

IAB-Stellungnahme

4/2013

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Sachsen-Anhalt

Effekte eines einheitlichen Mindestlohns auf Beschäftigung
und Lohnverteilung

Michael Stops
Philipp vom Berge

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
des Landtags von Sachsen-Anhalt am 9. Oktober 2013

ISSN 2195-5980

Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Sachsen-Anhalt

Effekte eines einheitlichen Mindestlohns auf Beschäftigung
und Lohnverteilung

Michael Stops

Philipp vom Berge

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Entwurf eines Gesetzes zur Verabschiedung eines Mindestlohngesetzes für das Land Sachsen-Anhalt	6
2 Die Debatte über Mindestlöhne	6
2.1 Die Argumente der Befürworter.....	6
2.2 Die Argumente der Mindestlohngegner.....	7
3 Wirkungen von Mindestlöhnen	8
3.1 Effektive Durchsetzung von Mindestlöhnen	8
3.2 Erwartete Wirkungen eines allgemeinen Mindestlohns auf Löhne und Beschäftigung.....	9
3.3 Ergebnisse der Mindestlohnforschung in anderen Ländern	10
4 Lohnuntergrenzen in Deutschland.....	11
5 Lohnuntergrenze von 8,50 Euro	12
6 Fazit und abschließende Bewertung	14
Literatur	16

Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Landtages von Sachsen-Anhalt (Drucksache 6/1804 des Landtages von Sachsen-Anhalt vom 13.2.2013) zielt auf die Durchsetzung eines einheitlichen Mindestlohnes in Sachsen-Anhalt für Beschäftigte des Landes, der Kommunen, der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, der öffentlichen Betriebe, der öffentlich geförderten Betriebe sowie der Betriebe, die als Auftragnehmer öffentlicher Aufträge tätig werden.

Der Mindestlohn soll mindestens 8,50 Euro betragen. Die genaue Höhe der Lohnuntergrenze soll von einer Mindeststundenlohnkommission, die sich aus jeweils zwei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie einem Vertreter der Wissenschaft zusammensetzen soll, in jedem Jahr unter bestimmten Maßgaben festgelegt werden.

Das IAB fasst in seiner Stellungnahme den Stand der Diskussion um einen einheitlichen Mindestlohn sowie dessen potenziellen Wirkungen zusammen. Die Effekte auf die Beschäftigung und auf die Lohnverteilung stehen dabei im Zentrum. Das IAB nimmt keine rechtliche Bewertung vor.

Das IAB kommt zu dem Schluss, dass ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland angesichts der im langfristigen Vergleich gesunkenen Tarifbindung in Deutschland sowohl das Tarifsysteem als auch individuell vereinbarte Löhne als untere Grenze stützen kann. Dadurch können auch fiskalische Belastungen reduziert werden, da die Einkommen der Niedriglohnbezieher oftmals aufgestockt werden müssen.

Entscheidend ist dabei allerdings, die Höhe des Mindestlohnes mit Augenmaß festzulegen, um mögliche nicht intendierte negative Beschäftigungswirkungen zu vermeiden. Eine regionale Differenzierung des Mindestlohnes würde unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und unterschiedliche Arbeitsmarktchancen in Deutschland berücksichtigen. Allerdings sollte diese nicht zu kleinräumig sein. Im Lichte internationaler Erfahrungen sind zudem besondere Regelungen für Personengruppen empfehlenswert, die nur erschwerten Zugang in den Arbeitsmarkt finden.

Abstract

The draft law of the parliamentary party Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90/The Greens) of the State Parliament of Saxony-Anhalt (printed document 6/1804 of the State Parliament of Saxony-Anhalt of 13.2.2013) aims at the implementation of a uniform minimum wage in Saxony-Anhalt for employees of the State, towns and communities, all remaining legal bodies of public law, public establishments and publically subsidised establishments as well as establishments that are public contractors.

The minimum wage is to be at least 8.50 euros. The exact level is to be determined each year by a Minimum Hourly Wage Commission that is to consist of two representatives of the employers and employees respectively, as well as one representative from academia, and is to be determined according to certain stipulations.

In its Statement, IAB summarises the current state of the discussion on a uniform minimum wage as well as its potential effects. The effects on employment and wage distribution are the focal point here. IAB does not undertake a legal assessment.

IAB comes to the conclusion that, in view of the long-term decline of collective wage agreements in Germany, a general statutory minimum wage can support both the tariff system as well as individually agreed wages as a lower limit. It would thus be possible to reduce the fiscal burden, as the income of those receiving low wages often has to be subsidised.

However, it is decisive to use sound judgement in setting the level of the minimum wage in order to avoid unintended negative employment effects. A regional differentiation in the minimum wage would take into account the differences in economic conditions and employment perspectives in Germany. The differentiation should not be on too small a scale, however. In the light of international experience, special regulations are also recommendable for those groups of people who find it difficult to gain access to the labour market.

1 Entwurf eines Gesetzes zur Verabschiedung eines Mindestlohngesetzes für das Land Sachsen-Anhalt¹

Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Landtages von Sachsen-Anhalt (MLG-LSA) zielt auf die Durchsetzung eines einheitlichen Mindestlohnes in Sachsen-Anhalt für Beschäftigte des Landes, der Kommunen, der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, der öffentlichen Betriebe, der öffentlich geförderten Betriebe sowie der Betriebe, die als Auftragnehmer öffentlicher Aufträge tätig werden.

Der Mindestlohn soll mindestens 8,50 Euro betragen. Die genaue Höhe der Lohnuntergrenze soll von einer Mindeststundenlohnkommission in jedem Jahr unter bestimmten Maßgaben (Schaffung angemessener Arbeitsbedingungen, Gewährleistung fairer und funktionaler Wettbewerbsbedingungen sowie Erhaltung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung) festgelegt werden. Dabei setzt sich die Kommission aus jeweils zwei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie einem Vertreter der Wissenschaft zusammen.

