

# WISO

# direkt

Analysen und Konzepte zur  
Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Warum Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn braucht

Gerhard Bosch / Thorsten Kalina / Claudia Weinkopf<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Deutschland ist nach wie vor eines der wenigen Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn. Dem Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung zufolge soll dies auch in den nächsten Jahren so bleiben, obwohl die deutliche Zunahme des Niedriglohnsektors in Deutschland dafür spricht, dass hier politischer Handlungsbedarf besteht. 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. Neue internationale Studien zeigen, dass selbst vergleichsweise hohe Mindestlöhne positive Effekte auf der betrieblichen Ebene und auf dem Arbeitsmarkt haben können.

### Niedrig- und Niedrigstlöhne auf dem Vormarsch

Der Umfang der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland ist seit Mitte der 1990er Jahre deutlich gewachsen und liegt inzwischen deutlich über dem europäischer Nachbarländer. Sogar das hohe Niveau der USA ist fast erreicht. 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. Selbst im Wirtschaftsaufschwung seit 2004 ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten weiter angestiegen. 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 für vollzeitarbeitende Alleinstehende kaum zur Bestreitung des Lebensunterhaltes ausreichen.

### Wer ist besonders betroffen?

Von Niedriglöhnen sind keineswegs nur „Randgruppen“ betroffen. Vielmehr stammt die große Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland

aus dem Kreis derjenigen mit abgeschlossener Berufsausbildung und aus den mittleren Altersgruppen – also aus dem Kernbereich des Arbeitsmarktes. Atypisch Beschäftigte arbeiten zwar zusätzlich zu den mit ihrer Beschäftigungsform verbundenen besonderen Risiken häufig auch für Niedriglöhne, aber auch unter den Vollzeitbeschäftigten erhält inzwischen fast jede/r Siebte nur einen Niedriglohn. Frauen stellen nach wie vor die große Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten, aber auch Männer sind zunehmend von Niedriglöhnen betroffen. Die Hoffnung, dass Niedriglohnjobs als ein Sprungbrett in besser bezahlte Beschäftigung fungieren, erfüllt sich zunehmend seltener.

### Hintergründe und Ursachen

Der wichtigste Grund für die rasche Zunahme von Niedrig- und Niedrigstlöhnen ist die 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 verminderte sich 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.

Das wachsende Lohngefälle in der Wirtschaft bietet zunehmend Anreize, zuvor gut bezahlte Tätigkeiten aus gewerkschaftlich gut organisierten Bereichen in Branchen und Betriebe mit geringeren Löhnen zu verlagern. Diese Entwicklung ist durch politische Interventionen massiv gefördert worden. Mit der Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union können Arbeitskräfte nach Deutschland zu Lohnbedingungen ihres Heimatlandes entsendet werden. 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 Tarifverträge unterbieten.

Einen weiteren politischen Schub gab es durch die Agenda 2010 und die Hartz-Reformen. Die Abschaffung der einkommensabhängigen Arbeitslosenhilfe sowie die Deregulierung der Leiharbeit und die deutliche Heraufsetzung der Verdienstgrenze für Minijobs seit 2003 haben die Zunahme des Niedriglohnsektors begünstigt.

### Mindestlöhne in Europa

Deutschland ist nach wie vor eines der wenigen EU-Mitgliedsländer ohne einen gesetzlichen Mindestlohn. 20 der 27 EU-Mitglieder haben einen gesetzlichen Mindestlohn und die übrigen haben aufgrund verschiedener Regelungen eine deutlich höhere Tarifbindung als Deutschland. In den Ländern mit einem zu Deutschland vergleichbaren Entwicklungsniveau (Luxemburg, Frankreich, Irland, Niederlande, Belgien) liegen die Mindestlöhne deutlich über 8 €. Die süd-, mittel- und osteuropäischen Länder haben zwar deutlich niedrigere Mindestlöhne; aussagekräftiger für internationale Vergleiche ist jedoch die relative Höhe des Mindestlohns im Vergleich zum Durchschnittslohn des jeweiligen Landes. 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 zwischen 32,6% (Kroatien und Rumänien) und 42% (Griechenland). Zwischen 2000 und 2008 sind die Mindestlöhne in allen Ländern erhöht worden. In der Diskussion über Mindestlöhne wird häufig übersehen, dass 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.

### Mindestlöhne und Beschäftigung

Wenngleich die Wirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung theoretisch unbestimmt sind, wird häufig unterstellt, dass sie beschäftigungsschädlich sind. Die meisten Schätzungen der Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohnes in Deutschland beruhen auf eher pessi-

mistischen Annahmen, die sich gleichwohl beträchtlich unterscheiden. Die Spannweite dieser Schätzungen zu den zu erwartenden Beschäftigungseffekten der Einführung eines Mindestlohnes in Deutschland liegt zwischen 141.000 und 1,22 Millionen gefährdeten Arbeitsplätzen – also um den Faktor 9 auseinander.

Neuere Ergebnisse „quasi-experimenteller“ Forschungen in den USA, die vor allem im Institute for Labour and Employment in Berkeley durchgeführt wurden, sind in Deutschland bislang kaum zur Kenntnis genommen worden. Sie kommen ebenso wie die zahlreichen Studien im Auftrag der britischen Low Pay Commission zum Ergebnis, dass die Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen neutrale oder sogar leicht positive Beschäftigungseffekte bei Erwachsenen hat. Negative Auswirkungen auf Teenager und Jugendliche, die in früheren Untersuchungen berechnet wurden, können in den methodisch verfeinerten Untersuchungen nicht mehr nachgewiesen werden.

