

Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?



Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung

Friedrich-Ebert-Stiftung
Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?

Gerhard Bosch
Claudia Weinkopf
(unter Mitarbeit von *Thorsten Kalina*)

Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

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

ISBN 3-89892-472-6

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
53170 Bonn

Layout: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

www-Fassung, Oktober 2006

Inhalt

Ruth Brandherm	
Vorbemerkung	4
Kurzfassung	6
1. Einleitung	8
2. Bestandsaufnahme: Niedriglöhne in Deutschland	9
2.1 Strukturanalyse der Niedriglohnbeschäftigung	10
2.1.1 Personengruppen	10
2.1.2 Niedriglöhne nach Wirtschaftszweigen	13
2.1.3 Niedriglöhne nach Betriebsgrößenklassen	14
2.1.4 Niedriglöhne nach Berufen	16
2.1.5 Zwischenfazit	16
2.2 Internationaler Vergleich	16
2.3 Ursachen der steigenden Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland	17
3. Mindestlöhne in der EU	20
4. Mindestlohn und Beschäftigung	23
4.1 Die theoretische Debatte	23
4.2 Empirische Untersuchungen zu Mindestlöhnen	27
5. Mindestlöhne in Großbritannien	30
5.1 Geschichte des Mindestlohnes	30
5.2 Die „Commission on Social Justice“	32
5.3 Die Einführung des Nationalen Mindestlohnes	34
5.4 Evaluationsergebnisse zu den Auswirkungen des NMW	39
5.5 Schlussfolgerungen	43
6. Mindestlohn in Deutschland	45
Anhang	
Modellrechnung: Einführung eines Mindestlohnes etwa auf dem Niveau von 50% des Medianlohnes von Vollzeitbeschäftigten (mit Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland)	50
Literatur	56
Die Autoren	60
Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (eine Auswahl)	61

Vorbemerkung

Deutschland gehört in der EU inzwischen zu einer Minderheit von Ländern, die keinen gesetzlichen Mindestlohn haben. Neun der fünfzehn alten und neun der zehn neuen EU-Mitgliedsländer haben eine solche Regelung – allerdings auf sehr unterschiedlichem Niveau. In Deutschland ist die Debatte über die Einführung eines Mindestlohns höchst kontrovers. Nicht selten werden dabei die Fakten zu wenig zur Kenntnis genommen.

Der Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung hat Herrn Professor Dr. Gerhard Bosch und Frau Dr. Claudia Weinkopf vom Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, gebeten, eine Expertise zu erstellen und damit zu einer Versachlichung und Fundierung der öffentlichen Diskussion beizutragen. Ihre Bestandsaufnahme zur Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland zeigt: Die häufig geführte Auseinandersetzung um die Notwendigkeit der Einführung eines Niedriglohnssektors ist eine „Phantomdebatte“. Nach den Berechnungen der Wissenschaftler haben 17% der Vollzeitbeschäftigten einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle. Der Niedriglohnsektor existiert in Deutschland also bereits und er ist keine Randerscheinung – Tendenz steigend. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland inzwischen mit dem Anteil an Niedriglohnbeschäftigten über dem EU-Durchschnitt. Auch die Strukturanalyse der Niedriglohnbeschäftigung ist aufschlussreich: So sind z. B. Frauen stärker betroffen als Männer, Junge stärker als Ältere, manche Wirtschaftszweige stärker als andere, Beschäftigte in Kleinbetrieben mehr als die in großen Unternehmen.

Die Gründe für diese Entwicklung sehen die AutorInnen u.a. in der abnehmenden Bedeutung der Tarifbindung für die Lohnentwicklung in Deutschland.

Ein starkes Argument gegen die Einführung von Mindestlöhnen ist ihr vermuteter negativer Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung. Die AutorInnen setzen sich deshalb sowohl mit theoretischen Überlegungen als auch mit den empirischen Befunden zu diesem Thema detailliert auseinander. Fazit: Eindeutige Belege für negative Beschäftigungseffekte können aus den Studien nicht abgeleitet werden.

Entscheidend für die Akzeptanz und die Wirksamkeit von Mindestlöhnen ist die Gestaltung des Einführungsprozesses. Dies wird am Beispiel der Einführung des *NMW (National Minimum Wage)* in Großbritannien ausführlich beschrieben. Die Mitwirkung der Sozialpartner, die Expertise der Wissenschaft sowie eine strikte Fakten- und Sachorientierung waren wesentliche Voraussetzungen für diese Erfolgsstory. Nachweislich haben Mindestlöhne hier der Beschäftigung nicht geschadet. Das Beispiel zeigt auch, dass Mindestlöhne als Ordnungsinstrumente für den Arbeitsmarkt unter verschiedenen Aspekten sinnvoll sind. „Neben der Armutsbekämpfung geht es um die Garantie fairer Wettbewerbsbedingungen, die Setzung von Anreizen zur Weiterbildung und Innovationen, um die Schonung der Staatskassen und um die Glaubwürdigkeit des Sozialstaates“ (Seite 44).

Abschließend werden die Argumente und Fakten zusammengeführt und verdichtet und die Perspektiven für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns skizziert. Seit dem DGB-Bundeskongress Ende Mai 2006 gibt es hierzu eine einheitliche gewerkschaftliche Position und die Forderung, einen Mindestlohn in Höhe von 7,50 € einzuführen. Die AutorInnen geben keine Empfehlung für die Höhe eines gesetzlichen Mindestlohnes. Aus ihrer Sicht ist die direkte Einführung eines bundeseinheitlichen Mindest-

lohnes allerdings zur Zeit nicht sinnvoll. Stattdessen plädieren sie dafür, zunächst unterschiedliche Mindestlöhne in Ost- und West zu vereinbaren und diese schrittweise anzunähern. Statt weiterhin über das *ob* zu diskutieren, sollte ihrer Ansicht nach endlich eine ernsthafte Debatte über das *wie* der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne stattfinden. Dafür spricht auch, dass der Staat nicht auf Dauer eine steigende Zahl von Niedriglohnbezieher*innen durch ergänzende Leistungen der Grundsicherung subventionieren kann. „Um den Subventionsaufwand und betriebliche Mitnahmeeffekte beim Arbeitslosengeld II und bei eventuell weiteren Kombilohnregelungen zu begrenzen, erscheint die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes unabdingbar“ (Seite 49). Auch die Koexistenz gesetzlicher und branchenbezogener Mindestlöhne ist aus ihrer Sicht praktikabel, wobei der gesetzliche Mindestlohn eine untere Auffang-

linie festlegt, die durch allgemein verbindlich festgelegte Mindestlöhne wie z.B. in der Bauwirtschaft durchaus überschritten werden kann.

Der Ball liegt nun im Feld der Politik. Sie ist nun am Zuge, Regelungen zu finden, und sie im Konsens mit den gesellschaftlichen Gruppen umzusetzen. Für die Debatte liefert die Expertise zahlreiche Argumente und Fakten sowie eine Modellrechnung, die die Wirkungen der Einführung von Mindestlöhnen exemplarisch aufzeigt. Wir bedanken uns sehr herzlich bei Herrn Professor Dr. Gerhard Bosch, Frau Dr. Claudia Weinkopf und Herrn Thorsten Kalina für die Erstellung der Expertise und die gute Zusammenarbeit.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Kurzfassung

Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?

- Niedriglohnbeschäftigung hat in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Nach IAT-Berechnungen mit zwei verschiedenen Datenquellen lag der Anteil der Niedriglohnbeziehenden unter den Vollzeitbeschäftigten (2003) bei 17,1% und unter allen abhängig Beschäftigten (einschließlich Teilzeit und Minijobs) (2004) sogar bei 20,8%. Hierbei wurden die Niedriglohnschwellen (zwei Drittel des Medians) jeweils für Ost- und Westdeutschland getrennt ermittelt; bei einer einheitlichen Niedriglohnschwelle liegen die Anteile noch höher. Der internationale Vergleich zeigt überdies, dass der Niedriglohnanteil in Deutschland inzwischen über dem EU-Durchschnitt liegt.
- In der Vergangenheit konnten über die hohe Tarifbindung in Deutschland auf Branchenebene Mindeststandards gesichert werden. Die günstige Beschäftigungssituation führte außerdem dazu, dass sich auch zahlreiche nicht tarifgebundene Unternehmen an den Tarifen orientierten. Löhne waren damit in Deutschland weitgehend aus dem Wettbewerb genommen. Dies hat sich jedoch deutlich verändert. Die Tarifbindung ist rückläufig, und die Tarifpartner alleine sind inzwischen offenbar nicht mehr in der Lage, wirkungsvolle Mindestregelungen, die für alle Beschäftigten gelten, zu vereinbaren.
- Der Vergleich mit den anderen EU-Mitgliedsländern zeigt, dass in den meisten (18 von 25) gesetzliche Mindestlöhne existieren, die bezogen auf das nationale Durchschnittseinkommen auf einem Niveau zwischen 32% in Estland und deutlich über 50% z. B. in Malta und Frankreich liegen. In den meisten Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn sorgen unterschiedliche Regelungen wie z.B. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen dafür, dass die Tarifbindung deutlich höher ist als in Deutschland.
- Gegen die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne wird häufig eingewandt, dass sich dies zwingend negativ auf die Beschäftigung auswirken würde. Tatsächlich sind die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen jedoch theoretisch unbestimmt. Und auch vorliegende empirische Studien kommen zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen. Während in einigen negative Beschäftigungswirkungen festgestellt werden, zeigen andere keine oder sogar positive Wirkungen. Ein Defizit der bisherigen Forschungsarbeiten besteht darin, dass dem Prozess der Einführung oder Erhöhung des Mindestlohnes wenig Beachtung geschenkt wird.
- Von besonderem Interesse für die aktuelle deutsche Debatte sind die Erfahrungen in Großbritannien, wo ein gesetzlicher Mindestlohn 1999 eingeführt wurde, ohne dass sich dies negativ auf die Beschäftigung ausgewirkt hat. Aus unserer Sicht geben die britischen Erfahrungen auch wertvolle Hinweise, wie der Einführungsprozess ausgestaltet werden muss, um eine breite Akzeptanz eines gesetzlichen Mindestlohns zu erreichen. Die britischen Unternehmen haben erkannt, dass auch sie vom Mindestlohn profitieren, weil er sie vor Lohndumping-Konkurrenz schützt.
- Im Kontext der deutschen Debatte über eine Einführung oder Ausweitung von Kombilöhnen ist zudem von besonderem Interesse, dass mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Großbritannien auch die Zielsetzung verbunden wurde, den finanziel-

len Aufwand für Sozialleistungen und Steuergutschriften an gering Verdienende zu begrenzen. Ohne eine Lohnuntergrenze bestehe die Gefahr, dass Betriebe Löhne weiter absenken, weil sie sich darauf verlassen können, dass der Staat die „Ausfallbürgschaft“ übernimmt. Diese Gefahr besteht auch in Deutschland im Rahmen der Grundsicherung.

- Der steigende Anteil von Niedrig- und Niedrigstlöhnen in Deutschland unterstreicht, dass das Tarifvertragssystem nicht mehr aus-

reicht, um die Einhaltung von Mindeststandards bei der Entlohnung zu sichern. Tarifliche Lösungen wie die Ausweitung des Entsendegesetzes oder die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen könnten nur in wenigen Branchen wirksam werden. Daher sollte ergänzend ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt werden. Es ist an der Zeit, nicht mehr über das *ob*, sondern über das *wie* eines gesetzlichen Mindestlohnes zu diskutieren. Die britischen Erfahrungen bieten hierzu eine Fülle von Anregungen.

1. Einleitung

Braucht Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn? Über diese Frage wird aktuell heftig und sehr kontrovers diskutiert. BefürworterInnen verweisen auf die zunehmende Ausbreitung von Niedrig- und Niedrigstlöhnen in Deutschland, der durch die Einführung einer gesetzlich verankerten Untergrenze entgegen gewirkt werden müsse, um Lohndumping vor allem in nicht-tarifgebundenen Bereichen zu unterbinden. Weitere aktuelle Bezugspunkte für Forderungen nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland sind die im Koalitionsvertrag enthaltene Ankündigung, die Einführung von Kombilöhnen im Laufe des Jahres 2006 zu prüfen, sowie die Dienstleistungsrichtlinie der EU. Um ausländische Unternehmen, die auf dem deutschen Markt tätig werden wollen, dazu verpflichten zu können, in Deutschland gültige Standards einzuhalten, müssten diese allgemein verbindlich sein, was bislang mit Ausnahme der Bauwirtschaft nicht der Fall ist.

GegnerInnen der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne verweisen demgegenüber vor allem darauf, dass eine gesetzliche Festlegung von Lohnuntergrenzen zum Abbau von Arbeitsplätzen in Deutschland und zur (weiteren) Verschlechterung der Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten führen würde. „Ein gesetzlicher Mindestlohn würde das Ziel, möglichst viele Personen mit geringen Chancen am Arbeitsmarkt wieder in ein reguläres Arbeitsverhältnis zu führen, konterkarieren.“ (Bundeswirtschaftsminister Glos – zitiert nach Tagesspiegel vom 12. Februar 2006). Darüber hinaus wird häufig darauf verwiesen, dass gesetzliche Mindestlöhne zur Armutsbekämpfung nur wenig beitragen. Letzteres ist nicht von der Hand zu weisen, da Armut im Haushaltskontext betrachtet werden muss und hohe Armutsraten vor allem in Haushalten ohne Erwerbseinkommen zu finden sind. Gesetzliche Mindestlöhne wären aber ein wichtiger Baustein im Rahmen einer umfassenderen

Strategie der Armutsbekämpfung. Sie können dazu beitragen, Armutslöhne zu vermeiden und eine Absenkung von Löhnen zu Lasten staatlicher Transferleistungen zu verhindern.

In dieser Expertise, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt worden ist, wird für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland plädiert. Hierfür lassen sich aus unserer Sicht wichtige Argumente anführen:

- Niedriglohnbeschäftigung hat in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Der internationale Vergleich zeigt, dass Deutschland damit inzwischen über dem EU-Durchschnitt liegt (Teil 2).
- Die meisten anderen EU-Länder haben gesetzliche Mindestlöhne oder funktionale Äquivalente hierfür (Teil 3).
- Die Behauptung, gesetzliche Mindestlöhne hätten zwingend negative Beschäftigungswirkungen, trifft nicht zu (Teil 4).
- Am Beispiel Großbritanniens lässt sich zeigen, wie der Einführungsprozess ausgestaltet werden muss, um negative Auswirkungen zu vermeiden und eine breite Akzeptanz zu erreichen (Teil 5).

In Teil 6 wird gezeigt, dass die in Deutschland diskutierten Alternativen zu einem gesetzlichen Mindestlohn keine ausreichende Wirkung erzielen können und für eine sorgfältig vorbereitete Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes plädiert. Die britischen Erfahrungen geben wichtige Hinweise, was hierbei zu beachten ist und wie ein solcher Prozess flankiert werden sollte.

Im Anhang wird in einer Modellrechnung am Beispiel von Mindestlöhnen, die etwa 50% des west- bzw. ostdeutschen Medianlohnes entsprechen, aufgezeigt, wie viele Beschäftigte hiervon profitieren würden. Weiterhin wird auf einige strukturelle Merkmale der Beschäftigten, Tätigkeiten und Branchen eingegangen, die besonders betroffen wären.

2. Bestandsaufnahme: Niedriglöhne in Deutschland

Internationale Vergleiche der OECD verweisen darauf, dass die Lohnspreizung in Deutschland bis Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering war. Hieraus wird in der deutschen Debatte nicht selten die Forderung abgeleitet, man müsse einen Niedriglohnsektor in Deutschland erst noch „einführen“. Tatsächlich hat jedoch die Lohnspreizung in Deutschland in den letzten zehn Jahren erheblich zugenommen (Gernandt/Pfeiffer 2006) und der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.

Die folgenden Berechnungen legen die international gebräuchliche Definition der OECD zugrunde, die die Niedriglohngrenze bei zwei Dritteln des nationalen Medianlohnes zieht (OECD 1996). Bezogen auf Gesamtdeutschland waren Ende 2002 nach unseren Berechnungen mit dem BA-Beschäftigtenpanel¹ insgesamt 19% der Vollzeitbeschäftigten von Niedriglöhnen betroffen

(14,9% in West- und 36% in Ostdeutschland). Sie verdienten weniger als 1.637 € brutto pro Monat, was bei einer 38,5-Stunden-Woche rechnerisch einem Stundenlohn von ca. 9,70 € entspräche.²

Um die unterschiedlichen Arbeitsmarktverhältnisse in Ost und West besser zu berücksichtigen, kann man alternativ auch für Ost- und Westdeutschland zwei getrennte Niedriglohngrenzen berechnen: Diese liegen in Westdeutschland bei 1.709 € pro Monat (rechnerisch 10,11 € pro Stunde) und in Ostdeutschland bei 1.296 € pro Monat (rechnerisch 7,67 € pro Stunde). Bei dieser Berechnungsvariante, die in den weiteren Auswertungen zugrunde gelegt wird, liegen die Niedriglohnanteile in Ost- und Westdeutschland mit 19% bzw. 16,6% deutlich näher beieinander. Bezogen auf Gesamtdeutschland beziehen nach dieser Berechnung 17,1% der Vollzeitbeschäftigten Löhne unterhalb der Niedriglohnschwelle.

Tabelle 1: Niedriglohnschwellen und Anteile von Niedriglohnbeschäftigten (Vollzeit) 2002

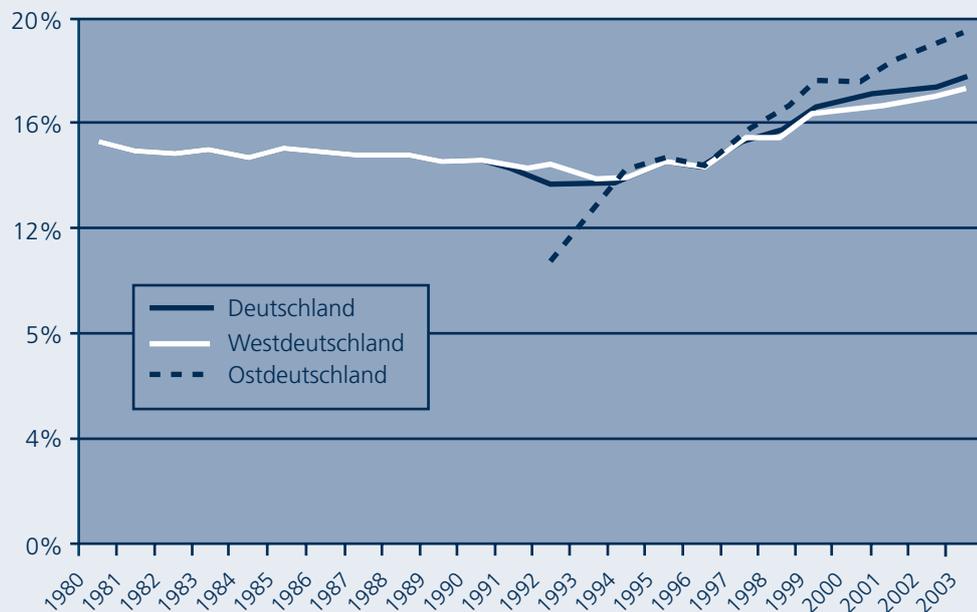
		Variante I: Einheitliche Niedriglohnschwelle	Variante II: Separate Ost-West-Berechnung
Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medians, Vollzeit brutto)		1.637 €	Westdeutschland: 1.709 € Ostdeutschland: 1.296 €
Niedriglohn- anteil	Westdeutschland	14,9%	16,6%
	Ostdeutschland	36,0%	19,0%
	Deutschland gesamt	19,0%	17,1%

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

1 Die wichtigsten Datengrundlagen dieses Beitrages sind das BA-Beschäftigtenpanel und die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975–1995. Beim BA-Beschäftigtenpanel handelt es sich um anonymisierte Quartalsdaten aus der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Das Beschäftigtenpanel kann über das Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (Köln) bezogen werden. Für die Verwendung der Daten in diesem Beitrag trägt die Bundesagentur für Arbeit keine Verantwortung.

2 Die Angaben für den Stundenlohn sind hier nur ein grober Anhaltspunkt, weil die Datengrundlage keine Angaben zur wöchentlichen Arbeitszeit enthält und weil ggf. betriebliche Sonderzahlungen in den Verdienstangaben enthalten sein können.

Abbildung 1: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten (zwei Drittel des jeweiligen Medianlohnes) unter den Vollzeitbeschäftigten (in %) 1980–2002



Quelle: IAT-Berechnungen mit BA-Beschäftigtenpanel und IAB-Beschäftigtenstichprobe 1980–1995 (Thorsten Kalina)

Abbildung 1 zeigt, wie sich die Anteile von Niedriglohnbeschäftigung unter Vollzeitbeschäftigten auf der Basis der für Ost und West getrennt ermittelten Niedriglohnschwellen im Zeitverlauf entwickelt haben. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Westdeutschland, der bis Mitte der neunziger Jahre auf etwa 14% gesunken war, ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. In Ostdeutschland ist in den vergangenen Jahren sogar ein noch deutlich stärkerer Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung zu verzeichnen.

2.1 Strukturanalyse der Niedriglohnbeschäftigung

Im Folgenden wird genauer analysiert, welche Personengruppen von Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland besonders betroffen sind und welche Branchen, Berufe und Betriebe überdurchschnittliche Anteile von Niedriglöhnen aufweisen. Aufgrund der verwendeten Datengrundlage

beziehen sich die meisten Angaben ausschließlich auf Vollzeitbeschäftigte. Eine neuere Auswertung mit Daten des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2004 ermöglicht jedoch ergänzend auch eine Abschätzung, in welchem Ausmaß Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte von Niedriglöhnen betroffen sind.

2.1.1 Personengruppen

Unsere Analyse der strukturellen Merkmale der betroffenen Vollzeitbeschäftigten zeigt besonders hohe Anteile von NiedriglohnbezieherInnen unter

- Personen ohne Berufsausbildung (29,5%),
- Frauen (30,2%),
- Jüngeren (39,8%),
- AusländerInnen (26,4%).

In diesen Gruppen liegen die Anteile von Niedriglohnbeschäftigung deutlich über ihren Anteilen an der Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft. Dennoch sind nicht nur die genannten

Gruppen von Niedriglohnbeschäftigung betroffen. Vielmehr haben 77,4% der Niedriglohnbeschäftigten eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss, 34,5% sind Männer, fast drei Viertel sind im mittleren Alter (25–54 Jahre) und gut 89% sind Deutsche (vgl. Tabelle 2).³

Führt man diese Analysen getrennt für West- und Ostdeutschland durch, sind die Ergebnisse für Westdeutschland den gesamtdeutschen Werten sehr ähnlich, was dadurch bedingt ist, dass Westdeutschland einen Großteil der gesamtdeutschen Beschäftigung ausmacht. Für Ostdeutschland ergeben sich hingegen einige Besonderheiten: Wie bereits angesprochen, ist der Niedriglohnanteil in Ostdeutschland mit 19,0%

deutlich höher als in Westdeutschland (16,6%). Bezogen auf die Qualifikation liegt der Niedriglohnanteil vor allem für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung etwas höher, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass der Anteil formal gering Qualifizierter in Ostdeutschland mit nur 5,3% aller Beschäftigten erheblich niedriger ist als in Westdeutschland. Sowohl das Niedriglohnrisiko als auch die Niedriglohnkonzentration ist für Frauen in Ostdeutschland etwas geringer als in Westdeutschland. Umgekehrt sind diese Werte für Männer in Ostdeutschland höher. AusländerInnen sind in Ostdeutschland mit 35,8% noch stärker von Niedriglöhnen betroffen als in Westdeutschland (26,4%).

Tabelle 2: **Strukturmerkmale von Niedriglohnbeschäftigten (Vollzeit, Deutschland gesamt) 2002**

	Kategorie	Anteil (in Kategorie)	Anteil an den Niedriglohn- beschäftigten	Anteil in der Gesamt- wirtschaft	Konzentration
Qualifikation ⁴	Ohne Berufsausbildung	29,5%	22,6%	13,1%	1,7
	Mit Berufsausbildung	17,1%	75,4%	75,6%	1,0
	(Fach-)Hochschul- abschluss	3,0%	2,0%	11,3%	0,2
Geschlecht	Männer	9,4%	34,5%	62,7%	0,6
	Frauen	30,2%	65,5%	37,3%	1,8
Alter	unter 25 Jahre	39,8%	18,0%	8,0%	2,3
	25–34 Jahre	17,1%	25,4%	25,6%	1,0
	35–44 Jahre	14,5%	27,8%	32,7%	0,9
	45–54 Jahre	14,3%	20,6%	24,3%	0,8
	55 Jahre und älter	14,6%	8,3%	9,5%	0,9
Nationalität	Deutsche	16,4%	89,3%	93,0%	1,0
	AusländerInnen	26,4%	10,7%	7,0%	1,5
Gesamtwirtschaft		17,1%	100%	100%	1,0

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

³ Zu ähnlichen Ergebnissen für die genannten Merkmale kommen Bispinck et al. 2003.

⁴ In 11,6% der Fälle ist keine Angabe zum Qualifikationsniveau verfügbar. Diese Missing-Fälle wurden proportional auf die Kategorien verteilt (vgl. auch Reinberg/Hummel 2002).

Eine neuere IAT-Berechnung mit dem sozio-ökonomischen Panel (SOEP) 2004 ermöglicht auch die Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten, weil dieser Datensatz genauere Angaben zur Arbeitszeit enthält. Daher können für diese Beschäftigtengruppen auch Stundenlöhne ermittelt werden. Nach den Ergebnissen dieser Analyse liegt der Niedriglohnanteil in Deutschland bezogen auf alle abhängig Beschäftigten⁵ im Jahre 2004 bei 20,8% (20,5% in West- und 22,5% in Ostdeutschland). Die Niedriglohngrenzen liegen hier bei 9,83 € pro Stunde in West- und 7,15 € in Ostdeutschland (jeweils brutto und ggf. einschließlich betrieblicher Sonderzahlungen) und damit etwas niedriger als bei der Analyse mit dem BA-Beschäftigtenpanel, die sich ausschließlich auf Vollzeitbeschäftigte bezieht. Die Berechnung auf der Basis des SOEP zeigt, dass knapp die Hälfte aller

Niedriglohnbeziehenden geringfügig (26,3%) oder in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit (22,2%) beschäftigt sind. Der Vergleich mit den Niedriglohnanteilen in der Gesamtwirtschaft macht deutlich, dass das Niedriglohnrisiko von geringfügig Beschäftigten besonders hoch ist. Ihr Anteil an den Niedriglohnbeschäftigten ist fast 4,2-mal höher als ihr Anteil an allen Beschäftigten. Anders ausgedrückt: Fast 86% aller geringfügig Beschäftigten erhalten einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle. Bei den regulär Teilzeitbeschäftigten liegt der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten hingegen nur unwesentlich höher als ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung (Kalina/Weinkopf 2006).

