

Der britische Mindestlohn als Vorbild für Deutschland?

Wolfgang Ochel, ifo Institut

Tagung der Akademie für Politische Bildung:
Mehr oder mehr gute Arbeit?
Erfahrungen in anderen Ländern und
Konsequenzen für Deutschland

Tutzing, 17. Oktober 2008

Gründe für die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland

- Brüchiges Tarifsystem: Abnahme der Tarifbindung
- Einkommensverteilung wird ungleicher;
Armut nimmt zu
- weitere Ausweitung des Niedriglohnsektors verhindern
- Mindestlöhne statt Aufstockung von Löhnen
Unternehmen sollen zahlen, nicht der Staat

Lernen von Großbritannien (GB)? Ist das überhaupt möglich?

- Kontroverse Debatte in Deutschland;
keine historische Erfahrung;
Blick auf andere Länder grundsätzlich richtig
- Lernen von dem Einführungsprozess und der Handhabung des Mindestlohns in GB **ja**,
- Evaluierungsergebnisse über die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen in GB mit Hilfe von „quasi-experimentellen Ansätzen“ **nicht** übertragbar

Institutionelles Gefüge

GB

hohe Arbeitsmarktflexibilität

geringe Grundsicherung

hohe Kombilöhne („in work benefits“)

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik („New deal“)

relativ geringe Abgabenbelastung

Deutschland

geringe Arbeitsmarktflexibilität

hohe Grundsicherung

geringe Kombilöhne

Aktivierungsansätze

relativ hohe Abgabenbelastung

Mindestlöhne in GB

- Vorläufer seit 1909
- 1945-1993: Einrichtung von Wage Councils; Regelung der Arbeitsbedingungen (einschließlich der Löhne) auf sektoraler Ebene
- 1993-1999: Keine Mindestlöhne
- Seit 1999: Nationaler Mindestlohn

Institutionelle Bedingungen (seit 1999)

- Low Pay Commission (3 gewerkschaftlich orientiert, 3 unternehmensorientiert, 3 Wissenschaftler)
Empfehlungen über Einstiegsniveau und Anpassung der Mindestlöhne, lange Ankündigungsfristen;
Regierung setzt Empfehlungen um
- Kontrolle der Entlohnung durch Finanzämter („enforcement officers“)
- Individueller Rechtsweg

Entwicklung des Mindestlohns in GB

Stundenlohn

April 1999-Mai 2000 : **3,60** Pfund pro Stunde

Okt. 2007- Sept.2008: **5,52** Pfund pro Stunde (= + 53 %)

Anteil der Beschäftigten mit Bezahlung in Höhe des Mindestlohns (2005):

GB: 1,8%

Frankreich: 16,8%

Quelle: Eurostat

Mindestlohn/ Durchschnittslohn (2006):

USA: 33%

Niederlande: 46%

GB: 35%

Slovenien: 46%

Spanien: 36%

Frankreich: 47%

Portugal: 39%

Irland: 52%

Quelle: OECD Taxing Wages 2006

Beschäftigungseffekte des Mindestlohns: Theorie

Wettbewerblich geprägte Arbeitsmärkte (neoklassische Theorie):

Durch Mindestlöhne $>$ Gleichgewichtslohn (=markträumender Lohn):
Arbeitslosigkeit

Monopsonistisch geprägte Arbeitsmärkte:

Arbeitgeber können Lohn unterhalb des markträumenden Lohnes durchsetzen (=„monopsonistischer“ Lohn)

Durch Mindestlöhne $>$ monopsonistischer Lohn $<$ Gleichgewichtslohn:
Positiver Beschäftigungseffekt

(Weitere Arbeitsmarkttheorien werden hier ausgeklammert)

Beschäftigungseffekte des Mindestlohns: Empirie

Ist Arbeitsmarkt eher vollkommen oder monopsonistisch?

Die theoretischen Ansätze lassen keine eindeutigen Aussagen über Beschäftigungseffekte zu;
deshalb empirische Untersuchungen wichtig

“Traditioneller „ Ansatz“

Abschätzung der Lohnerhöhung durch Mindestlohn +
Schätzung der Elastizität der Nachfrage nach Arbeit in Abhängigkeit vom Lohn

“Quasi-Experimente“

Vergleich der Beschäftigungsentwicklung einer Zielgruppe (mit Mindestlohn) mit der einer Kontrollgruppe (ohne Mindestlohn)
Klassisches Beispiel: Fast-food Restaurants in New Jersey und Pennsylvania

Beschäftigungseffekte des Mindestlohns: GB

Evaluierungen der **Low Pay Commission**: Mindestlohn hat der Beschäftigung nicht geschadet (Jahresberichte, Metcalf 2007)

Unabhängige Evaluationsstudien

Auswertung von 7 neueren Studien durch Neumark und Wascher (2007):

1 positive , 2 unbestimmte und 4 negative Beschäftigungseffekte; die langfristigen Wirkungen und die Auswirkungen auf die gearbeiteten Stunden werden häufig nicht berücksichtigt.

