkl. Teilzeit und Minijobs)	12
Tabelle 5: Niedriglohnanteil und Anteil am Niedriglohnsektor nach Beschäftigtengruppen (Deutschland, alle abhängig Beschäftigten, getrennte Niedriglohnschwellen für Ost- und Westdeutschland), in %	14
Tabelle 6: Verteilung der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Beziehenden nach Bruttostundenlohn, Anteile in %	18
Tabelle 7: Alte EU-Mitgliedsländer ohne gesetzlichen Mindestlohn	21
Tabelle 8: Mindestlöhne im Verhältnis zum Durchschnittslohn, 1995 und 2007, in %	22
Tabelle 9: Die reale Erhöhung gesetzlicher Mindestlöhne pro Stunde, 2000–2008, in % zum Vorjahr	24

Tabelle 10:	Niedriglohnanteile nach Geschlecht im Ländervergleich, in %	26
Tabelle 11:	Anzahl der zu erwartenden Weiterbildungsstunden für 25- bis 65-Jährige in nicht formaler Weiterbildung nach Bildungsniveau 2003 (pro Kopf im Lebensverlauf)	37
Tabelle 12:	Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz – geltende Verträge (Stand: November 2009)	43
Tabelle 13:	Branchen, die zusätzlich zur Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorgesehen sind, und Höhe der vorgesehenen Mindestentgelte (Stand: November 2009)	44

### **Tabellen im Anhang**

Tabelle A1:	Niedriglohnanteil und Zahl der Niedriglohnbeschäftigten bei unterschiedlichen Niedriglohnschwellen, 1995–2007	56
Tabelle A2:	Niedriglohnschwellen in €, 1995–2007	57
Tabelle A3:	Anteil der abhängig Beschäftigten mit niedrigen Stundenlöhnen 2007 (abhängig Beschäftigte, inkl. Teilzeit und Minijobs), in %	58
Tabelle A4:	Niedriglohnanteil nach Geschlecht und Stundenlohnstufen (abhängig Beschäftigte inkl. Teilzeit und Minijobs), 2004–2007, in %	58

## Vorbemerkung

---

Mindestlöhne in Deutschland sind umstritten – noch immer. In den letzten Jahren ist in der Bevölkerung allerdings die Zustimmung zur Einführung von Mindestlöhnen deutlich gewachsen. In Umfragen, die wenige Tage vor der letzten Bundestagswahl durchgeführt wurden, lag sie mit 85 Prozent auf einem neuen Höchststand (Vorjahr 80 Prozent). Dennoch hält sich in Teilen der Öffentlichkeit, insbesondere aber in der Wirtschaftswissenschaft, hartnäckig die Einschätzung, dass Mindestlöhne Arbeitsplätze gefährden und vernichten. Die Argumentation gründet sich fast ausschließlich auf theoretische Annahmen und Modelle sowie auf Simulationsrechnungen. Eindeutige Aussagen über die Beschäftigungswirkungen können daraus nicht abgeleitet werden. Demgegenüber lassen neuere empirische Studien diese Position zunehmend fragwürdig erscheinen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat bereits im Jahr 2006 eine Expertise zu Mindestlöhnen in Auftrag gegeben, um die heftig und z.T. emotional geführte Debatte zu versachlichen. Die Studie ist auf große Resonanz und lebhaftes Interesse gestoßen.<sup>1</sup>

Seitdem hat sich die Debatte weiterentwickelt, und auch im Hinblick auf die Einführung von Mindestlöhnen ist einiges in Bewegung gekommen. Nach z.T. langwierigen und schwierigen Verhandlungen und Entscheidungsprozessen wurden die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, und in einigen Branchen konnten inzwischen Mindestlöhne vereinbart und umgesetzt werden. Ob sich diese Entwicklung auch in Zukunft fortsetzen wird, ist nicht zuletzt angesichts der veränderten politischen Landschaft fraglich.

Die veränderte Lage und das große Interesse am Thema haben uns veranlasst, Professor Dr. Ger-

hard Bosch, Dr. Claudia Weinkopf und Thorsten Kalina vom Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen zu bitten, eine aktuelle Ausarbeitung zum Thema vorzunehmen.

Die nun vorliegende Studie analysiert die Entwicklung und Ausweitung des Niedriglohnssektors in Deutschland und belegt die starke Zunahme seit 1995: Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten ist seitdem um knapp 49% gestiegen. Die Studie greift die unterschiedlichen wissenschaftlichen Diskussionsstränge zum Thema Mindestlöhne auf und präsentiert neue – bisher in Deutschland kaum zur Kenntnis genommene – empirische Befunde aus internationalen Untersuchungen zum Verhältnis von Mindestlöhnen und Beschäftigung. Die Ergebnisse stützen und untermauern die Argumente für die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen. Die Expertise zeichnet auch die politischen Auseinandersetzungen und den Umsetzungsprozess nach und macht sie transparent. Sie unterstreicht u.a. die Bedeutung, die die Einführung von Mindestlöhnen insbesondere im Bereich der Frauenbeschäftigung hat. Aus unserer Sicht ein gewichtiger Grund, den begonnenen Weg zur Umsetzung von Mindestlöhnen fortzusetzen.

Wir bedanken uns bei der Autorin und den Autoren für die Erstellung der Studie. Wir würden uns freuen, wenn sie dazu beiträgt, die Debatte argumentativ zu bereichern und weitere Perspektiven für eine Entlohnung aufzuzeigen, die den Menschen eine würdige Existenz erlaubt.

*Ruth Brandherm*

Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Qualifizierung

---

1 Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland? Gerhard Bosch/Claudia Weinkopf unter Mitarbeit von Thorsten Kalina. Bonn 2006. <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/03980.pdf>

## 1. Einleitung

---

Im Jahr 2006 hatten wir eine erste Expertise zum Thema „Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?“ im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) erstellt (Bosch/Weinkopf 2006). Seitdem – also in den letzten drei Jahren – ist die Debatte über den wachsenden Niedriglohnsektor und die Frage, ob und in welcher Form die Einführung von Mindestlöhnen auch in Deutschland erforderlich erscheint oder nicht, deutlich in Bewegung geraten. Zwar ist die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes nach wie vor nicht in Sicht, aber zumindest branchenbezogene Mindeststandards sind nunmehr für einige zusätzliche Branchen vorgesehen. Die FES hat uns vor diesem Hintergrund Anfang 2009 darum gebeten, unsere damalige Expertise zu aktualisieren und den aktuellen Stand der Umsetzung von Mindestlöhnen in Deutschland zu beschreiben und zu kommentieren.

Über eine Aktualisierung der Expertise von 2006 geht unsere Überarbeitung und Ergänzung weit hinaus. Abgesehen von einigen wenigen Passagen haben wir einen komplett neuen Text erstellt, der in Teil 2 eine aktuelle Bestandsaufnahme zum Umfang und zur Struktur des Niedriglohnsektors sowie zu seiner Entwicklung im Zeitablauf zwischen 1995 und 2007 enthält. In Teil 3 stehen die Mindestlohnregelungen in anderen Ländern und ihre Entwicklung in den vergangenen Jahren im Mittelpunkt. Teil 4 widmet sich der nach wie vor höchst umstrittenen Frage nach den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen. Die Beschreibung der klassischen theoretischen Debatte zu diesem Thema haben wir im Wesentlichen aus der vorherigen Fassung der Expertise von 2006 übernommen. Zusätzlich werden die aktuellen Berechnungen zu den prognostizierten Beschäftigungsverlusten bei Einführung eines Mindestlohnes von 7,50 € in Deutschland referiert und kommentiert. Darüber hinaus gehen wir auf Ergebnisse der neueren Mindestlohnforschung in den USA ein, die in Deutschland

bislang praktisch keine Beachtung gefunden haben. In Teil 5 stehen die Hintergründe und Ursachen des wachsenden Niedriglohnsektors in Deutschland und die in jüngster Zeit eingeleiteten ersten Maßnahmen zur Verankerung zusätzlicher branchenbezogener Mindestlöhne im Mittelpunkt. In Teil 6 skizzieren wir kurz die aus unserer Sicht notwendigen Maßnahmen, um dem Wachstum des Niedriglohnsektors in Deutschland Einhalt zu gebieten.

Hierfür sprechen – dies durchzieht als Querschnittsaspekt unsere gesamte Darstellung – auch eine Reihe anderer Gründe. So erscheinen betriebliche Strategien, die vorrangig auf Konkurrenz durch niedrige (Lohn-)Kosten setzen statt auf Qualität und Innovation, wenig zukunftsfähig. Dies gilt umso mehr, als der Staat im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in solchen Fällen häufig Niedrigstlöhne der Beschäftigten aufstocken muss, um zumindest eine Existenzsicherung auf Mindestniveau zu gewährleisten, was hohe Kosten verursacht. Eher wenig Gewicht in der deutschen Debatte hat bislang das Argument, dass Frauen deutlich häufiger als Männer von Niedriglöhnen betroffen sind und ein gesetzlicher Mindestlohn somit einen wichtigen Beitrag zur Verringerung geschlechtsspezifischer Unterschiede bei Lohn und Beschäftigung leisten könnte. Vielmehr wird nicht selten die Position vertreten, dass die besondere Betroffenheit von Frauen durch Niedriglöhne eher gegen Mindestlöhne spräche, weil es sich häufig um Teilzeitbeschäftigte handele, die einen Zuverdienst erwirtschafteten (vgl. Brenke/Ziemendorff 2008). *Rubery/Grimshaw* (2009) argumentieren demgegenüber, dass Frauen aufgrund familiärer Verpflichtungen oft weniger mobil seien als Männer und damit auch schlechter geschützt gegen die Macht von Arbeitgebern, sich monopsonistisch zu verhalten – also Löhne durchzusetzen, die unter dem Marktlohn liegen.



## 2. Aktuelle Bestandsaufnahme zum Niedriglohnsektor

Im internationalen Vergleich galt Deutschland lange als ein Land mit einer vergleichsweise geringen Lohnspreizung und nur wenigen niedrig bezahlten Beschäftigten. Noch vor wenigen Jahren wurde intensiv darüber diskutiert, ob man einen Niedriglohnsektor in Deutschland überhaupt erst einführen müsse, um Beschäftigung (insbesondere für gering Qualifizierte) zu fördern. Tatsächlich gibt es einen solchen Sektor mit niedrigen Löhnen jedoch schon seit langem. Allerdings blieb er bis Mitte der 1990er Jahre stabil bei etwa 13 bis 14%. Seitdem ist der Niedriglohnsektor zunächst fast unbemerkt deutlich gewachsen, ohne dass sich dadurch die Beschäftigungssituation insgesamt oder die Beschäftigungschancen der gering Qualifizierten verbessert haben. Die Hartz-Reformen haben einen weiteren politisch gewollten Wachstumsschub der Niedriglohnbeschäftigung ausgelöst, dessen Ende noch nicht absehbar ist. Mittlerweile haben mehrere Studien diese Entwicklung analysiert. Wir wissen jetzt, dass die Quote der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland gegen den Trend in den meisten anderen EU-Ländern stark gewachsen ist und inzwischen fast den Anteil in den USA erreicht hat (Solow 2007) (Abbildung 1).<sup>1</sup>

Als Niedriglohnschwelle wird hier und im Folgenden die gebräuchliche OECD-Definition von zwei Dritteln des Medians, also des mittleren Lohnes, verwendet. Bezugspunkt sind jeweils Bruttolöhne pro Stunde. Für Ost- und Westdeutschland wurden getrennte Niedriglohnschwellen verwendet.

Aktuelleren Berechnungen des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) zufolge lag der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten im Jahr 2007

bei 21,5%.<sup>2</sup> Dies liegt zwar etwas niedriger als der Wert von 22% für 2005 in Abbildung 1, bedeutet aber nicht, dass der Niedriglohnanteil in Deutschland seitdem gesunken ist. Vielmehr können sich bei Neuberechnungen zur Niedriglohnbeschäftigung mit dem sozio-ökonomischen Panel (SOEP) auch die Ergebnisse für zurückliegende Jahre verändern, was für 2005 (21,6%) und 2006 (21,2%) der Fall war (vgl. auch Abbildung 3).

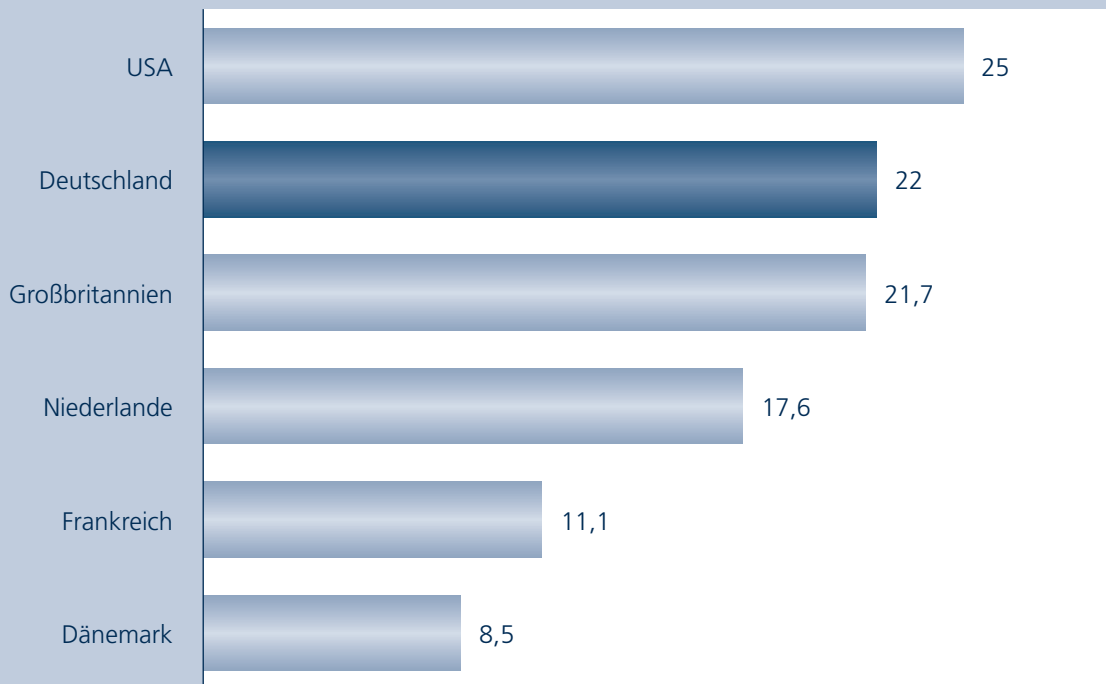
Im Vergleich zu 2006 ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an allen Beschäftigten im Jahr 2007 nur geringfügig gestiegen (um 0,3 Prozentpunkte). Da aber die Gesamtbeschäftigung stark zugenommen hat, ist trotz des geringen relativen Zuwachses die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten zwischen 2006 und 2007 um rund 350.000 auf etwa 6,5 Millionen angestiegen. Im Vergleich zu 1995 hat die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten um knapp 49% zugelegt (Kalina/Weinkopf 2009). Im Folgenden gehen wir auf weitere Trends in der Einkommensentwicklung insgesamt und im Niedriglohnsektor ein.

### 2.1 Entwicklungstrends der Einkommen insgesamt und im Niedriglohnsektor

Wie vertiefende Analysen zu Entwicklungen der Einkommen insgesamt und innerhalb der Niedriglohnbeschäftigung gezeigt haben, lassen sich einige bemerkenswerte Tendenzen identifizieren (vgl. Bosch/Kalina/Weinkopf 2008; Kalina/Weinkopf 2009), die deutlich darauf verweisen, dass sich die Einkommen in Deutschland zunehmend weiter auseinander entwickelt haben und dass

1 Unsere Analyse stützt sich u.a. auf Untersuchungen, die wir im Rahmen eines großen Forschungsnetzwerkes mit Teams aus Dänemark, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 2004 und 2007 durchgeführt haben. Gefördert wurden die Studien, die auch qualitative Branchenanalysen und Betriebsfallstudien beinhalteten, durch die *Russell Sage Foundation* mit Sitz in New York (vgl. Bosch/Weinkopf 2007 und 2008 zu den Ergebnissen für Deutschland und Gautié/Schmitt 2009 zu den Ergebnissen im Sechs-Länder-Vergleich).

Abbildung 1:

**Niedriglohnanteile im Ländervergleich (2005), in % der Beschäftigten**

Quelle: Bosch/Kalina/Weinkopf 2008 (eigene Darstellung nach Mason/Salverda 2008).

das Lohnspektrum nach unten ausfranst. Diese werden im Folgenden in Form von Thesen kurz zusammengefasst und empirisch belegt.

- **Die Einkommensspreizung in Deutschland hat seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zugenommen.**

Die Schere zwischen hohen und niedrigen Einkommen ist in Deutschland seit 1995 immer weiter auseinander gegangen. Ein einfacher Vergleich der inflationsbereinigten Einkommensverteilung in den Jahren 1995, 2000 und 2006 zeigt eine

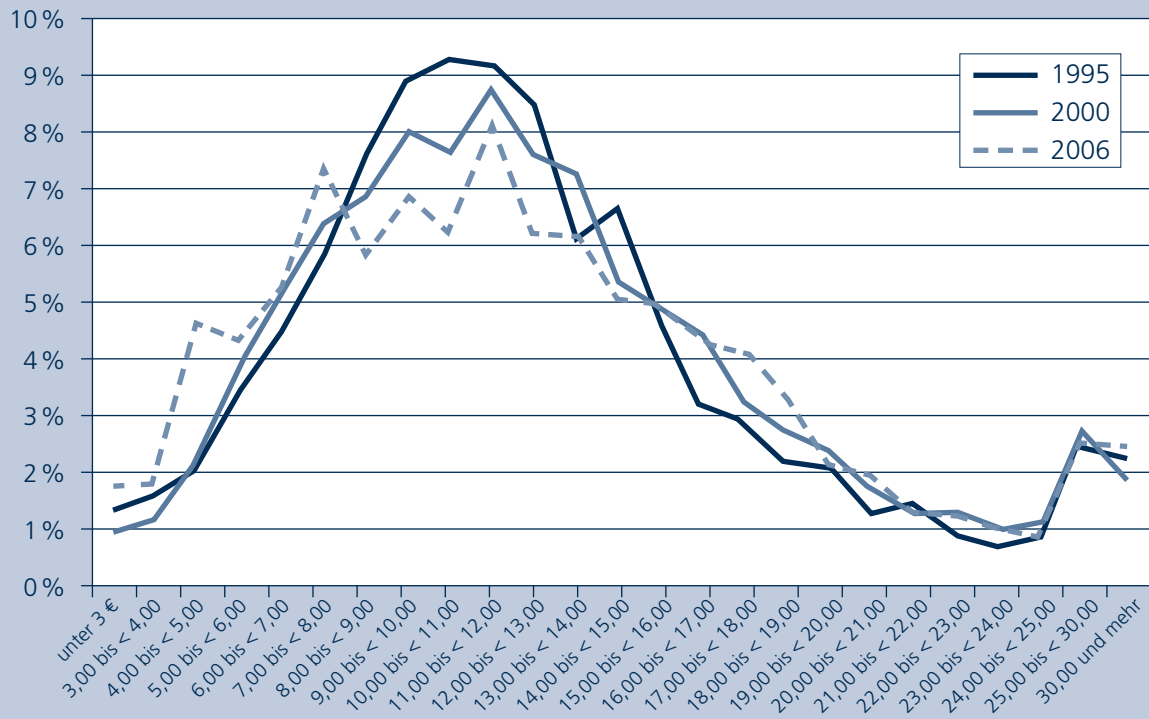
deutliche Abflachung der Kurve der Einkommensverteilung mit starken Anteilsverlusten in der Mitte und einer Zunahme am unteren und oberen Ende. Auffällig ist zudem die starke Zunahme der Beschäftigung im untersten Lohnbereich (Bruttostundenlöhne unter 6 € in Preisen von 1995 und unter rund 7 € in Preisen von 2006) (Abbildung 2).

Durch diese Verschiebung der Einkommensgruppen nach unten und nach oben wurden die mittleren Einkommensgruppen ausgedünnt. Sie machten 1995 noch gut 63% aller Beschäftigten aus und verloren bis 2006 mehr als 11 Prozent-

2 Datengrundlage unserer Längsschnittauswertungen ist das sozio-ökonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) mit den Samples A bis F und H. Die Berechnungen beziehen sich auf alle abhängig Beschäftigten (einschließlich sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit und Minijobs). Bestimmte Kategorien von Beschäftigten, für die sich Stundenlöhne nicht sinnvoll berechnen lassen oder für die spezielle Entlohnungsregelungen gelten, wurden aus der Analyse ausgeklammert. Ausgeschlossen wurden Selbstständige und Freiberufler/innen, mithelfende Familienangehörige, Auszubildende, Praktikant/innen, Personen in Umschulung und Rehabilitation, Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, Wehr- und Zivildienstleistende sowie Beschäftigte in Altersteilzeit. Ebenfalls ausgeschlossen wurden Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen, weil diese Gruppen üblicherweise nur einer Nebenbeschäftigung nachgehen. Diese Vorgehensweise führt dazu, dass unsere Ergebnisse zum Umfang des Niedriglohnsektors in Deutschland diesen eher unter- als überschätzen.

Abbildung 2:

**Verteilung der Stundenlöhne in Deutschland, inflationsbereinigt (Basis = 1995),  
in % aller abhängig Beschäftigten (inklusive Teilzeit und Minijobs)**



Quelle: Bosch/Kalina/Weinkopf 2008 (IAQ-Berechnungen mit dem SOEP 2006).

punkte, was sich in entsprechenden Zuwächsen am oberen und stärker noch am unteren Ende der Einkommensverteilung niederschlug (Tabelle 1). Die Ausdünnung der Mittelklasse in der Einkommensverteilung ist vor allem auf die abnehmende Tarifbindung zurückzuführen. Einstmals angemessen entgeltete Tätigkeiten z. B. in Post-, Tele-

fon- oder Verkehrsdienstleistungen sind dadurch in den Niedriglohnbereich abgesunken.

Grabka/Frick (2008) haben eine ähnliche Ausdünnung der Mittelklasse auf der Ebene der Haushaltseinkommen festgestellt. Da die Primäreinkommen eine wesentliche Einkommensquelle der Haushalte sind und in vielen Haushalten un-

Tabelle 1:

**Anteile der niedrigen, mittleren und hohen Stundenlöhne (Deutschland, alle abhängig Beschäftigten, getrennte Medianberechnung für Ost- und West-Deutschland), in %**

Stundenlohn	1995	2000	2006
Niedrig (weniger als 2/3 des Medians)	15,0	17,5	22,2
Mittel (2/3 bis 4/3 des Medians)	63,2	59,0	51,6
Hoch (mehr als 4/3 des Medians)	21,8	23,6	26,3

Quelle: Bosch/Kalina/Weinkopf 2008 (SOEP 2006, IAQ-Berechnungen).

zureichende Verdienste nicht durch höhere Einkommen anderer Haushaltsmitglieder kompensiert werden können, dürfte die Ausdünnung der mittleren Einkommensgruppen einen hohen Anteil an dieser Entwicklung haben.

- **Die gering Verdienenden haben zwischen 1995 und 2006 erhebliche Lohnneinbußen hinnehmen müssen.**

Zwischen 1995 und 2006 sind die durchschnittlichen Realeinkommen in Deutschland wegen der nur geringen allgemeinen Lohnzuwächse kaum gestiegen. Wenn der zu verteilende Kuchen nur wenig wächst und dabei immer ungleicher verteilt wird, ist es wahrscheinlich, dass ein Teil der Beschäftigten Einkommen real und vielleicht sogar nominal verliert. Genau dies können wir seit 1995 beobachten. Im untersten Quartil sind die Reallöhne seit 1995 um fast 14% zurückgegangen. Selbst im zweiten Quartil nahmen sie noch – wenn auch weniger deutlich – ab, während sie in den beiden oberen Quartilen anstei-

gen (Tabelle 2).<sup>3</sup> Zwischen 2000 und 2006 sanken im unteren Quartil sogar die Nominallöhne, d.h. die Löhne sanken absolut unter das Niveau von 2000. Die Einkommensumverteilung hat also die untersten Lohngruppen am härtesten getroffen, Reallohnverluste reichen aber bis in die mittleren Einkommensgruppen hinein.

- **Die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnssektor haben in den letzten Jahren real an Wert verloren und sich in den letzten Jahren teilweise sogar nominal verringert.**

Die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnssektor lagen 2007 mit 6,88 € in West- und 5,60 € in Ostdeutschland sowohl nominal als auch real weiter unter den jeweiligen Niedriglohnschwellen als noch 1995 (vgl. Tabelle 3). In Westdeutschland lag der durchschnittliche Niedriglohn 2007 sogar unter dem Niveau von 2002 und hat sich seit 2004 jährlich verringert. In Ostdeutschland ist der Trend nicht so eindeutig, weil die Werte stärker schwanken, aber auch hier lag

Tabelle 2:

#### Nominale und reale Entwicklung der Stundenlöhne 1995–2006 nach Quartilen

Quartile	Durchschnittlicher Stundenlohn in € (nominal)			Veränderung der Stundenlöhne in % (nominal)		Reallöhne in € (in Preisen von 1995)	
	1995	2000	2006	1995–2000	2000–2006	Reallohn 2006	Veränderung 1995–2006 in %
1. Quartil	6,84	7,23	6,88	5,8	-4,8	5,90	-13,7
2. Quartil	10,39	11,15	11,73	7,3	5,2	10,06	-3,2
3. Quartil	13,11	14,49	16,02	10,5	10,6	13,74	4,8
4. Quartil	21,20	22,79	25,58	7,5	12,3	21,94	3,5
Gesamt	12,88	13,91	15,05	8,0	8,2	12,90	0,2

Quelle: Bosch/Kalina/Weinkopf 2008 (SOEP 2006, IAQ-Berechnungen).

3 Die Einkommen der Vollzeitbeschäftigten haben sich in die gleiche Richtung entwickelt, wenngleich nicht ganz so ausgeprägt. Nach unseren Berechnungen auf der Grundlage des BA-Beschäftigtenpanels musste das unterste Quartil Reallohnneinbußen in Höhe von 2,1% in Kauf nehmen und das zweite Quartil konnte nur geringe (mit 2,9% deutlich unter dem Durchschnitt von 8,7% liegende) Reallohnzuwächse verzeichnen.

Tabelle 3:

**Durchschnittlicher Stundenlohn der Niedriglohnbeziehenden und Niedriglohnschwelle (abhängig Beschäftigte inkl. Teilzeit und Minijobs, getrennte Medianberechnung für Ost- und West-Deutschland), in €**

Jahr	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Durchschnittlicher Niedriglohn		Niedriglohnschwelle	Durchschnittlicher Niedriglohn		Niedriglohnschwelle
	Nominal	real <sup>4</sup>	Nominal	nominal	Real	Nominal
1995	6,03	6,03	8,21	4,66	4,66	5,79
1996	6,36	6,27	8,47	4,79	4,72	5,93
1997	6,46	6,26	8,51	4,99	4,83	6,18
1998	6,64	6,36	8,63	4,85	4,64	6,10
1999	6,78	6,46	8,79	5,03	4,79	6,27
2000	6,76	6,35	8,90	4,96	4,66	6,26
2001	6,45	5,94	8,71	5,10	4,71	6,38
2002	6,96	6,33	9,39	5,32	4,83	6,92
2003	7,18	6,45	9,66	5,50	4,95	7,10
2004	7,26	6,41	9,72	5,47	4,84	7,13
2005	7,24	6,31	9,79	5,60	4,88	7,25
2006	6,90	5,92	9,54	4,97	4,26	6,81
2007	6,88	5,77	9,62	5,60	4,69	7,18

Quelle: Kalina/Weinkopf 2009 (SOEP 2007, IAQ-Berechnungen).

der durchschnittliche Niedriglohn 2007 kaum höher als 2003. Zwischen 1995 und 2007 sind die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnsektor sowohl in West- als auch in Ostdeutschland nominal nur leicht gestiegen (von 6,03 € auf 6,88 € in West- und von 4,66 € auf 5,60 € in Ostdeutschland). Inflationsbereinigt lag der durchschnittliche Stundenlohn im Niedriglohnsektor in Westdeutschland im Jahr 2007 mit 5,77 € sogar unter dem Niveau von 1995; in Ostdeutschland ist der durchschnittliche Stundenlohn im Vergleich zu 1995 inflationsbereinigt gerade einmal um 0,03 € gestiegen.

Besonders bemerkenswert ist, dass die Niedriglohnbeschäftigten selbst vom wirtschaftlichen Aufschwung seit 2004 nicht profitiert haben: Vielmehr sind in den letzten Jahren die durchschnittlichen Löhne im Niedriglohnsektor in Westdeutschland sogar nominal deutlich gesunken.

- **Niedrigstlöhne gewinnen an Bedeutung. Das Lohnspektrum franst zunehmend nach unten aus.**

Ein Absinken des nominalen Durchschnittslohns im Niedriglohnsektor kann einerseits bedingt

<sup>4</sup> Die Inflationsbereinigung erfolgte auf der Basis des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes aus der Online-Datenbank Genesis. Hiernach lag die Preissteigerung zwischen 1995 und 2007 bei 19,3%.

sein durch eine Verringerung der Niedriglohnschwelle und andererseits durch eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten, die für besonders niedrige Löhne arbeiten. Ein Blick auf die Verteilung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich zeigt, dass solche Stundenlöhne im Jahr 2007 eine große Bedeutung innerhalb des Niedriglohnssektors hatten (Tabelle 4). Ausgehend von der eingangs definierten Grundgesamtheit, auf die sich die bisherigen Analysen zum Niedriglohnsektor bezogen, verdienten im Jahr 2007 von rund 30 Millionen abhängig Beschäftigten etwa 1,2 Millionen (4%) weniger als 5 €, knapp 2,2 Millionen (7,2%) lagen unterhalb von 6 €, knapp 3,7 Millionen (12,1%) unterhalb von 7 € und gut 5 Millionen (16,7%) unterhalb von 8 € pro Stunde.

Bezieht man Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen sowie Nebenjobs ein, ergibt sich noch eine weitaus größere Zahl von Beschäftigten in den unteren Stundenlohngruppen. Immerhin knapp 1,9 Millionen Beschäftigte verdienten weniger als 5 € pro Stunde, knapp 3,3 Millionen we-

niger als 6 €, knapp 5,1 Millionen weniger als 7 € und 6,9 Millionen weniger als 8 € pro Stunde. Hier liegt also der Anteil der Beschäftigten mit Niedrigstlöhnen noch deutlich höher: Fast jede/r Zehnte erhielt im Jahr 2007 weniger als 6 € brutto pro Stunde.

Um die Entwicklung von Niedrigstlöhnen im Zeitablauf nachzeichnen zu können, haben wir zusätzlich differenziertere Berechnungen für den Zeitraum 1995 bis 2007 durchgeführt. Statt absoluter Stundenlöhne wie in Tabelle 4 wurden hierbei relative Schwellen verwendet – und zwar zusätzlich zur Niedriglohnschwelle von bis zu zwei Dritteln des Medians 50% und ein Drittel dieses Wertes. Abbildung 3 zeigt, dass auch die Anteile dieser Niedrigstlöhne seit 1998 zugenommen haben. Besonders ausgeprägt war die Zunahme bei den Beschäftigten mit Stundenlöhnen von bis zu 50% des Medians. Ihr Anteil hat sich zwischen 1997 und 2007 von 5,3% auf 10,0% fast verdoppelt. Im Jahr 2007 waren dies Löhne von weniger als 7,21 € in West- und weniger als 5,39 € in Ostdeutschland.<sup>5</sup>

Tabelle 4:

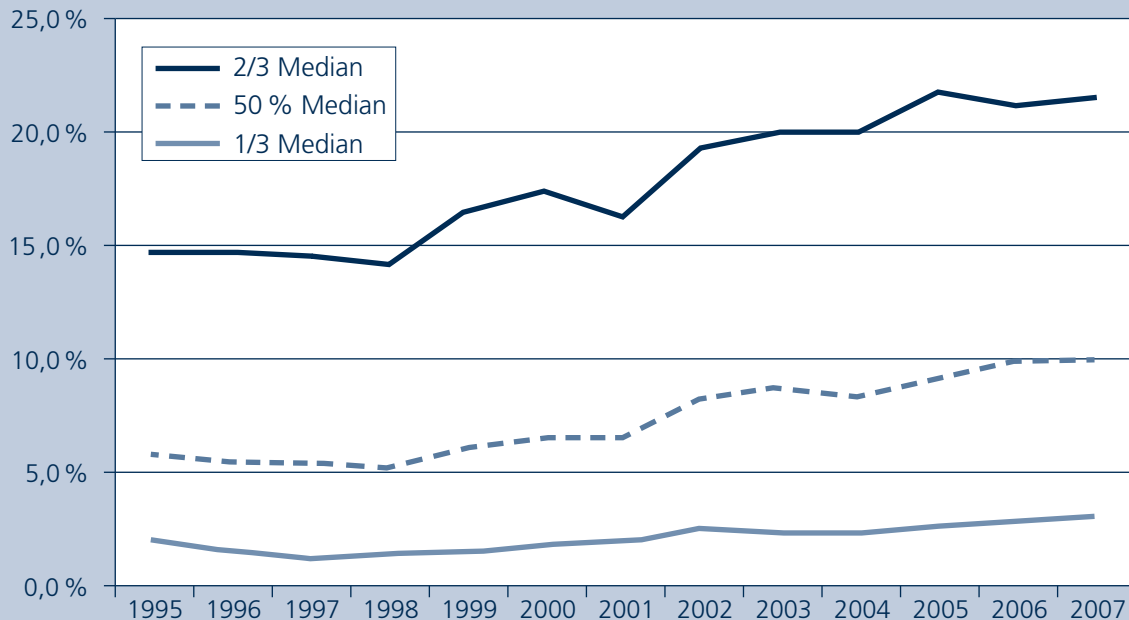
#### Verteilung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich, Deutschland 2007 (abhängig Beschäftigte, inkl. Teilzeit und Minijobs)

Stundenlohn	Abhängig Beschäftigte (Haupttätigkeit)		Abhängig Beschäftigte sowie Schüler/innen, Studierende, Rentner/innen (Haupt- und Nebentätigkeit)	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
unter 5 €	1.210.325	4,0%	1.872.506	5,7%
unter 6 €	2.179.953	7,2%	3.262.756	9,9%
unter 7 €	3.652.853	12,1%	5.077.163	15,5%
unter 8 €	5.044.200	16,7%	6.884.693	21,0%
8 € und mehr	25.210.018	83,3%	25.928.203	79,0%
<b>Gesamt</b>	30.254.218	100,0%	32.812.896	100,0%

Quelle: Kalina/Weinkopf 2009 (SOEP 2007, IAQ-Berechnungen).

<sup>5</sup> Die Anteile und Absolutzahlen der jeweils betroffenen Beschäftigten sowie €-Werte für alle Schwellen und Jahre sind den Tabellen A1 und A2 im Anhang zu entnehmen.

Abbildung 3:

**Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb verschiedener Niedriglohnschwellen, getrennte Medianberechnung für Ost- und West-Deutschland, 1995–2007 (in % aller Beschäftigten)**

Quelle: SOEP 2007, IAQ-Berechnungen.

Aber auch bei den absoluten Niedrigstlöhnen von weniger als einem Drittel des Medians ist der Anteil seit 1997 von 1,3% auf 3,2% im Jahr 2007 deutlich gestiegen. Dies bedeutet, dass 2007 fast 1 Million Beschäftigte in Deutschland für weniger als 4,81 € (Westdeutschland) bzw. 3,59 € (Ostdeutschland) brutto pro Stunde arbeiteten.

Eine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland zeigt, dass besonders niedrige Stundenlöhne in Ostdeutschland häufiger zu finden sind als in Westdeutschland (vgl. Tabelle A3 im Anhang). So arbeitete mehr als jede/r zehnte ostdeutsche Beschäftigte im Jahr 2007 für weniger als 6 € brutto pro Stunde und mehr als 22% für weniger als 7 €. Aber auch in Westdeutschland sind solche Stundenlöhne keine Seltenheit: 10% der westdeutschen Beschäftigten verdienen weniger als 7 € pro Stunde, 6,4% sogar weniger als 6 €.

## 2.2 Welche Personengruppen sind besonders betroffen?

Grundsätzlich ist zu unterscheiden, welche Personengruppen ein besonders hohes Risiko haben, für Niedriglöhne zu arbeiten, und wie sich der Niedriglohnsektor zusammensetzt. Dies wird in der öffentlichen Diskussion häufig miteinander vermischt, was dann nicht selten auch zu falschen Schlüssen führt. So wird z.B. oft behauptet, Beschäftigte im Niedriglohnsektor seien meist gering qualifiziert, was aber tatsächlich unzutreffend ist. Wie in der nächsten These weiter ausgeführt, haben gering Qualifizierte zwar ein besonders hohes Risiko, gering bezahlt zu werden, aber die große Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten hat eine abgeschlossene Berufsausbildung.

Tabelle 5 gibt für die Jahre 1995 und 2007 im Vergleich einen Überblick zu beiden Aspekten

(Betroffenheit von Niedriglöhnen nach Beschäftigtengruppen und zur Struktur der Niedriglohnbeschäftigten). In den mittleren Spalten der Tabelle ist dargestellt, wie hoch der Anteil von Niedriglöhnen in der jeweiligen Kategorie war: Z.B. zeigt sich hier für 2007, dass die Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen mit 16,7% im Vergleich zu anderen Altersgruppen am seltensten von Nied-

riglöhnen betroffen war. Die beiden rechten Spalten weisen demgegenüber aus, welchen Anteil die jeweiligen Untergruppen nach Qualifikation, Geschlecht, Alter etc. an allen Niedriglohnbeschäftigten hatten. Hier zeigt sich, dass mehr als jede/r fünfte Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland (21,5%) aus der Altersgruppe zwischen 45 und 54 Jahren stammt.

Tabelle 5:

**Niedriglohnanteil und Anteil am Niedriglohnsektor nach Beschäftigtengruppen (Deutschland, alle abhängig Beschäftigten, getrennte Niedriglohnschwellen für Ost- und Westdeutschland), in %**

Kategorie		NL-Anteil in Kategorie		Anteil am NL-Sektor	
		1995	2007	1995	2007
Qualifikation <sup>6</sup>	Ohne Berufsausbildung	30,4	43,3	32,9	20,8
	Mit Berufsausbildung	13,3	22,6	58,5	70,8
	Universität/Fachhochschule	6,5	7,6	8,6	8,4
Geschlecht	Männer	7,1	13,8	27,7	32,5
	Frauen	24,7	29,3	72,3	67,5
Alter	unter 25	29,3	46,9	14,6	11,0
	25–34	14,1	26,0	27,2	25,6
	35–44	12,2	18,8	22,8	27,6
	45–54	12,9	16,7	20,5	21,5
	55+	16,4	21,1	14,9	14,4
Nationalität	Deutsche	14,2	20,5	88,4	88,7
	Ausländer/innen	20,2	35,4	11,7	11,3
Befristung	Befristet	25,4	43,2	10,8	22,6
	Unbefristet	13,7	16,5	89,2	77,5
Arbeitszeitform	Vollzeit	10,8	14,1	59,2	47,0
	Sozialversicherungspflichtige Teilzeit	21,3	23,3	24,8	22,3
	Minijob	87,7	86,3	16,0	30,7
<b>Gesamt (Deutschland)</b>		14,7	21,5	100,0	100,0

Quelle: SOEP 2007, IAQ-Berechnungen.

<sup>6</sup> War keine Information zum Ausbildungsniveau verfügbar, wurde angenommen, dass diese Fälle anteilsproportional auf alle Ausbildungsniveaus verteilt sind (vgl. zu dieser Vorgehensweise auch Reinberg/Hummel 2002 und Reinberg/Schreyer 2003).



Aus dieser Überblickstabelle werden im Folgenden einige zentrale Befunde zu den strukturellen Merkmalen der von Niedriglöhnen betroffenen Beschäftigten herausgehoben.

- **Gering Qualifizierte tragen ein besonders hohes Niedriglohnrisko, aber die große (und wachsende) Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten ist formal qualifiziert.**

Ein Ausbau des Niedriglohnsektors wird vielfach für notwendig gehalten, um gering Qualifizierte, die ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen blieben, überhaupt Beschäftigungschancen zu eröffnen. Tatsächlich zeigen unsere Auswertungen, dass gering Qualifizierte von Niedriglöhnen überproportional und auch zunehmend betroffen sind: 2007 arbeiteten 43,3% der Beschäftigten ohne Berufsausbildung für einen Niedriglohn und damit deutlich mehr als 1995. Unter allen Niedriglohnbeschäftigten stellten gering Qualifizierte 2007 jedoch nur noch gut ein Fünftel und damit auch einen deutlich geringeren Anteil als noch Mitte der 1990er Jahre. Bei der großen Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten handelt es sich demgegenüber um Personen mit beruflicher Ausbildung oder akademischem Abschluss; beide Gruppen zusammen machten 2007 fast 80% der gering Verdienenden aus. Die deutliche Steigerung des Niedriglohnanteils im Vergleich zu 1995 geht dabei allein auf die Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung zurück. Ihr Niedriglohnrisiko hat sich fast verdoppelt und ihr Anteil am Niedriglohnsektor ist von 58,5% auf fast 71% deutlich gestiegen.

Mittlerweile sind also vier von fünf Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland formal qualifizierte Beschäftigte (mit abgeschlossener Berufsausbildung oder einem akademischen Abschluss) – ein auch im internationalen Vergleich extrem

hoher Wert. So haben etwa in den USA rund 70% der Niedriglohnbeschäftigten keinen oder nur einen High School-Abschluss, also ein Bildungsniveau unterhalb einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung in Deutschland (CBO 2006: 18; Appelbaum u.a. 2003). Dieser markante Unterschied im Qualifikationsprofil der Niedriglohnbeschäftigten dürfte zum einen der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland geschuldet sein, die den Druck, eine gering bezahlte Tätigkeit anzunehmen, auch für gut Qualifizierte erhöht hat. Zum anderen ist die Gruppe der formal gering Qualifizierten in Deutschland durch das ausgebaute System der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich relativ klein.

- **Frauen sind besonders häufig von Niedriglöhnen betroffen und stellen die große Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten, aber die Männer „holen auf“.**

2007 arbeiteten weibliche Beschäftigte mehr als doppelt so häufig für Niedriglöhne wie Männer; fast jede dritte erwerbstätige Frau war von einem Niedriglohn betroffen. Das Niedriglohnrisiko ist im Vergleich zu 1995 für beide Geschlechter gestiegen; besonders deutlich jedoch bei den Männern: Ihr Niedriglohnanteil hat sich zwischen 1995 und 2007 fast verdoppelt. Der hohe Zuwachs bei den Männern hat allerdings an der geschlechtsspezifischen Verteilung der Niedriglohnbeschäftigten bislang wenig verändert. Nach wie vor sind mehr als zwei von drei Niedriglohnbeschäftigten weiblich.<sup>7</sup>

Differenziert nach Ost- und Westdeutschland lassen sich deutliche Unterschiede ausmachen: Während in Westdeutschland Frauen im Zeitraum 2004 bis 2007 sogar 71,3% der Niedriglohnbeschäftigten stellten, waren es in Ostdeutschland mit 57,7% deutlich weniger.<sup>8</sup>

7 Eine bislang unveröffentlichte IAQ-Auswertung mit dem BA-Beschäftigtenpanel, die sich nur auf Vollzeitbeschäftigte bezieht, hat gezeigt, dass das Risiko von vollzeitbeschäftigten Frauen, für einen Niedriglohn zu arbeiten, mit 32,4% im Jahr 2007 noch höher war, während das Niedriglohnrisiko bei den männlichen Vollzeitbeschäftigten nur bei 12,4% lag. Dass der Männeranteil bei den Vollzeitbeschäftigten mit Niedriglohn trotzdem mit 40,7% deutlich höher lag, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Frauen bei den Vollzeitbeschäftigten in der Gesamtwirtschaft nur einen Anteil von knapp 36% haben.

8 Diese Ergebnisse stammen aus noch unveröffentlichten Analysen des IAQ, die für die Bundesländer NRW und Sachsen durchgeführt wurden.

Weitere Analysen haben gezeigt, dass Frauen auch von Niedrigstlöhnen unter 5 € oder 6 € deutlich stärker betroffen sind als Männer. Im Zeitraum zwischen 2004 und 2007 arbeiteten in Westdeutschland z.B. mit 4,9% der weiblichen Beschäftigten fast dreimal mehr Frauen für Stundenlöhne unter 5 € als bei den Männern (1,7%). Stundenlöhne von bis zu 6 € hatten 8,5% der Frauen, aber nur 3,2% der Männer (vgl. Tabelle A4 im Anhang).

- **Jüngere haben zwar ein besonders hohes Niedriglohnrisiko, aber die Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten stammt aus den mittleren Altersgruppen.**

Niedriglöhne haben zwischen 1995 und 2007 in allen Altersgruppen an Bedeutung gewonnen; am stärksten ausgeprägt war die Zunahme jedoch in der Gruppe der unter 25-Jährigen (plus 17,6 Prozentpunkte). Dass dies nicht zu einer merklichen Veränderung in der Altersstruktur der Niedriglohnbeschäftigten geführt hat, liegt vor allem daran, dass der Anteil der Jüngeren an den Beschäftigten insgesamt gesunken ist. Der Großteil der Niedriglohnbeschäftigten stammt aus den mittleren Altersgruppen zwischen 25 und 54 Jahre; sie stellten 2007 fast drei Viertel der gering Verdienenden und damit noch etwas mehr als 1995 (70,5%).

- **Teilzeitbeschäftigte und Minijobber/innen sind von Niedriglöhnen besonders betroffen, aber auch das Niedriglohnrisiko von Vollzeitbeschäftigten wächst.**

Die Anteile der Teilzeitbeschäftigten an allen Niedriglohnbeschäftigten haben in den letzten Jahren zugenommen: Während 1995 Vollzeitbeschäftigte mit einem Anteil von gut 59% noch die deutliche Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten stellten, ist ihr Anteil bis 2007 auf 47% gesunken. Entsprechend ist der Anteil von Teilzeitbeschäftigten und Minijobber/innen auf 53% der

Niedriglohnbeschäftigten gestiegen, obwohl ihr Anteil an allen Beschäftigten deutlich niedriger liegt (28,2%). Besonders stark hat der Anteil der Minijobs, bei denen Niedriglöhne fast die Regel sind, am Niedriglohnsektor zugenommen. Er hat sich zwischen 1995 und 2007 nahezu verdoppelt, was vor allem auf das zunehmende beschäftigungspolitische Gewicht der Minijobs zurückzuführen ist: Der Anteil der Minijobs an der Gesamtbeschäftigung hat sich von 2,7% (1995) auf 7,7% (2007) sogar mehr als verdreifacht.<sup>9</sup> Dies ist einerseits durch die wachsende Zahl der Minijobs und andererseits durch den deutlichen Rückgang der Gesamtzahl der Vollzeitbeschäftigten bedingt.

Der Rückgang des Anteils von Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor bedeutet allerdings nicht, dass diese 2007 im geringeren Maße als 1995 von Niedriglöhnen betroffen waren. Im Gegenteil: Arbeitete 1995 noch jede/r neunte Vollzeitbeschäftigte für einen Niedriglohn, so war es 2006 bereits jede/r siebte (14,1%). Im Vergleich zu Teilzeitarbeit und Minijobs verzeichneten Vollzeitbeschäftigte zwischen 1995 und 2007 den höchsten prozentualen Zuwachs von Niedriglöhnen.

### 2.3 Niedriglohnjobs als Sprungbrett in besser bezahlte Beschäftigung?

Politisch ist die Forderung nach einem Ausbau des Niedriglohnsektors nicht nur damit begründet worden, dass sich hierdurch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem für gering Qualifizierte erschließen ließen. Vielmehr wird auch oft argumentiert, dass Niedriglohnjobs eine Brückenfunktion in besser bezahlte Beschäftigung erfüllen können. Tatsächlich sind die Chancen, aus dem Niedriglohnsektor herauszukommen und in besser bezahlte Beschäftigung aufzusteigen, im internationalen Vergleich in Deutschland jedoch besonders gering (European Commission 2004). Mehrere Studien haben zu-

<sup>9</sup> Diese Angabe bezieht sich auf unsere Grundgesamtheit, in der weder Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen noch Nebenjobs enthalten sind. Die Quote in der Gesamtwirtschaft liegt erheblich höher.

dem gezeigt, dass sich die Aufstiegschancen in Deutschland in den letzten Jahren eher noch weiter verschlechtert haben (vgl. z.B. Bosch/Kalina 2007; Kalina 2008).

*Schank/Schnabel/Stephani* (2008) kommen zu dem Ergebnis, dass es von den vollzeitbeschäftigten Niedriglohnbeziehenden im Jahr 1998/99 nur jede/r achte (13,3%) bis zum Jahr 2005 geschafft hatte, in eine Vollzeitbeschäftigung mit einem Verdienst über der Niedriglohnschwelle zu gelangen. 34% arbeiteten nach wie vor in einer gering bezahlten Vollzeitbeschäftigung; die übrigen waren in Teilzeit beschäftigt oder arbeitslos oder es lag keine Information zum Erwerbsstatus vor (29%).

Jüngere und besser ausgebildete Geringverdienende hatten die vergleichsweise besten Chancen, den Niedriglohnsektor zu verlassen. Die Aufstiegswahrscheinlichkeit von Frauen (selbst wenn sie vollzeitbeschäftigt blieben), war nur etwa halb so hoch wie die von Männern (vgl. auch Kalina 2008). Neben diesen personenbezogenen Merkmalen spielten allerdings auch verschiedene Charakteristika des Beschäftigungsbetriebs eine Rolle – z.B. die Betriebsgröße. Je größer der Betrieb war, desto höher war die Wahrscheinlichkeit von Niedriglohnbeschäftigten, dass sie den Aufstieg in besser bezahlte Arbeit schafften (*Schank/Schnabel/Stephani* 2008). Dies erscheint plausibel, weil es in größeren Betrieben mehr Hierarchieebenen gibt und damit auch mehr Aufstiegsmöglichkeiten als in Kleinbetrieben, die zudem deutlich höhere Niedriglohnanteile aufweisen. Ein weiteres interessantes Ergebnis dieser Studie ist, dass es Niedriglohnbeschäftigten, die im Betrachtungszeitraum den Betrieb gewechselt hatten, deutlich häufiger gelungen war, in besser bezahlte Beschäftigung zu gelangen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Niedriglohnjobs – anders als erhofft – nur begrenzt als Brücke oder Sprungbrett in besser bezahlte Beschäftigung dienen. Tatsächlich erweisen sie sich häufig als Sackgasse. Insbesondere Älteren, gering Qualifizierten und Frauen gelingt es nur sehr selten, aus dem Niedriglohnsektor heraus in besser bezahlte Positionen zu gelangen.