Bezogen auf die strukturellen Merkmale der Niedriglohnbeziehenden liegt der Anteil von Frauen mit fast 70% noch etwas höher als bei der Auswertung allein für Vollzeitbeschäftigte,

Tabelle 3: **Strukturmerkmale von Niedriglohnbeschäftigten (alle Beschäftigten, Deutschland gesamt) 2004**

	Kategorie	Anteil (in Kategorie)	Anteil an den Niedriglohnbeschäftigten	Anteil in der Gesamtwirtschaft	Konzentration
Arbeitsbereiche	Vollzeit	14,6%	51,5%	72,1%	0,71
	Teilzeit	21,1%	22,2%	21,6%	1,03
	geringfügig Beschäftigte	85,8%	26,3%	6,3%	4,19
Qualifikation	ohne Berufsausbildung	42,1%	22,4%	11,2%	2,01
	mit Berufsausbildung	21,5%	67,2%	65,6%	1,02
	FH/Uni	9,4%	10,4%	23,2%	0,45
Geschlecht	Männer	12,6%	30,4%	50,7%	0,60
	Frauen	29,6%	69,6%	49,3%	1,41
Gesamtwirtschaft (Beschäftigte: 29.044.714)		20,8%	100,0%	100,0%	1,00
Quelle: SOEP, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)					

5 Nicht berücksichtigt wurden Selbständige, Auszubildende, PraktikantInnen, Personen in Umschulung/Reha, Personen in ABM/SAM, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, mithelfende Familienangehörige, Beschäftigte in Altersteilzeit, Nichterwerbstätige, Arbeitslose sowie Wehrdienst- und Zivildienstleistende. Ausgeschlossen wurden außerdem SchülerInnen, Studierende und RentnerInnen.

Tabelle 4: **Niedriglohnanteile nach Arbeitszeitform und Qualifikation (alle Beschäftigten, Deutschland gesamt) 2004**

Arbeitszeitform	Ohne Berufsausbildung	Mit Berufsausbildung	Hochschul-/FH-Abschluss	Gesamtwirtschaft
Vollzeit	32,5%	15,1%	5,8%	14,6%
Teilzeit	40,2%	22,4%	11,1%	21,1%
Minijob	88,7%	86,8%	75,8%	85,8%
Gesamtwirtschaft	42,1%	21,5%	9,4%	20,8%

Quelle: SOEP, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

die Konzentration jedoch mit 1,41 etwas niedriger (gegenüber 1,8 bei den vollzeitbeschäftigten Frauen). Dies liegt daran, dass der Frauenanteil an allen Beschäftigten unter Einbeziehung von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten deutlich höher ist. Bei den Personen ohne Berufsausbildung fällt auf, dass bei der SOEP-Auswertung der Anteil derjenigen, die Niedriglöhne beziehen, mit 42,1% deutlich höher liegt (gegenüber 29,5% bei der Auswertung mit dem BA-Beschäftigtenpanel), was sich auch in einem höheren Konzentrationsmaß niederschlägt (2,01 gegenüber 1,7).

Dies liegt, wie aus Tabelle 4 deutlich wird, vor allem daran, dass gering Qualifizierte in Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung noch erheblich stärker von Niedriglöhnen betroffen sind als in Vollzeit. Außerdem arbeiten die gering Qualifizierten mit 12,6% der Beschäftigten weit aus häufiger in Minijobs als Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (6,2%) oder mit einem akademischen Abschluss (3,3%).

2.1.2 Niedriglöhne nach Wirtschaftszweigen

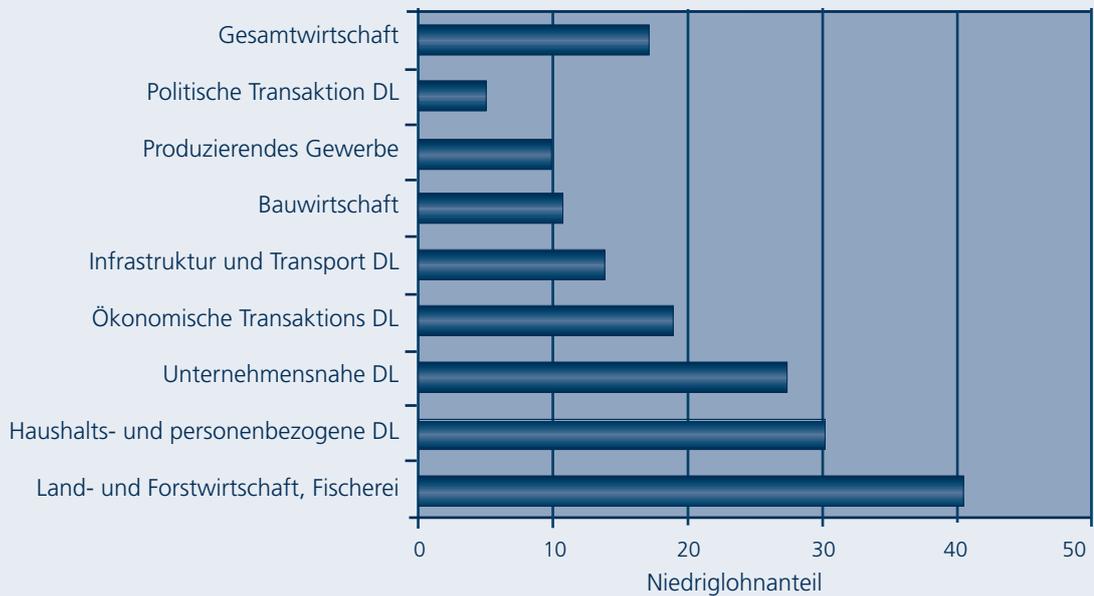
In welchen Wirtschaftszweigen sind Niedriglohnbeschäftigte besonders häufig vertreten? Im BA-Beschäftigtenpanel sind Wirtschaftszweige auf 2-Steller-Ebene auswertbar, wobei allerdings einige Wirtschaftszweige aggregiert werden. Für Ende 2002 liegen Informationen über 48 Wirtschaftszweige vor. Um zunächst einen Gesamtüberblick zu geben, werden diese zu Wirtschaftsgruppen (nach einer im IAT entwickelten Systematik, die sich vor allem dadurch auszeich-

net, dass der Dienstleistungsbereich detailliert abgebildet wird – vgl. Worthmann 2002) zusammengefasst.

Die Auswertung zeigt überdurchschnittlich hohe Niedriglohnanteile unter Vollzeitbeschäftigten in der Landwirtschaft, in den haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen und in den unternehmensnahen Dienstleistungen, während Infrastruktur- und Transportdienstleistungen, die Bauwirtschaft und das Produzierende Gewerbe sowie politische Transaktionsdienstleistungen (öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung, Interessenvertretungen und kirchliche Vereinigungen) deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegende Niedriglohnanteile aufweisen. Die Anteile in den ökonomischen Transaktionsdienstleistungen (z. B. Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Grundstücks- und Wohnungswesen) liegen nur knapp über dem Niveau der Gesamtwirtschaft.

Differenziertere Auswertungen zeigen, dass 14 Wirtschaftszweige überdurchschnittlich hohe Niedriglohnanteile aufweisen. Diese zählen überwiegend zum Dienstleistungsbereich – z. B. sonstige Dienstleistungen, private Haushalte, Hotels und Gaststätten, Einzelhandel sowie Gesundheit und Soziales. Hinzu kommen die Landwirtschaft, die Nahrungsmittel- und Tabakverarbeitung und das Textil- und Bekleidungsgewerbe. Besonders niedrige Niedriglohnanteile finden sich demgegenüber im Kohlebergbau (0,8%) und im Kraftfahrzeugbau (Niedriglohnanteil 1,1%) (vgl. Tabelle 5).

Abbildung 2: **Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach aggregierten Wirtschaftsgruppen (Vollzeitbeschäftigte) Deutschland 2002**



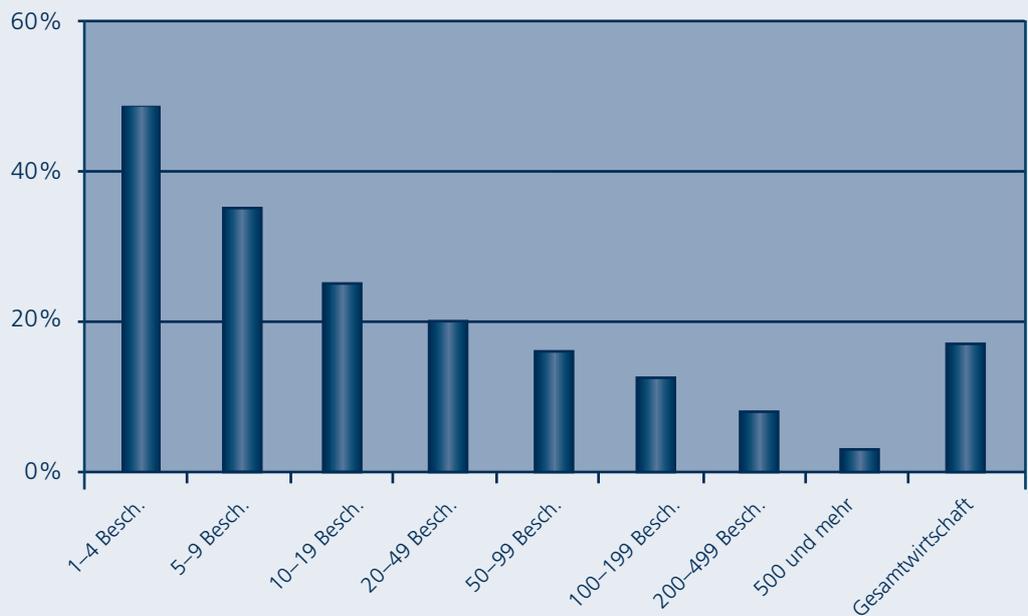
Quelle: IAB-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

2.1.3 Niedriglöhne nach Betriebsgrößenklassen

Nach Betriebsgrößenklassen differenziert finden sich die höchsten Anteile von Niedriglohnbeschäftigten in Kleinstbetrieben mit bis zu 4 Be-

schäftigten. Auch bei Betrieben mit unter 20 Beschäftigten liegt der Niedriglohnanteil noch deutlich über dem Durchschnitt. Mit steigender Betriebsgröße sinken die Niedriglohnanteile erheblich (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: **Niedriglohnanteile nach Betriebsgröße (Vollzeitbeschäftigte) Deutschland 2002**



Quelle: IAB-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

Tabelle 5: **Niedriglohnanteile nach Branchen (Vollzeitbeschäftigte), Deutschland 2002**