Im Folgenden werden der Stand der Diskussion um einen einheitlichen Mindestlohn sowie dessen potenziellen Wirkungen zusammengefasst. Dabei stehen die Effekte auf die Beschäftigung und auf die Lohnverteilung im Zentrum.²

2 Die Debatte über Mindestlöhne

2.1 Die Argumente der Befürworter

Das wohl bekannteste Argument für die Einführung eines Mindestlohns besagt, dass sich Arbeit lohnen müsse. Insbesondere Vollzeitbeschäftigten sollte es möglich sein, ihr soziokulturelles Existenzminimum ausschließlich mit ihrem Verdienst abzusichern. Müssen deren Einkommen dennoch mit Mitteln aus den sozialen Sicherungssystemen aufgestockt werden, um das Existenzminimum zu erreichen, so wird dies als Zeichen einer ungerechten Lohnsetzung gesehen.

Ein weiteres Argument für die Einführung von Mindestlöhnen bezieht sich auf die ungleiche Verteilung der Gewichte zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Lohnsetzung. Bei Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden kann grundsätzlich von einer „Waffengleichheit“ ausgegangen werden. Bei hoher Tarifabdeckung wie in den skandinavischen Ländern erscheint deshalb auf einen gesetzlichen Mindestlohn überflüssig. Anders ist die Situation, wenn wie in Deutschland die Tarifabdeckung sehr lückenhaft geworden ist. Auf einem Markt wie

¹ Die vorliegende Stellungnahme stützt sich in Teilen auf früher erstellte Stellungnahmen des IAB für den Deutschen Bundestag (König et al. 2012) und für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Möller/Stops 2012). Die Autoren danken Lena Koller für ihre Hinweise zu Teilen der Stellungnahme.

² Das IAB nimmt in dieser Stellungnahme keine rechtliche Bewertung vor. So könnte beispielsweise von Interesse sein, wie der vorliegende Gesetzentwurf in bundeseinheitliche oder landesspezifische Normen des Arbeitsrechts, des öffentlichen Tarifrechts oder auch des öffentlichen Vergaberechts einzuordnen ist.

dem Arbeitsmarkt, der durch ein hohes Maß an Intransparenz und anderen Unvollkommenheiten gekennzeichnet ist, kann es deshalb durch eine asymmetrische Verteilung von Marktmacht zu massiven Verwerfungen gerade im unteren Lohnbereich kommen.

Mindestlöhne werden auch gefordert, um zu verhindern, dass die „schlechte“ Firma die „gute“ verdrängt. Der Wettbewerb zwischen den Firmen solle über die Qualität der Leistungen, Produktivität und Innovation stattfinden, nicht jedoch dadurch bestimmt sein, welcher Arbeitgeber die geringsten Löhne bei seinen Beschäftigten durchsetzen kann.

Mindestlöhne können nach Auffassung ihrer Befürworter auch in bestimmten Situationen sogar zu einem Aufwuchs an Beschäftigung führen. Wenn ein Arbeitgeber über Marktmacht verfügt, kann er das Lohnniveau unter den „fairen“ Lohn – das heißt das Wertgrenzprodukt der Arbeit – drücken. Es entsteht ein gesellschaftlich suboptimales Gleichgewicht, bei dem zwar die Gewinne maximal, die Beschäftigung und die Bezahlung der Arbeitskräfte jedoch niedriger als im Konkurrenzgleichgewicht sind. Wird der Firma nun auferlegt, einen Mindestlohn zu zahlen, so steigt die Beschäftigung, weil sich nun mehr Personen für die angebotenen Jobs interessieren. Mit anderen Worten: Offene Stellen können schneller besetzt werden, weil sie attraktiver sind.

Des Weiteren wird vorgebracht, dass ein Kombilohnmodell – wie es in der Grundsicherung durch die Möglichkeit der Aufstockung angelegt ist – ohne eine Lohnuntergrenze fehlerhaft ist, da die Möglichkeit besteht, Verträge zu Lasten Dritter abzuschließen. Betriebe könnten mit ihren Beschäftigten bewusst niedrige Stundenlöhne vereinbaren, weil die Beteiligten davon ausgehen, dass der geringere Verdienst durch die Aufstocker-Leistungen angehoben wird. Ein Mindestlohn würde helfen, die entsprechenden fiskalischen Risiken zu begrenzen.

Schließlich lässt sich für Mindestlöhne anführen, dass sie die Bindung der Arbeitskräfte an den Job stärken. Damit würde die Fluktuation eingedämmt, die auch für die Unternehmen mit Kosten verbunden ist. Zugleich würde die längere Beschäftigungsdauer sich positiv auf den Erwerb des betriebsspezifischen Humankapitals und damit auf die Produktivität der Arbeitskräfte auswirken.

2.2 Die Argumente der Mindestlohngegner

Die Gegner eines Mindestlohns gehen in der Regel davon aus, dass der Arbeitsmarkt wie ein Wettbewerbsmarkt funktioniert, die Arbeitskräfte also einen Lohn erhalten, der dem Wertgrenzprodukt entspricht. Ein Markteingriff über die Festsetzung eines Mindestlohns ist im besten Fall unwirksam (wenn der Mindestlohn unter dem Marktlohn festgelegt wird und somit nicht bindend ist), in der Regel aber beschäftigungsschädlich, da die Firmen die am wenigsten produktiven Arbeitskräfte entlassen oder gar nicht erst einstellen. Der Mindestlohn verursacht aus dieser Sicht somit Arbeitslosigkeit gerade bei den wettbewerbsschwächeren Arbeitskräften. Die Zahl der Hilfeebedürftigen in der Grundsicherung könne sich damit sogar noch erhöhen.

Ein Mindestlohn sei ein in aller Regel ungeeignetes Instrument zur Existenzsicherung beziehungsweise Armutsbekämpfung. Viele Niedrigeinkommensbezieher arbeiteten nicht oder nur in Teilzeit, andere seien nicht arm, da sie mit einem gutverdienenden Partner oder einer Partnerin zusammen in einer Bedarfsgemeinschaft lebten. Ein Mindestlohn ginge an einem großen Teil der relevanten Zielgruppe vorbei.

Mindestlohngegner benutzen gern auch ein polit-ökonomisches Argument. Sie warnen davor, dass ein einmal eingeführter Mindestlohn Anreize für die politischen Parteien biete, sich in populistischer Manier bei der Mindestlohnhöhe gegenseitig zu überbieten. Sie sehen auch kritisch, dass der Staat mit einer Mindestlohnregelung in die Tarifautonomie eingreife.

Eingewendet wird auch, dass ein Mindestlohn sich nicht effektiv durchsetzen lasse. So könnte er etwa durch Ausweitung unbezahlter Überstunden oder auch einen verstärkten Einsatz von Werkverträgen leicht unterlaufen werden. Zu befürchten sei auch, dass es durch den Mindestlohn zu Preissteigerungen komme, da die Unternehmen die höheren Arbeitskosten nicht auffangen könnten. Dies könnte auch ein Wachstum der Schattenwirtschaft begünstigen.

3 Wirkungen von Mindestlöhnen

3.1 Effektive Durchsetzung von Mindestlöhnen

Um die Wirkungen einer Lohnuntergrenze abschätzen zu können, muss immer unterstellt werden, dass eine entsprechende Regelung auch eingehalten wird. Bei der Einführung von Lohnuntergrenzen sind deshalb immer Vorkehrungen zu treffen, wie sie wirksam durchgesetzt und kontrolliert werden können. Der Aufwand dürfte tendenziell umso höher ausfallen, je komplexer und differenzierter die Regeln sind. Eine gewisse Komplexität ist auch bei vorliegendem Gesetzentwurf gegeben. So soll die Verpflichtung auf den Mindestlohn für Betriebe gelten, die unmittelbar oder mittelbar von der öffentlichen Hand abhängen. Dieser Ansatz birgt das Risiko, dass er unter Umständen nur schwer zu administrieren ist. Dies beginnt bei der Feststellung, ob und wann ein Unternehmen den Regeln unterliegt. Gilt die Verpflichtung, den Mindestlohn zu zahlen nur temporär, das heißt für die Dauer der Ausführung eines öffentlichen Auftrags? Gilt er für alle Betriebsteile, auch an anderen Einsatzorten?³ Um den Kontrollaufwand in Grenzen zu halten, sind hier pragmatische Lösungen erforderlich.

Im Folgenden wird immer vorausgesetzt, dass die Regelungen wirksam angewendet werden.

³ Unter anderem aus den aufgeführten Gründen ist auch eine flächendeckende aber branchenspezifische Mindestlohnregelung kritisch zu sehen, wie sie beispielsweise durch eine Ausweitung des Arbeitnehmerentendegesetz auf alle Branchen theoretisch möglich wäre. Hinzu kämen dann noch weitere Schwierigkeiten, bspw. die Frage, welcher Branche ein Unternehmen zuzurechnen ist. Eine ausführliche Diskussion zu branchenspezifischen Mindestlöhnen findet sich in König et al. (2012).

3.2 Erwartete Wirkungen eines allgemeinen Mindestlohns auf Löhne und Beschäftigung

Ein Mindestlohn hat komplexe Auswirkungen auf eine Reihe von ökonomischen Variablen wie Produktivität, Preise, Wettbewerb, Arbeitsbedingungen und Betriebsstrukturen. Bei der arbeitsmarktpolitischen Beurteilung einer allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenze stehen jedoch die Lohn- und Beschäftigungswirkungen im Mittelpunkt.

Sofern die Betroffenen ihren Arbeitsplatz behalten, erhöht ein bindender Mindestlohn die Löhne der Betroffenen und ist somit grundsätzlich geeignet, sowohl den Niedriglohnbereich zu begrenzen als auch die Reichweite des Tarifsystems in den unteren Entgeltbereichen zu stützen. Auch können allgemeinverbindliche Lohnuntergrenzen dazu beitragen, geschlechtsspezifische Lohnunterschiede einzudämmen und ethnische Diskriminierung zu verringern.

Mögliche Effekte eines Mindestlohns auf die Beschäftigung dürfen jedoch nicht vernachlässigt werden. Generell können dabei zwei diametral entgegengesetzte Wirkungsmechanismen zum Tragen kommen:

- a) Der erste Effekt bezieht sich auf die Arbeitsnachfrage der Betriebe. Unter sonst gleichen Bedingungen erhöht ein Mindestlohn die Lohnkosten und macht damit die Beschäftigung für die Unternehmen weniger profitabel beziehungsweise belastet die Haushalte öffentlicher Betriebe zusätzlich, so dass tendenziell die Arbeitsnachfrage sinkt. In der Folge verschlechtern sich insbesondere die Beschäftigungschancen von Personen mit niedriger Produktivität, entsprechende Arbeitsplätze gehen verloren. Dieser Arbeitsnachfrageeffekt wird umso wahrscheinlicher, je ausgeprägter der Wettbewerb beziehungsweise der Druck auf die öffentlichen Haushalte, die Transparenz und die Durchlässigkeit auf den Arbeits- und Gütermärkten sind.
- b) Demgegenüber steht ein arbeitsangebotsseitiger Effekt, der bei Einführung eines Mindestlohns wirksam werden kann. Dieser beruht darauf, dass ein Mindestlohn die Attraktivität eines Jobs erhöht sowie zu höherer Motivation und einer stärkeren Bindung an den Arbeitsplatz führt. Die Fluktuation nimmt ab, offene Stellen können schneller besetzt werden. Es kann aber Konstellationen geben, in denen Arbeitgeber nicht von sich aus einen höheren Lohn zahlen, nämlich dann, wenn Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt mehr Marktmacht besitzen. Dann können Gewinne erhöht bzw. Kosten gespart werden, wenn der Lohn unter dem Niveau vereinbart wird, das der mit den Güterpreisen bewerteten (Grenz-)Produktivität der Arbeitnehmer entspricht. Es ist dann für sie günstiger, mit weniger Beschäftigten einen höheren Gewinn pro Kopf zu erzielen als mit mehr Beschäftigten einen geringeren; aus volkswirtschaftlicher Sicht werden dann aber auch weniger Güter und Dienstleistungen erbracht und Beiträge und Steuern gehen verloren. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter der Arbeitsmarkt ist, desto geringer werden die für den einzelnen Arbeitnehmer de facto offenstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten und desto stärker ist tendenziell die Marktmacht der Unternehmen und Betriebe einzuschätzen. Wird in einer solchen Konstellation ein (maßvoller) Mindestlohn eingeführt, so ist er nicht notwendigerweise beschäftigungsschädlich. Er kann

sogar zu mehr Jobs führen, da sich die Rekrutierungsbedingungen verbessern. Ein möglicher Nebeneffekt ist zudem, dass die Produktivität beschäftigter Arbeitnehmer steigt, wenn sie besser bezahlt werden. Die Wirkungsrichtung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen hängt davon ab, ob der Nachfrage- oder der Angebotseffekt dominiert. Damit ist aus einer theoretischen Perspektive zunächst unbestimmt, ob der Nettoeffekt einer Lohnuntergrenze auf die Beschäftigung positiv oder negativ ausfällt. Unbestritten ist allerdings, dass der Effekt auf jeden Fall negativ wird, wenn bei der Höhe des Mindestlohns überzogen wird, das heißt der Mindestlohn über einem (hypothetischen) Marktgleichgewicht liegt. Wo die „rote Linie“ überschritten wird, ist Gegenstand empirischer Forschung.

3.3 Ergebnisse der Mindestlohnforschung in anderen Ländern

Die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen sind in der internationalen Literatur umstritten. Dabei wird die internationale Diskussion insbesondere von den USA und Großbritannien geprägt, für die inzwischen eine große Zahl von empirischen Studien vorliegt. In den Vereinigten Staaten wird die Diskussion zur Wirkung von Mindestlöhnen seit geraumer Zeit intensiv geführt, wobei auch zuletzt eine Reihe von Aufsätzen zu divergierenden Ergebnissen im Hinblick auf Beschäftigungswirkungen kommt. So folgern Neumark/Wascher (2008) in Ihrem Überblicksartikel, dass negative Beschäftigungswirkungen überwiegen, insbesondere für Teenager und Niedrigqualifizierte. Neuere Ergebnisse stellten diese Schlussfolgerung infrage (Dube et al. 2010; Allegretto et al. 2011). Derzeit gilt in den USA ein nationaler Mindestlohn von 7,25 US-Dollar. Die Bundesstaaten können davon nach oben abweichen und so liegt die Lohnuntergrenze in einzelnen Bundesstaaten – wie in Washington mit 8,55 US-Dollar – noch deutlich höher.

Analysen für Großbritannien weisen keine oder allenfalls geringe negative Beschäftigungswirkungen des seit 1999 existierenden einheitlichen Mindestlohns nach (zum Beispiel Stewart 2002, Dolton et al. 2011). Dabei wurde der Mindestlohn für erwachsene Beschäftigte ab 21 Jahren im bisher untersuchten Zeitraum von 1999 bis 2010 in unterschiedlichen Schritten von 3,60 Britischen Pfund auf 5,93 Britischen Pfund Jahr für Jahr erhöht; dies wurde auch in den Folgejahren fortgesetzt, ab Oktober 2013 gilt ein Mindestlohn von 6,31 Britischen Pfund.

Für andere europäische Länder liegen dagegen deutlich weniger Mindestlohnstudien vor. Allerdings gibt es in Ländern wie Frankreich, Spanien oder Portugal einige Hinweise auf mögliche negative Beschäftigungseffekte (Dolado et al. 1996; Abowd et al. 1999; Pereira 2003). Croucher/White (2011) finden in ihrer Metastudie zu Mindestlohneffekten auf die Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer, dass negative Beschäftigungseffekte am wahrscheinlichsten sind, wenn kein spezieller niedrigerer Mindestlohn für jüngere Beschäftigte festgelegt wurde.

Außer in den skandinavischen Ländern und in Österreich gibt es bereits in fast allen anderen EU-Ländern Mindestlöhne. Angesichts der hierzulande eher rückläufigen Tarifbindung (vgl. Ellguth/Kohaut 2012) ist Deutschland aber mit den übrigen Ländern

ohne Mindestlohn kaum mehr vergleichbar, da dort die Beschäftigungsverhältnisse ganz überwiegend tarifgebunden sind.

4 Lohnuntergrenzen in Deutschland

Anders als in der Mehrheit der EU-Staaten gibt es in Deutschland keine direkt auf einen flächendeckenden einheitlichen Mindestlohn abzielende Gesetzgebung. Dennoch existieren explizite Mindestlohnregelungen. Zum einen sind gemäß § 138 Bürgerliches Gesetzbuch Löhne sittenwidrig, die Tariflöhne oder ortsübliche Löhne um mehr als ein Drittel unterschreiten. Zum anderen wurden Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eingeführt⁴. Bei einer Tarifbindung von mindestens 50 Prozent können Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden. Sind in einer Branche weniger als 50 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden, so wäre die Einführung eines Mindestlohns über das Mindestarbeitsbedingungengesetz möglich, davon wurde jedoch bisher kein Gebrauch gemacht.