## 2.4 Subventionierung von Niedrigstlöhnen im SGB II

Die Zunahme von Niedrig- und Niedrigstlöhnen ist damit einhergegangen, dass der Staat in nicht wenigen Fällen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Ausfallbürgschaft hierfür übernehmen muss. Das Arbeitslosengeld II ist nicht nur eine finanzielle Leistung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, sondern in zunehmendem Maße auch für Beschäftigte, deren Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um den Haushaltsbezogenen Mindestbedarf zu decken. Im August 2008 erhielten bereits gut 1,3 Millionen Beziehende/innen von Leistungen der Grundsicherung diese ergänzend zu eigenem Erwerbseinkommen (*Dietz/Müller/Trappmann* 2009). Die Gesamtzahl der Beschäftigten, die Anspruch auf eine solche Zuzahlung hätten, diesen aber bislang nicht geltend machen, wird noch deutlich höher geschätzt (*Becker* 2006).

Zwar ist der Bedarf an aufstockenden SGB II-Leistungen nicht in jedem Fall Konsequenz geringer Bezahlung pro Stunde, sondern kann auch durch kurze Arbeitszeiten oder einen hohen Haushaltsbezogenen Mindestbedarf, z.B. aufgrund mehrerer Kinder, bedingt sein. Tatsächlich zeigt eine Auswertung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dass die so genannten „Aufstocker/innen“ ganz überwiegend in Teilzeit arbeiten – gut 55% haben eine Arbeitszeit von unter 15 Wochenstunden und weitere knapp 25% arbeiten pro Woche zwischen 15 bis unter 35 Stunden. Nur gut 20% der Aufstocker/innen sind in Vollzeit tätig.

Der hohe Teilzeitanteil bedeutet allerdings nicht, dass die Betroffenen allein aufgrund kurzer Arbeitszeiten ergänzende Leistungen der Grundsicherung beziehen. Vielmehr arbeiten sie mehrheitlich auch für (teilweise extrem) niedrige Stundenlöhne: Fast 30% der westdeutschen und fast 40% der ostdeutschen Aufstocker/innen verdienen weniger als 5 € brutto pro Stunde. Weniger als 7,50 € pro Stunde erhalten knapp 58% der westdeutschen und deutlich mehr als drei Viertel der ostdeutschen erwerbstätigen Hilfebedürft-

Tabelle 6:

**Verteilung der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Beziehenden nach Bruttostundenlohn, Anteile in %**

Stundenlohn (brutto)	Westdeutschland	Ostdeutschland
Unter 5 €	29,5	39,2
5 bis unter 7,50 €	28,3	37,3
7,50 bis unter 10 €	26,6	16,4
10 € und mehr	15,6	7,1
insgesamt	100	100

Quelle: Eigene Darstellung nach Dietz/Müller/Trappmann 2009: 3.

tigen. Einen Bruttostundenlohn von 10 € oder mehr haben demgegenüber nur knapp 16% der westdeutschen und nur gut 7% der ostdeutschen Aufstocker/innen (Tabelle 6). Die durchschnittlichen Stundenlöhne der Aufstocker/innen lagen bei etwa 7 € in West- bzw. 6 € in Ostdeutschland (Deutschland gesamt: 6,60 € – jeweils brutto) (Dietz/Müller/Trappmann 2009: 3).

Diese Befunde stehen in einem deutlichen Widerspruch zu der verbreiteten Behauptung, dass aufstockende Hartz IV-Leistungen vor allem Erwerbstätige betreffen, die zwar recht gut bezahlt würden, aber aufgrund eines besonders hohen Bedarfes hilfebedürftig seien. Tatsächlich handelt es sich jedoch bei knapp der Hälfte der Aufstocker/innen um Singles oder Paarhaushalte ohne Kinder (Dietz/Müller/Trappmann 2009) und die große Mehrheit arbeitet für Stundenlöhne unterhalb der Niedriglohnschwelle, die 2007 bei 9,62 € in West- und 7,18 € in Ostdeutschland (jeweils brutto pro Stunde) lag (Tabelle 3).

In Großbritannien wurde die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 1999 u.a. auch damit begründet, dass Betriebe, die Niedriglöhne zahlen, nicht vom Staat subventioniert werden sollen. Die deutsche Regelung der Aufstockung ohne eine verbindliche Lohnuntergrenze lädt Arbeitgeber demgegenüber geradezu zum Missbrauch und zu Geschäften auf Kosten Dritter ein. Unternehmen können Niedriglöhne zah-

len und ihre Beschäftigten darauf verweisen, sich „den Rest“ bei der Grundsicherungsstelle zu holen. Obwohl die aufstockenden SGB II-Leistungen an die Beschäftigten ausgezahlt werden, landen die Gelder in solchen Fällen de facto letztlich in den Kassen der Unternehmen, deren Geschäftsmodelle teilweise genau auf diesem Kalkül aufbauen. Insofern handelt es sich um eine verdeckte Branchensubventionierung durch den Staat – etwa von privaten Briefdienstleistern, Call Centern und Discountern, bei denen Niedriglöhne besonders verbreitet sind.

## 2.5 Zwischenfazit

Der Umfang der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland ist seit Mitte der 1990er Jahre deutlich gewachsen und hat inzwischen ein Ausmaß erreicht, das deutlich über dem europäischer Nachbarländer liegt (und fast das hohe Niveau der USA erreicht). Die Einkommensspreizung in Deutschland hat seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zugenommen. Während die oberen Einkommensgruppen zwischen 1995 und 2006 zumindest leichte Reallohnzuwächse zu verzeichnen hatten, sind die durchschnittlichen Stundenlöhne im unteren Einkommensquartil in diesem Zeitraum inflationsbereinigt um fast 14% gesunken. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten ist

in Deutschland selbst im Wirtschaftsaufschwung seit 2004 weiter angestiegen und die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnssektor sind im Vergleich von 1995 und 2007 inflationsbereinigt nicht gestiegen bzw. in Westdeutschland sogar gesunken. Besonders bedenklich erscheint, dass der Anteil von Beschäftigten mit Niedrigstlöhnen von weniger als 50% oder sogar einem Drittel des Medians deutlich gestiegen ist. Immer mehr Menschen arbeiten in Deutschland also für Löhne, die selbst bei Vollzeitarbeit und Alleinstehenden kaum zur Bestreitung des Lebensunterhaltes ausreichen.

Die Analyse der Beschäftigten im Niedriglohnssektor zeigt deutlich, dass von Niedriglöhnen keineswegs nur „Randgruppen“ betroffen sind. Vielmehr stammt die große Mehrheit der Niedrig-

lohnbeschäftigten in Deutschland aus dem Kreis derjenigen mit abgeschlossener Berufsausbildung und aus den mittleren Altersgruppen – also aus dem Kernbereich des Arbeitsmarktes. Atypisch Beschäftigte sind zwar zusätzlich zu den mit ihrer Beschäftigungsform verbundenen besonderen Risiken häufig auch von Niedriglöhnen betroffen, aber auch unter den Vollzeitbeschäftigten arbeitet inzwischen fast jede/r Siebte für einen Niedriglohn. Die Hoffnung, dass Niedriglohnjobs als ein Sprungbrett in besser bezahlte Beschäftigung fungieren, erfüllt sich zunehmend seltener und es gibt deutliche Hinweise darauf, dass mit aufstockenden Leistungen der Grundsicherung de facto nicht die betroffenen Beschäftigten, sondern vielmehr Arbeitgeber, die auf Niedrigstlöhne setzen, massiv subventioniert werden.

### 3. Mindestlöhne in Europa

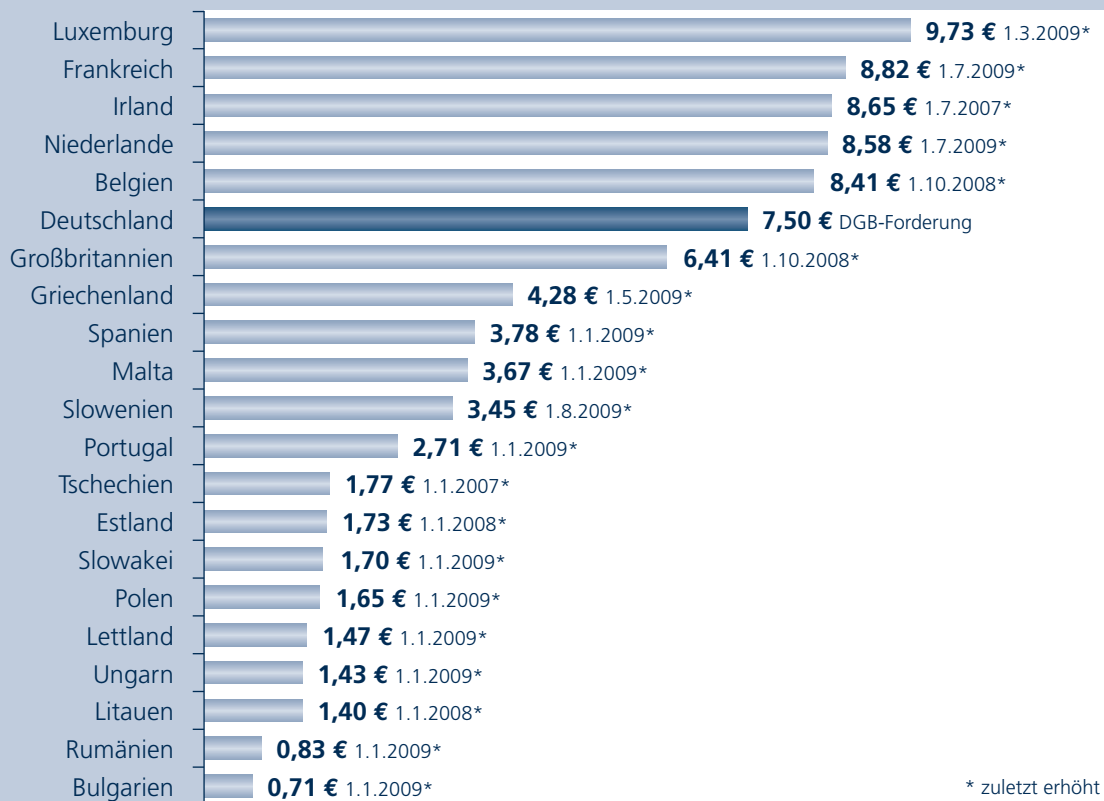
Deutschland ist eines der wenigen EU-Mitglieds-länder ohne einen gesetzlichen Mindestlohn. 20 der 27 EU-Mitglieder haben einen Mindestlohn (Czech 2009). In den Ländern mit einem zu Deutschland vergleichbaren Entwicklungsniveau (Luxemburg, Frankreich, Irland, Niederlande, Belgien) liegen die Mindestlöhne deutlich über 8 € (Abbildung 4). In Großbritannien ist der €-Wert des Mindestlohns durch die starke Pfundabwertung auf 6,41 € abgesunken. Nach dem Jahresdurchschnitt des Kurses des britischen Pfunds von 2008 läge der Wert bei 8,37 € (Böckler Impuls 12/2009: 6). Die südeuropäischen Länder ha-

ben Mindestlöhne zwischen 2,71 € (Portugal) und 4,28 € (Griechenland). In den mittel- und osteuropäischen Ländern liegt das Niveau aktuell zwischen 0,71 € in Bulgarien und 3,45 € in Slowenien.

Ausnahmen ohne einen gesetzlichen Mindestlohn unter den alten EU-Mitgliedsländern sind (neben Deutschland) Dänemark, Finnland, Italien, Österreich und Schweden. Allerdings haben die anderen fünf Länder aus unterschiedlichen Gründen eine sehr hohe Tarifbindung, durch die wirksame Untergrenzen für die Entlohnung gesetzt werden (vgl. Tabelle 7).

Abbildung 4:

#### Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde 2009 – in €



Quelle: Böckler Impuls 12/2009: 6.



Tabelle 7:

**Alte EU-Mitgliedsländer ohne gesetzlichen Mindestlohn**

Länder	Politische Besonderheiten	Tarifbindung
Dänemark Schweden Finnland	Hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad (> 80%) bedingt durch das Gent-System <sup>10</sup> , branchenübergreifender Mindestlohn in Dänemark	80–90%
Österreich	Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer, tarifvertraglicher Mindestlohn	98%
Italien	Verfassung führt zur de facto Allgemeinverbindlichkeit aller tariflichen Löhne	90%
Deutschland	Keine vergleichbaren Regeln	68/53%

Quelle: Schäfer 2005.

### 3.1 Der relative Wert von Mindestlöhnen

Die große Variationsbreite der Mindestlöhne in Europa spiegelt zum einen das drastische Lohngefälle in der erweiterten EU wider, was auch – vor allem bei den grenzüberschreitenden Entsendungen und Dienstleistungen – hohe soziale Spannungen verursacht. In Kaufkraft gemessen ist das Lohngefälle etwas geringer, da in Ländern mit niedrigen Mindestlöhnen auch die Lebenshaltungskosten geringer sind. Bei den nominalen Mindestlöhnen liegt die Spannbreite bei 1:13, in Kaufkraftparitäten gerechnet bei 1:6 (Schulten 2009: 152).

Zum anderen hängt das Niveau der Mindestlöhne auch von der Mindestlohnpolitik der jeweiligen nationalen Regierung ab, die sehr variiert. Die Unterschiede lassen sich am relativen Niveau der Mindestlöhne – also an ihrem Verhältnis zu den Durchschnittslöhnen – ablesen (Tabelle 8). Im Jahr 2007 lag der Mindestlohn in Frankreich, Irland, Malta, den Niederlanden, Luxemburg und der Türkei bei über 45% des Durchschnittslohns. In den anderen Ländern lag er teilweise deutlich darunter; aber bis auf Japan durchgängig bei über 30%.

In den meisten Ländern erhalten deutlich weniger als 10% der Beschäftigten den Mindestlohn. Ausreißer sind Frankreich mit 16,6% (Regnard 2008) und die Türkei mit 48,1% im Jahre 2006 (Erdogdu 2010). In beiden Ländern liegt das Niveau des Mindestlohnes relativ hoch. In der Türkei kommt eine sehr niedrige Tarifbindung hinzu, so dass der Mindestlohn in den meisten Branchen die „going rate“ ist.

Vor allem in den mittel- und osteuropäischen Ländern sind die Mindestlöhne im letzten Jahrzehnt überdurchschnittlich erhöht worden, so dass sich ihr Anteil am Durchschnittslohn (mit Ausnahme von Rumänien) erhöht hat (Tabelle 9). In einigen der neuen EU-Mitgliedsländer wurde der reale Mindestlohn zum Teil über mehrere Jahre hinweg sogar um zweistellige Prozentwerte erhöht. Hier lagen die Mindestlohngrenzen so niedrig, dass sie zur Vermeidung sozialer Spannungen rasch angehoben werden mussten. Der Zuwachs der realen Mindestlöhne lag zwischen 2000 und 2008 in den neuen Mitgliedsländern mit 7% pro Jahr deutlich höher als in der alten EU mit einem Durchschnittswert von 1,3%. In

<sup>10</sup> Die Gewerkschaften verwalten die Arbeitslosenversicherung, was mit einem sehr hohen Organisationsgrad der Beschäftigten einhergeht.

Tabelle 8:

**Mindestlöhne im Verhältnis zum Durchschnittslohn, 1995 und 2007, in %**

Länder	1995	2007
Belgien	52,0	40,0 (2006)**
Bulgarien	38,1	41,8 **
Estland	18,9	35,0 (2008)**
Frankreich	48,0	54,0 **
Griechenland	50,0	42,0 (2006)**
Großbritannien	36,0 (1996)	40,0 (2006)**
Irland	50,0 (2002)	51,0 (2006)*
Japan		28,0 (2006)
Kroatien	33,2	32,6 **
Lettland	31,1	35,0 (2008)**
Litauen	28,1	37,0 (2008)**
Luxemburg	50,3 (2002)	50,4 (2006)*
Malta	52,0	50,6 (2006)*
Niederlande	48,0	45,5 (2005)*
Polen	41,0	36,1 (2006)*
Portugal	43,0 (2002)	40,7 (2006)*
Rumänien	39,0	32,6 (2005)*
Slowakei	34,0	34,8 (2006)*
Slowenien	43,2	43,5 *
Spanien	42,0	41,4 (2006)*
Tschechische Republik	27,0	39,7 (2006)*
Türkei	31,1	49,0 **
Ungarn	31,4	37,2 (2006)**
USA		32,0 (2005)

Quelle: Vaughn-Whitehead 2010 basierend auf Daten von Eurostat (\*) oder nationale Statistiken (\*\*)

den USA hingegen wurde von den republikanischen Regierungen der nationale Mindestlohn über Jahre hinweg eingefroren und verlor zunehmend an Kaufkraft. Erst die neue Administration hat ihn wieder kräftig angehoben. Es bleibt allerdings zu berücksichtigen, dass die meisten US-amerikanischen Staaten und zudem viele Kom-

munen höhere Mindestlöhne verfügt haben (siehe Abschnitt 4.2).

In Tabelle 9 fällt auf, dass die Erhöhungen der Mindestlöhne außer in Frankreich stärker schwanken als die Lohnerhöhungen insgesamt. Der Grund liegt im Entscheidungsmechanismus. Nur in Frankreich und Malta ist der Mindestlohn



an die allgemeine Lohnentwicklung angebunden (indexiert). In den anderen Ländern können die Regierungen alleine, nach Beratungen mit den Sozialpartnern oder Empfehlungen unabhängiger Kommissionen (wie etwa der *Low Pay Commission* in Großbritannien) oder nach den Inflationsprognosen über die Höhe der Zuwächse entscheiden. Die Regierungen nutzen diese Spielräume für unterschiedliche Zielsetzungen, die sich zudem je nach Wirtschaftssituation verändern. In Wachstumsphasen haben die meisten Regierungen mehr Spielraum für sozialpolitische Überlegungen (Erhöhung des Mindestniveaus) gesehen, während sie in Krisensituationen die Erhöhungen des Mindestlohns eher niedriger an- oder sogar aussetzen. In Mittel- und Osteuropa kommt ein weiteres Motiv hinzu, dass in der europäischen Mindestlohndebatte bislang kaum eine Rolle spielt: Durch Anhebungen des Mindestlohnes soll der Verbleib von Arbeitskräften im eigenen Land gefördert und eine Abwanderung von Fachkräften verringert werden. In Frankreich will die Regierung mehr Spielraum bei der Festsetzung des Mindestlohnes bekommen. Mit einem neuen Gesetz (*La loi en faveur des revenus de travail*) ist seit 2009 die Einrichtung einer unabhängigen Expertenkommission vorgesehen, die die Regierung bei der jährlichen Anpassung berät.

In den meisten Ländern verringert der gesetzliche Mindestlohn wegen seines niedrigen Niveaus nicht den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten, also der Beschäftigten, die weniger als 2/3 des Medianlohnes verdienen. Allerdings führt er zu einer Lohnkompression im Niedriglohnsektor, indem Niedrigstlöhne unterbunden werden. So ist in Großbritannien trotz der mehrfachen Anhebung des Mindestlohnes in den letzten Jahren der Niedriglohnanteil hoch geblieben (Abbildung 1). In Frankreich hingegen, wo das Mindestlohnniveau dicht an der Niedriglohnschwelle liegt, schwankte der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in den letzten Jahren um das niedrige Niveau von etwa 11%.

### 3.2 Mindestlöhne und Tariflöhne

In der Diskussion über Mindestlöhne wird häufig übersehen, dass sehr viele EU-Länder nicht einen, sondern zwei Typen von Mindestlöhnen haben. Neben dem gesetzlichen Mindestlohn sind noch Tarifverträge mit ihrem gesamten Lohngitter für allgemeinverbindlich erklärt worden. Dies bedeutet, dass Beschäftigte in den Branchen, die unter einen solchen Tarifvertrag fallen, Anspruch auf einen Tariflohn haben.

Nur wenn der Tariflohn unterhalb des Niveaus des gesetzlichen Mindestlohnes liegt, wird der gesetzliche Mindestlohn wirksam. Dies ist beispielsweise in einigen Branchen in Frankreich der Fall. Die Arbeitgeber waren bislang nicht zur Anhebung der Tariflöhne, die unterhalb der Mindestlohngrenze liegen, bereit, da der Tariflohn auch Grundlage für die Berechnung von Zuschlägen ist (Gautié 2010). Die französische Regierung hat in ihrem neuen Gesetz von 2009 festgelegt, dass sich die Höhe der beträchtlichen Zuschüsse zur Sozialversicherung für niedrige Löhne am niedrigsten Tariflohn und nicht mehr am Mindestlohn orientiert. Damit werden für die Unternehmen starke Anreize gesetzt, in Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften die unteren Tariflöhne auf das Niveau des gesetzlichen Mindestlohnes anzuheben.

Diese beiden Ebenen finden wir auch in einigen Ländern ohne einen gesetzlichen Mindestlohn. In Österreich und Dänemark haben die Sozialpartner in den letzten Jahren einen branchenübergreifenden Mindestlohn vereinbart, der aufgrund der hohen Tarifbindung die gleiche Wirkung wie ein gesetzlicher Mindestlohn hat (Tabelle 7). Der Mindestlohn von 1.000 € pro Monat in Österreich gilt nur für rund 30.000 Beschäftigte. In Dänemark haben sich die Sozialpartner auf einen Mindestlohn von 13,80 € pro Stunde geeinigt (Westergaard-Nielsen 2008). Die meisten Beschäftigten in diesen beiden Ländern erhalten aber einen höheren Lohn nach dem jeweiligen Branchentarifvertrag. In Schweden haben die Sozialpartner kein branchenübergreifendes Mindestlohnabkommen abgeschlossen. Allerdings wurden in jeder Branche tarifvertrag-

Tabelle 9:

**Die reale Erhöhung gesetzlicher Mindestlöhne pro Stunde, 2000–2008, in % zum Vorjahr\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2000– 2008 ***
Belgien	-0,6	1,6	0,4	-1,5	0,1	-0,5	-0,3	2,2	1,4	0,3
Frankreich	1,4	2,3	0,5	3,1	3,5	3,6	1,1	0,5	0,0	1,8
Griechenland	0,3	1,6	2,2	0,4	2,9	2,8	-0,3	5,8	-1,3	1,6
Großbritannien	2,0	9,6	1,1	5,7	6,5	2,0	3,6	0,9	0,1	3,5
Irland	-5,3	2,8	1,7	-4,0	7,9	7,1	5,8	1,3	-3,3	1,6
Luxemburg	1,9	0,1	3,9	0,0	1,4	-1,3	1,5	-2,7	0,4	0,6
Niederlande	3,4	-0,5	-0,4	-1,0	-1,4	-0,9	0,5	1,0	1,3	0,2
Portugal	2,0	-0,1	-1,2	-0,8	0,0	0,9	1,4	3,3	2,9	0,9
Spanien	-1,3	-0,9	-1,6	-1,0	8,3	2,0	1,9	2,4	-0,1	1,1
<b>Alte EU**</b>	<b>0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>0,2</b>	<b>1,3</b>
Bulgarien	8,5	18,3	4,2	6,8	18,9	0,7	5,1	14,6	-2,9	8,2
Estland	10,5	10,0	13,1	13,4	5,5	7,7	16,4	18,9	-10,6	9,4
Lettland	-2,3	17,1	14,7	11,4	-6,2	5,6	26,7	23,2	-2,8	9,7
Litauen	-1,1	-1,6	-0,3	6,6	9,3	10,9	5,2	27,1	-11,1	5,0
Malta	0,1	0,5	0,8	-0,5	0,5	1,5	0,4	1,8	-1,8	0,4
Polen	3,3	-5,2	3,4	2,3	-0,6	3,7	2,8	17,7	9,1	4,0
Rumänien	77,2	5,1	56,1	-3,3	-1,2	-2,6	11,6	23,3	12,1	19,8
Slowakei	-2,0	4,6	16,8	1,0	-0,6	3,3	5,8	4,7	5,9	4,4
Slowenien	1,1	8,5	2,0	1,9	1,7	1,8	-0,5	-0,6	3,9	2,2
Tschechien	30,6	8,5	7,4	7,4	4,7	3,6	5,5	-3,0	-6,3	6,5
Ungarn	46,9	15,9	-5,2	1,3	0,7	6,1	0,8	-2,6	-2,4	6,8
<b>Neue EU**</b>	<b>15,7</b>	<b>7,4</b>	<b>10,3</b>	<b>4,4</b>	<b>3,0</b>	<b>3,8</b>	<b>7,3</b>	<b>11,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>7,0</b>
<b>Insgesamt EU 20**</b>	<b>8,8</b>	<b>4,9</b>	<b>6,0</b>	<b>2,5</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>4,7</b>	<b>7,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>4,4</b>
USA	-3,4	-2,8	-1,6	-2,3	-2,7	-3,4	-3,2	10,8	8,2	0,0

\* Verglichen werden jeweils die Mindestlohnbeiträge zu Beginn eines Jahres, so dass z.B. die Erhöhung für das Jahr 2008 durch die Veränderung zwischen dem Stand am 1. Januar 2008 und 1. Januar 2009 ermittelt wird. Bei der realen Erhöhung wurden die Mindestlohnzuwächse um die Entwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für die EU-Staaten bzw. des nationalen Verbraucherpreisindex für die USA bereinigt.

\*\* Ungewichteter Durchschnitt.

\*\*\* Durchschnittliche Erhöhung pro Jahr in %.

Quelle: Schulten 2009 (WSI-Mindestlohndatenbank 2009)

liche Untergrenzen vereinbart, die 2007 zwischen 8,62 € und 11,08 € lagen (Skedinger 2010).

Das Verhältnis zwischen den beiden Ebenen (gesetzliche Mindestlöhne und Tariflöhne) ist bislang noch wenig untersucht worden. Die Länderstudien aus einem vergleichenden Projekt der internationalen Arbeitsorganisation ILO (Vaughn-Whitehead 2010) lassen folgende Schlussfolgerungen zu:

- Mindestlöhne setzen nur Untergrenzen. Erst durch ein breites Tarifgitter wird gewährleistet, dass qualifizierte Arbeit auch angemessen entlohnt wird. Nur in Ländern mit einer hohen Tarifbindung wird die ökonomische Basis für eine breite Mittelschicht geschaffen. Länder, die die Marktmechanismen nur über Mindestlöhne korrigieren, weisen demgegenüber eher polarisierte Einkommensstrukturen auf.
- In Ländern und Branchen mit einer hohen Tarifbindung sind Mindestlöhne und Tarifverträge komplementär. Mindestlöhne stabilisieren Tarifverhandlungen und stärken durch eine nicht unterschreitbare Untergrenze die Verhandlungsmacht der Beschäftigten.
- In Ländern und Branchen mit abnehmender schwacher Tarifbindung kann ein Mindestlohn zur *going rate* werden. Das Absenken der verbleibenden Tariflöhne auf dieses Mindestniveau, zu dem es ohnehin käme, kann beschleunigt werden.
- Insgesamt lässt sich festhalten, dass es keinen prinzipiellen Gegensatz zwischen tariflichen und gesetzlichen Mindestlöhnen gibt, wie dies gelegentlich in der deutschen Diskussion anklängt. Im Idealfall ergänzen sich beide Instrumente, wie man z.B. in Frankreich, Belgien und den Niederlanden beobachten kann.

### 3.3 Wirkungen von Mindestlöhnen auf einzelne Personengruppen

Die Lohnsteigerungen bei Einführung eines Mindestlohnes sind nicht gleich über alle Beschäftigten verteilt. Die Gruppen mit besonders hohen Anteilen von Niedrig- und Niedrigstlöhnen wie Ausländer/innen, Jugendliche, prekär Beschäftigte und Frauen profitieren am meisten von der Einführung eines Mindestlohnes. *Rubery/Grimshaw* (2009) haben diesen Effekt am Beispiel von Frauen untersucht. Sie argumentieren, dass Frauen aus mehreren Gründen eine geringe Verhandlungsmacht auf dem Arbeitsmarkt haben: Erstens sind sie aufgrund ihrer Familienverpflichtungen nur eingeschränkt mobil, so dass Unternehmer den Lohn diktieren können; zweitens kommen sie auf den Arbeitsmarkt häufig aus Nichtbeschäftigung, so dass sie keinen Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung erworben und somit nur einen geringen „Reservationslohn“<sup>11</sup> haben; drittens sind Frauentätigkeiten traditionell gering bewertet, so dass klassische, aber auch neue Frauenbranchen hohe Niedriglohnanteile aufweisen.

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass in fast allen Ländern der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter den Frauen weit höher ist als unter den Männern.<sup>12</sup> In Deutschland war der Anteil der Frauen im Niedriglohnsektor nach OECD-Daten 2006 3,4-mal so hoch wie der der Männer (vgl. auch 2.2). Eine so drastische Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zeigt die Tabelle 10 sonst nur in Japan. Von einem Mindestlohn würden in Deutschland folglich besonders die Frauen profitieren und er wäre ein wichtiger Beitrag zur Verringerung der Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen (vgl. auch Weinkopf 2008).

Dass diese Erwartungen realistisch sind, zeigen auch die britischen Erfahrungen. Zwei Drittel

11 Darunter wird die Höhe der Arbeitslosenunterstützung verstanden, unter der Arbeitslose nach der Vorstellung der neoklassischen Ökonomie in der Regel keine Arbeit akzeptieren. Allerdings wird dabei ausgeblendet, dass es eine solche freie Wahl zwischen dem „Nichtstun“ mit Inanspruchnahme von Transferleistungen und der Aufnahme einer bezahlten Arbeit in den meisten Ländern nicht (mehr) gibt. Dies gilt auch und insbesondere für Deutschland: Als zumutbar gelten für Arbeitslosengeld II-Beziehende auch Jobs mit Verdiensten, die nicht zur Bestreitung des Lebensunterhaltes ausreichen. Wie in Abschnitt 2.4 ausgeführt, erhalten ca. 1,3 Millionen Erwerbstätige ergänzende Leistungen der Grundsicherung.

12 Ungarn ist eine vorübergehende Ausnahme, da nach der Wende vor allem gut bezahlte Männerarbeitsplätze verloren gingen.

Tabelle 10:

**Niedriglohnanteile nach Geschlecht im Ländervergleich, in %**

Land	Männer		Frauen		Niedriglohnanteile von Frauen in Relation zu Männern	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
AS	12,1	16,0 <sup>5</sup>	18,9	20,1	1,6	1,3
CA	15,6	15,4	31,3	27,5	2,0	1,8
CZ	7,0 <sup>1</sup>	–	24,4	–	3,5	–
DK	5,5	8,2 <sup>5</sup>	14,1	16,3	2,6	2,0
FI	4,6 <sup>2</sup>	4,6 <sup>4</sup>	9,5	9,6	2,1	2,1
FR*	11,5	9,2	19,6	16,2	1,7	1,8
DE	6,3	9,2 <sup>5</sup>	24,8	31,0	3,9	3,4
HU	20,4	24,7	26,5	21,6	1,3	0,9
IE	13,2	13,9 <sup>4</sup>	25,9	24,0	2,0	1,7
IT	8,9	–	13,4	–	1,5	–
JA	6,7	8,0	33,1	33,8	4,9	4,2
KO	15,6	16,6	48,1	41,9	3,1	2,5
NL	11,1 <sup>1</sup>	–	29,2	–	2,6	–
NZ	13,3	12,6	19,1	17,3	1,4	1,4
PO	15,0 <sup>1</sup>	20,9 <sup>4</sup>	23,6	26,2	1,6	1,3
ES	12,0 <sup>3</sup>	–	25,0	–	2,1	–
SE	4,3	4,7 <sup>4</sup>	8,9	8,9	2,1	1,9
UK	14,0	15,7	31,5	29,1	2,3	1,9
US	19,3	19,7 <sup>5</sup>	31,7	29,4	1,6	1,5

\* Daten für Frankreich aus anderer Quelle (und deshalb nicht vergleichbar), da nicht in der OECD Datenbasis vorhanden.  
1=Daten 1999. 2=Daten 2001. 3=Daten 2002. 4=Daten 2004. 5=Daten 2005. Gleiche Jahre für Frauen.

Quelle: Rubery/Grimshaw 2009 (OECD earnings database. Für Frankreich siehe Howell und Okatenko 2008).

der Personen, deren Löhne nach Einführung des Mindestlohnes anstiegen, waren Frauen und von diesen wiederum zwei Drittel Teilzeitbeschäftigte. Bereits kurz nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes verminderte sich der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen um einen Prozentpunkt, was dem größten realen Anstieg der Frauenlöhne seit mehr als einer Dekade entsprach (Low Pay Commission 2000: 16). Nach

aktuelleren Berechnungen der Low Pay Commission (2007: 134) hat sich dieser Trend noch deutlich verstärkt: Verdienten vollzeitbeschäftigte Frauen in Großbritannien im Jahre 1997 im Mittel nur 83,9% von Männern, so lagen die mittleren Frauenlöhne 2006 bereits bei 89,2%. Es ist also gelungen, die Gender Pay Gap innerhalb von nur neun Jahren von 16,1% auf 10,8% zu verringern.

## 4. Mindestlöhne und Beschäftigung

Der Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung ist seit langem Gegenstand heftiger Debatten in der Volkswirtschaftslehre. Der britische Ökonom *Manning* (2003: 338) schreibt, dass dabei viele Ökonom/innen Schwierigkeiten haben, auch nur die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, dass Mindestlöhne nicht Beschäftigung zerstören, fast so als wolle man gesicherte wissenschaftliche Grundlagen, wie etwa das Gesetz über die Schwerkraft, in Frage stellen. Aus dieser Denkrichtung schreiben z.B. die Präsidenten und Direktoren der großen Wirtschaftsforschungsinstitute in einem gemeinsamen Aufruf vom 12. März 2008 (Blum u.a. 2008): „So oder so – der Mindestlohn führt zu erheblichen Beschäftigungsverlusten. Diese Beschäftigungsverluste sind im Westen unseres Landes erheblich. Im Osten werden sie erschütternde Ausmaße annehmen.“ Auch in anderen entwickelten Ländern teilte lange Zeit die Mehrheit der Ökonom/innen diese Überzeugung. Mittlerweile sind diese Mehrheiten in vielen Ländern durch neue Forschungsergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen brüchig geworden. So forderten im Oktober 2006 650 amerikanische Wirtschaftswissenschaftler/innen, darunter fünf Nobelpreisträger, eine Erhöhung des Mindestlohnes (EPI 2006). Der Meinungsumschwung in den USA und Großbritannien wurde durch neue empirische Untersuchungen vor allem von *Card/Krueger* (1995) sowie der britischen *Low Pay Commission* angestoßen, die außerdem die lange Jahre festgefahrene Theoriediskussion neu belebten.

Im Folgenden sollen zunächst die theoretischen Argumente für und gegen negative Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen nachgezeichnet werden (4.1). Da sich aus theoretischen Modellen keine eindeutigen Aussagen über die

Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen ableiten lassen, können theoretische Kontroversen nur über empirische Untersuchungen entschieden werden. Daher werden im Anschluss die Ergebnisse wichtiger empirischer Studien zusammengefasst. Den Schwerpunkt legen wir dabei auf die neueren methodisch innovativen Studien vom *Institute for Labor and Employment* in Berkeley, die bislang noch keinen Eingang in die deutsche Diskussion gefunden haben (4.2).<sup>13</sup>

### 4.1 Die theoretische Debatte

Die neoklassische Standardargumentation über die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen wurde von *Stigler* (1946) in einem berühmten Aufsatz mit dem Titel „The economics of minimum wage legislation“ entwickelt. In Märkten mit vollkommenem Wettbewerb werden die Beschäftigten nach ihrer Produktivität entlohnt. Bei Einführung eines Mindestlohnes werden die Arbeiter, deren Produktivität unterhalb des Mindestlohnes liegt, entlassen – es sei denn, ihre Produktivität erhöht sich. Dies kann z.B. durch eine höhere Arbeitsintensität oder durch Einführung neuer Technologien erreicht werden. Eine höhere Arbeitsintensität hielt *Stigler* jedoch bei den gering bezahlten Beschäftigten für unwahrscheinlich, da diese Arbeitskräfte schon durch Armut zu äußerster Anstrengung angetrieben seien und die Arbeitsintensität zur Vermeidung einer Entlassung nochmals um 50% und mehr – also jenseits aller Hoffnung – gesteigert werden müsse. Ebenso hielt er die „Schocktheorie“, nach der Unternehmen durch Mindestlöhne zur Modernisierung, etwa durch Einführung neuer Technologien, gezwungen würden, für unwahrscheinlich. Gerade

13 Die wichtigsten Ergebnisse der rund 70 Forschungsberichte zum britischen Mindestlohn haben wir an anderer Stelle zusammengefasst (Bosch/Kalina/Weinkopf 2009; Bosch/Weinkopf 2006).

in Wirtschaftszweigen mit überdurchschnittlich vielen gering Verdienenden seien die Anteile der Lohnkosten an der Wertschöpfung besonders hoch, so dass bereits hinreichend Anreize zur Einführung lohnsparender Technologien gegeben seien. Wegen der hohen Wettbewerbsintensität in diesen Wirtschaftszweigen seien schließlich die Unternehmer keine „*easy-going traditionalists*“, die sich nicht um Rationalisierungen bemühten (Stigler 1946: 359). Stigler kommt letztlich zu dem Schluss, dass Ökonomen die allgemein geteilte Aussage treffen könnten („*singularly agreed*“), dass die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen negativ seien. Die Größe des negativen Beschäftigungseffekts hänge vom Anteil der Beschäftigten mit einer Produktivität, die unterhalb des Mindestlohnes liegt, und der Elastizität der Nachfrage nach den betroffenen Produkten und Dienstleistungen ab.

Stigler hat immerhin anerkannt, dass die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen theoretisch nicht eindeutig determinierbar sind, als er auf die Möglichkeit der Steigerung der Produktivität verwies. Nur wenn man diesen Fall kategorisch ausschließt, kann man zu so klaren Aussagen zu negativen Beschäftigungseffekten kommen. Stigler hatte den physisch erschöpften Industriearbeiter der vierziger Jahre vor Augen, aus dem keine höhere Leistung herauszuholen sei. Heute wissen wir, welche Potenziale der Produktionssteigerung sowohl durch die Reorganisation der Arbeitsabläufe als auch durch die Einführung neuer Technologien seit 1946 realisiert werden konnten. Steigende Löhne waren dabei sicherlich eine Triebkraft der Reorganisation von Unternehmen.

In den 1950er Jahren war die Diskussion über die Wirkung von Mindestlöhnen auf das Beschäftigungsniveau in der Volkswirtschaftslehre noch offen. Erich Preiser (1953) kritisierte etwa die These einer feststehenden Nachfragekurve und einer Entlohnung nach der Grenzproduktivität:

„Die Notwendigkeit einer Ergänzung (*der Grenzproduktivitätstheorie – die Autor/innen*) ist zunächst offensichtlich, sobald die Frage nach den Möglichkeiten einer dauerhaften Erhöhung der Löhne durch gewerkschaftliche Macht oder staatliches Diktat gestellt wird. Sie ist ja praktisch das Problem der Gegenwart. Die Grenzproduktivitätstheorie leugnet diese Möglichkeit; in der Tat wird die relative Seltenheit der Produktivitätsfaktoren dadurch nicht geändert. Eine gewaltsame Erhöhung der Löhne hat daher nur Arbeitslosigkeit zur Folge. Andererseits scheint die Erfahrung zu zeigen, dass solche Lohnerhöhungen möglich sind, ohne dass die Beschäftigung zurückgeht. Gehen sie vielleicht zu Lasten von Monopolrenten, die ohne Gefahr für den Beschäftigungsstand verringert werden könnten? Oder gibt eine solche Lohnerhöhung möglicherweise den Anstoß zu einer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die alle bisherigen Grundlagen verändert, das Volkseinkommen, den Konsum, die Investitionen, so daß sich nicht nur der Lohn absolut – nominal und real – hebt, sondern auf dem Umweg über verstärkte Investitionen und eine vergrößerte Sachausrüstung der Volkswirtschaft auch die relative Seltenheit des Produktionsfaktors Arbeit und damit seine Quote am Sozialprodukt zunimmt?“ (Preiser 1953: 279).

In den USA sieht Lester (1964) einen „Bereich der Nichtdeterminiertheit“, in dem man Löhne ändern kann, ohne dass dies nennenswerte Auswirkungen auf Beschäftigung habe. Der „Schock“ von Lohnerhöhungen könne Unternehmen dazu zwingen, ihre Managementpraktiken und ihre Arbeitsorganisation zu verbessern, wodurch sich die Beschäftigung und der Output erhöhen würden.<sup>14</sup> Lester lenkt den Blick aber auch auf Produktivitätseffekte bei unveränderter Arbeitsorganisation und technischer Ausstattung. Höhere Löhne können die Fluktuation der Beschäftigten

---

14 Card/Krueger zitieren Alan Greenspan, der auch die Schock-These vertritt. Greenspan begründete die positiven Auswirkungen einer niedrigen Inflation mit der Argumentation, dass die Unternehmen gezwungen würden, effizienter zu werden, da sie nicht mehr ihre Preise erhöhen könnten (New York Times vom 9. Juni 1994, S. D1 – zitiert nach Card/Krueger 1995: 18).



verringern, wodurch die Unternehmen nicht nur Rekrutierungs- und Anlernkosten sparen, sondern auch von den Produktivitätssteigerungen durch informelles Lernen profitieren. Ökonom/innen aus dieser institutionalistischen Schule öffneten den Blick für betriebliche Handlungsmöglichkeiten in Folge von externen Lohnsetzungen, die empirisch zu untersuchen sind.

In den folgenden Jahrzehnten ist im Mainstream der ökonomischen Theorie der Blick auf diese Handlungsmöglichkeiten und auch auf die von Preiser (1953) angesprochenen makro-ökonomischen Wirkungen zunehmend verloren gegangen. So schreiben Baumol/Blinder (1979) in ihrer Einführung in die Volkswirtschaft: „Die Wirkung von Mindestlöhnen liegt nicht in der Erhöhung des Einkommens der am geringsten qualifizierten Beschäftigten, sondern in der Beschränkung ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten.“ Heilbronner/Thurow (1987) argumentieren: „Mindestlöhne haben zwei Auswirkungen. Sie erhöhen die Verdienste der Beschäftigten, aber sie sind auch die Ursache für den Arbeitsplatzverlust anderer.“ In der verkürzten Lehrbuchargumentation der Neoklassik wurde die theoretische Offenheit des Ursprungs-Modells von Stigler zurückgenommen. Danach wird der Beschäftigte in einer Situation vollkommenen Wettbewerbs in Höhe seines individuellen Grenzprodukts entlohnt. Falls der Lohn über den Gleichgewichtslohn erhöht wird, werden Beschäftigte mit einer unterhalb des Mindestlohnes liegenden Produktivität nicht mehr nachgefragt und die Beschäftigung sinkt (siehe Schaubild 1 in Ragacs 2002: 62). Dieses Modell ist allerdings komparativ-statisch. Reaktionen auf Lohnänderungen wie die Einführung neuer Technologien, eine Verbesserung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsabläufe sowie die Weiterbildung von Beschäftigten – also Maßnahmen, die die Produktivität verbessern können – bleiben in diesem Modell unberücksichtigt. Unternehmer und Beschäftigte werden als reine Anpasser an externe Bedingungen und nicht als aktive und möglicherweise innovative Akteure angesehen. Im Einzelnen wird unterstellt (vgl. z.B. Card/Krueger 1995; Ragacs 2002), dass

- die Lohnhöhe keinen Einfluss auf die Produktivität des Beschäftigten hat;
- die Unternehmen bereits alle Effizienzpotenziale ausgeschöpft und keine weiteren Anpassungsmöglichkeiten mehr haben;
- Mindestlöhne keine Auswirkungen auf andere Märkte haben, die auf den Arbeitsmarkt zurückwirken könnten (wie z.B. eine Erhöhung der Lohnsumme mit Rückwirkungen auf die Arbeitskräftenachfrage);
- es keinerlei Friktionen auf dem Arbeitsmarkt wie Informationsmängel, Teilarbeitsmärkte mit Zugangsbarrieren oder Marktmarkt gibt;
- Unternehmen sich keine Gedanken über die „Fairness“ ihrer Lohnstrukturen machen müssen, da Produktivität und Fluktuation nicht von den Lohnrelationen abhängen;
- die Produktivität einzelner Beschäftigter messbar ist, somit die Gesamtproduktivität einer Belegschaft zerlegbar ist in eine Vielzahl unterscheidbarer Einzelbeiträge.

Card/Krueger (1995: 11) merken ironisch an, dass unter solchen Annahmen die Arbeit der Personalabteilungen sehr einfach sei: Der Personalleiter müsse nur die Marktlöhne beobachten und dementsprechend die Löhne festsetzen.

In den letzten Jahren konnten in einer Vielzahl von empirischen Untersuchungen keine negativen Auswirkungen von Mindestlöhnen festgestellt werden (vgl. 4.2). Da solche Ergebnisse in der zunehmend verengten theoretischen Debatte nicht vorgesehen waren, öffnete sich wieder der Raum für neue, nicht deterministische Erklärungsversuche der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen. Vor allem aus folgenden theoretischen Erklärungsansätzen lassen sich auch positive Beschäftigungswirkungen ableiten (OECD 1998):

- *Monopsonistische Arbeitsmarktstrukturen:* Die Unternehmen sind nicht wie im Modell des vollkommenen Wettbewerbs Preisnehmer, sondern verfügen über so viel Marktmacht, dass sie die Löhne unterhalb des Gleichgewichtslohns festsetzen können. Sie beeinflussen mit ihrer Nachfrage das Lohnniveau, d.h. der Lohn steigt, wenn sie zusätzliche Arbeitskräfte einstellen. Wenn sie ihren Profit maximieren wol-

len, stellen sie nur solange Arbeitskräfte ein, wie der Grenzerlös die Grenzkosten übersteigt. Große regionale Unternehmen drosseln auf diese Weise ihre Nachfrage nach Arbeitskräften, um die Löhne niedrig zu halten. Im Ergebnis liegen die gezahlten Löhne unter dem Gleichgewichtslohn und das Beschäftigungsniveau ist auch geringer als bei vollkommenem Wettbewerb. Durch einen extern festgelegten Mindestlohn in Höhe des Gleichgewichtslohnes steigt die Beschäftigung (Card/Krueger 1995: 355ff.; OECD 1998: 43; Ragacs 2002; Rothschild 1988: 40ff.). Die Mindestlöhne können somit durch eine Verringerung der Monopolrenten finanziert werden. Die Theorie des *Monopsons* ist seit 1947 bekannt. Sie hat aber keine Rolle gespielt, da eine solche Marktmacht eines einzelnen Unternehmens für unwahrscheinlich gehalten wurde. In der Tat gibt es wenig reine Nachfragemonopole. Manning (2003) argumentiert jedoch, dass man sich nicht an dem Präfix „Mono“ festhalten sollte. Kein Unternehmen handele völlig isoliert. Man müsse jedoch auch an Modelle von Oligopsonen oder des „monopsonistischen Wettbewerbs“ denken. Es gäbe viele Friktionen im Arbeitsmarkt, die Unternehmen die Möglichkeit bieten, Löhne festzusetzen, wie Mobilitätskosten oder Mangel an Transparenz über Beschäftigungsmöglichkeiten. Hohe Marktmacht der Unternehmen könne die oft erstaunlichen Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen, Beschäftigten aus großen oder kleinen oder bei guten oder schlechten Unternehmen trotz gleicher Arbeit erklären (Manning 2003: 360). Erickson/Mitchell (2007) bezeichnen „*monopsony*“ sogar als Metapher für Arbeitsmärkte ohne Gewerkschaften. Sie sehen die Notwendigkeit, dass die Rechte der Beschäftigten u. a. durch Mindestlöhne wieder gestärkt werden, um die unerwünschten Folgen wie eine zunehmende Lohnungleichheit zu korrigieren. Die extremsten Formen monopsonistischer Arbeitsmärkte sind in dem großen Segment der grenzüberschreitenden Entsendungen und der illegalen Beschäftigung – also klassischen Niedriglohnbereichen – zu beobachten. Die Beschäftigten

können sich nicht frei auf dem Arbeitsmarkt bewegen. Sie sind daher einzelnen Arbeitskräfteverleihern und -vermittlern völlig ausgeliefert, die diese Machtposition zur Senkung der Löhne nutzen.

- *Effizienzlohntheorie*: Diese Theorie will erklären, warum Unternehmen die Löhne von sich aus über den Marktlohn erhöhen bzw. bei Arbeitslosigkeit die Löhne nicht kürzen. Ausgangspunkt für ein solches Verhalten ist der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktivität. Eine Lohnerhöhung finanziert sich damit selbst durch eine entsprechende Leistungssteigerung. Lohnsenkungen sind hingegen kostentreibend, da die Produktivität überproportional abnimmt. Die Produktivität kann mit der Lohnhöhe so stark variieren, weil Arbeitsverträge unvollständige Verträge sind. Zwar kann man die Bezahlung und die Arbeitszeit eindeutig festlegen. Die eigentliche Arbeitsleistung wird jedoch erst im Arbeitsprozess abgerufen und ist nicht zuletzt von der Motivation der Beschäftigten und der Kontrollfähigkeit der Unternehmer abhängig. Für den Zusammenhang zwischen Produktivität und Lohnhöhe werden mehrere Gründe angeführt. Wenn die Löhne zu gering sind, werden Beschäftigte ihre Leistung zurückhalten. Eine Kündigung hat bei niedrigen Löhnen kaum abschreckende Wirkungen. Ein höherer Lohn steigert nicht nur die Motivation, sondern verringert auch die Fluktuation. Damit lohnen sich auch Humankapitalinvestitionen für das Unternehmen, die die Produktivität steigern. Höhere Löhne erweitern darüber hinaus den Kreis der verfügbaren Bewerber/innen, so dass die Unternehmen bessere Chancen haben, geeignete Beschäftigte für ihre Arbeitsplätze auszuwählen. Schließlich vermindern sich bei hoher Eigenmotivation die Kontrollkosten des Unternehmens. Die Effizienzlohntheorie wurde vor allem dazu genutzt, Arbeitslosigkeit aufgrund von Lohnrigiditäten nach unten zu erklären (Windisch 1998). Die These ist, dass die Unternehmen aufgrund der höheren Leistung Löhne über dem markträumenden Lohn zahlen. In einer komparativ-statischen Betrachtung



tung führt dies zu Arbeitslosigkeit. In einer dynamischen Betrachtung kann sich aufgrund der höheren Leistungsbereitschaft der Beschäftigten und auch der Humankapitalinvestitionen der Unternehmen jedoch die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen, so dass die Beschäftigungseffekte positiv sind (Bartsch 2009: 22–23). Höhere Löhne können auch die Effizienz steigern, indem sie die Fluktuation verringern und betriebliches Anlernen sowie die Kooperation in Teamarbeit fördern. Der Aspekt der Teamarbeit wird in der Mindestlohndebatte zu Unrecht weitgehend ausgeblendet. In den vernetzten modernen Unternehmen ist das Produktionsergebnis weitgehend ein Produkt gemeinsamer Arbeit. Der in der Volkswirtschaftstheorie unterstellte Fall abgrenzbarer Einzelproduktivitäten ist eher die Ausnahme.

- **Keynesianische Theorien:** In keynesianischen Theorien wird der Doppelcharakter der Löhne berücksichtigt, die zugleich sowohl betriebliche Kosten als auch gesamtwirtschaftliche Nachfrage darstellen. Von einer Erhöhung der Reallöhne im unteren Einkommensbereich werden erhebliche Nachfrageeffekte erwartet, da die betroffenen Einkommensgruppen das zusätzliche Einkommen weitgehend verbrauchen werden. Die Arbeitsnachfrage ist weitgehend abhängig von der Güternachfrage. Eine durch die Erhöhung geringer Löhne ausgelöste gestiegene Güternachfrage wird die Nachfrage und somit auch die Beschäftigung erhöhen (Bartsch 2009: 23ff.).
- **Wachstumstheorien:** Mit einer dynamischen Interpretation der Effizienzlohntheorien sind wir bereits in der Nähe von Wachstumstheorien angelangt. Ausgangspunkt ist der vielfach nachgewiesene Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und Investitionen in Humankapital. Die Kernannahme ist, dass ein Mindestlohn die Anreize für Unternehmen erhöht, in Humankapital zu investieren. In weiteren Mehrgenerationen-Modellen werden zusätzlich die Investitionen von Eltern in die Ausbildung der Kinder thematisiert, die mit höherem Lohn steigen. Cahuc/Michel (1996)

zeigen, dass eine Absenkung des Mindestlohnes aus diesem Grund sogar das wirtschaftliche Wachstum verringern kann. In mehreren Studien konnte gezeigt werden, dass Mindestlöhne den Bestand an Humankapitalinvestitionen erhöhen können, indem sie Unternehmen zu solchen Investitionen veranlassen (z.B. Acemoglu/Pischke 1999).

Die meisten theoretischen Arbeiten zu Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen unterstellten ausschließlich Veränderungen der Lohnhöhe und modellierten deren mögliche Auswirkungen auf Beschäftigung unter Abstraktion von Raum, Zeit und höchst unterschiedlichen institutionellen Umgebungen. Aus der neueren institutionellen Ökonomie (Bosch/Lehndorff/Rubery 2009) wissen wir aber u.a., dass die gleiche Intervention in den Arbeitsmarkt in einem Land negative und in einem anderen neutrale oder sogar positive Auswirkungen auf Beschäftigung haben kann – je nachdem, ob durch institutionelle Komplementaritäten mögliche negative Effekte vermieden oder verstärkt werden. Auch Zeit spielt eine große Rolle, da kompensierende und proaktive Maßnahmen, wie die Weiterbildung von Beschäftigten oder die Reorganisation eines Unternehmens, einen organisatorischen Vorlauf haben. Man könnte also vermuten, dass ein Mindestlohn in gleicher Höhe völlig unterschiedliche Wirkungen hat, je nachdem, ob er überfallartig eingeführt oder frühzeitig angekündigt wird oder ob er auf ein innovationsfreudiges bzw. innovationsfeindliches Umfeld trifft. Die OECD verweist daher bei der Bewertung ganz unterschiedlicher Arbeitsmarktinterventionen und -regulierungen in ihrem jährlich erscheinenden *Employment Outlook* zunehmend auf die Bedeutung institutioneller Komplementaritäten. Ein bekanntes Beispiel ist die positive Bewertung der großzügigen dänischen Arbeitslosenunterstützung, die trotz einer Lohnersatzrate von 90% wegen ihrer engen Verknüpfung mit Aktivierungsstrategien nicht zu der in vielen Lehrbüchern vorausgesagten Erhöhung der Langzeitarbeitslosigkeit führt.

Die Darstellung alternativer theoretischer Positionen und Argumente ließe sich noch weiterführen – vor allem, wenn man makroökono-

mische Wachstumstheorien sowie die Rolle unterschiedlicher Institutionen einbezöge. Auf der Basis dieser knappen Erörterung können wir aber – ähnlich wie die *OECD* (1998) – Folgendes festhalten:

- Theoretisch lässt sich kein strikter Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung ableiten. Die Einführung von Mindestlöhnen kann je nach Marktkonstellationen, institutionellem Umfeld und Reaktionen der Akteure positive oder negative Auswirkungen haben.
- Offensichtlich gibt es Spielräume für die Festsetzung von Mindestlöhnen, so dass negative Beschäftigungseffekte erst bei Überschreitung eines bestimmten Niveaus erfolgen, während unterhalb dieses Niveaus Mindestlöhne beschäftigungspolitisch neutral sind oder sogar positive Effekte aufweisen.
- Die Beschäftigungseffekte hängen von Reaktionen der Akteure ab. In einem hochinnovativen Umfeld, in dem ein Mindestlohn die Unternehmen, die Beschäftigten und auch den Staat zu Innovationen veranlasst, sind die Wirkungen eher positiv als in einer nicht innovativen Umgebung.
- Um zeitlichen Spielraum für Verbesserungen der Arbeitsorganisation, Weiterbildung und technologische Innovationen zu schaffen, muss die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohnes frühzeitig angekündigt werden.
- Bei einem großen Arbeitskräfteangebot kann ein Mindestlohn zu einer Substitution geringer Qualifizierter durch höher Qualifizierte führen. Dieser Effekt kann jedoch durch gezielte Qualifizierungsanstrengungen für gering Qualifizierte neutralisiert werden.

Diese ersten Schlussfolgerungen können zu einer Entkrampfung der stark polarisierten Diskussion zu Mindestlöhnen beitragen. Offensichtlich ist das „Wie“ bei der Einführung von Mindestlöh-

nen – also die Höhe und der Einführungsprozess – wichtiger als das „Ob“. Welches Niveau und welche Implementationsbedingungen notwendig sind, um negative Beschäftigungseffekte zu vermeiden, lässt sich nur empirisch feststellen.

## 4.2 Die neuere empirische Forschung zu Mindestlöhnen

Zunächst einmal ist es notwendig, genauer zu bestimmen, was unter empirischen Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen zu verstehen ist. Bei empirischer Forschung geht es immer um die Untersuchung der Auswirkungen eines bereits eingeführten Mindestlohnes. Diese eigentlich triviale Aussage ist jedoch nicht selbstverständlich. *Bachmann u.a.* (2008) zählen auch Simulationsrechnungen zu empirischen Untersuchungen.<sup>15</sup> Alle in die Zukunft gerichteten Schätzungen und Prognosen, wie methodisch anspruchsvoll sie auch sein mögen, bleiben jedoch Modellrechnungen und sind nicht der harte empirische Test unterschiedlicher aus der Theorie abgeleiteter Hypothesen. Vor allem aber können die Ergebnisse solcher Schätzungen immer von ihren Autor/innen durch die Auswahl ihrer Annahmen gestaltet werden.

*Ragnitz/Thum* (2007) legen ihrer Berechnung eine negative Elastizität von 0,75 zugrunde. Dies bedeutet, dass eine Erhöhung des Lohnes um 1% zu einer Verringerung der Beschäftigung von 0,75% führt. Unter dieser Annahme führt ein Mindestlohn in Höhe von 7,50 € zu einem Verlust von 1,1 Millionen Beschäftigungsverhältnissen. *Bachmann u.a.* (2008) kommen in ihren Modellrechnungen sogar zu einem Verlust von 1,22 Millionen Arbeitsplätzen bei Einführung eines Mindestlohnes von 7,50 €. Zwei Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) rechnen mit negativen Beschäftigungseffekten von 141.000 bzw. 291.000 Personen (Mül-

15 „Die traditionelle **empirische** (Hervorhebung durch die Autor/innen) Vorgehensweise zur Ermittlung kausaler Effekte einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme – wie der Setzung von Lohnunterschieden – besteht darin, mittels Nachfragegleichungen die technisch-organisatorischen Produktionsbeziehungen zwischen Einsatzmengen der entsprechenden Produktionsfaktoren zu schätzen.“ (*Bachmann u.a.* 2008: 15)

ler 2009; Müller/Steiner 2008). Überraschend ist die hohe Streubreite der Berechnungen. Der höchste Wert liegt fast neunmal höher als der niedrigste. Hüther (2008) vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) sieht ohne tiefere Begründung 4 Millionen Arbeitsplätze gefährdet. Wenn man diese Prognose miteinbezieht, steigt die Spannbreite auf eine Relation von eins zu achtundzwanzig.

Die Modelle von Ragnitz/Thum (2007) sowie von Bachmann u.a. (2008) beinhalten nicht nur mit hohen negativen Elastizitäten, die in den empirischen Untersuchungen zu Mindestlöhnen selbst für gering Qualifizierte oder Teenager nicht gefunden wurden. Hier liegen die Werte meistens bei 0,2 (Neumark/Wascher 2007a). Vielmehr werden auch Nachfragewirkungen erhöhter Mindestlöhne ausgeblendet. Unter Berücksichtigung der Nachfragewirkungen sowie realistischer Elastizitäten kommt Bartsch (2007) sogar zu positiven langfristigen Beschäftigungswirkungen von rund 100.000 Personen. Wir halten diese Berechnungen für deutlich realitätsnäher. Ein „Beweis“ für positive Effekte sind sie jedoch auch nicht. Einen solchen Beweis kann letztlich nur echte Empirie liefern.

Dazu schrieben Burkhauser/Finegan (1993: 123), dass 40 Jahre empirische Forschung keinen Zweifel daran lassen, dass Mindestlöhne die Beschäftigung reduzieren. Diese Auffassung ist zwar auch heute noch weit verbreitet, kann aber durch eine Vielzahl neuerer Studien als widerlegt gelten. Card/Krueger (1994 und 1995) haben mit ihren Untersuchungen den Grundstein für eine differenzierte Sicht gelegt. Diese beiden Autoren untersuchten die Entwicklung der Beschäftigung

in der Fast-Food-Branche in den benachbarten US-Bundesstaaten New Jersey und Pennsylvania nach der deutlichen Erhöhung des Mindestlohnes in New Jersey.<sup>16</sup> Fast Food-Restaurants gelten als der Prototyp von lohnintensiven Branchen mit hohem Preiswettbewerb und leicht austauschbaren Arbeitskräften, die sehr elastisch auf Lohn erhöhungen reagieren. In diese „quasi-experimentelle“ Untersuchung wurden 331 Fast-Food-Restaurants in New Jersey und 79 in Pennsylvania einbezogen. Der Vergleich zeigte, dass die Beschäftigung in New Jersey trotz der Erhöhung des Mindestlohnes nicht zurückging, sondern sogar etwas stärker anstieg als in Pennsylvania.<sup>17</sup>

Nun kann man mit Recht fragen, ob die gleichen Wirkungen der Anhebung eines relativ niedrigen Mindestlohnes in einem US-amerikanischen Staat auch in US-Staaten mit höheren Mindestlöhnen zu beobachten sind. Card/Krueger (1995) haben dies nicht nur selbst in mehreren Untersuchungen<sup>18</sup> bestätigen können, sondern auch eine neue Welle „quasi-experimenteller“ Forschungen in den USA, vor allem im *Institute for Labour and Employment* in Berkeley, angeregt.

Dube/Lester/Reich (2008) vergleichen Beschäftigungs- und Lohndaten in 318 aneinandergrenzenden Paaren von *counties*, die jeweils zu einem anderen Bundesstaat gehören. Sie unterscheiden weiter zwischen Paaren, in denen nur der nationale Mindestlohn galt, es also keine Lohnunterschiede gab, und zwischen Vergleichspaaren mit unterschiedlichen Mindestlöhnen.<sup>19</sup> Die Unterschiede im Mindestlohn zwischen diesen Vergleichspaaren lagen zwischen 1990 und 2006 zwischen 7 und 20%, wobei die Unterschiede in den letzten Jahren gewachsen sind. Die anderen

16 1992 erhöhte New Jersey den Mindestlohn um fast 20% auf 5,05 \$, während im benachbarten Pennsylvania der Mindestlohn bei 4,25 \$ konstant blieb.

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

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

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

1.380 *counties*, die nicht zu den Vergleichsgruppen gehörten, wurden als Kontrollgruppe beibehalten. Die Studie zeigt, dass höhere Mindestlöhne in einem Vergleichspaar die tatsächlichen Verdienste der Beschäftigten in der Gastronomie, aber auch in anderen typischen Niedriglohnbranchen deutlich erhöhen, ohne dass es zu negativen Beschäftigungseffekten kommt.

Dieses Ergebnis steht im Gegensatz zu früheren Arbeiten von *Neumark/Wascher* (1992 und 2007b), die negative Beschäftigungseffekte feststellten. *Dube/Lester/Reich* (2008) sehen den Unterschied in der „nicht beobachteten Heterogenität“. Damit ist gemeint, dass bei nationalen Vergleichen der Beschäftigungsentwicklung in einzelnen Staaten ganz andere Faktoren die Beschäftigungsentwicklung bestimmen als die Mindestlöhne. So kann die Entwicklung des Tourismus den Südstaaten und die Krise des verarbeitenden Gewerbes den Staaten im so genannten „rust-belt“ negative Beschäftigungswirkungen beschern, die nichts mit Mindestlöhnen zu tun haben. Bei benachbarten Vergleichspaaren von *counties* aus unterschiedlichen Staaten, also kleinen räumlichen Einheiten, sind diese Unterschiede erheblich verringert. Wenn *Dube/Lester/Reich* ihre Kontrollpaare aufgeben und zu den groben Vergleichen der Vergangenheit zurückkehren, kommen sie hingegen zu negativen Beschäftigungswirkungen. Dies zeigt, wie anfällig die empirische Forschung zu Mindestlöhnen für unterschiedliche methodische Spezifikationen ist.

Bislang haben wir nur über Untersuchungen zu den einzelstaatlichen Mindestlöhnen in den USA berichtet, die im Vergleich zu den westeuropäischen Mindestlöhnen auf einem relativ niedrigen Niveau liegen. Viele amerikanische Städte haben aber inzwischen deutlich höhere Mindestlöhne für ihren Geltungsbereich festgelegt.<sup>20</sup> Diese so genannten „*living wages*“ orientieren sich an den Lebenshaltungskosten, die in den Großstädten deutlich über dem Durchschnittsniveau liegen (*Reich* 2003: 2005). So wurde der Mindestlohn in San Francisco 2004 auf 8,50 \$ und 2007

auf 9,14 \$ und 2009 auf 9,79 \$ angehoben. Auftragnehmer der Stadt müssen 2009 sogar einen Mindestlohn von 11,54 \$ zahlen.

*Dube/Naidu/Reich* (2007) untersuchten die Wirkungen der Anhebung der *living wages* in den Jahren 2004 und 2007. Sie bildeten wieder Vergleichspaare in San Francisco und Umgebung, analysierten aber diesmal nicht nur die Wirkungen auf die Beschäftigung im Gastronomiebereich, sondern auch auf Arbeitszeit, Krankenversicherung, Preise, Betriebszugehörigkeit und Trinkgelder. Zudem wurden die Touristenbereiche in San Francisco mit der Entwicklung in anderen Stadtteilen verglichen, um eventuelle Sondereffekte aufzuspüren. Die *living wages* erhöhten die Löhne im unteren Bereich deutlich, selbst in den chinesischen Restaurants, die als kritischer Fall galten. Der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 8,50 \$ erhielten, verminderte sich von 50% auf 5%. Es wurden weder höhere Raten von Betriebsschließungen noch Beschäftigungsabbau festgestellt. Vor allem in den Fast-Food-Restaurants erhöhten sich der Anteil der Vollzeitbeschäftigten und die Betriebszugehörigkeit und die Preise wurden leicht angehoben. Die Qualität der Beschäftigung glich sich der in Bedienungsräumen an. Es gab keine Anzeichen, dass zum Ausgleich der Lohnerhöhungen die Zahlungen für Krankenversicherung verringert wurden.

Die Hinweise, dass eine Anhebung der unteren Löhne die Geschäftsmodelle von Unternehmen nachhaltig verändern kann, sind noch klarer in der Flughafenstudie von *Reich/Hall/Jacobs* (2003) zu erkennen. Nach der Deregulierung der Flugindustrie 1978 hatten alle Fluggesellschaften viele Tätigkeiten zur Verringerung der Löhne ausgelagert, so dass ein großer Niedriglohnsektor entstanden ist. Etwa ein Drittel der 30.000 Beschäftigten in 140 Unternehmen verdiente weniger als 10 \$ pro Stunde. Die Flughafenkommission in San Francisco beschloss 2001 ein Qualitätsprogramm, das einen Mindestlohn von 10 \$ ohne Sozialleistungen und 11,25 \$ mit Sozialleistungen und zudem ein Anrecht auf 40 Stunden

20 2003 waren es fast 100 US-amerikanische Städte und Gemeinden (*Reich* 2003: 199).

Qualifizierung vorsah. 9.700 Beschäftigte erhielten eine Lohnerhöhung, darunter 5.400, die zuvor weniger als 10 \$ pro Stunde bekommen hatten. Die Einstiegsgehälter für einfache Tätigkeiten wurden um 33% angehoben. Alle Beschäftigten sind nun krankenversichert. Die Löhne von weiteren 2.550 Beschäftigten, die nicht direkt unter das Programm fielen, aber am Flughafen tätig waren, wurden ebenfalls erhöht. Die direkten Kosten des Programms lagen bei 42,7 Millionen \$ pro Jahr. Diese Kosten wurden teilweise wieder direkt eingespielt durch die Verringerung der Fluktuation. Diese fiel um 30% in allen Unternehmen und um 60% in den Unternehmen, die die Löhne um mehr als 10% erhöhten. Der größte Rückgang der Fluktuation von 94,7% im April 2000 auf 18,7% im September 2001 war beim Personal der Sicherheitskontrollen zu verzeichnen. Allein hierdurch wurden 6,6 Millionen \$ pro Jahr eingespart. Die Unternehmen berichten weiterhin, dass die Qualität der Arbeit gestiegen ist und sich Fehlzeiten sowie Beschwerdeeingaben (*grievances*) der Beschäftigten und Disziplinarmaßnahmen gegenüber Beschäftigten verringert hätten.

In einer Übersicht über die Mindestlohnforschung wies die *OECD* (1998: 47f.) auf – allerdings geringe – Beschäftigungsrisiken für Jugendliche hin. So sei z.B. in Frankreich die Beschäftigungsquote von Teenagern zwischen 1975 und 1996 um 18,5% gesunken. Davon waren aber nur 0,3% auf die Erhöhung des Mindestlohnes, der Rest auf andere Faktoren wie den Ausbau des Bildungssystems zurückzuführen. Untersuchungen zu den Wirkungen des Mindestlohnes in Frankreich auf die Beschäftigung Jugendlicher kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen, die von leicht positiven bis zu leicht negativen Beschäftigungseffekten reichen (Sturn 2008). Auch in den USA zeigten eine Reihe von Untersuchungen negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen für Teenager. Offensichtlich hängen die Ergebnisse in beiden Ländern sehr stark von den methodischen Spezifikationen ab.

*Allegretto/Dube/Reich* (2008) gingen in der Kontrolle der unbeobachteten räumlichen Heterogenität noch einen Schritt über *Dube/Lester/Reich* (2008) hinaus. Sie verglichen die Beschäfti-

gungsentwicklung von Teenagern in Vergleichspaaren von *counties* aus unterschiedlichen Staaten, die vom *Bureau of Labor Statistics* als Pendlerregionen identifiziert wurden. Sie gelangen dadurch zu einem Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in lokalen Arbeitsmärkten, die durch Pendlerströme ökonomisch unmittelbar miteinander verbunden sind. Die Autoren zeigen, dass höhere Mindestlöhne die Beschäftigung von Teenagern nicht negativ beeinflussen. Sie finden sogar positive Effekte, die allerdings statistisch nicht signifikant sind. Sobald sie diesen detaillierten Vergleich aufgeben und *counties* in den USA mit unterschiedlichen Mindestlöhnen miteinander vergleichen, werden die traditionellen negativen Effekte reproduziert. Selbst diese liegen jedoch mit rund 0,15 noch weit unter den negativen Elastizitäten, mit denen *Bachmann u.a.* (2008) und *Ragnitz/Thum* (2007) rechnen.

Die *Low Pay Commission* in Großbritannien hat ebenfalls mehrere Studien zu den Beschäftigungswirkungen des dortigen Mindestlohns in Auftrag gegeben. Sie sind alle zu dem Ergebnis gekommen, dass der Mindestlohn zwar die Rentabilität leicht reduziert, aber keine negativen Beschäftigungswirkungen hat (*Machin/Manning/Rahman* 2003; *Metcalfe* 2007). *Draca/Machin/van Reenen* (2006) sehen darin einen Beleg für monopsonistische Arbeitsmarktstrukturen, in denen Unternehmen ja durch nicht marktgerechte Löhne Extraprofite erzielen können. Andere Studien der *Low Pay Commission* zeigen, dass durch den Mindestlohn im Niedriglohnbereich die Fluktuation zurückgeht und die Unternehmen ihre Arbeitsorganisation verbessern (vgl. hierzu im Überblick *Bosch/Weinkopf* 2006).

Die bislang einzige empirische Studie zu Mindestlöhnen in Deutschland wurde von *König/Möller* (2007) vorgelegt. Sie untersuchen den Einfluss des Mindestlohnes in der Bauwirtschaft nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. In ihrem „quasi-experimentellen“ Ansatz vergleichen sie die Beschäftigungsentwicklung von Arbeitnehmern mit Mindestlohn und einer Vergleichsgruppe mit einem leicht höheren Verdienst. Sie kommen zu leicht positiven (allerdings nicht oder nur schwach signifikanten) Effekten für Westdeutschland und zu negativen Effekten in



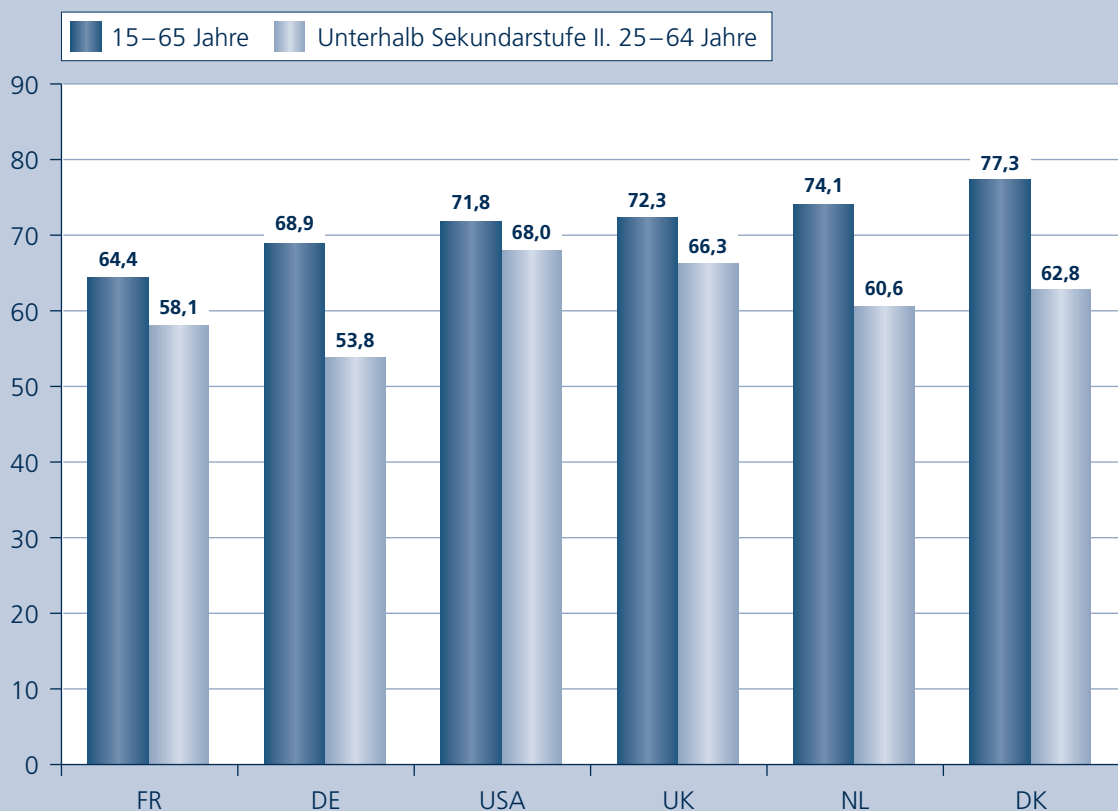
Ostdeutschland. Das Studiendesign ist überzeugend. Das eigentliche Problem der Studie liegt in der Datenlage. Ein Teil der Beschäftigten, die den Mindestlohn erhalten, sind ausländische Werkvertragsnehmer, die in den deutschen Lohn- und Gehaltsstatistiken nicht auftauchen. Verlagerungen zwischen heimischen Arbeitskräften und Werkvertragsnehmern können damit nicht erfasst werden. Zudem ist nicht klar, ob der Mindestlohn für Werkvertragsnehmer wirklich gezahlt wird. Die Verstöße in diesem „grauen Markt“ sind beachtlich (Bosch/Worthmann 2006). Umso überraschender sind die positiven Effekte in Ostdeutschland und die nur leicht negativen Effekte in Westdeutschland.