Die neuere Forschung zeigt auch, dass nicht nur sehr niedrige Mindestlöhne 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 Forschungsergebnisse wegen der geringen Höhe der untersuchten Mindestlöhne als für Deutschland irrelevant zu qualifizieren.

Es ist weiterhin gut belegt, dass Mindestlöhne die Geschäftsmodelle von Unternehmen nachhaltig beeinflussen. Sie tragen dazu bei, die im Niedriglohnbereich oft sehr hohe Fluktuation so weit zu verringern, dass sich für Unternehmen Investitionen in Weiterbildung und auch eine Anreicherung der Arbeitsinhalte wieder lohnen. Durch Mindestlöhne kann sich die Zahl der offenen Stellen verringern, da die Betriebsbindung der Beschäftigten steigt. 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 Mindestlöhne als ohne solche flankierenden Maßnahmen.

Länder mit einem institutionellen Umfeld, das Weiterbildung, Modernisierung der Arbeitsorganisation und Innovation unterstützt, können sich höhere Mindestlöhne „leisten“; im Unterschied zu Ländern ohne solche positiven Rückkoppelungen. Das in Deutschland häufig verwendete Argument, die britische und US-amerikanische Forschung käme 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 allein wegen unzureichender institutioneller Unterstützung niedriger sind als in Arbeitsmärkten mit pro-aktiven Regulierungen.

## Mindestlöhne in Deutschland

Nach langem Ringen hatte die Große Koalition im Juni 2007 die Möglichkeit der Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) auf weitere Branchen und eine Modifikation des „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ von 1952 grundsätzlich beschlossen.

Voraussetzung für die Aufnahme in das AEntG 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. Bis 31. März 2008 hatten weitere Branchen die Möglichkeit, einen Antrag auf Aufnahme ins AEntG zu stellen. Innerhalb dieser Frist gingen aus acht Branchen Anträge ein: Zeitarbeit, Altenpflege, Forstwirtschaft, Sicherheitsgewerbe, Industrielle textile Dienste, die Abfallwirtschaft, öffentlich geförderte Weiterbildung sowie Bergbau-Spezialarbeiten. Obwohl der Bundestag im Januar 2009 beschlossen hatte, sechs

dieser Branchen, aus denen 2008 entsprechende gemeinsame Anträge von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gestellt worden waren, in das AEntG aufzunehmen, war dies bis November 2009 jedoch nur für zwei Branchen (Bergbau-Spezialarbeiten und Industrielle textile Dienste) tatsächlich erfolgt.

Um für weitere Branchen, die nicht die Voraussetzungen für die Aufnahme ins Arbeitnehmer-Entsendegesetz erfüllen, die Möglichkeit zu eröffnen, Mindestentgelte festzulegen, wurde das „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ (Mindestarbeitsbedingungengesetz – MiArbG) von 1952 modernisiert. Es ist am 28. April 2009 in Kraft getreten. Der zuständige Hauptausschuss ist Mitte September 2009 konstituiert worden, hat allerdings bislang keine Beschlüsse gefasst.

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. So ist die Einhaltung eines einheitlichen in der Bevölkerung und in den Betrieben bekannten Mindestlohnes deutlich leichter durchzusetzen als die nach Branchen und Regionen sehr unterschiedlichen Mindestlöhne. Branchenbezogene Mindestlöhne sind an die Zustimmung der Arbeitgeberverbände gebunden. Durch die zahlreichen Blockademöglichkeiten kommen Mindestlöhne nur tropfenweise.

## Fazit

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 Verän-

derungen wichtiger Stützpfeiler der Tarifstrukturen noch beschleunigt. Angesichts der krassen Auseinanderentwicklung der Löhne in den letzten Jahren stellt sich allerdings die Frage, ob die reale Entwicklung politischen Handlungsbedarf signalisiert. Offene Arbeitsmärkte und deregulierte Produktmärkte erfordern neue Wege, um das Lohngefüge zu stabilisieren und das Sozialsystem zukunftsfest zu machen. Die neuere empirische Forschung zu Mindestlöhnen in anderen Ländern zeigt, 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.

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 Beitrag leisten, um die in Deutschland besonders ausgeprägten Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen zu verringern. Ohne einen solchen Mindeststandard drohen ein Flickenteppich mit unterschiedlich hohen Mindestlöhnen für bestimmte Branchen sowie weitere Differenzierungen innerhalb dieser Branchen nach Region oder Tätigkeiten einerseits und großen weißen Zonen ohne jegliche Lohnuntergrenzen andererseits.

Die politischen Durchsetzungschancen für verbindliche Lohnuntergrenzen haben sich jedoch dem Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung zufolge eher verschlechtert. Gesetzliche Mindestlöhne werden abgelehnt und auch die wenigen geltenden branchenbezogenen Mindestlohnregelungen sollen bis Oktober 2011 auf den Prüfstand gestellt werden.

---

1 Prof. Dr. Gerhard Bosch, Dr. Claudia Weinkopf, Thorsten Kalina, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen. Dieses WISO direkt ist eine Zusammenfassung der für die Friedrich-Ebert-Stiftung erstellten Expertise: Mindestlöhne in Deutschland, WISO Diskurs, November 2009.