Das Niveau der Grundsicherung kann außerdem als eine Art impliziter Mindestlohn angesehen werden. So müsste ein alleinstehender Arbeitnehmer bei einer 40-stündigen Wochenarbeitszeit einen Bruttostundenlohn von ungefähr 4,90 Euro erzielen, um das Einkommensniveau der ihm im Falle der Erwerbslosigkeit bewilligten Grundsicherung zu erreichen⁵. Für erwerbsfähige Grundsicherungsbezieher kann es sich gleichwohl lohnen, als „Aufstocker“ einen deutlich niedrigeren Stundenlohn zu akzeptieren, da aufgrund der bestehenden Anrechnungsregelungen das Einkommen aus der Grundsicherung aufgebessert werden kann.

Bisher wurden in 13 Branchen Mindestlöhne eingeführt.⁶ Die erste empirische Untersuchung einer branchenspezifischen Mindestlohngesetzgebung wurde von König/Möller (2009) durchgeführt und fand in Westdeutschland keine, in Ostdeutschland aber negative Beschäftigungseffekte. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurden weitere Evaluationsstudien in insgesamt acht Branchen durchgeführt. Diese kommen mit wenigen Ausnahmen (siehe Aretz et al. 2013) zu dem Ergebnis, dass sich in den genannten Fällen zwar positive Lohneffekte, jedoch keine negativen Beschäftigungseffekte der eingeführten Lohnuntergrenzen nachweisen lassen (Mindestlohnevaluationen 2011).⁷

⁵ Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013), S. 52 und eigene Berechnungen eines Brutto-lohnäquivalents auf Grundlage des berichteten laufenden Nettobedarfs einer Single-Bedarfsgemeinschaft in Höhe von 678 Euro im März 2013.

⁶ Es handelt sich um das Baugewerbe, das Dachdeckerhandwerk, die Abfallwirtschaft, die Wäschereidienstleistungen, das Gerüstbauerhandwerk, die Gebäudereinigung, die Pflegebranche, das Maler- und Lackiererhandwerk, die Zeitarbeitsbranche, das Elektrohandwerk, Bergbauspezialarbeiten, Sicherheitsdienstleistungen und Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem SGB II und SGB III.

⁷ Die Studien können im Internet unter

<http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html> abgerufen

5 Lohnuntergrenze von 8,50 Euro

Auf der Grundlage der bisher vorliegenden internationalen Studien ist davon auszugehen, dass die Beschäftigungswirkungen negativ sind, wenn eine kritische Höhe eines gesetzlichen oder Branchenmindestlohns überschritten wird. Liegt der Mindestlohn dagegen darunter, ist das Risiko von Jobverlusten gering. In einem solchen Fall könnten sogar die geschilderten positiven Angebotseffekte zum Tragen kommen.

Die kritische Grenze kann allerdings a priori nicht genau beziffert werden. In jedem Fall werden sich die Wirkungen eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach Regionen, Sektoren beziehungsweise Wirtschaftszweigen unterscheiden. So gelten jeweils ganz unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen auf Arbeits- und Gütermärkten und die Lohnniveaus unterscheiden sich zum Teil deutlich.

Ein Indikator für die Betroffenheit einer Region oder einer Branche von einem Mindestlohn in einer bestimmten Höhe ist das Ausmaß, mit dem die Lohnuntergrenze in die Lohnverteilung eingreift. Das bekannteste Maß hierfür ist der sogenannte Kaitz-Index, der angibt, wie hoch der Mindestlohn relativ zum mittleren Lohn, also zum Median der Lohnverteilung, ist.⁸ Je höher der Kaitz-Index ausfällt, desto stärker wäre der Eingriff der angenommenen Lohnuntergrenze in die Lohnverteilung und desto wahrscheinlicher wären negative Beschäftigungswirkungen.

Abbildung 1 zeigt den Wert des Kaitz-Index bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro für die Medianentgelte in der Bundesrepublik Deutschland zum Jahresende 2010⁹, differenziert nach Ost und West sowie nach den einzelnen Bundesländern.¹⁰ Demnach würde der Kaitz-Index in Westdeutschland 0,49 und in Ostdeutschland 0,69 betragen. Allgemein lässt sich daraus ableiten, dass ein solcher Eingriff in die Lohnverteilung bei einem flächendeckenden und einheitlichen Mindestlohn in den alten Bundesländern weniger einschneidend wäre als in den neuen. Tatsächlich wäre der Eingriff in die Lohnverteilung in Sachsen-Anhalt (mit einem Wert von 0,71 bei 8,50 Euro Mindestlohn) vergleichsweise stark.

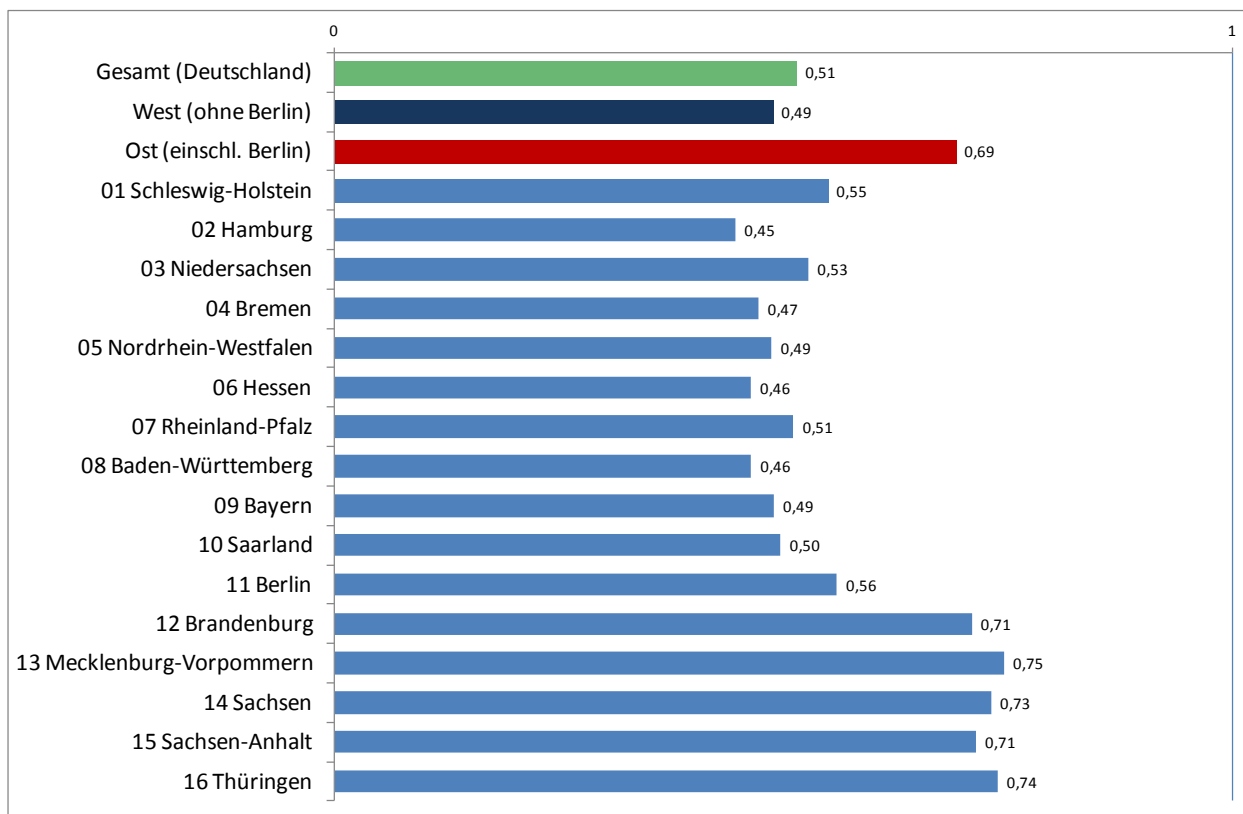
werden. Nicht untersucht wurden die Effekte für die Branchen Bergbauspezialarbeiten und Sicherheitsdienstleistungen.

⁸ Der Medianlohn entspricht dem Lohnniveau, das 50 Prozent der Beschäftigten unterschreiten bzw. gerade erreichen oder 50 Prozent der Beschäftigten überschreiten beziehungsweise mindestens erzielen. Der Kaitz-Index greift auf den Median der Lohnverteilung zurück, da er im Gegensatz zum arithmetischen Mittel robust gegenüber sehr hohen Löhnen ist, die nur von wenigen Arbeitnehmern erzielt werden. Zu beachten ist, dass der Median nicht mit den zum Beispiel in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen durchschnittlichen Stundenlöhnen der Arbeitnehmer identisch ist.

⁹ Dies entspricht dem derzeit aktuellen Datenstand. Aufgrund einer Umstellung in der Erfassung ist mit aktualisierten Daten erst im Herbst 2013 zu rechnen (Quelle: Veröffentlichungstermine zur Beschäftigungsstatistik der Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2013, Stand: 31.7.2013).

¹⁰ Er zeigt also den Eingriff eines Mindestlohnes in Höhe von 8,50 Euro in die Lohnverteilung Ende 2010, wenn dieser flächendeckend und bundesweit einheitlich eingeführt worden wäre.

Abbildung 1: Verhältnis eines Mindestlohns von 8,50 € zum Medianlohn (Kaitz Index) im Jahr 2010 nach Regionen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, WSI (2011), eigene Berechnungen

Hinweis: Die monatlichen Medianentgelte der Vollzeitbeschäftigten für jedes Bundesland sind der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 31.12.2010 entnommen. Aus dieser Angabe wurde der Stundenlohn in zwei Schritten ermittelt: (1) Berechnung des wöchentlichen Medianentgeltes und (2) Berechnung des Stundensatzes über Angaben zur tariflichen wöchentlichen Arbeitszeit in Vollzeit (WSI 2011). Diese Angaben stehen für Gesamtdeutschland, Ost- und Westdeutschland zur Verfügung.

Auch wenn aus wissenschaftlicher Sicht a priori keine präzise Aussage darüber möglich ist, welche Höhe eines flächendeckenden Mindestlohnes noch unschädlich für die Beschäftigung ist, erscheint ein Mindestlohn in der vorgeschlagenen Höhe im internationalen Vergleich als recht hoch. Dies gilt zumindest dann, wenn Länder als Maßstab herangezogen werden, in denen eine nationale Lohnuntergrenze nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis offenbar zu keinen oder zumindest zu keinen deutlichen Jobverlusten geführt hat. So lag der Kaitz-Index für Vollzeitbeschäftigte in Großbritannien bei Einführung des Mindestlohns bei 0,42 und steigerte sich bis 2011 auf 0,47. In den USA lag er in den vergangenen 30 Jahren mit unter 0,4 noch deutlich niedriger (OECD, 2010).

Zwar gibt es in Europa eine Reihe von Ländern, in denen der Kaitz-Index höher liegt¹¹, allerdings ist belastbare Evidenz zu Mindestlohneffekten hier deutlich spärlicher bzw. überwiegen Hinweise auf negative Beschäftigungseffekte. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass regionale Ungleichheiten in den Lohnniveaus dort in der Regel

¹¹ 2011 lag der Kaitz-Index beispielsweise in Portugal bei 0,57 und in Frankreich sogar bei 0,6 (OECD, 2010).

nicht so ausgeprägt sind wie in Deutschland, wo gerade der Unterschied zwischen alten und neuen Bundesländern ins Auge sticht. Eine stärkere regionale Homogenität erleichtert die Festlegung eines einheitlichen Mindestlohniveaus, das in reicheren Regionen Bindungswirkung entfaltet ohne dabei in ärmeren Regionen deutliche Beschäftigungsverluste zu riskieren.

6 Fazit und abschließende Bewertung

Die Annahme, dass der Arbeitsmarkt wie ein Wettbewerbsmarkt funktioniert, ist unrealistisch. Der Arbeitsmarkt ist durch viele Unvollkommenheiten gekennzeichnet. So bestehen zwangsläufig Informationsdefizite: Der oder die Arbeitssuchende weiß nicht, wo die beste offene Stelle für ihn oder sie ist, die Firma kennt nicht den besten Bewerber oder Bewerberin. Mehr noch, in vielen Fällen spielt eingeschränkte Mobilität eine Rolle. Es spielt eine Rolle, wo der Partner oder die Partnerin arbeitet oder wo sich die Betreuungseinrichtung oder Schule für die Kinder befindet. Aufgrund dieser Unvollkommenheiten entsteht Marktmacht. Wenn aber Marktmacht im Spiel ist, so gibt es Abweichungen vom „fairen“ Lohn, die durch Eingriffe in das Marktgeschehen korrigiert werden können. Es ist dann keineswegs zwingend, dass durch solche Eingriffe Jobs verloren gehen. So haben die Untersuchungen der Wirkungen der Mindestlöhne auf Branchenebene im Auftrag des BMAS das Ergebnis gebracht, dass in den allermeisten Fällen zwar Lohneffekte durch den Mindestlohn aufgetreten sind, Beschäftigungsverluste sich aber nicht nachweisen lassen. Die empirische Evidenz spricht somit gegen das Wettbewerbsmodell, in dem jeder Markteingriff schädlich ist.

Allerdings ist auch völlig unbestritten, dass ein in der Höhe überzogener Mindestlohn zu Arbeitsplatzverlusten führt. Die Konsequenz lautet also, dass ein Mindestlohn, dessen Höhe mit Augenmaß festgelegt wird, im Sinne der Begrenzung der Lohnungleichheit segensreich sein kann, während eine zu hoch gewählte Lohnuntergrenze Schaden anrichtet.

Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn kann also angesichts der im langfristigen Vergleich gesunkenen Tarifbindung in Deutschland das Tarifsysteem als untere Grenze stützen. Außerdem kann er verhindern, dass individuelle Lohnverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgrund nicht ausgewogener Machtverhältnisse insgesamt zu unangemessen niedrigen Marktlöhnen führen. Dadurch können auch fiskalische Belastungen reduziert werden, da die Einkommen der Niedriglohnbezieher oftmals aufgestockt werden müssen. Um mögliche negative Beschäftigungswirkungen zu vermeiden, ist es erforderlich, die Höhe des Mindestlohns mit Augenmaß festzulegen. Um unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen in Deutschland Rechnung zu tragen, wäre eine regionale Differenzierung ins Auge zu fassen. Diese sollte allerdings nicht kleinräumig sein. Denn generell wäre eine zu weitgehende Ausdifferenzierung von gesetzlichen Lohnuntergrenzen nicht zielführend, da sie mit Intransparenz verbunden ist und Umgehungsmöglichkeiten eröffnet. Sinnvoll wäre jedoch wegen der immer noch bestehenden unterschiedlichen Rahmenbedingungen eine nach alten und neu-

en Bundesländern differenzierte Lohnuntergrenze.¹² Auch sprechen Forschungsergebnisse und Erfahrungen aus anderen Ländern dafür, besondere Regelungen für Personengruppen zu treffen, denen der Zugang in den Arbeitsmarkt ohnehin erschwert wird, zum Beispiel für jugendliche Arbeitnehmer oder auch Auszubildende.¹³

Insbesondere sollte aus der Perspektive des Landes Sachsen-Anhalt bedacht werden, dass dieses Bundesland aufgrund eines insgesamt niedrigen Lohnniveaus von einer Einführung eines Mindestlohnes im Vergleich zu den anderen Bundesländern mit am stärksten betroffen wäre. Auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Ländern kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei einer Höhe von 8,50 Euro unerwünschte Beschäftigungswirkungen dominieren. Der Gesetzentwurf für Sachsen-Anhalt sieht zudem eine Lohnuntergrenze nur für die von der öffentlichen Hand unmittelbar oder mittelbar abhängigen Wirtschaftsbereiche vor; es handelt sich also insbesondere um keine flächendeckende Lohnuntergrenze. Es muss genau beobachtet werden, inwieweit Verhaltensanpassungen, beispielsweise der Unternehmen bezüglich ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen in Sachsen-Anhalt, zu unerwünschten Effekten führen.

Das IAB empfiehlt bezüglich der Festlegung der Höhe des Mindestlohnes einen eher vorsichtigen Einstieg. Der Kaitz-Index für Großbritannien könnte dabei einen Anhaltspunkt darstellen. Statt eine gesetzliche Untergrenze für die Höhe des Mindestlohnes bereits zu Beginn vorzugeben, könnte die vorgesehene Kommission eine entsprechende Empfehlung abgeben und dabei auch Ausnahmeregelungen für einzelne Personengruppen berücksichtigen. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt wären sorgfältig zu evaluieren, um auf dieser Grundlage Anpassungen der Höhe des Mindestlohnes vorzunehmen. Hierbei sollte den Tarifvertragsparteien – wie im Entwurf vorgesehen – eine zentrale Rolle zukommen.