Die institutionellen Komplementaritäten, die negative Wirkungen von Mindestlöhnen kompensieren können, stehen im Vordergrund eines

Sechs-Ländervergleichs (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande und die USA) (Bosch 2009; Gautié/Schmitt 2009). Von diesen sechs Ländern hat Dänemark mit einem tariflich vereinbarten Mindestlohn von 13,80 € (12 € plus 1,80 € Urlaubsgeld) die weitaus höchste Mindestschwelle und mit Frankreich den niedrigsten Anteil an gering Bezahlten (vgl. Abbildung 1). Der Mindestlohn in Dänemark wird zudem noch durch eine Lohnersatzrate von 90% bei Arbeitslosigkeit stabilisiert. Nach den neoklassischen Arbeitsmarktmodellen müsste dies zu hoher Arbeitslosigkeit vor allem bei gering Qualifizierten führen. Dänemark hat jedoch trotz seines hohen Mindestlohnes nicht nur die höchste Beschäftigungsquote aller Vergleichsländer, sondern auch die zweithöchste Beschäftigungsquote der gering Qualifizierten im Ländervergleich (Abbildung 5).

Abbildung 5:

**Beschäftigungsquoten insgesamt und mit einer Qualifikation unterhalb der Sekundarstufe II, in %**



Quelle: OECD 2008b

Tabelle 11:

**Anzahl der zu erwartenden Weiterbildungsstunden für 25- bis 65-Jährige in nicht formaler Weiterbildung nach Bildungsniveau 2003 (pro Kopf im Lebensverlauf)**

Land	Unterhalb Sekundarstufe II	Sekundarstufe II	Tertiär
Dänemark	719	836	1.230
Deutschland	130	390	650
Frankreich	450	692	1.061
Niederlande	216	308	322
Großbritannien	103	297	480
USA	–	374	746

Quelle: OECD 2008a, Table C5.1a

Aufgrund des guten Bildungssystems ist zudem die Gruppe der gering Qualifizierten kleiner als in den anderen Ländern. Eine Ursache für die hohe Beschäftigungsquote der gering Qualifizierten in Dänemark sind höhere Investitionen in die Weiterbildung (Tabelle 11). Auch Frankreich gelingt es, mit Hilfe seines nationalen Weiterbildungsfonds höhere Investitionen in die betriebliche Weiterbildung gering Qualifizierter anzuregen als die anderen Länder mit höheren Niedriglohnanteilen.

### 4.3 Schlussfolgerungen

Aus der Literatur zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen aus den letzten Jahren kann man folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Durch Mindestlöhne verringert sich die Einkommensungleichheit – insbesondere, je näher die Mindestlöhne am Medianlohn liegen. Es werden zudem die Einkommensdifferenzen zwischen demographischen Gruppen, insbesondere zwischen Männern und Frauen, aber auch zwischen Jüngeren und Älteren vermindert. Schließlich erhöhen sich oft auch die Löhne der Gruppen oberhalb des Mindestlohnes, weil diese zur Wiederherstellung von

Lohndifferenzen nach Einführung eines Mindestlohnes teilweise angehoben werden. Mindestlöhne verringern zudem die Armutsquote – allerdings nur in einem begrenzten Maße, da viele arme Haushalte kein Einkommen aus Erwerbsarbeit haben und Beschäftigte mit Mindestlöhnen oft auch in Haushalten mit einem höher Verdienenden leben.

- Durch verbesserte ökonometrische Analysemethoden konnten Konjunkturreffekte neutralisiert (Ragacs 2003) und der Einfluss unbeobachteter regionaler Heterogenität von Vergleichsgruppen verringert werden. Die neueren Untersuchungen zeigen übereinstimmend neutrale oder sogar leicht positive Beschäftigungseffekte bei Erwachsenen. Selbst die negativen Auswirkungen auf Teenager und Jugendliche, die in früheren Untersuchungen erkennbar waren, sind nicht mehr generell nachweisbar.
- Die neuere Forschung zeigt, dass nicht nur sehr niedrige Mindestlöhne, wie die Mindestlöhne in vielen US-Staaten beschäftigungsneutral sind, sondern auch die Mindestlöhne in westeuropäischen Staaten, die von mehr als 8 € bis 13,80 € (Dänemark) reichen, oder die living wages in US-amerikanischen Städten, die in Kaufkraft gemessen bei 10 € und mehr liegen. Es ist somit nicht mehr möglich, die Forschungs-

ergebnisse wegen der geringen Höhe der untersuchten Mindestlöhne als für Deutschland irrelevant zu qualifizieren.

- Es gibt starke Hinweise auf monopsonistische Arbeitsmarktstrukturen in Niedriglohnbereichen. Durch Mindestlöhne können Extraprofite abgebaut und marktgerechte Löhne gesichert werden.
- Mindestlöhne können zu leichten Preiserhöhungen führen, ohne dass die Beschäftigung leidet. Offensichtlich gibt es auch bei den Preisen „Zonen der Nichtdeterminiertheit“, in denen die Nachfrage nicht sofort auf Preise reagiert.
- Mindestlöhne können die Geschäftsmodelle von Unternehmen nachhaltig beeinflussen. Sie können dazu beitragen, die im Niedriglohnbereich oft sehr hohe Fluktuation so weit zu verringern, dass sich für Unternehmen Investitionen in Weiterbildung und auch eine Erweiterung der Arbeitsinhalte wieder lohnen. Gleichzeitig verringern sich die Aufwendungen für die Kontrolle der Beschäftigten, die besser motiviert sind und eigenständiger arbeiten.
- Durch Mindestlöhne kann sich die Zahl der offenen Stellen verringern, da die Betriebsbindung der gering Bezahlten steigt (Dube/Naidu/Reich 2007: 525). Dies ist aber nicht Ausdruck geringerer Arbeitsmarktdynamik, sondern Ausdruck höherer Beschäftigungsqualität.
- Es gibt deutliche Hinweise, dass das „Wie“ der Einführung von Mindestlöhnen starke Auswirkungen auf die Beschäftigungseffekte hat. Eine frühzeitige Ankündigung von Mindestlöhnen bzw. ihrer Erhöhung, ein längerer Anpassungszeitraum für Klein- und Mittelbetriebe sowie eine Verknüpfung mit Weiterbildung und Innovation ermöglichen höhere beschäftigungsfreundliche Mindestlöhne als ohne solche flankierenden Maßnahmen.
- Länder mit einem institutionellen Umfeld, das Weiterbildung, Modernisierung der Arbeitsorganisation und Innovation unterstützt, können sich höhere Mindestlöhne „leisten“ als Länder ohne solche positiven Rückkoppelungen. Das in Deutschland häufig verwendete Argument, die britischen und US-amerikani-

schen Forschungsergebnisse kämen vor allem wegen des niedrigen Regulierungsniveaus der dortigen Arbeitsmärkte nicht zu negativen Beschäftigungseffekten, konnte nicht bestätigt werden. Es spricht hingegen vieles dafür, dass Mindestlöhne in deregulierten Arbeitsmärkten wegen unzureichender institutioneller Unterstützung niedriger als in Arbeitsmärkten mit pro-aktiven Regulierungen sind.

*Bachmann u.a.* (2008) argumentierten, dass man aus einer hohen internen Validität der Untersuchungen zu Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen nicht auf eine ebenso hohe externe Validität, die sie in der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Situationen sehen, schließen kann. Es wird übersehen, dass es eine solche externe Validität in den Sozialwissenschaften nicht geben kann. Dazu sind die Höhe der Mindestlöhne sowie das jeweilige wirtschaftliche und soziale Umfeld viel zu unterschiedlich. Die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohnes ist also immer eine „Reise in unbekannte Gewässer“ (Low Pay Commission 1998: 29), die sorgfältig evaluiert werden muss.

Eine Schwäche der bisherigen Forschung zu Mindestlöhnen ist der Mangel an Implementationsanalysen, die das „Wie“ der Erhöhung oder Einführung von Mindestlöhnen zum Gegenstand haben. So bleibt ungeklärt, ob unterschiedliche Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in verschiedenen Ländern von der jeweiligen Höhe, der Zeit zwischen Ankündigung und Umsetzung oder den unterschiedlichen Qualifizierungssystemen und Innovationspolitiken abhängen. Selbst wenn man einen negativen Beschäftigungseffekt in einem Fall festgestellt, ist dies kein Beweis, dass Mindestlöhne „an sich“ der Beschäftigung schaden. Unter Umständen hätte man negative Auswirkungen durch eine andere Höhe des Mindestlohnes und andere Umsetzungsbedingungen vermeiden können. Natürlich gilt diese Aussage ebenso umgekehrt: Aus einem positiven Effekt in einem Fall kann man nicht schließen, dass Mindestlöhne „an sich“ der Beschäftigung nutzen. Auch dies hängt wiederum von der Festsetzung der Höhe mit Augenmaß und fördernden Begleitbedingungen ab.



## 5. Mindestlöhne in Deutschland

Ausgehend von einem kurzen Blick auf die Hintergründe, die die das erhebliche Wachstum des Niedriglohnssektors in Deutschland und das zunehmende Ausfransen des Lohnspektrums nach unten in Deutschland in den vergangenen Jahren ermöglicht und begünstigt haben, stehen in diesem Kapitel die jüngsten politischen Schritte für mehr (branchenbezogene) Mindestlöhne in Deutschland im Mittelpunkt.

### 5.1 Hintergründe des wachsenden Niedriglohnssektors in Deutschland

Wie konnte es zu einer so raschen Zunahme von Niedrig- und sogar Niedrigstlöhnen in einer sozialen Marktwirtschaft wie Deutschland kommen? Den wichtigsten Grund sehen wir in der Anfälligkeit des deutschen Tarifsystems für Außenseiterkonkurrenz. Da es kaum verbindliche Lohnuntergrenzen gibt, ist es möglich, auch Löhne unterhalb der Branchentarife zu zahlen. Bis zur deutschen Wiedervereinigung spielte dies allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Rund 80% der Unternehmen waren tarifgebunden und die restlichen Unternehmen orientierten sich an diesen Tarifverträgen, da ansonsten ihre Arbeitskräfte abgewandert wären. Dieses Risiko schwand jedoch mit der hohen Arbeitslosigkeit nach der Wiedervereinigung. Zunächst in Ostdeutschland und dann auch Westdeutschland verließen viele Unternehmen die Arbeitgeberverbände oder traten erst gar nicht ein, um geringere Löhne zahlen zu können.

Der ab Mitte der 1990er Jahre wachsende Niedriglohnsektor hat Sogwirkungen selbst für gewerkschaftlich gut organisierte Unternehmen entfaltet. Das zunehmende Lohngefälle in der Wirtschaft bietet zunehmend Anreize, zuvor gut bezahlte Tätigkeiten in Branchen und Betriebe mit geringeren Löhnen zu verlagern. Diese Ent-

wicklung ist durch politische Interventionen massiv gefördert worden. Starken Antrieb erhielt der Außenseiterwettbewerb durch veränderte europäische Wettbewerbsregelungen. Mit der Dienstleistungsfreiheit können Arbeitskräfte nach Deutschland zu Lohnbedingungen ihres Heimatlandes entsendet werden. Nur in der Bauwirtschaft wurden tariflich vereinbarte Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt. In anderen Branchen wie etwa der Fleischindustrie sind demgegenüber ohnehin schon gering verdienende heimische Arbeitskräfte durch noch schlechter bezahlte Werkvertragsnehmer ersetzt worden (Czommer 2007). Noch weitreichendere Auswirkungen hatten die EU-Direktiven zur Öffnung der Produktmärkte ehemals staatlicher Dienstleistungen (z. B. im Bereich Post, Telekommunikation oder Nahverkehr). Während sich neue Anbieter solcher Dienstleistungen in den meisten anderen europäischen Ländern an allgemeinverbindliche Tarifverträge halten müssen, können sie in Deutschland häufig deutlich niedrigere Löhne zahlen, weil es bislang keine Tarifverträge gibt oder solche, die ein deutlich geringeres Lohnniveau ermöglichen. Dies lädt Unternehmen zu Geschäftsmodellen ein, die nicht mehr auf Innovationen, sondern auf Lohnkostenminimierung basieren, wie es z. B. im Bereich der Postdienstleistungen zu beobachten war.

Einen weiteren politischen Schub gab es durch die Agenda 2010 und die Hartz-Reformen. Durch die Abschaffung der einkommensabhängigen Arbeitslosenhilfe ist vor allem der Druck auf qualifizierte Langzeitarbeitslose, die zuvor gut verdient hatten, erhöht worden, auch einen schlecht bezahlten Arbeitsplatz anzunehmen. Die Aufhebung der zeitlichen Beschränkungen für den Verleih von Arbeitskräften hat Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, Stammbeschäftigte auch dauerhaft durch geringer entlohnte Leihar-

beitskräfte zu ersetzen. Die gesetzliche Vorschrift zur gleichen Bezahlung („Equal Pay“) von Leiharbeitskräften, die solche Praktiken einschränken sollte, ist ins Leere gelaufen, weil Zeitarbeitsunternehmen von diesem Prinzip durch die Anwendung eines Tarifvertrags abweichen können. Inzwischen sind zahlreiche Tarifverträge für die Zeitarbeit abgeschlossen worden, die vor allem in den Einstiegsgruppen Stundenlöhne deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle vorsehen und auch insgesamt im Vergleich zu den Tariflöhnen in typischen Einsatzbranchen deutlich niedriger liegen (Weinkopf 2006 und 2007).

Schließlich ist noch die deutliche Heraufsetzung der Verdienstgrenze für Minijobs seit 2003 zu nennen. Für Beschäftigte in Minijobs gelten zwar im Prinzip alle arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften und sie haben nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz Anspruch auf denselben Stundenlohn wie vergleichbare sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. In der Praxis ist aber ein besonderer Beschäftigtenstatus geschaffen worden, dem diese Rechte häufig vorenthalten werden. Die Beschäftigten wissen oft nicht, welche Rechte und Ansprüche sie haben, oder sie wagen es nicht, diese einzufordern. Arbeitgeber nutzen dies häufig aus und haben, obwohl sie damit klar gegen gesetzliche Vorgaben verstoßen, keinerlei Sanktionen zu befürchten.

## 5.2 Wachsende Zustimmung für Mindestlöhne

Seit 2006, als wir im Auftrag der FES eine erste Expertise zur Frage „Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?“ erstellt hatten, hat sich die Stimmung deutlich gewandelt. Große Teile der Bevölkerung sprechen sich in Umfragen inzwischen für Mindestlöhne aus, außer der LINKEN fordern inzwischen auch die GRÜNEN und die SPD sowie die meisten Gewerkschafter/innen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes. Selbst eine Reihe von Arbeitgeberverbänden hält verbindliche Lohnuntergrenzen in Deutschland für erforderlich. Überwiegend präferieren diese eher Mindeststandards auf der Branchenebene. Eine Ausnahme ist der Arbeitgeber-

verband in der Gebäudereinigung, der sich (zusätzlich zu branchenbezogenen Mindeststandards) klar auch für einen gesetzlichen Mindestlohn als unterste Grenze, die in keiner Branche unterschritten werden darf, ausgesprochen hat (Bundesin-nungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks 2008).

Eher wenig verändert hat sich hingegen in der Wirtschaftswissenschaft. Die „Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute“ haben am 12. März 2008 einen Aufruf gegen Mindestlöhne veröffentlicht (Blum u.a. 2008). Nur wenige Ökonomie-Professor/innen und Institute sind angesichts der Entwicklungen in den letzten Jahren, die wir in Teil 2 zusammengefasst haben, und neueren Forschungsergebnissen zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen (vgl. Teil 4) hingegen nachdenklicher geworden, ob Deutschland es sich weiterhin leisten kann, auf verbindliche Lohnuntergrenzen zu verzichten. So plädiert etwa *Bert Rürup* (2008: 5) „für einen moderaten allgemeinen Mindestlohn“, der „den Vorteil hätte, wesentlich transparenter zu sein, als der nach Lage der Dinge mögliche Flickenteppich branchenspezifischer Regelungen“. Der Direktor des IAB, *Joachim Möller*, spricht sich gemeinsam mit seiner Mitarbeiterin *Marion König* (Möller/König 2008: 13) „für Mindestlöhne mit Augenmaß“ aus. Dieser könne „die aktuelle Debatte entschärfen und ein wichtiges gesellschaftspolitisches Zeichen für mehr soziale Gerechtigkeit setzen“ (Möller/König 2008: 15). Die zahlreichen anderen Autoren von Beiträgen zum Sonderheft des ifo Schnelldienstes von März 2008 warnen demgegenüber mehr oder weniger deutlich vor jeglicher Art von Mindestlöhnen: Die Titel der Beiträge reichen von Warnungen wie „Hände weg von Mindestlöhnen“ über Klassifizierungen als „Ordnungspolitischer Sündenfall“ oder „Irrweg“ (ifo 2008). Von einer differenzierteren Position, wie sie inzwischen – auch angesichts der neueren empirischen Ergebnisse – von Ökonom/innen in anderen Ländern wie etwa den USA und Großbritannien vertreten wird, ist Deutschland noch weit entfernt.

Innerhalb der Gewerkschaften gibt es zwar nach wie vor einige Vertreter/innen aus gut organisierten Branchen wie Metall oder Chemie, die

befürchten, dass die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes, der im Vergleich zum Lohnniveau ihrer Branche niedrig wäre, einen Sog auf die Löhne nach unten entfalten könnte. Vor diesem Hintergrund würden sie branchenbezogene Mindestlöhne bevorzugen. Allerdings hat sich zunehmend die Einschätzung durchgesetzt, dass sich gesetzliche und branchenbezogene Mindeststandards nicht widersprechen müssen, sondern miteinander kombinierbar sind: In Branchen ohne Tarifbindung oder mit einem geringen tariflichen Lohnniveau würde ein gesetzlicher Mindestlohn eine Lohnuntergrenze setzen, die nicht unterschritten werden darf. In Branchen, in denen höhere tarifliche Einstiegsgehälter üblich und durchsetzbar sind, können diese über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen als Untergrößen verankert werden.

Im Arbeitgeberlager waren es lange vor allem die Arbeitgeberverbände im Baugewerbe sowie seit einigen Jahren auch in der Zeitarbeit und in der Gebäudereinigung, die sich öffentlich zugunsten von verbindlichen Lohnuntergrößen aussprechen bzw. diese offensiv fordern. Inzwischen haben jedoch auch eine Reihe von Arbeitgebern aus weiteren Branchen gemeinsam mit der jeweils zuständigen Gewerkschaft Anträge auf die Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz gestellt (vgl. ausführlicher 5.3.1).

Die Positionen in der Politik sind nach wie vor sehr gespalten. Während die SPD, die GRÜNEN und die Linke inzwischen nachdrücklich die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes fordern, sind CDU/CSU und auch die FDP nach wie vor mehrheitlich dagegen. In der großen Koalition hat es in den vergangenen Jahren zahlreiche Beratungsrunden zur Frage von Mindestgehältern gegeben, die jedoch häufig ohne Einigung oder mit eher unverbindlichen Absichtserklärungen endeten. Überdies wurden selbst mühsam erreichte Kompromisse häufig bereits wenige Tage später von Vertreter/innen der Unionsparteien wieder in Frage gestellt. Erst seit Mitte 2007 sind erste Schritte in Richtung einer Ausweitung branchenbezogener Mindeststandards erkennbar, die im Folgenden beschrieben werden.

### 5.3 Politische Beschlüsse zugunsten branchenbezogener Mindestgehälter

Nach langem Ringen hat das Kabinett im Juni 2007 die Möglichkeit der Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf weitere Branchen (vgl. 5.3.1) und eine Modifikation des „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ von 1952 (vgl. 5.3.2) grundsätzlich beschlossen. Damit wurde auf der politischen Ebene der Weg für die Verankerung branchenbezogener Mindeststandards in weiteren Branchen geebnet. Die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes scheiterte an dem erbitterten Widerstand der Unionsparteien. Auch die Zustimmung zu branchenbezogenen Mindeststandards war und ist keineswegs einhellig, was die Umsetzung deutlich verzögert hat.

#### 5.3.1 Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) bietet seit 1996 einen Rechtsrahmen, um tarifvertragliche Mindestgehälter für alle Arbeitnehmer/innen in einer Branche für allgemeinverbindlich zu erklären – und zwar unabhängig davon, ob der Arbeitgeber seinen Sitz im In- oder Ausland hat. Die Tarifvertragsparteien einer Branche können dies beantragen und dem Antrag kann durch Rechtsverordnung oder Allgemeinverbindlichkeitserklärung gefolgt werden. Voraussetzung ist, dass die Tarifbindung in der betreffenden Branche mindestens 50% beträgt. Bis 2007 waren nur das Bauhauptgewerbe und einige Bereiche aus dem Baunebengewerbe (Dachdeckerhandwerk, Elektrohandwerk und Maler- und Lackiererhandwerk) in das AEntG aufgenommen. Im Sommer 2007 kamen das Gebäudereinigerhandwerk und Anfang 2008 Briefdienstleistungen hinzu.

Im Sommer 2007 hatte die Bundesregierung auch beschlossen, weiteren Branchen die Möglichkeit zu geben, bis 31. März 2008 einen Antrag auf Aufnahme ins AEntG zu stellen. Obwohl zunächst mit deutlich mehr Anträgen gerechnet worden war, gingen innerhalb dieser Frist letztlich nur aus acht Branchen Anträge ein: Zeitarbeit, Altenpflege, Forstwirtschaft, Sicherheits-

gewerbe, Großwäschereien (Industrielle textile Dienste), die Abfallwirtschaft, öffentlich geförderte Weiterbildung (SGB II und SGB III) sowie Bergbau-Spezialarbeiten. Hintergrund der recht geringen Zahl von Anträgen ist, dass viele Branchen die Voraussetzungen nicht erfüllen, weil es keine flächendeckenden Tarifverträge gibt, die Arbeitgeber keine Bereitschaft zeigen, einen Mindestlohn auszuhandeln, oder weil die Tarifbindung bei weniger als 50% liegt (z.B. im Einzelhandel und im Hotel- und Gaststättengewerbe). In vielen Niedriglohnbranchen sind die tariflichen Entgelte überdies so gering, dass sie den Gewerkschaften als Mindestlöhne nicht angemessen erscheinen (vgl. Bosch 2008).

Im Januar 2009 hatte der Bundestag beschlossen, sechs der acht Branchen, aus denen 2008 entsprechende gemeinsame Anträge von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gestellt worden waren, in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufzunehmen: Altenpflege, Sicherheitsgewerbe, Großwäschereien (Industrielle textile Dienste), die Abfallwirtschaft, öffentlich geförderte Weiterbildung (SGB II und SGB III) sowie Bergbau-Spezialarbeiten. Bis November 2009 sind tatsächlich allerdings erst zwei der Branchen, die im Jahr 2008 einen Antrag gestellt hatten, tatsächlich in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen worden: Bergbau-Spezialarbeiten und Industrielle textile Dienste. Tabelle 12 gibt einen Überblick zu den Branchen, die im November 2009 ins AEntG aufgenommen waren, und den jeweils vereinbarten Mindestentgelten.

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass im Bereich der Postdienste die Rechtmäßigkeit der Mindestlöhne von den privaten Anbietern von Briefdienstleistungen vor Gericht in erster Instanz erfolgreich angezweifelt worden ist und der Rechtsstreit hierüber noch andauert. Auch in zwei weiteren Branchen – dem Maler- und Lackiererhandwerk und dem Gebäudereiniger-Handwerk – waren die Mindestentgelte zwischenzeitlich ausgesetzt. Der Mindestlohn im Maler- und Lackierer-Handwerk war seit 1. Juli 2009 nicht mehr allgemeinverbindlich, weil über den Antrag der Branche auf Verlängerung der Regelung auf der politischen Ebene nicht rechtzeitig entschie-

den worden war. Seit 24. Oktober 2009 sind die Mindestlohn-Regelungen hier aber wieder in Kraft. Die Mindestlöhne im Gebäudereiniger-Handwerk waren Ende September 2009 entfallen, weil Arbeitgeber und Gewerkschaften die Tarifverhandlungen nach sechs Verhandlungsrunden ohne Einigung im August 2009 abgebrochen hatten. In der Folge haben Presseberichten zufolge nicht wenige Arbeitgeber die Chance genutzt, die Stundenlöhne für neue Beschäftigte deutlich abzusenken – um bis zu 30%, was noch nicht als „sittenwidrig“ gilt. Nach einigen (Warn-)Streiks in der Branche haben sich die Tarifvertragsparteien jedoch am 29. Oktober 2009 auf einen Tarifabschluss geeinigt, mit dem ab Anfang 2011 Mindestlöhne von 8,55 € in West- und 7 € in Ostdeutschland vorgesehen sind, die über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden sollen. Allerdings ist noch nicht absehbar, wann hierüber auf der politischen Ebene entschieden wird.