Zu bedenken: Nur 1,8% der Beschäftigten erhalten Mindestlohn + Mindestlohn ist relativ niedrig

Neumark und Wascher: „The UK does not make a strong case that the minimum wage does **not** reduce labor demand“

Beschäftigungseffekte international

Börsch-Supan (FAZ 19.1.2008)

Von etwa 100 Studien seit 1990: 10% mit positiver, 40% mit unbestimmter und 50% mit negativer Beschäftigungswirkung

RWI (2008)

Von 102 Studien (Wascher und Neumark 2007)
8% mit positivem, 26% mit neutralem und 66% mit negativem Beschäftigungseffekt;

von den Studien mit „quasi-experimentellem“ Ansatz
18% signifikant positiv,
42% ohne signifikanten Effekt und
40% mit signifikant negativem Beschäftigungseffekt

Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen in Deutschland

König und Möller (2007)

Mindestlohn im Baugewerbe; „quasi-experimenteller Ansatz“
Ergebnis: Kein negativer Beschäftigungseffekt in Westdeutschland, wohl aber in Ostdeutschland

Drei Simulationsrechnungen (traditioneller Ansatz)

ifo Ragnitz und Thum (2007)

bei 4,50€ - 360000 Arbeitsplätze,
bei 6,50€ - 827000 Arbeitsplätze und
bei 7,50€ - 1,1Mio. Arbeitsplätze.

RWI Bachmann et al.(2008)

bei 7,50€ - 1,0 Mio. Arbeitsplätze in Westdeutschland und
- 220000 Arbeitsplätze in Ostdeutschland

DIW Müller und Steiner (2008)

bei 7,50€ - 200000 Arbeitsplätze (hier werden anders als bei RWI Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 3€ nicht berücksichtigt)

Vermeidung negativer Beschäftigungseffekte durch Produktivitätssteigerungen ?

Welcher Art sind die Produktivitätssteigerungen?
Arbeitssparend (mittels Kapitalintensivierung) oder
Humankapital erhöhend?

Erhöhung des Humankapitals durch Firmentraining?

Lohnstauchungseffekt positiv (Acemoglu)

Entlassungseffekt negativ

bei gering qualifizierten Arbeitnehmern ist Entlassungseffekt >
Lohnstauchungseffekt, Humankapital nimmt ab;
bei höher qualifizierten umgekehrt (Snower)

Flankierende Qualifizierungs- und Innovationspolitik ist
immer gut

Armutsbekämpfung

Low Pay Commission: Mindestlohn hat positiv zur Armutsbekämpfung in GB beigetragen

Mindestlohn für die Armutsbekämpfung schlecht geeignet

Viele Arme haben kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit;

Bedürftigkeitsorientierte Einkommenstransfers entfallen;

vom Mindestlohn begünstigte Arbeitnehmer leben teilweise in einkommensstarken Haushalten;

negative Beschäftigungseffekte führen dazu, dass Beschäftigte zu ALG II-Empfängern werden

Armutsbekämpfung sollte nicht über eine Lohnanhebung, sondern über die Grundsicherung und das Steuersystem erfolgen

Bewertung von gesetzlichen Mindestlöhnen

- Jeder soll von seiner Arbeit leben können = wünschenswert, ist aber über den Mindestlohn nicht zu verwirklichen
- **Gegen den Mindestlohn sprechen:**
Negative Beschäftigungseffekte,
ungeeignet für Armutsbekämpfung,
hohe fiskalische Kosten durch Anstieg von ALG II,
schwer zu handhaben, der Staat kann nicht zielgenau auf
monopsonistische Arbeitsmarktstrukturen reagieren,
Schwächung der Tarifautonomie
- **Alternatives Konzept**
Aus- und Weiterbildungspolitik
Kombilöhne
Aktivierungsmaßnahmen

Bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von GB lernen

Unabhängige Kommission besser als Regierung, sonst Politisierung des Mindestlohns

Niedrig anfangen, dann erhöhen,

Erhöhungen des Mindestlohns früh ankündigen

Evaluierungen

Kontrolle durch Finanzämter

Flankieren durch staatliche Arbeitsanreize (in GB Working Family Tax Credit + New Deal) + Bildungspolitik

Vielen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit