

**Gerhard Bosch**

## **Der britische Mindestlohn als Vorbild für Deutschland?**

IAB OEI „Mehr oder mehr gute Arbeit? Erfahrungen aus anderen Ländern und Konsequenzen für Deutschland

**Akademie für politische Bildung Tutzing**

**17. – 18. Oktober 2008**

Prof. Dr. Gerhard Bosch  
Institut Arbeit und Qualifikation  
Munscheidstr. 14, D - 45886 Gelsenkirchen  
Tel.: +49 209/1707147; Fax: +49 209/1707124,  
Email: [gerhard.bosch@uni-due.de](mailto:gerhard.bosch@uni-due.de) ; <http://www.iaq.uni-due.de/>

# „Mindestlohn“ und „Managergehälter“

## Gliederung

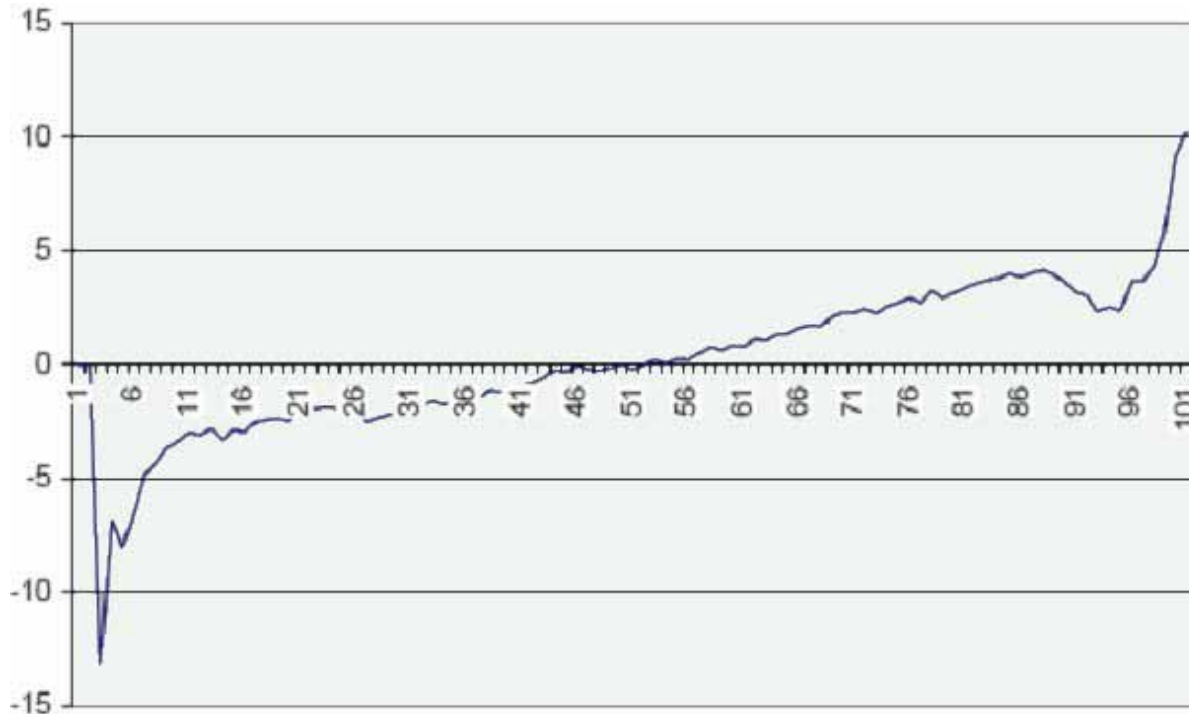
1. Mindestlöhne und Einkommensverteilung in UK
2. Entwicklung der Einkommensverteilung in D
3. Lehren aus UK für D

## Mindestlohn in UK

- Lange Tradition von Mindestlöhnen (ML) in UK
- 1909 Trade Boards
- Nach zweitem Welt Krieg Wage Councils (konnten A-zeit, Urlaub, Löhne, Arbeitsbedingungen regeln)
- Abschaffung der Wage Councils durch Thatcher
- Abnahme der Tarifbindung von 70% 1980 auf 47% 1990
- Stark zunehmende Einkommensdifferenzierung
- Zunahme der Zuschüsse zu Niedrigeinkommen (Family Income Support von ca 200 Mio £ auf ca 2 Mrd. £ 1996)

## Relative Veränderung im Einkommen in UK pro Perzentil (1992-1997) im Verhältnis zum Median des Bruttostundenverdienstes ohne Überstunden (alle Beschäftigten über 22 Jahre)

(Quelle: Low Pay Commission)



# Mindestlohn in UK

- ➔ **Labour Party Commission on Social Justice (1994)**
- ➔ **Mindestlohn zentraler Pfeiler einer Reform des Sozialstaates**
  - ➔ Machtungleichgewicht am unteren Ende des AM
  - ➔ Keine Subvention von Ausbeutungslöhnen
  - ➔ Niedriglöhne oft unter der Grenzproduktivität
  - ➔ Positive wirtschaftliche Auswirkungen: Senkung der Fluktuation, Erhöhung der Investitionen in Bildung und Anlagen
- ➔ **CBI: Mindestlöhne: Arbeitsplatzverlust von 2 Mio**
- ➔ **Economist 1997:** *„Develish Details“ „Coming up with a minimum wage that will not seriously harm the economy and destroy jobs require the wisdom of Salomon – or extraordinary luck“*

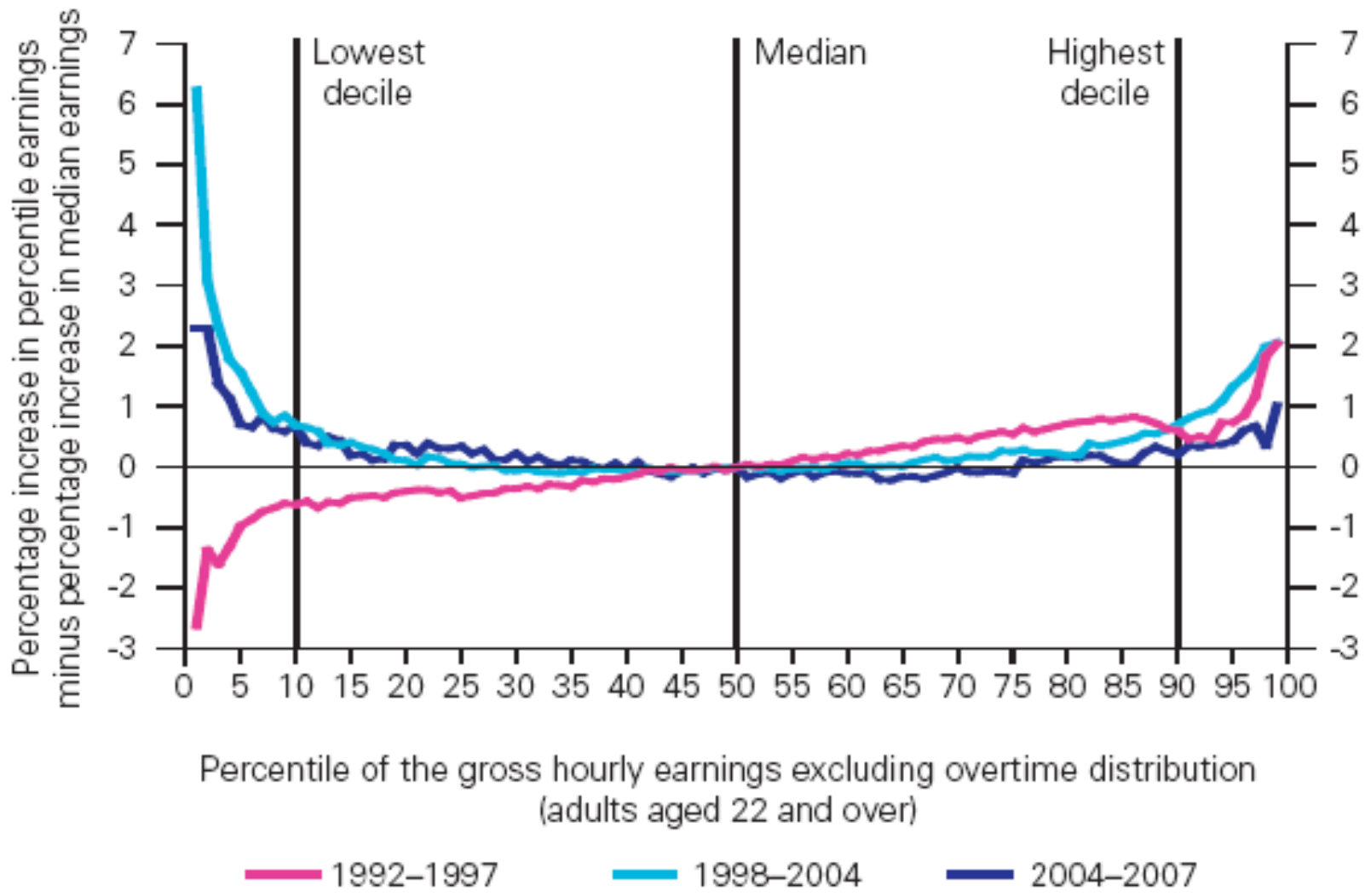
## Mindestlohn in UK

- **1997 Einrichtung einer Low Pay Commission (LPC)**
- Je 3 Gewerkschafter, Unternehmer, Wissenschaftler
- Keine Verbandsdelegierte, sondern Einzelpersonlichkeiten
- Ressourcen für Untersuchungen
- **LPC empfahl**
- Einheitlichen und klar definierten NL (self-enforcement)
- Niedrigen Einstieg und Ankündigung
- Entwicklungslohn

## Mindestlohn in UK

- Regierung folgte weitgehend den Empfehlungen der LPC
- Einführung von Pressekampagne begleitet (5 Mio £)
- In Einführungsphase NL bei 80 der Unternehmen und bei 70% der Beschäftigten bekannt
- Kontinuierliche Beratung und Evaluation – mehr als 70 Gutachten und Forschungsvorhaben
- Effektive Kontrolle über Finanzämter und enforcement officers – entscheidend für Akzeptanz bei Unternehmern

# Annual Increase in Hourly Earnings minus the Increase in Median Earnings by Percentile for Employees Aged 22 and Over, UK, 1992-2007