¹² Zu berücksichtigen ist dabei das Verhältnis dieser Lohnuntergrenze(n) zu den bestehenden Regelungen des Arbeitnehmerentendegesetzes für die benannten elf Branchen und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes für die Zeitarbeit. Gegebenenfalls müssten die bestehenden Regelungen im Zuge der Einführung einer allgemeinen gesetzlichen Lohnuntergrenze entsprechend der Intentionen des Arbeitnehmerentendegesetzes und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes überprüft und angepasst werden.

¹³ Vergleiche hierzu den Überblicksartikel der im Auftrag der Low Pay Commission von Croucher/White (2011) verfasst wurde. Insgesamt ziehen die Autoren aus den internationalen Studien den Schluss, dass die negativen Auswirkungen einer Lohnuntergrenze mit steigendem Alter der Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen geringer werden. Gibt es keine spezielle Mindestlohnregelung, also keinen niedrigeren Mindestlohn für Jugendliche, so ist die Wahrscheinlichkeit von negativen Beschäftigungswirkungen deutlich höher.

Literatur

Abowd, John M.; Kramarz, Francis; Margolis, David N. (1999): Minimum wages and employment in France and the United States. National Bureau of Economic Research. Cambridge.

Allegretto, Sylvia A.; Dube, Arindrajit; Reich, Michael (2011): Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data. *Industrial Relations* 50(2), S. 205-240.

Aretz, Bodo; Arntz, Melanie; Gregory, Terry (2013): The Minimum Wage Affects Them All: Evidence on Employment Spillovers in the Roofing Sector. *German Economic Review* 14(3), S. 282-315.

Croucher, Richard; White, Geoff (2011): The Impact of Minimum Wages on the Youth Labor Market: An international Literature Review for the Low Pay Commission. Middlesex University, University of Greenwich.

Dolado, Juan; Kramarz, Francis; Machin, Stephen; Manning, Alan; Margolis, David N.; Teulings, Coen; Saint-Paul, Gilles; Keen, Michael (1996): The Economic Impact of Minimum Wages in Europe. *Economic Policy* 11(23), S. 317-372.

Dolton, Peter; Rosazza-Bondibene, Chiara; Wadsworth, Jonathan (2011): Employment, Inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium Term. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 74(1), S. 78-106.

Dube, Arindrajit; Lester, T. William; Reich, Michael (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. *The Review of Economics and Statistics* 92(4), S. 945-964.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2012): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2011. *WSI-Mitteilungen* 65(4), S. 297-305.

IAB/RWI/ISG (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung / Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung / Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Nürnberg/Essen/Köln.

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

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

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

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

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

König, Marion; Möller, Joachim (2009): Impacts of minimum wages: A microdata analysis for the German construction sector. *International Journal of Manpower* 30(7), S. 716-741.

König, Marion; Möller, Joachim; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2012): Zur Einführung von gesetzlichen oder branchenspezifischen Mindestlöhnen. Lohnuntergrenzen und ihre Wirkungen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 6. Februar 2012. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Möller, Joachim, Stops, Michael (2012): Zur Mindestlohn-Initiative aus Mecklenburg-Vorpommern: Lohn- und Beschäftigungswirkungen von allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen. Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gleichstellung und Soziales des Landtags Mecklenburg-Vorpommern. IAB-Stellungnahme Nr. 6.

Neumark, David; Wascher, William L. (2008): Minimum Wages. MIT Press. Cambridge.

OECD (2010): Earnings: Minimum wages relative to median wages. OECD Employment and Labour Market Statistics. <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>. (abgerufen am 4. September 2013)

Pereira, Sonia C. (2003): The Impact Of Minimum Wages on Youth Employment in Portugal. *European Economic Review* 47(2), S. 229-244.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2011): Entgeltstatistik 09/2011.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013): Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende 04/2013.

Stewart, Mark (2002): Estimating the Impact of the Minimum Wage Using Geographical Wage Variation. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 64(Supplement), S. 583-605.

WSI (2011): Tarifpolitischer Jahresbericht 2010: Beschäftigungssicherung und gedämpfte Lohnentwicklung. Informationen zur Tarifpolitik, 01/2011. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

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

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

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
3/2012	Kupka, P. Ramos Lobato, P.	Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II	3/12
4/2012	Dietz, M. Jahn, E. Kupka, P. Lehmer, F. Ramos Lobato, P. Sowa, F. Stephan, G. Werner, D.	Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung	4/12
5/2012	Fuchs, M. König, M. Kropp, P. Möller, J.	Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Thüringen	5/12
6/2012	Möller, J. Stops, M.	Zur Mindestlohn-Initiative aus Mecklenburg- Vorpommern: Lohn- und Beschäftigungswirkungen von allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen	10/12
1/2013	Brunow, S. Brücker, H. Fuchs, J. Kubis, A. Mendolicchio, C. Weber, E.	Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung	4/13
2/2013	Kupka, Peter Wolff, Joachim	Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors	5/13
3/2013	Juliane Achatz Jonas Beste Kerstin Bruckmeier Anna Fohrbeck Jörg Heining Thomas Kruppe Peter Kupka Johannes Ludsteck Markus Promberger Helmut Rudolph Enzo Weber Claudia Wenzig Jürgen Wiemers Sascha Zirra	Lebenslagen in Deutschland. Vierter Armuts- und Reichtumsbericht	6/13

Stand: 17.12.2013

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter
<http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 4/2013

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2013/sn0413.pdf>

Landtag von Sachsen-Anhalt

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Drucksache 6/1804 vom 13.2.2013.