Dass von den acht Anträgen auf Aufnahme ins Arbeitnehmer-Entsendegesetz bislang nur zwei bewilligt worden sind, hat unterschiedliche Ursachen. Wie bereits erwähnt, hatte der Bundestag im Januar 2009 grundsätzlich beschlossen, sechs Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufzunehmen (mit Ausnahme der Zeitarbeit und der Forstwirtschaft). Über die Aufnahme einer Branche in das AEntG entscheidet jedoch der Tarifausschuss, der mit Vertreter/innen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften besetzt ist. In seiner Sitzung am 31. August 2009 hat der Tarifausschuss eine solche Empfehlung nur für drei Branchen – Bergbau-Spezialarbeiten, Wäschereidienstleistungen sowie Abfallwirtschaft – (mehrheitlich) ausgesprochen. Am 23. Oktober 2009 sind die Mindestlöhne bei Bergbauspezialarbeiten und Wäschereien in Kraft getreten; die Umsetzung in der Abfallwirtschaft steht demgegenüber noch aus.

Für die anderen beiden Branchen (Sicherheitsdienstleistungen und Aus- und Weiterbildung) konnte im Tarifausschuss hingegen keine Einigung erzielt werden. Bei den Sicherheitsdienstleistungen haben die Vertreter/innen der Gewerkschaften dagegen gestimmt, bei der Aus-

Tabelle 12:

**Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz – geltende Verträge  
(Stand: November 2009)**

Branche	Tätigkeit	Mindestlohn
<b>Bauhauptgewerbe (388.900 Beschäftigte)</b>		
West und Berlin	Werker	10,80 €
	Fachwerker	12,90 € (12,75 € in Berlin)
Ost	Werker und Fachwerker	9,25 €
<b>Bergbauspezialdienste (2.500 Beschäftigte)</b>		
Bundeseinheitlich	Tarifgruppe I	11,17 €
	Tarifgruppe II	12,41 €
<b>Briefdienstleistungen (140.000 Beschäftigte) – gerichtlich umstritten</b>		
West und Berlin	Briefzusteller	9,80 €
	sonstige Tätigkeiten	8,40 €
Ost	Briefzusteller	9,00 €
	sonstige Tätigkeiten	8,00 €
<b>Dachdeckerhandwerk (59.000 Beschäftigte)</b>		
Bundeseinheitlich		10,40 €
<b>Elektrohandwerk (282.600 Beschäftigte)</b>		
West		9,55 €
Ost und Berlin		8,05 €
<b>Gebäudereiniger-Handwerk (700.000 Beschäftigte, davon 335.300 sozialversicherungspflichtig) – seit 1. Oktober 2009 ausgesetzt</b>		
West und Berlin		8,15 €
Ost		6,58 €
<b>Industrielle textile Dienste (35.000 Beschäftigte)</b>		
West		7,51 €
Ost		6,36 €
<b>Maler- und Lackiererhandwerk (111.400 Beschäftigte)</b>		
Bundeseinheitlich	Hilfsarbeiter	9,50 €
West	Gesellen	11,25 €

Quelle: Eigene Darstellung nach [www.mindestlohn.de](http://www.mindestlohn.de) und Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009

und Weiterbildung die Arbeitgebervertreter/innen. Ein solches Votum eröffnet der Bundesregierung zwar grundsätzlich die Möglichkeit, auch in diesen Branchen Mindestlohnverordnungen zu erlassen, was aber bislang nicht erfolgt ist.

In Tabelle 13 sind die drei Branchen, in denen bereits entsprechende Tarifverträge vorliegen, die auf diesem Weg für allgemein verbindlich erklärt werden könnten, aber noch nicht beschlossen worden sind, mit den jeweils vereinbarten Mindestentgelten aufgeführt.

Die Altenpflege, deren Aufnahme ins Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom Bundestag im Januar 2009 grundsätzlich beschlossen worden war, ist hier nicht aufgeführt, weil das Verfahren aufgrund der großen Bedeutung kirchlicher Träger

und ihres speziellen Arbeitsrechtes besonders komplex ist und es bislang noch keine tarifliche Einigung zu Mindestentgelten gibt. In der Neufassung des AEntG ist für die Pflegebranche ein besonderes Verfahren zur Festlegung eines Mindestlohns vorgesehen: Eine achtköpfige Kommission bestehend aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern der kirchlichen und nichtkirchlichen Pflegeanbieter soll gemeinsam über eine angemessene Höhe verhandeln. Beschlüsse müssen mit Zustimmung von mindestens drei Viertel der Kommissionsmitglieder gefasst werden (§ 12 AEntG) – d.h. sie können nicht ohne Zustimmung von kirchlichen Vertreter/innen erfolgen. Die Kommission ist im September 2009 gegründet worden.

Tabelle 13:

**Branchen, die zusätzlich zur Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorgesehen sind, und Höhe der vorgesehenen Mindestentgelte (Stand: November 2009)**

Branche	Tätigkeit	Mindestlohn (pro Stunde)
<b>Aus- und Weiterbildung nach SGB II und III (23.000 Beschäftigte)</b>		
West und Berlin	Pädagogischer Bereich	12,28 €
	Verwaltung	10,71 €
	Sonstiges	7,60 €
Ost	Pädagogischer Bereich	10,93 €
	Verwaltung	9,53 €
	Sonstiges	7,60 €
<b>Abfallwirtschaft (130.000 Beschäftigte)</b>		
Bundeseinheitlich		8,02 €
<b>Sicherheitsdienstleistungen<sup>21</sup> (177.000 Beschäftigte)</b>		
West		Zwischen 6,00 € und 8,32 € <sup>22</sup>
Ost und Berlin		6,00–6,50 € <sup>23</sup>

Quelle: Eigene Darstellung nach [www.mindestlohn.de](http://www.mindestlohn.de) und Deutscher Bundestag 2009

21 Im Wach- und Sicherheitsgewerbe liegt den Mindestentgelten ein Tarifvertrag vom 17. April 2009 zugrunde, der mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und Dienstleistungen (GÖD), die dem Christlichen Gewerkschaftsbund angehört, ausgehandelt worden ist. Die Tarifverhandlungen mit ver.di waren gescheitert, weil die Forderung nach mindestens 7,50 € dem Arbeitgeberverband zu hoch erschien.

22 Die Mindestlöhne in Westdeutschland sind je nach Bundesland unterschiedlich hoch: 6 € gelten für Rheinland-Pfalz und das Saarland, 6,35 € für Schleswig-Holstein, 6,80 € für Hamburg, 6,85 € für Bremen, 7 € für Niedersachsen, 7,50 € für Hessen, 7,76 € für NRW, 7,87 € für Bayern und 8,32 € für Baden-Württemberg.

23 6,50 € für Berlin und Brandenburg.



Wie bereits angesprochen, hatten auch die Zeitarbeitsbranche und die Forstwirtschaft im Jahr 2008 Anträge auf eine Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz gestellt. Diese Anträge wurden jedoch nicht bewilligt, was in einem Fall (Forstwirtschaft) eher formale Gründe hatte, während der Streit um die Mindestlöhne in der Zeitarbeit ein Politikum war und ist.

Die Leiharbeitsbranche – oder genauer gesagt: zwei der drei großen Arbeitgeberverbände und die Tarifgemeinschaft des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) – hatte sich besonders gut und frühzeitig auf die Verankerung branchenbezogener Mindestlöhne vorbereitet. Bereits am 30. Mai 2006 war ein Mindestlohn-Tarifvertrag abgeschlossen worden, der aber nur in Kraft treten sollte, wenn er durch die Aufnahme der Branche in das AEntG für allgemeinverbindlich erklärt und damit auch für ausländische Anbieter gelten würde. Begründet wurde der Antrag zum einen damit, dass spätestens 2011 Unternehmen aus Osteuropa auf den deutschen Markt kommen werden, die nur mit Hilfe der Aufnahme der Branche in das AEntG zur Einhaltung von Lohnstandards verpflichtet werden könnten.

Außerdem zielte der Antrag darauf ab, tarifliches Lohndumping durch Haustarifverträge, die von der Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften Zeitarbeit und PSA<sup>24</sup> (CGZP) mit einzelnen Unternehmen abgeschlossen worden waren und teilweise Einstiegsgehälter von 4 bis 5 € vorsahen, zu unterbinden. Der dritte Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister (AMP), der ebenfalls einen Tarifvertrag mit der CGZP abgeschlossen hat, war jedoch strikt gegen die Verankerung von Mindeststandards, weil sein Tarifvertrag damit ausgehebelt würde. Die Höhe der Einstiegsgehälter liegt hier zwar nahe dem Niveau der anderen Tarifverträge, aber der Manteltarifvertrag enthält eine Klausel, die in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung Lohnabschläge von bis zu 9,5% erlaubt.

Der Schutz dieses „christlichen Tarifvertrages“, der insbesondere der CDU/CSU am Herzen

liegt, hat dazu geführt, dass in der Großen Koalition keine Einigung über die Aufnahme der Zeitarbeitsbranche in das AEntG erzielt werden konnte, sondern eine Sonderlösung für die Branche angedacht wurde: Eine Regelung zur Frage von Mindestentgelten sollte ins Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eingefügt werden. Aber auch diese Absicht wurde vor der Bundestagswahl im September 2009 nicht mehr umgesetzt, weil sich die Parteien auch hierbei nicht darüber einigen konnten, welcher der bestehenden Tarifverträge als Orientierungspunkt herangezogen werden sollte: der Mindestlohn-Tarifvertrag, den der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen (IGZ) und der Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen (BZA) mit den DGB-Gewerkschaften abgeschlossen hatten (wie von der SPD gefordert), oder der Tarifvertrag vom Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister und der Tarifgemeinschaft CGZP.

### 5.3.2 Mindestarbeitsbedingungengesetz

Beschlossen hat der Bundestag im Januar 2009 auch, das „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ (Mindestarbeitsbedingungengesetz – MiArbG) zu modernisieren und hiermit für weitere Branchen, die nicht die Voraussetzungen für die Aufnahme ins Arbeitnehmer-Entsendegesetz erfüllen, die Möglichkeit zu eröffnen, Mindestentgelte festzulegen. Das Gesetz ist am 28. April 2009 in Kraft getreten.

Das Mindestarbeitsbedingungengesetz sieht hinsichtlich der Entscheidung über Mindestarbeitsentgelte ein mehrstufiges Verfahren vor:

- Vorschläge zu Mindestarbeitsentgelten für Wirtschaftszweige, in denen „bundesweit die an Tarifverträge gebundenen Arbeitgeber weniger als 50 Prozent der unter den Geltungsbereich dieser Tarifverträge fallenden Arbeitnehmer beschäftigen“ (§ 1 Absatz 2 MiArbG), können von der Bundesregierung, den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen sowie von Landesregierungen unterbreitet werden.

24 Die Abkürzung PSA steht für Personal-Service-Agenturen, die seit 2003 als arbeitsmarktpolitisches Instrument bundesweit eingeführt worden waren, inzwischen aber keine Rolle mehr spielen.



- In einem ersten Schritt befasst sich der so genannte Hauptausschuss, der nach § 2 Absatz 2 MiArbG aus „einem Vorsitzenden und sechs weiteren ständigen Mitgliedern“ besteht, mit diesen Vorschlägen: „Der Hauptausschuss stellt unter umfassender Berücksichtigung der sozialen und ökonomischen Auswirkungen durch Beschluss fest, ob in einem Wirtschaftszweig soziale Verwerfungen vorliegen und Mindestarbeitsentgelte festgesetzt, geändert oder aufgehoben werden sollen. Der Beschluss ist schriftlich zu begründen. Er bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.“ (§ 3 Absatz 1 MiArbG).
- Für Wirtschaftszweige, für die Mindestarbeitsentgelte festgesetzt, geändert oder aufgehoben werden sollen, werden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Fachausschüsse eingerichtet, die nach § 5, Absatz 1 „aus einem Vorsitzenden und je drei Beisitzern aus Kreisen der beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitgeber“ bestehen. Zu Entscheidungen der Fachausschüsse kann der Hauptausschuss Stellung nehmen. Die Bundesregierung kann auf Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die vom Fachausschuss festgesetzten Mindestarbeitsentgelte als Rechtsverordnung erlassen. Eine Beteiligung des Bundesrates ist nicht vorgesehen.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren war deutlich geworden, dass es eine Reihe höchst umstrittener Detailfragen zum Mindestarbeitsbedingungengesetz gab. Dies betraf zum einen die Frage, woran festzumachen ist, ob in einer Branche „soziale Verwerfungen“ bestehen. Im Referentenentwurf vom 10. Januar 2008 war in § 4 Absatz 4 unter 4. ein Verweis auf das „fiskalische Interesse, dass in Vollzeit beschäftigte Arbeitnehmer für ihren eigenen Lebensunterhalt regelmäßig nicht ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen sind“ enthalten, der zumindest gewisse Anhaltspunkte für diese Beurteilung hätte bieten können. Im verabschiedeten Gesetztext des MiArbG ist diese Formulierung allerdings nicht enthalten. Vielmehr lautet die Formulierung in § 4 Absatz 4 nun: „Der Fachausschuss kann bei der Festlegung nach Art der Tätigkeit, Qualifikation der Arbeitnehmer und

Regionen differenzieren. Er prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, ob seine Entscheidung insbesondere geeignet ist,

1. angemessene Arbeitsbedingungen zu schaffen,
2. faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und
3. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erhalten.“

Zum anderen war im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes sehr umstritten, in welchem Verhältnis Mindestarbeitsentgelte und ggf. abweichende Regelungen in bestehenden Tarifverträgen für die jeweilige Branche stehen sollen. In der Begründung zum Referentenentwurf von Januar 2008 hieß es noch: „Die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen bei einer gleichzeitigen Verdrängung niedriger dotierter Tarifverträge ist verfassungsrechtlich zulässig. Im Verhältnis zu einer Mindestarbeitsbedingung ungünstigere Tarifverträge kommen künftig nicht mehr zur Anwendung.“ In der verabschiedeten Fassung des MiArbG ist demgegenüber ein klarer Vorrang von bestehenden tariflichen Regelungen enthalten, der sich zudem ohne zeitliche Begrenzung auch auf Folgevereinbarungen erstreckt: „Enthält ein vor dem 16. Juli 2008 abgeschlossener Tarifvertrag nach dem Tarifvertragsgesetz abweichende Entgeltregelungen, gehen dessen Bestimmungen für die Zeit des Bestehens des Tarifvertrages den festgesetzten Mindestarbeitsentgelten vor. Gleiches gilt für einen Tarifvertrag, mit dem die Tarifvertragsparteien ihren bestehenden Tarifvertrag nach Satz 1 ablösen oder diesen nach seinem Ablauf durch einen Folgetarifvertrag, der mit diesem in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang steht, ersetzen.“ (§ 8 Absatz 2 MiArbG) In der Konsequenz bedeutet dies, dass im Rahmen des Mindestarbeitsbedingungengesetz festgesetzte Mindestentgelte mehr oder weniger auf Dauer unterlaufen werden können, wenn es abweichende Tarifverträge gibt. Dies ermöglicht Parallelstrukturen, statt verbindliche Mindeststandards zu verankern.

Der Hauptausschuss ist Mitte September 2009 konstituiert worden. Bereits in der ersten Sitzung, die am 15. September stattgefunden hat, ist Presseberichten zufolge deutlich geworden, dass die Positionen der Vertreter/innen, insbeson-

dere der Gewerkschaften und Arbeitgeber, stark auseinander fallen. Als mögliche Branchen, für die über die Festlegung von Mindestentgelten entschieden werden könnte, wurden im Vorfeld der Sitzung die Fleischindustrie, Call Center und das Hotel- und Gaststättengewerbe genannt. Allerdings liegen offenbar bislang keine Anträge für diese Branchen vor.

### 5.3.3 Durchsetzung und Kontrolle

Während im Gesetzentwurf zum Mindestarbeitsbedingungengesetz zunächst andere Kontrollmechanismen als für Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorgesehen waren, wurden die Zuständigkeiten im Gesetzgebungsverfahren auf Drängen des Bundesrates vereinheitlicht. In beiden Gesetzen – AEntG und MiArbG – ist der Zoll nunmehr als Instanz zur Durchsetzung und Kontrolle der Einhaltung der Mindestlöhne vorgesehen. Dies erscheint einerseits sinnvoll, weil er bereits über umfangreiche Erfahrungen mit der Kontrolle der Einhaltung von Mindestlöhnen im Bauhauptgewerbe und der Prüfung von Schwarzarbeit in verschiedenen Branchen verfügt. Andererseits reichten die personellen Kapazitäten bereits bislang allenfalls für stichprobenartige Kontrollen aus. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die deutliche Ausweitung der Zuständigkeiten für Kontrollen von Mindestentgelten in weiteren Branchen auch mit einer entsprechenden Aufstockung des Personals einhergehen wird.

Hierbei ist zudem zu beachten, dass Durchsetzung und Kontrolle von jeweils branchenbezogen unterschiedlichen Mindestentgelten, die zudem auch innerhalb einer Branche nach Ost, West sowie teilweise (wie etwa im Wachgewerbe) sogar nach Bundesländern differenziert sein können, erheblich komplizierter sind als bei einem einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn.

In Großbritannien hat man sich bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 1999 zugunsten einer hohen Transparenz bei Arbeitgebern und Beschäftigten gegen regionale und branchenbezogene Differenzierungen entschieden. Begründet wurde dies u.a. damit, dass

die Beschäftigten selbst wissen müssen, welchen Anspruch sie mindestens haben, weil eine wirkungsvolle Durchsetzung der Einhaltung von Lohnuntergrenzen in der Praxis wirksame Mechanismen zum „Self Enforcement“ erfordert. Die Einführung des Mindestlohnes in Großbritannien wurde durch eine intensive Pressekampagne begleitet, in die die britische Regierung 5 Millionen £ investierte. Befragungen zeigten, dass bereits in der Einführungsphase 80% der Unternehmer und 70% der Beschäftigten die Höhe des Mindestlohnes kannten (Low Pay Commission 2000: 3). Darüber hinaus haben Gewerkschaften und freiwillige Organisationen Informationsveranstaltungen zum Mindestlohn durchgeführt.

Gewerkschaften und Unternehmerverbände waren sich überdies einig, dass harte Kontrollen nötig sind, um unfairen Wettbewerb einzuschränken (CBI 2001 – zitiert nach Finn 2005: 39). Insofern wurden mit dem Mindestlohn insbesondere die Rechte der Beschäftigten gestärkt. Beschäftigte, die versuchen, ihren Mindestlohn einzuklagen, dürfen nicht gekündigt werden. Da Beschäftigte ggf. eingeschüchtert werden können, ist es – einmalig im britischen Recht – möglich, dass Finanzbeamte den Fall vor Gericht bringen. Diese „Enforcement Officers“ reagieren auf Beschwerden der Beschäftigten oder anderer Personen und können selbst aktiv werden. Sie haben jederzeit das Recht, die Lohnunterlagen der Unternehmen einzusehen und bei Nichtbeachtung des gesetzlichen Mindestlohnes Geldbußen zu verhängen (bis zu 5.000 £ pro Fall und bis zu sechs Fälle pro Unternehmen). Das Finanzamt hat 19 Kontrollteams mit jeweils drei bis sechs *Enforcement Officers*. Allein zwischen 1999 und 2002/03 wurden 25.000 Unternehmen kontrolliert und Lohnrückstände von 13 Millionen £ (etwa 19 Millionen €) eingetrieben. Die *Low Pay Commission* sieht Kontrollprobleme am ehesten bei Beschäftigten mit mangelnden Sprach- und Schreibkenntnissen und in bestimmten Bereichen wie Heimarbeit oder bei Beschäftigten mit Stücklöhnen. Gleichwohl kommt sie zu dem Ergebnis, dass der gesetzliche Mindestlohn in hohem Maße eingehalten wird, und führt dies auf das duale Kontrollsystem über die Finanzämter einerseits

und Rechte für den individuellen Rechtsweg andererseits zurück (Low Pay Commission 2003: 168).

Vor dem Hintergrund der britischen Erfahrungen spricht vieles dafür, dass eine wirksame Durchsetzung und Kontrolle der Mindestlöhne in Deutschland nicht alleine vom Zoll gewährleistet werden kann, sondern durch eine Reihe weiterer Mechanismen ergänzt werden müsste. Das Grundproblem einer geringen Transparenz vor allem auf Seiten der Beschäftigten, welchen Anspruch sie mindestens haben, bleibt jedoch bestehen, solange es keine klaren und einheitlichen Mindestvorgaben gibt.

#### 5.4 Zwischenfazit: Stolpersteine des deutschen Weges

Die Debatte über Niedrig- und Mindestlöhne in Deutschland ist in den vergangenen Jahren in Bewegung geraten. Selbst im Arbeitgeberlager wird die Notwendigkeit von Mindeststandards bzw. Lohnuntergrenzen zunehmend gesehen, um Lohndumping zu unterbinden und Wettbewerbsstrategien, die überwiegend auf (Lohn-)Kostendruck basieren, Einhalt zu gebieten. Die Verankerung von branchenbezogenen Mindestlöhnen bietet den Vorteil, dass die Tarifvertragsparteien spezifische Voraussetzungen und Gegebenheiten der eigenen Branche bei der Festlegung von Lohnuntergrenzen einbeziehen können. Allerdings beinhaltet eine Strategie, die *allein* auf branchenbezogene Mindeststandards setzt, auch eine Reihe von gravierenden Nachteilen. „Stolpersteine“ sind auf unterschiedlichen Ebenen erkennbar:

- Eine wirksame Durchsetzung und Kontrolle von unterschiedlichen Mindestlöhnen nach Branchen und Regionen ist deutlich schwieriger, als wenn es (zusätzlich auch) eine einheitliche Lohnuntergrenze gibt, die in der breiten Bevölkerung und in den Betrieben bekannt ist.
- Dass von den acht Branchen, die bereits im Jahr 2008 einen Antrag auf die Aufnahme in das AEntG gestellt hatten, bis November 2009

erst zwei tatsächlich in das AEntG aufgenommen worden waren, verweist darauf, dass zahlreiche Blockademöglichkeiten seitens der Politik, der Arbeitgeber und Gewerkschaften bestehen, die selbst bei einem breiten Konsens zugunsten von Mindestlöhnen eine Umsetzung verzögern oder sogar verhindern können. Die Leiharbeitsbranche ist hierfür ein herausragendes Beispiel, aber auch der zwischenzeitliche Wegfall der Mindestlohnregelungen im Gebäudereiniger-Handwerk durch das Scheitern der Tarifverhandlungen zeigt, wie fragil allein branchenbezogene Regelungen sind, wenn sich die Tarifvertragsparteien nicht einigen können. Und selbst wenn sich diese einigen sind, treten Mindestlohn-Regelungen nur in Kraft, wenn dem Antrag auf der politischen Ebene auch stattgegeben wird.

- Ob das Mindestarbeitsbedingungengesetz tatsächlich geeignet ist, um für Branchen mit besonders großer Verbreitung von Niedrig- und Niedrigstlöhnen, aber geringer Tarifbindung die Vereinbarung von Mindestentgelten zu ermöglichen, muss sich erst noch erweisen. Im Vergleich zum AEntG erscheint das Verfahren noch voraussetzungsvoller und sind die Blockademöglichkeiten noch umfangreicher. Zudem können dem MiArbG zufolge Mindestentgelte, selbst wenn sie erlassen worden sind, im Rahmen bestehender tariflicher Vereinbarungen unterlaufen werden – u.U. sogar auf Dauer.
- Angesichts der komplizierten gesetzlichen Regelungen und der umfassenden Blockademöglichkeiten droht ein Flickenteppich mit unterschiedlich hohen Mindestlöhnen für bestimmte Branchen und weitere Differenzierungen innerhalb dieser Branchen nach Region oder Tätigkeiten einerseits und großen weißen Zonen ohne jegliche Lohnuntergrenzen andererseits. Dies bietet auch zahlreiche Möglichkeiten und Anreize, bestehende Regelungen zu umgehen – z.B. dadurch, dass Tätigkeiten in andere Branchen oder Regionen mit geringeren oder ohne jegliche Mindeststandards verlagert werden. Im Bereich der Briefdienstleistungen wurden zudem Tendenzen erkenn-

bar, durch einen Neuzuschnitt von Tätigkeiten – konkret: die Mischung von Zustellung mit anderen Botendiensten – den höheren Mindestlohn für Briefzusteller/innen zu unterlaufen.

- Mindestlöhne könnten grundsätzlich einen wichtigen Beitrag leisten, um die erheblichen Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen zu verringern. Wenn diese allerdings branchenbezogen unterschiedlich festgelegt werden, besteht die Tendenz, bestehende Unterschiede in der Bewertung von typisch männlichen und typisch weiblichen Tätigkeiten fortzuschreiben. Dies gilt sowohl für branchenbezogene Mindeststandards als auch für die Regelungen zur Sittenwidrigkeit von Löhnen, die um mehr als 30% geringer sind als tarifliche oder ortsübliche Löhne in der Branche. Im Ergebnis gelten damit für Männer und Frauen unterschiedliche Lohnuntergrenzen. Darüber hinaus sind die Voraussetzungen zur Festlegung von Mindeststandards in vielen Branchen, in denen Frauen die Mehrheit der Beschäftigten stellen, besonders ungünstig.