Source: Low Pay Commission Report 2008, Fig. 2.6

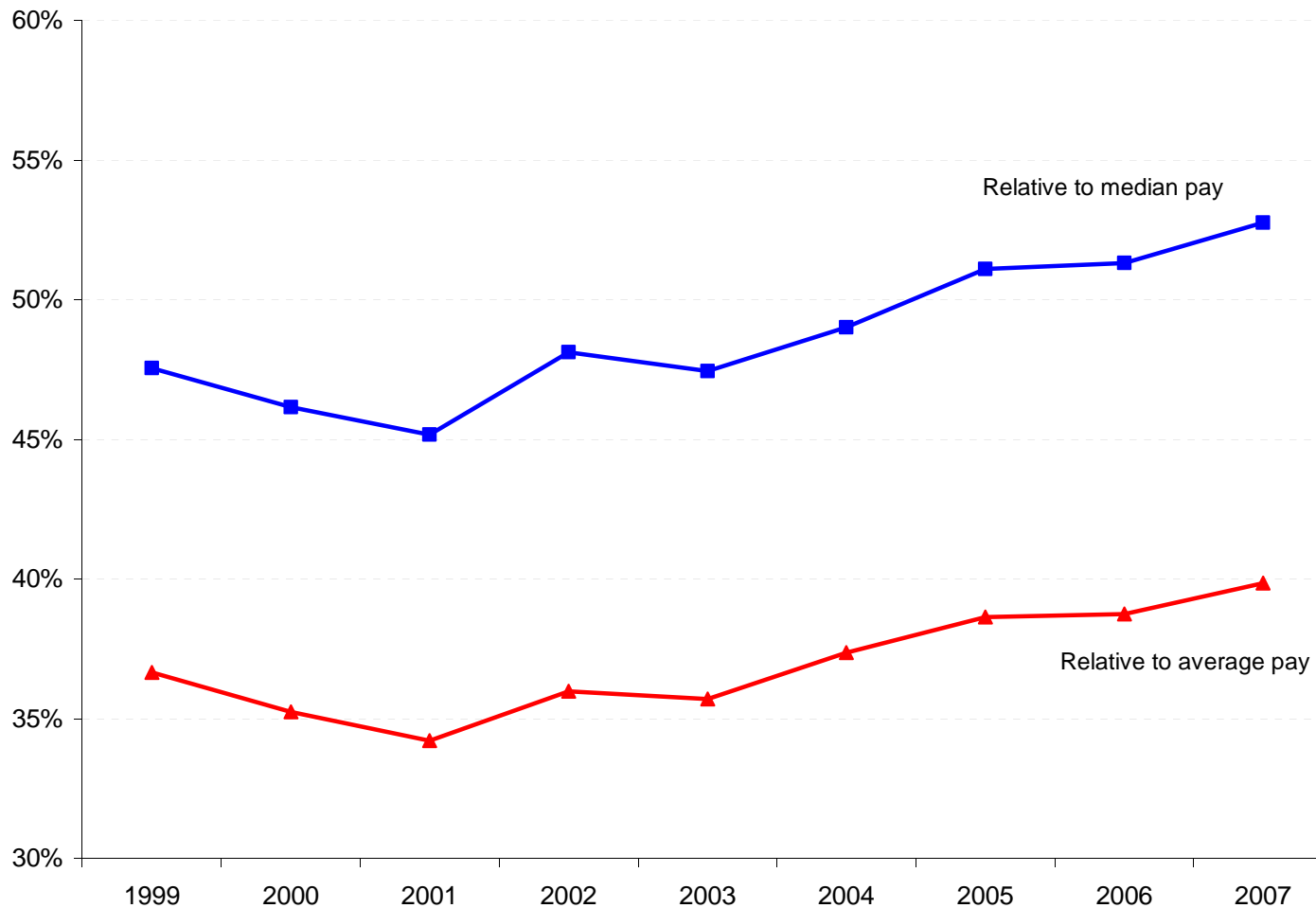


**Table 1. Listing of National Minimum Wage rates**

	Age 22 and over	Age 18-21	Age 16-17
April 1999	£3.60	£3.00	-
June 2000	£3.60	£3.20	-
October 2000	£3.70	£3.20	-
October 2001	£4.10	£3.50	-
October 2002	£4.20	£3.60	-
October 2003	£4.50	£3.80	-
October 2004	£4.85	£4.10	£3.00
October 2005	£5.05	£4.25	£3.00
October 2006	£5.35	£4.45	£3.30
October 2007	£5.52	£4.60	£3.40
October 2008	£5.73	£4.77	£3.53

Source: Low Pay Commission reports (2006, 2007, 2008).

**Figure 3. Trends in the relative level of the minimum wage, 1999-2007**



Note: Earnings refer to average gross hourly pay for adults excluding overtime payments. Data for median and average pay cover all full-time and part-time, male and female employees.

Source: National Statistics Office ASHE data; own calculations.

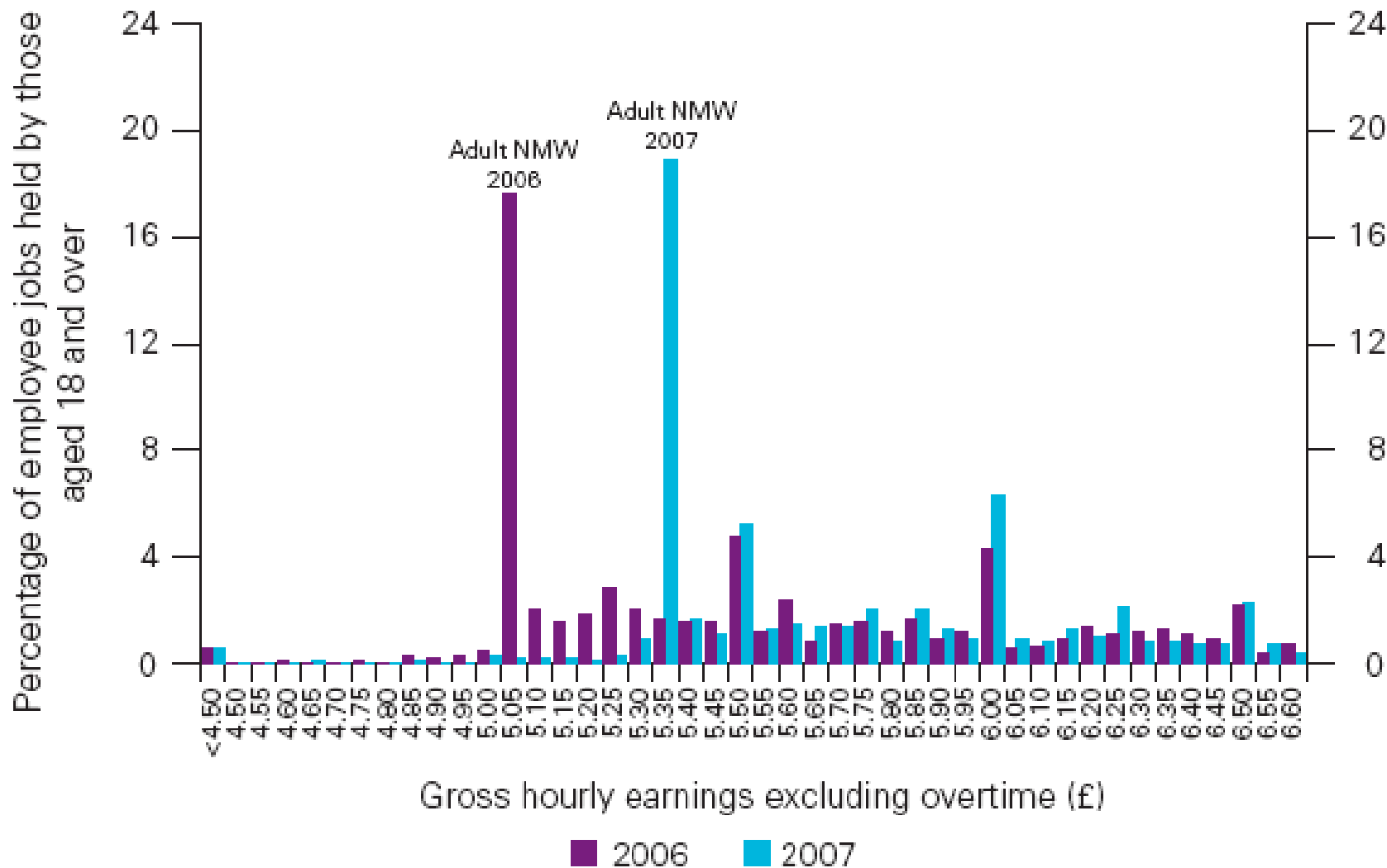
**Table 3. The bite of the minimum wage in low wage sectors, employees aged 18+, 2007**

	Paid at NMW	Paid below NMW*	Total
Hospitality	16.3%	13.5%	29.8%
Hairdressing	8.8%	17.6%	26.4%
Cleaning	18.9%	3.0%	21.9%
Leisure, travel and sport	6.0%	7.0%	13.0%
Retail	6.9%	4.5%	11.4%
Childcare	3.8%	7.3%	11.1%
Textiles and clothing	7.9%	2.4%	10.3%
Social care	4.2%	2.2%	6.4%
Office work	3.3%	2.8%	6.1%
Agriculture	2.8%	3.3%	6.1%
Food processing	4.1%	0.5%	4.6%
Security	3.4%	1.1%	4.5%
All sectors	2.8%	2.3%	5.1%

Note: \* employees paid below the minimum wage includes those aged 18-21 paid the development rate, as well as those paid illegally.

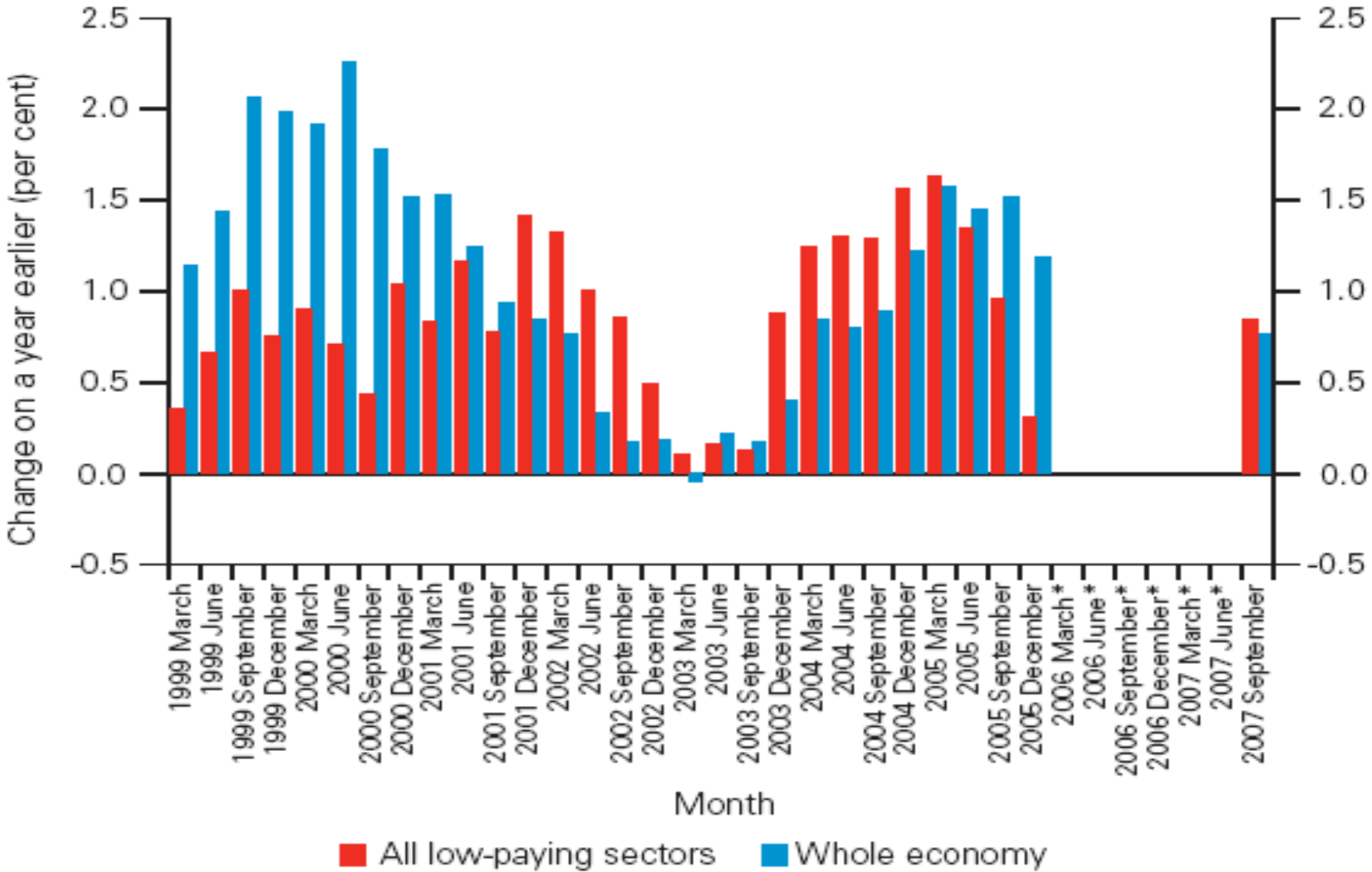
Source: adapted from Low Pay Commission (2008: table 2.6).

# Hourly Earnings Distribution for Employees Aged 18 and Over in the Cleaning Sector, UK, 2006 - 2007



Source: Low Pay Commission Report 2008, Fig. 2.11

# Change in Employee Jobs in Whole Economy and Low-paying Sectors, GB, 1999 - 2007



Source: Low Pay Commission Report 2008, Fig. 2.13

## Ergebnisse der Begleitforschung

- Keine negativen Beschäftigungseffekte
- Leichte Erhöhung der Lohnsumme (0,5%)
- Erhöhung der Produktivität durch Verringerung der Fluktuation, WB, Veränderungen der AO, aber keine volle Kompensation – Leichter Rückgang der Profite
- Starker Rückgang des Gender Gaps
- Positive Auswirkungen auf Staatsfinanzen - Erhöhung des NMW um 0,1 £, positiver Nettoeffekt auf Staatsfinanzen um 93 Millionen £ (LPC 2003: 71).
- Umsetzungsprobleme bei KMU'S – Beratung

# Flexible Anpassung an wirtschaftliche Situation

- ➔ 2008 wegen schwächerer Wirtschaftslage und unsicherer Konjunktur Vorschlag einer Erhöhung unterhalb der allgemeinen Lohnerhöhungen
- ➔ Zum 1. 10 2008 Erhöhung auf
  - ➔ adult rate 5. 73 £
  - ➔ 18 – 21 Jahre 4.77 £
  - ➔ 16 – 17 3.53 £
- ➔ Regierung folgte dem Vorschlag

# Veränderung der politischen und wissenschaftlichen Debatte

- ➔ Durch strikte Fakten- und Sachorientierung  
Überwindung der ideologischen Polarisierung in der  
Thatcher-Zeit
- ➔ Heute Akzeptanz bei Unternehmern und  
Unternehmerverbänden – insbesondere im  
Niedriglohnbereich
- ➔ Empirische Forschung hat Sichtweise der Ökonomen  
verändert
  - ➔ „... travel into unknown waters“ (LPC)
  - ➔ Effekte nicht am Schreibtisch zu kalkulieren
  - ➔ Empirische Untersuchungen notwendig



## Mindestlohn in UK

➔ *“The National Minimum Wage has been a great success. It has brought higher wages to many low-paid workers. In combination with the tax and benefits system it has significantly improved the incomes of many low income families. (...), it has played a major role in reducing the gender pay gap. And is has achieved these benefits without any significant adverse effects on business or employment creation.”*

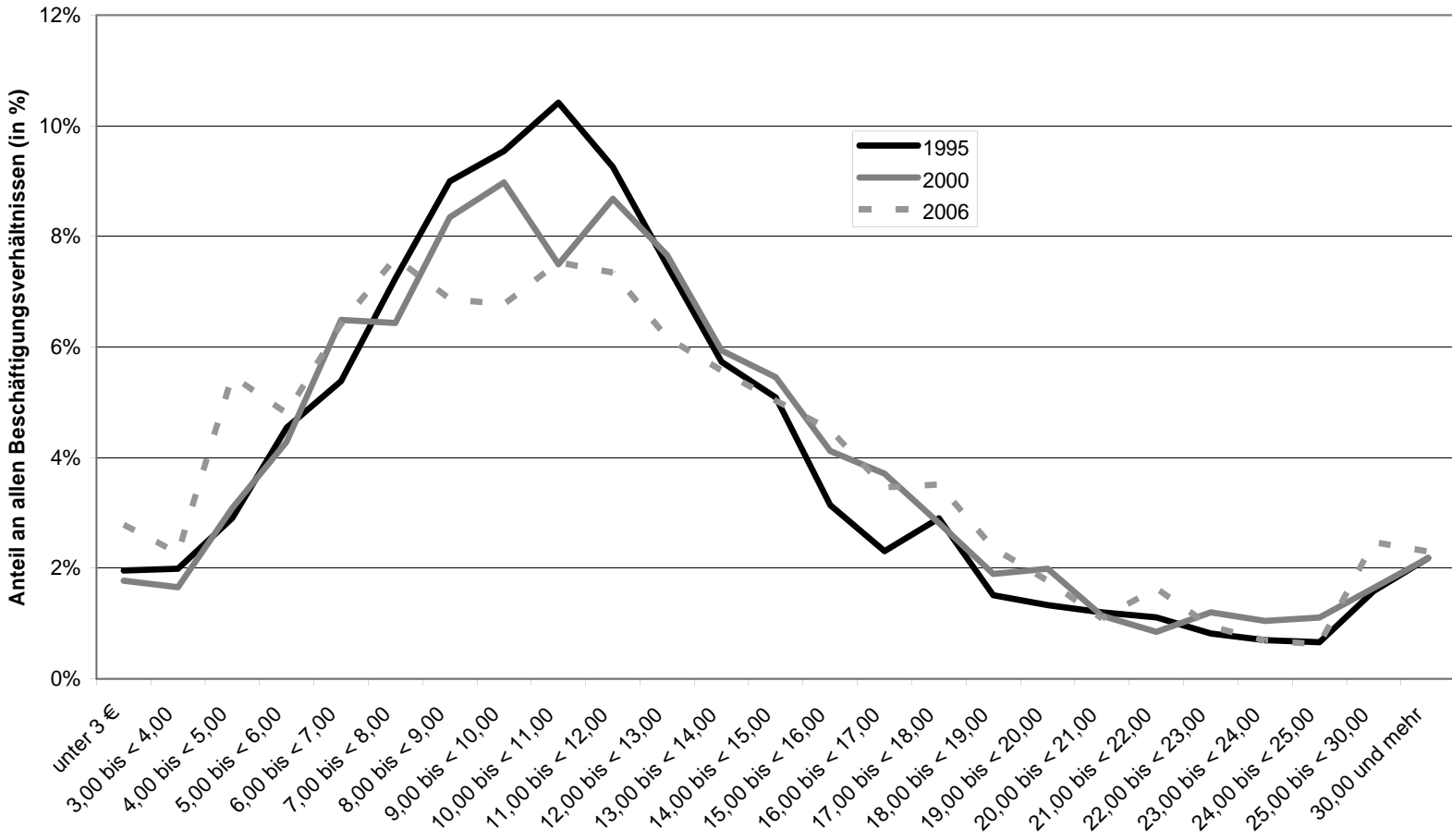
*Adair Turner, Chairman Low Pay Commission, February 2005*

## Niedriglohnbeschäftigung (2/3 des Medianlohnes) in D

- ➔ Bis Mitte der 90er Jahre relativ ausgeglichene Einkommensstruktur
- ➔ Seitdem starke Zunahme von 15,0% auf 22,2%
- ➔ Anstieg von 4,5 Mio. (1995) auf 6,5 Mio (2006) + 43%
- ➔ Allein 2004 – 2006 Anstieg um 700 000
- ➔ Besonders ausgeprägt:
  - ▶ Niedrigstlöhne 1,9 Mio < 5 € die Stunde

# Verteilung der Realeinkommen in Gesamtdeutschland

Haupt- und Nebenjobs inklusive Teilzeit und Minijobs; inflationsbereinigt (Basis=1995)



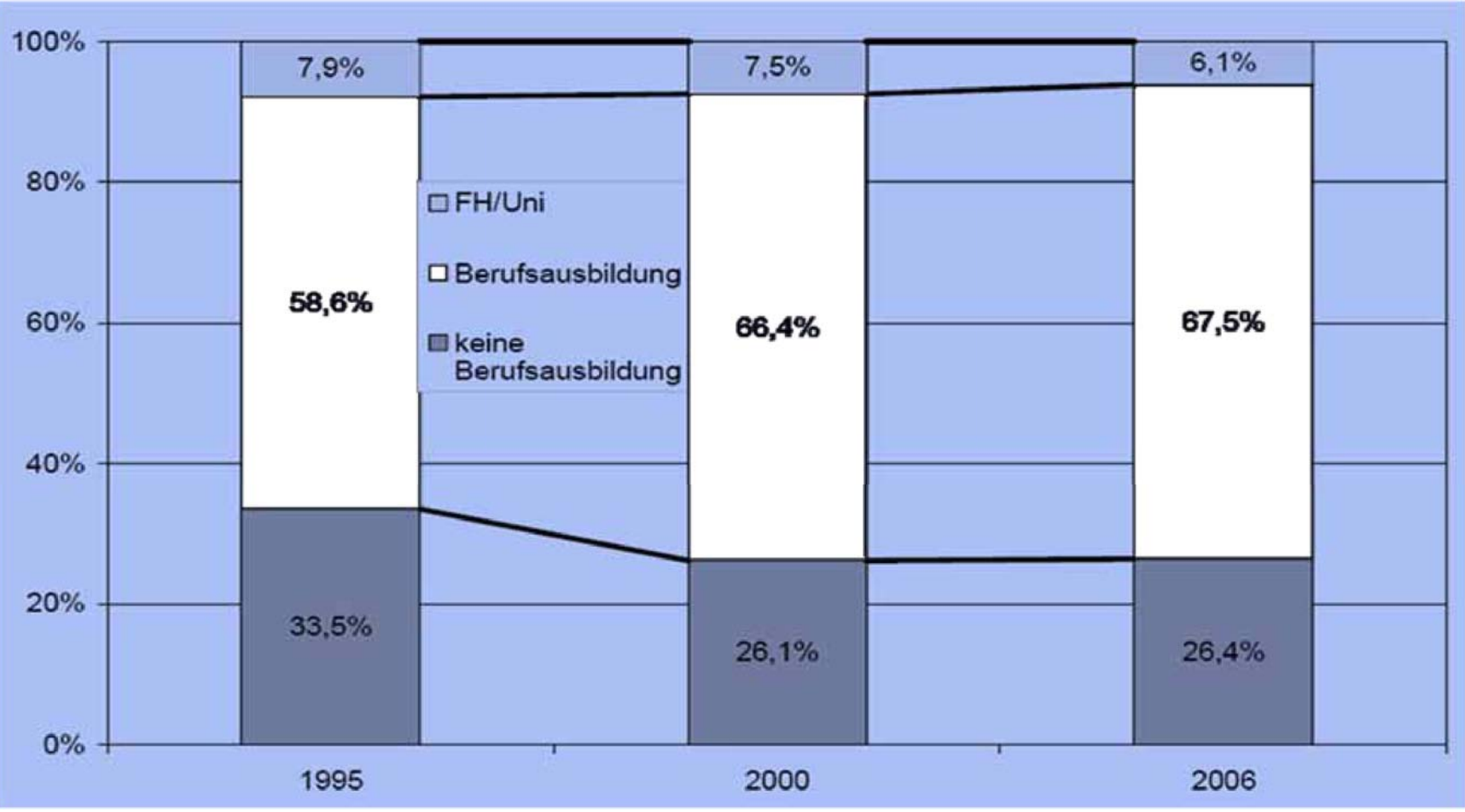
Quelle: SOEP 2006, eigene Berechnung.

## Entwicklung der Stundenlöhne

- Reallöhne 1995 - 2006 nach Quartilen
- 1. Quartil                    -12,4%
- 2. Quartil                    - 2,6%
- 3. Quartil                    + 4,6%
- 4. Quartil                    + 2,6%
  
- **Nominallohn im ersten Quartil**
- 
- **2000                            6,97 €**
- **2006                            6.71 €**

Quelle: SOEP 2006, eigene Berechnungen.

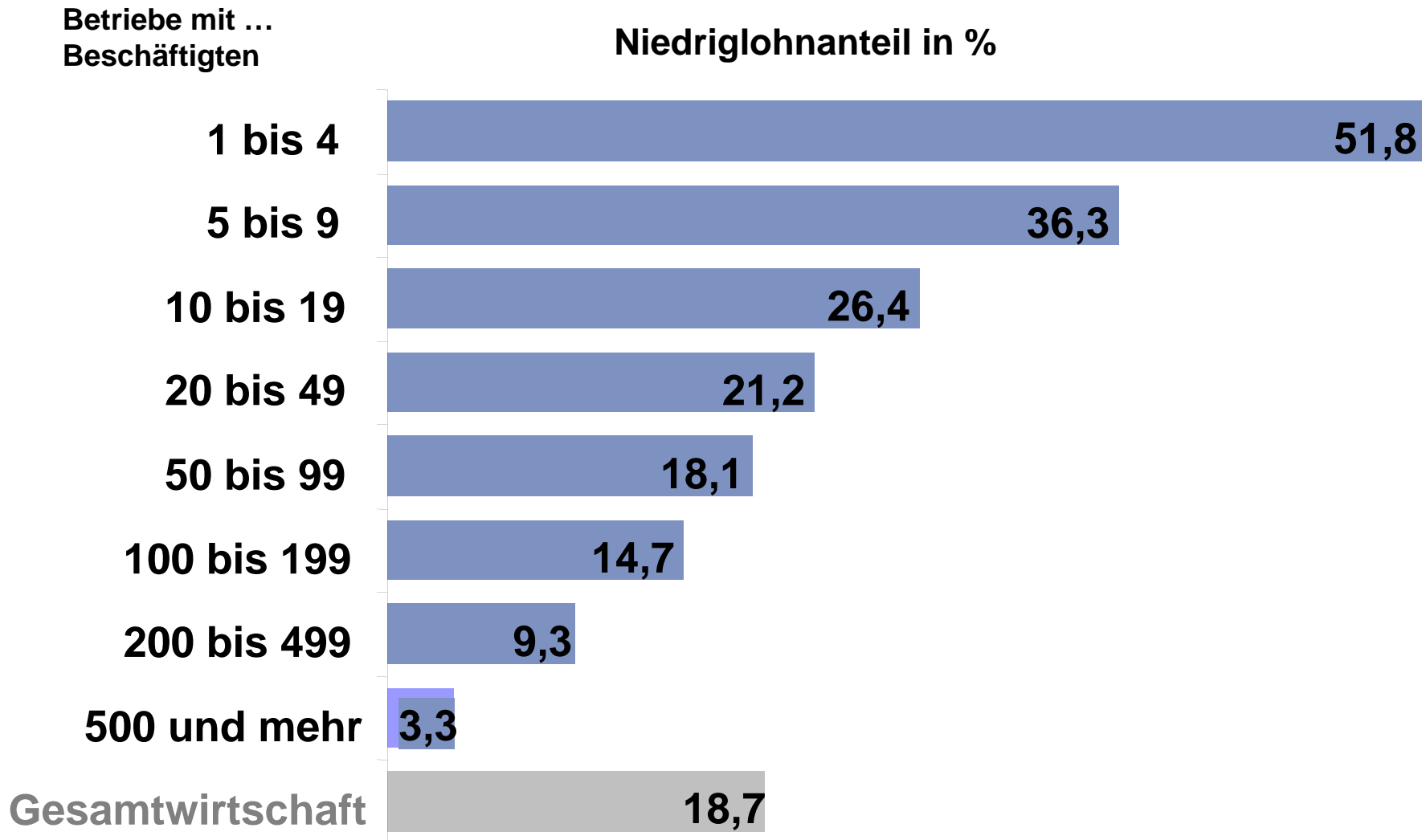
# Anteil am Niedriglohnsektor nach Qualifikation



Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

# Niedriglohnanteil nach Betriebsgrößenklassen

(Deutschland, sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte, 2005)

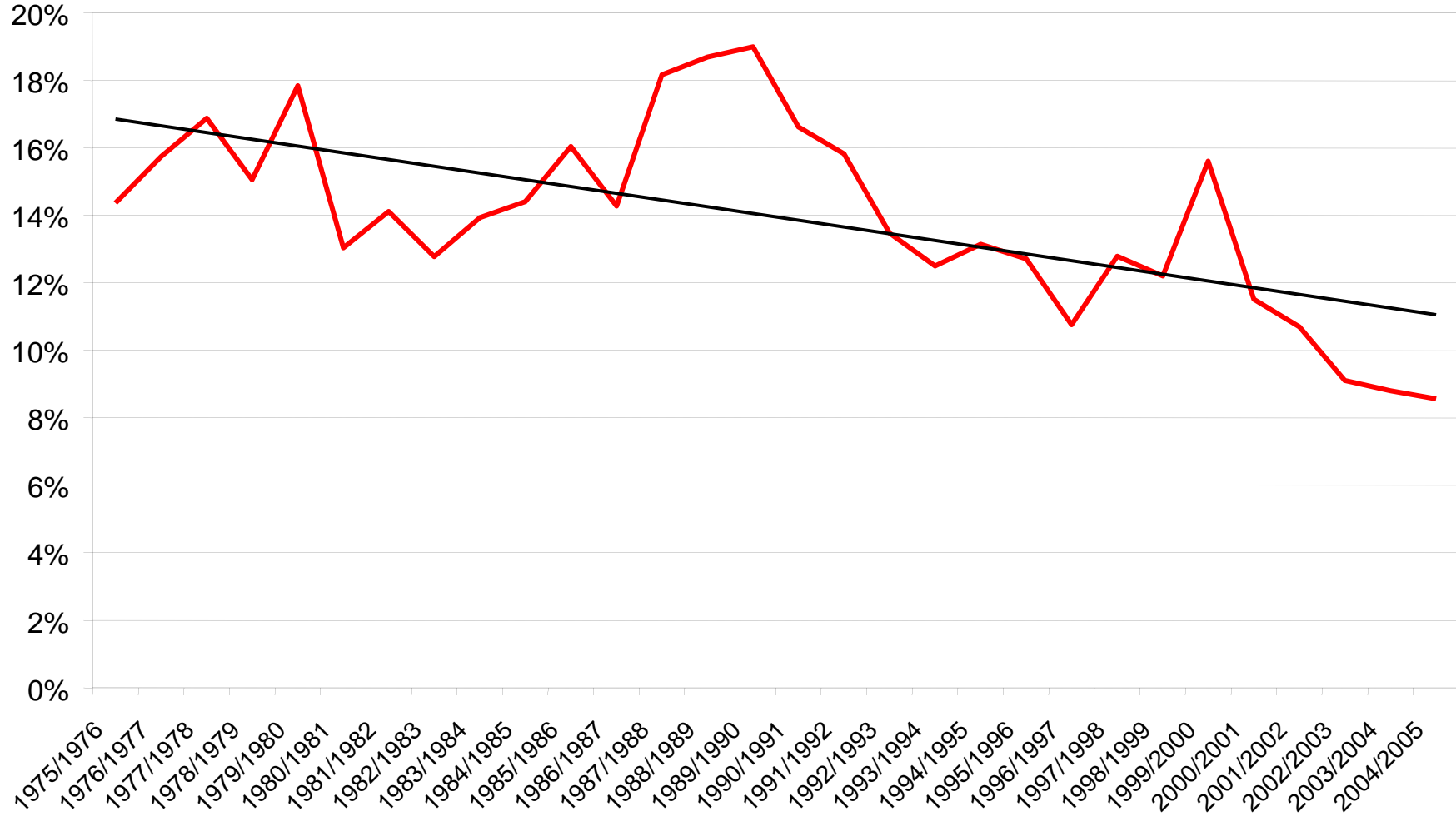


Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, eigene Berechnungen

# Anteil der Niedriglohnbeschäftigten, die nach einem Jahr einen höheren Lohn beziehen

## Westdeutschland – nur Vollzeitbeschäftigte

Anteil der Aufstiegsmobilität bei einjährigen Übergängen (Westdeutschland)



Quelle: Eigene Berechnung mit der IAB-Regionalstichprobe(bis 2000/2001) und dem BA-Beschäftigtenpanel (ab 2000/2001)

# Niedriglohnbeschäftigung (2/3 des Medianlohnes) in D

- **Hauptursache**
  - Outsourcing
  - Nichteintritt oder Austritt in Arbeitgeberverbände
- **Politisch gewollt**
  - Abschaffung der Alhi
  - Deregulierung von Leiharbeit
  - Ausbau von Mini-jobs
  - Privatisierung
  - Begrenzte Nutzung des Entsendegesetzes



# Negative Beschäftigungseffekte in D?

## ■ Ragnitz/Thum 2008 (IFO 2008)

- ▶ Beschäftigungsverlust von 1,1 Mio bei Mindestlohn von 7.50  
(angenommene Lohnelastizität von 0,75%)
- ▶ Handelt sich um Schreibtischarbeit, nicht um empirische Forschung – nicht falsifizierbar

# Mindestlöhne und Beschäftigung

- Nicht überall vollkommener Wettbewerb
- Machtungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt: Monopsonie
  - ▶ Löhne werden von Unternehmen gesetzt
  - ▶ Löhne liegen unterhalb der Produktivität
  - ▶ Extragewinne für Unternehmen bei fehlender Gegenmacht
  - ▶ Beschäftigung nimmt bei Lohnerhöhung zu
- Arbeitsmärkte ohne Gewerkschaften – immer Machtungleichgewichte

# Mindestlöhne und Beschäftigung

- **Theorie uneindeutig**
- **Spielräume für Mindestlöhne und Tarifverträge**
- **Beschäftigungswirkungen nur empirisch feststellbar**

- **Regierung muss deutlich machen, dass es ihr ernst ist**
- **Einrichtung einer unabhängigen Niedriglohn-Kommission**
- **Schrittweise Einführung von niedrigem Ausgangsniveau mit langen Ankündigungsfristen**
- **Einfache und verständliche Ausgestaltung**
- **Wirksame Kontrolle**
- **Sorgfältige Evaluation zur richtigen „Dosierung“ und Reaktion auf ggf. auftretende Umsetzungsprobleme**

## Zum Verhältnis von Mindest- und Kombilöhnen

### ■ Verständnis in Großbritannien:

- Keine Subvention von Niedriglöhnen
- Mindestlohn, um Anstieg der Haushaltstransfer durch Lohnsenkungen zu begrenzen
- Mindestlohn als Basis für ergänzende Sozialleistungen an Beschäftigte (bei Bedarf)

### ■ Kein Gegensatz zwischen Mindestlöhnen und allgemeinverbindlichen Tarifverträgen:

- Belgien, Niederlande und Frankreich kombinieren beide Instrumente Mindestlohn als Untergrenze für Entlohnung zur Begrenzung der Kosten von Kombilöhnen?

# Kabinettsbeschluss zu Mindestlöhnen

- **Mindestlöhne nach Entsendegesetz**
  - Bauwirtschaft
  - Postdienste
  - Gebäudereinigung
- **Gesetz über Mindestarbeitsbedingungen**
  - Einrichtung eines Hauptausschusses mit unabhängigen Experten
  - Fachkommission mit Vertretern der Tarifparteien
  - Vorrang von allgemeinverbindlichen TV

“Where in the great staples in the country you have a powerful organization on both sides, where you have responsible leaders able to bind their constituents to their decision where that organization is conjoint with a scale of wages or arrangements for avoiding a deadlock by means of arbitration, there you have a healthy bargaining which increases the competitive power of industry, enforces a progressive standard of life and the productive scale, and continually waves capital and labour more closely together. But where you have what we call sweated trades, you have no organization, no parity of bargaining, the good employer is undercut by the bad, and the bad is undercut by the worst”

W. Churchill, President of *Board of Trade* , House of Commons Debate 28. April 1909: col. 338

Gerhard Bosch/ Claudia Weinkopf (Hg.) (2007)  
**„Arbeiten für wenig Geld.  
Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland „**  
Campus Verlag Frankfurt

Gerhard Bosch/ Claudia Weinkopf (Hg.) (2008)  
**„Low wage work in Germany“**  
Russell Sage Foundation N.Y.