Jenseits dieser grundsätzlichen Stolpersteine bleibt zudem abzuwarten, wie die neue Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP mit den bestehenden bzw. beantragten branchenbezogenen Mindestlöhnen umgehen wird. Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung heißt es hierzu unter dem Stichwort „Tarifautonomie/gesetzlicher Mindestlohn“:

„CDU, CSU und FDP bekennen sich zur Tarifautonomie. Sie ist ein hohes Gut, gehört unverzichtbar zum Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft und hat Vorrang vor staatlicher Lohnfestsetzung. Einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn lehnen wir ab. Daher wollen wir den Tarifausschuss stärken, damit Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam in der Pflicht zur Lohnfindung sind. Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen auf dem Verordnungswege werden einvernehmlich im Kabinett geregelt. Voraussetzung dafür ist grundsätzlich eine Mehrheit im Tarifausschuss. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn werden bis Oktober 2011 evaluiert. Dabei kommt es uns darauf an, diese daraufhin zu überprüfen, ob sie Arbeitsplätze gefährden oder neuen Beschäftigungsverhältnissen entgegenstehen. Zugleich gilt es zu prüfen, ob sie sowohl den erforderlichen Schutz der Arbeitnehmer als auch die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Branchen gewährleisten. Das Ergebnis dieser Evaluierung soll als Grundlage für die Entscheidung dienen, ob die geltenden Mindestlohnregelungen Bestand haben oder aufgehoben werden sollten. Die anhängigen Bundesgerichtsverfahren im Zusammenhang mit dem Postmindestlohn werden abgewartet.“ (Koalitionsvertrag 2009: 21)

## 6. Fazit und Ausblick

---

Die Ausweitung des Niedriglohnsektors in Deutschland ist zum einen die Folge der Erosion der einst stabilen Tarifstrukturen. Zum anderen wurde diese Erosion von der Politik durch Veränderungen wichtiger Stützpfiler der Tarifstrukturen noch beschleunigt. Angesichts der krassen Auseinanderentwicklung der Löhne in den letzten Jahren stellt sich allerdings die Frage, ob die reale Entwicklung nicht weit über dieses Ziel hinausgeschossen ist und politischen Handlungsbedarf signalisiert. Offene Arbeitsmärkte und deregulierte Produktmärkte erfordern neue Wege, um das Lohngefüge zu stabilisieren und das Sozialsystem zukunftsfest zu machen.

Gesetzliche und branchenbezogene Mindestlöhne werden in Deutschland häufig als per se beschäftigungsschädlich und/oder als unvereinbare Gegensätze gesehen. Dabei zeigt die neuere empirische Forschung zu Mindestlöhnen in anderen Ländern, dass selbst vergleichsweise hohe Mindestlöhne positive Effekte auf der betrieblichen Ebene und auf dem Arbeitsmarkt insgesamt haben können. Beispiele aus europäischen Nachbarländern belegen überdies, dass sich *gesetzliche* und *tarifliche* Mindestlöhne nicht ausschließen, sondern gut miteinander vereinbar sind. Mehr noch: Länder wie Frankreich oder die Niederlande demonstrieren, dass die Allgemeinverbindlichkeit vieler Tarifverträge ein weiterer wichtiger Pfeiler sein kann, um Entlohnungs-

systeme zu stabilisieren und gegen ein Ausfransen nach unten zu schützen.

Ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn, der das Lohnspektrum nach unten hin begrenzt, wäre insbesondere wichtig für Bereiche, in denen die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nicht präsent oder zu schwach sind, um angemessene Löhne zu vereinbaren. Dies würde auch einen wichtigen Beitrag leisten, um die in Deutschland besonders ausgeprägten Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen zu verringern. Darüber hinaus würde eine solche allgemein verbindliche Lohnuntergrenze die Durchsetzung und Kontrolle von Mindeststandards deutlich erleichtern, weil – wie die britischen Erfahrungen zeigen – die Transparenz für Beschäftigte eine wichtige Voraussetzung für das *Self Enforcement* ist.

Notwendig wären darüber hinaus auch die Aufhebung des Sonderstatus der Minijobs und die Durchsetzung gleicher Bezahlung von Leiharbeitskräften. Diese Maßnahmen wären einzubetten in ein größeres Reformpaket, das darauf abzielt, den sozialen Zusammenhalt nachhaltig und umfassend zu stärken. Hierzu gehören nach unserer Einschätzung auch eine Modernisierung des Wohlfahrtsstaates und wirksame Maßnahmen für mehr Chancengleichheit in der Bildung sowie zwischen den Geschlechtern.

## Literatur

---

- Acemoglu, Daron/Pischke, Jörn-Steffen (1999): Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. In: *Economic Journal* 109: 112–142.
- Allegretto, Sylvia/Dube, Arindrajit/Reich, Michael (2008): Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data. Center on Wage and Employment Dynamics Research Paper.
- Appelbaum, Eileen/Bernhardt, Annette/Murnane, Richard J. (2003): Low-Wage America: An Overview. In: Appelbaum, Eileen / Bernhardt, Annette / Murnane, Richard J. (eds.) *Low-Wage America. How Employers Are Reshaping Opportunity in the Workplace*. New York: Russell Sage: 1–29.
- Bachmann, Ronald/Bauer, Thomas K./Kluve, Jochen (2008): Mindestlöhne in Deutschland. Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte. RWI-Materialien 43. Essen.
- Bartsch, Klaus (2009): Was bringt ein gesetzlicher Mindestlohn für Deutschland? Eine aktualisierte und erweiterte Simulationsstudie zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Einführung eines allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohnes auf der Basis der Konzeption der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG). Neuendorf.
- Baumol, William J./Blinder, Alan S. (1979): *Economics: Principles and Policy*. New York u. a.: Harcourt Brace Jovanovich.
- Blum, Ulrich/Hüther, Michael/Schmidt, Christoph M./Sinn, Hans-Werner/Sonower, Dennis J./Straubhaar, Thomas/Zimmermann, Klaus F. (2008): Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008. In: ifo Schnelldienst 6 „Mindestlohn: Für und Wider“: 3–4.
- Böckler Impuls (12/2009): Mindestlöhne. In Westeuropa über 8,40 Euro. In: Böckler Impuls 12/2009: 6.
- Bosch, Gerhard (2007): Mindestlohn in Deutschland notwendig – Kein Gegensatz zwischen sozialer Gerechtigkeit und Beschäftigung. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 4: 421–429.
- Bosch, Gerhard (2009): Low wage work in five European countries and the US. In: *International Labour Review* 4 (im Erscheinen).
- Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten (2007): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. In: Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (Hrsg.): *Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland*. Frankfurt: Campus: 20–105.
- Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten (2008): Low-Wage Work in Germany: an Overview. In: Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (eds.): *Low-wage work in Germany*. New York: Russell Sage: 19–112.
- Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2008): Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite. In: *WSI-Mitteilungen* 8: 423–430.
- Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2009): Mindestlöhne – Hat Deutschland aus den britischen Erfahrungen gelernt? In: Urbach, Karina/Fahrmeir, Andreas (Hrsg.): *Industrieentwicklung: Ein deutsch-britischer Dialog – The Promotion of Industry: An Anglo-German Dialogue*. Prinz-Albert-Studien Nr. 27. München.
- Bosch, Gerhard/Lehndorff, Steffen/Rubery, Jill (eds.) (2009): *European Employment Models in Flux: A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (unter Mitarbeit von Thorsten Kalina) (2006a): *Mindestlöhne auch in Deutschland? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Gelsenkirchen.



- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2006b): Mindestlöhne in Großbritannien – ein geglücktes Realexperiment. In: WSI-Mitteilungen 3: 125–130.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (Hrsg.) (2007): Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt: Campus.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (Eds.) (2008): Low-Wage Work in Germany. The Russell Sage Foundation Case Studies of Job Quality in Advanced Economies. New York: Russell Sage.
- Bosch, Gerhard/Worthmann, Georg (2006): Arbeitsmobilität in der EU – bisherige Erfahrungen und künftige Herausforderungen. In: Arbeit 15: 292–297.
- Brenke, Karl/Ziemendorff, Johannes (2008): Hilfebedürftig trotz Arbeit? – kein Massenphänomen in Deutschland. In: DIW-Wochenbericht 4: 33–40.
- Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (2008): Gebäudereiniger-Handwerk unterstützt neben dem tariflichen Mindestlohn gemäß Entsendegesetz zusätzlich den gesetzlichen Mindestlohn. Argumentationspapier für die politische Diskussion. Berlin/Bonn, 16. Mai 2008. [http://www.gebaeudereiniger.de/index.php?id=1170&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%](http://www.gebaeudereiniger.de/index.php?id=1170&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2Fargumentationspapier_fuer_die_politische_diskussion.pdf)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Mindestlöhne im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) – Stand: 23. Oktober 2009. Berlin. [http://www.bmas.de/portal/37846/property=pdf/2009\\_10\\_07\\_mindestloehne\\_aentg\\_uebersicht.pdf](http://www.bmas.de/portal/37846/property=pdf/2009_10_07_mindestloehne_aentg_uebersicht.pdf)
- Cahuc, Pierre/Michel, Philippe (1996): Minimum wage unemployment and growth. In: European Economic Review 7: 1463–1482.
- Card, David/Krueger, Alan B. (1994): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. In: The American Economic Review 4: 772–793.
- Card, David/Krueger, Alan B. (1995): Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage. Princeton: Princeton University Press.
- Card, David/Krueger, Alan B. (2000): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. In: The American Economic Review 5: 1397–1420.
- Caroli, Eve/Gautié, Jérôme (eds.) (2008): Low-Wage Work in France. The Russell Sage Foundation Case Studies of Job Quality in Advanced Economies. New York: Russell Sage.
- CBO (2006): Changes in the low-wage labor markets between 1979 and 2005. Congress of the United States. Congressional Budget Office. Washington.
- Czech, Beate (2009): Minimum Wages in January 2009. Eurostat. Data in focus. Population and social conditions 29/2009. Luxemburg.
- Dietz, Martin/Müller, Gerrit/Trappmann, Mark (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2. Nürnberg.
- Draca, Mirko/Machin, Stephen/van Reenen, John (2006): Minimum wages and Profitability. IZA Discussion Paper No. 1913. Bonn.
- Dube, Arindrajit/Lester, T. William/Reich, Michael (2008): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. Institute for Labor and Employment Working Paper Series. University of California Berkeley.
- Dube, Arindrajit/Naidu, Suresh / Reich, Michael (2007): The Economic Effects of a Citywide Minimum Wage. In: Industrial & Labor Relations Review, Vol. 60, No. 4.
- EPI (Economic Policy Institute) (2006): EPI on the minimum wage. EPI-news October 27, 2006, Washington (including: Hundreds of Economists Say: Raise the Minimum Wage).
- Erdogdu, Seyhan (2010): Turkey: Minimum wage in tension between economic and social concerns. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.): The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Erickson, Christopher L./Mitchell, Daniel J.B. (2007): Monopsony as a metaphor for the emerging post-union labour market. In: International Labour Review. Vol 146, No. 3–4: 163–187.



- Finn, Dan (2005): The National Minimum Wage in the United Kingdom. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2005–01. Gelsenkirchen.
- Gautié, Jérôme (2010): Towards the end of an active minimum wage policy? In: Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.): The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Gautié, Jérôme/Schmitt, John (eds.) (2009): Low Wage Work in the Wealthy World. New York: Russell Sage.
- Grabka, Markus M./Frick, Joachim R. (2008): Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? In: DIW-Wochenbericht 10: 101–108.
- Heilbronner, Robert L./Thurow, Lester C. (1987): Economics explained. New York.
- Howell, David/Okatenko, Ana (2008): By what measure? A comparison of French and US labor market performance with new indicators of employment adequacy. New School Working Paper. New York. <http://www.newschool.edu/cepa/publications/workingpapers/SCEPA%20%20Working%20Paper%202008-2.pdf>
- Hüther, Michael (2008): Mindestlohn-Pläne gefährden vier Millionen Jobs. <http://www.rp-online.de/public/article/politik/deutschland/520546/Mindestlohn-Plaene-gefaehrdet-vier-Millionen-Jobs.html>
- IFO (2008): ifo Schnelldienst 6: Mindestlohn: Für und Wider. München.
- Kalina, Thorsten (2008): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: Sprungbrett oder Sackgasse? In: Arbeit 1: 21–37.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2008): Konzentriert sich die steigende Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland auf atypisch Beschäftigte? In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 4: 447–469.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2009): Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen: zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen. IAQ-Report 2009–05. Duisburg.
- König, Marion/Möller Joachim (2007): Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. IAB Discussion Paper 790. Nürnberg.
- Koalitionsvertrag (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Berlin.
- Lester, Richard Allen (1964): The Economics of Labor. New York u.a.: MacMillan.
- Low Pay Commission (1998): The National Minimum Wage. First Report of the Low Pay Commission. The Stationary Office. London. <http://www.dti.gov.uk/er/lowpay/>
- Low Pay Commission (2000): The National Minimum Wage: The Story So Far. Second Report of the Low Pay Commission. The Stationary Office. London. <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/complete.pdf>
- Low Pay Commission (2003): The National Minimum Wage: Building on Success. Fourth Report of the Low Pay Commission. The Stationary Office. London. <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/lowpay-nmw.pdf>
- Low Pay Commission (2007): National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2007. The Stationary Office. London. [http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/6828-DTi-Low\\_Pay\\_Complete.pdf](http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/6828-DTi-Low_Pay_Complete.pdf)
- Machin, Steve/Manning, Alan/Rahman, Lupin (2003): Where the Minimum Wage Bites Hard: the Introduction of the UK National Minimum Wage to a Low Wage Sector. In: Journal of the European Economic Association, No 1: 154–180.
- Manning, Alan (2003): Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets. Princeton: Princeton University Press.
- Metcalf, David (2007): Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment? CEPR Discussion Paper 781. April.

- Mason, Geoff/Salverda, Wiemer (2008): *Low Pay, Living Standards and Employment*, Manuskript im Rahmen der Phase II des Forschungsnetzwerkes "The Russell Sage Foundation Case Studies of Job Quality in Advanced Economies". New York.
- Möller, Joachim/König, Marion (2008): Ein Plädoyer für Mindestlöhne mit Augenmaß. In: ifo Schnelldienst 6: Mindestlohn: Für und Wider: 13–16.
- Müller, Kai-Uwe (2009): Wie groß sind die Beschäftigungsverluste eines allgemeinen Mindestlohnes? In: DIW-Wochenbericht 26: 430–433.
- Müller, Kai-Uwe/Steiner, Viktor (2008): Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern. In: DIW-Wochenbericht 30: 418–423.
- Neumark, David/Wascher, William (1992): Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws. In: *Industrial and Labor Relations Review* 46, 1: 55–81.
- Neumark, David/Wascher, William (1995): The Effect of New Jersey's Minimum Wage increase on Fast-Food Employment: A Re-Evaluation using Payroll Records. In: National Bureau of Economic Research. Working Paper Series No. 5224.
- Neumark, David/Wascher, William (2000): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. In: *American Economic Review* 5: 1362–1396.
- Neumark, David/Wascher, William (2007a): *Minimum Wages and Employment*. IZA DP No. 2570. Bonn.
- Neumark, David/Wascher, William (2007b): *Minimum Wages, the Earned Income Tax Credits and Employment: Evidence from Post-Welfare Reform Era*. NBER Working Paper 12915. Cambridge, Mass.
- OECD (1998): *Making most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty*. In: *Employment Outlook*. Paris: 31–79.
- OECD (2008a): *Education at a Glance*. Paris.
- OECD (2008b): *Employment Outlook*. Paris.
- Preiser, Erich (1953): Erkenntniswert und Grenzen der Grenzproduktivitätstheorie. In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 89. Jahrgang: 25–45.
- Ragacs, Christian (2002): Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 1: 59–84.
- Ragacs, Christian (2003): Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz. Ein Literaturüberblick. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 2: 215–246.
- Ragnitz, Joachim/Thum, Marcel (2007): Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnsektors. In: *Ifo Dresden berichtet* 3: 36–39.
- Regnard, Pierre (2007): *Minimum Wages 2007: Variations from 92 to 1570 euro gross per month*. Statistics in Focus – Population and Social Conditions 71/2007. Luxembourg: Eurostat.
- Reich, Michael (2003): Living wage ordinances in California. In: *The State of California Labor*: 199–226.
- Reich, Michael/Hall, Peter/Jacobs, Ken (2003): *Living Wages and Economic Performance: the San Francisco Airport Model*, Institute of Industrial Relations, University of California Berkeley.
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus (2002): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt? IAB-Werkstattbericht 4. Nürnberg.
- Reinberg, Alexander/Schreyer, Franziska (2003): Studieren lohnt sich auch in Zukunft, IAB-Kurzbericht 20, Nürnberg.
- Rothschild, Kurt (1988): *Theorien der Arbeitslosigkeit*. München/Wien.
- Rubery, Jill/Grimshaw, Damian (2009): Gender and the minimum wage. Paper prepared for the ILO conference „Regulating for Decent Work“. July 2009. Geneva.
- Rürup, Bert (2008): Für einen moderaten allgemeinen Mindestlohn. In: ifo Schnelldienst 6: Mindestlohn: Für und Wider: 5–7.

- Schäfer, Claus (2005): Gesetzliche Mindestlöhne! Internationale Erfahrungen und nationale Konsequenzen. Vortrag beim 5. Hans-Böckler-Forum am 14./15. April 2005 in Berlin.
- Schank, Thorsten/Schnabel, Claus / Stephani, Jens (2008): Geringverdiener: Wem und wie gelingt der Aufstieg? IAB-Discussion Paper 14. Nürnberg.
- Schmitt, John (1996): Cooked to Order. In: *American Prospect* May-June: 82–85.
- Schulten, Thorsten (2009): WSI-Mindestlohnbericht 2009. In: *WSI-Mitteilungen* 3: 150–157.
- Skedinger, Per (2010): A minimum wage model in need of modification. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Solow, Robert M. (2007): Vorwort. In: Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (Hg.): *Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland*. Frankfurt: Campus: 7–14.
- Stigler, George J. (1946): The Economics of Minimum Wage Legislation. In: *American Economic Review* Vol. 36, No. 3: 358–365.
- Sturn, Simon (2008): Beschäftigungseffekte des französischen Mindestlohns. In: Horn, Gustav Horn, Gustav/Joebges, Heike/Logeay, Camille/Sturn, Simon (2008): *Frankreich: Ein Vorbild für Deutschland? Ein Vergleich wirtschaftspolitischer Strategien mit und ohne Mindestlohn*. IMK Report Nr. 31. Düsseldorf.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.) (2010): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Weinkopf, Claudia (2006): Mindestbedingungen für die Zeitarbeitsbranche? Expertise im Auftrag des Interessenverbandes Deutscher Zeitarbeitsunternehmen (iGZ). Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.
- Weinkopf, Claudia (2007): Zeitarbeit setzt Löhne und Arbeitsbedingungen unter Druck. Der Kommentar. In: *Arbeitsrecht im Betrieb* 7: 377.
- Weinkopf, Claudia (2008): Niedrig- und Mindestlöhne aus der Gender-Perspektive. In: Maier, Friederike/Fiedler, Angela (Hg.): *Verfestigte Schieflagen. Ökonomische Analysen zum Geschlechterverhältnis*. Berlin: edition sigma: 17–35.
- Weinkopf, Claudia (2009): Germany: Precarious Employment and the Rise of Mini-Jobs. In: Vosko, Leah/MacDonald, Martha/Campbell, Ian (eds.): *Gender and the Contours of Precarious Employment*. Routledge: 177–193.
- Westergaard-Nielsen, Niels (ed.) (2008): *Low-Wage Work in Denmark. The Russell Sage Foundation Case Studies of Job Quality in Advanced Economies*. New York: Russell Sage.
- Windisch, Rupert (1998): Effizienzlohntheorien. In: *Das Wirtschaftsstudium* 6: 713–719.

## Anhang

Tabelle A1:

**Niedriglohnanteil und Zahl der Niedriglohnbeschäftigten bei unterschiedlichen Niedriglohnschwellen, 1995–2007**

Jahr	Niedriglohnschwelle (2/3 Median)		Niedriglohnschwelle (50 % Median)		Niedriglohnschwelle (1/3 Median)	
	Niedrig- lohn- Anteil	Niedriglohn- Beschäftigte absolut	Niedrig- lohn- Anteil	Niedriglohn- Beschäftigte absolut	Niedrig- lohn- Anteil	Niedriglohn- Beschäftigte absolut
<b>1995</b>	14,7%	4.370.389	5,8%	1.718.581	2,1%	630.138
<b>1996</b>	14,7%	4.394.470	5,5%	1.658.344	1,6%	475.791
<b>1997</b>	14,6%	4.221.969	5,5%	1.588.593	1,3%	375.562
<b>1998</b>	14,2%	4.124.324	5,3%	1.539.031	1,4%	410.491
<b>1999</b>	16,5%	4.888.629	6,1%	1.795.357	1,6%	464.820
<b>2000</b>	17,3%	5.183.954	6,5%	1.955.310	1,8%	534.329
<b>2001</b>	16,3%	4.853.669	6,7%	1.985.246	2,0%	610.577
<b>2002</b>	19,3%	5.740.906	8,3%	2.471.974	2,6%	758.723
<b>2003</b>	19,9%	5.797.573	8,7%	2.549.394	2,4%	699.743
<b>2004</b>	20,0%	5.781.309	8,5%	2.450.968	2,4%	698.651
<b>2005</b>	21,6%	6.322.346	9,2%	2.699.741	2,7%	792.158
<b>2006</b>	21,2%	6.145.788	9,9%	2.878.269	2,9%	848.626
<b>2007</b>	21,5%	6.498.332	10,0%	3.025.574	3,2%	962.617
<b>Änd 95–07</b>	46,2%	48,7%	73,1%	76,1%	50,2%	52,8%
<b>Änd 96–07</b>	46,1%	47,9%	80,3%	82,4%	99,9%	102,3%

Quelle: SOEP 2007, IAQ-Berechnung.

Tabelle A2:

**Niedriglohnschwellen in €, 1995–2007**

Jahr	Niedriglohnschwelle (2/3 Median)		Niedriglohnschwelle (50% Median)		Niedriglohnschwelle (1/3 Median)	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
<b>1995</b>	8,21	5,79	6,15	4,34	4,10	2,89
<b>1996</b>	8,47	5,93	6,35	4,45	4,23	2,96
<b>1997</b>	8,51	6,18	6,38	4,63	4,25	3,09
<b>1998</b>	8,63	6,10	6,47	4,58	4,32	3,05
<b>1999</b>	8,79	6,27	6,59	4,70	4,39	3,14
<b>2000</b>	8,90	6,26	6,68	4,70	4,45	3,13
<b>2001</b>	8,71	6,38	6,53	4,79	4,36	3,19
<b>2002</b>	9,39	6,92	7,04	5,19	4,69	3,46
<b>2003</b>	9,66	7,10	7,24	5,33	4,83	3,55
<b>2004</b>	9,72	7,13	7,29	5,35	4,86	3,57
<b>2005</b>	9,79	7,25	7,34	5,44	4,90	3,62
<b>2006</b>	9,54	6,81	7,15	5,11	4,77	3,41
<b>2007</b>	9,62	7,18	7,21	5,39	4,81	3,59

Quelle: SOEP 2007, IAQ-Berechnung.

Tabelle A3:

**Anteil der abhängig Beschäftigten mit niedrigen Stundenlöhnen 2007 (abhängig Beschäftigte, inkl. Teilzeit und Minijobs), in %**

Stundenlohn	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland gesamt
unter 5 €	3,6	5,8	4,0
unter 6 €	6,4	11,1	7,2
unter 7 €	10,0	22,2	12,1
unter 8 €	14,2	29,3	16,7
<b>Unter Niedriglohnschwelle*</b>	21,1	23,5	21,5

\* Niedriglohnschwelle: 9,62€ für Westdeutschland und 7,18€ für Ostdeutschland

Quelle: SOEP 2007, IAQ-Auswertung.

Tabelle A4:

**Niedriglohnanteil nach Geschlecht und Stundenlohnstufen (abhängig Beschäftigte inkl. Teilzeit und Minijobs), 2004–2007, in %**

	Frauen		Männer		Gesamt	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West
unter 5 €	8,6	4,9	4,8	1,7	6,7	3,3
unter 6 €	15,4	8,5	10,6	3,2	12,9	5,8
unter 7 €	25,4	13,0	18,3	4,9	21,9	8,8
unter 8 €	33,6	19,1	25,6	7,3	29,5	13,1

Quelle: SOEP 2007, IAQ-Auswertung.

## Die Autorin und Autoren

---

**Professor Dr. Gerhard Bosch**

**Dr. Claudia Weinkopf**

**Thorsten Kalina**

Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen







## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

**Deutschland 2020**

**Aus der Krise in eine soziale Zukunft**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales**

**Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische  
Optionen für mehr Wohlstand für alle**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Krisenzeiten: Was Schulden vermögen und was  
Vermögen schulden**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Wen beglückt das BIP?**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Mit mehr Transparenz zu einem gerechten  
Steuersystem**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Fachkräftemangel in KMU – Ausmaß,  
Ursachen und Gegenstrategien**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbraucher Macht im Internet**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen  
Verkehrspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise  
auf die sozialen Sicherungssysteme und mittel-  
fristiger Handlungsbedarf**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Grundstruktur eines universellen  
Alterssicherungssystems mit Mindestrente**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Ein-Euro-Jobs zwischen Anspruch und  
Realität aus Sicht der Maßnahmeteilnehmer  
und -teilnehmerinnen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Finanzkrise und Arbeitslosenversicherung:  
Wie weit soll und darf sozialer Schutz gehen?**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Von den Nachbarn lernen und die Berufsausbildung  
in Deutschland modernisieren**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Zukunftsfeste betriebliche Mitbestimmung  
Eine Herausforderung für Wirtschaft,  
Gewerkschaften und Politik**

WISO direkt

Gesprächskreis Migration und Integration

**Übergänge in eine berufliche Ausbildung –  
Geringere Chancen und schwierige Wege für  
junge Menschen mit Migrationshintergrund**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Antworten aus der feministischen Ökonomie  
auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)