Hohe Anteile von Niedriglöhnen			Geringe Anteile von Niedriglöhnen		
NACE-Code	Branche	Anteil Niedriglöhne	NACE-Code	Branche	Anteil Niedriglöhne
93	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	76,1 %	31	Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung	5,9 %
95	Private Haushalte	75,2 %	73	Forschung und Entwicklung	4,5 %
55	Gastgewerbe	70,1 %	30	Herstellung von Büro-maschinen, Datenver-arbeitungsgeräten	4,2 %
01–05	Landwirtschaft, gewerbliche Jagd/Forstwirtschaft/ Fischerei und Fischzucht	40,5 %	40–41	Energieversorgung, Wasserversorgung	4,1 %
15–16	Ernährungsgewerbe, Tabakverarbeitung	35,4 %	12–14	Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	4,1 %
52	Einzelhandel	33,0 %	29	Maschinenbau	3,8 %
74	Erbringung von Dienst-leistungen überwiegend für Unternehmen	32,8 %	27	Metallerzeugung und -bearbeitung	3,4 %
18	Bekleidungs-gewerbe	32,1 %	24	Chemische Industrie/Kokerei, Mineralölverarbeitung	3,3 %
67	Mit dem Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten	26,5 %	75	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	3,0 %
17	Textilgewerbe	25,5 %	65	Kreditgewerbe	2,5 %
92	Kultur, Sport und Unterhaltung	23,8 %	35	Sonstiger Fahrzeugbau	2,3 %
85	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	21,6 %	66	Versicherungsgewerbe	1,9 %
71	Vermietung beweglicher Sachen ohne Bedienpersonal	21,1 %	34	Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	1,1 %
50	Kraftfahrzeughandel, Instandhaltung und Repara-tur von Kraftfahrzeugen, Tankstellen	20,6 %	10–11	Kohlebergbau, Torfgewinnung	0,8 %

Quelle: IAB-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

Unterdurchschnittliche Niedriglohnanteile weisen Betriebe ab einer Größe von über 50 Beschäftigten auf, und vor allem in Betrieben mit über 500 Beschäftigten liegt der Anteil der Niedriglöhne erheblich niedriger als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.

2.1.4 Niedriglöhne nach Berufen

Welche Berufe sind von Niedriglöhnen besonders betroffen? Differenziert man zunächst sektoral, ist festzustellen, dass 15,1% der Beschäftigten in den produktionsorientierten Berufen einen Niedriglohnjob haben. In den primären Dienstleistungen sind es mit 20,9% deutlich mehr, bei den sekundären Dienstleistungen ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten mit 12,2% am niedrigsten.

Eine weitere Ausdifferenzierung nach Einzelberufen zeigt, dass 104 von insgesamt 300 auswertbaren Berufen über dem Wert der Gesamtwirtschaft (17,1%) liegen. 53 Berufe weisen einen Niedriglohnanteil auf, der sogar mehr als doppelt so hoch ist wie in der Gesamtwirtschaft. Die höchsten Werte (zwischen 70% und 93% aller Beschäftigten) betreffen FriseurInnen, sonstige KörperpflegerInnen, FloristInnen, übrige GästebetreuerInnen, WäscherInnen, PlätterInnen sowie Raum- und HausratreinigerInnen.

2.1.5 Zwischenfazit

Für die Abgrenzung von Niedriglöhnen wurde hier die gebräuchliche Definition der OECD verwendet, die die Niedriglohngrenze auf den gesamtwirtschaftlichen Medianlohn bezieht und Löhne, die bis zu zwei Drittel dieses Wertes betragen, als Niedriglöhne bezeichnet. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland in den vergangenen Jahren zugenommen hat und sich die Betroffenheit nach Geschlecht, Alter, Nationalität und Qualifikation sowie nach Branche, Beruf und Betriebsgröße teils deutlich unterscheidet. Die zusätzliche Auswertung mit dem SOEP, die – im Unterschied zum BA-Beschäftigtenpanel – auch

eine Einbeziehung von Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung erlaubt, hat deutlich gemacht, dass vor allem geringfügig Beschäftigte weit überdurchschnittlich häufig von niedrigen Stundenlöhnen betroffen sind. Eine Erklärung hierfür könnte darin liegen, dass MinijobberInnen auch für vergleichbare Tätigkeiten häufig niedrigere Stundenlöhne erhalten als voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und/oder von bestimmten betrieblichen Leistungen ausgeschlossen sind, obwohl eine solche Ungleichbehandlung gegen das Diskriminierungsverbot im Teilzeit- und Befristungsgesetz verstößt. Aus Betriebsfallstudien wissen wir, dass dies von Unternehmen nicht selten damit begründet wird, dass der Lohn von geringfügig Beschäftigten nicht durch Steuern und vor allem Sozialversicherungsbeiträge gemindert wird und eine gleiche Entlohnung gegenüber den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als „ungerecht“ empfunden würde (Kalina/Weinkopf 2006).

2.2 Internationaler Vergleich

Wie steht Deutschland bezogen auf den Anteil von Niedriglöhnen im internationalen Vergleich da? Um dies beurteilen zu können, sind Berechnungen auf der Basis einer einheitlichen Datenquelle erforderlich. Eine Studie der EU-Kommission (European Commission 2004) kommt für das Jahr 2000 auf der Basis des Europäischen Haushaltspanels zu einem geringeren Wert für den Anteil der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland (15,7%), als wir für 2002 bzw. 2004 ermittelt haben. Wichtiger als der absolute Wert ist jedoch, dass Deutschland damit – anders als noch 1995 (14,3%) – inzwischen über dem EU-Durchschnitt (2000: 15,1%) liegt. Deutlich niedrigere Anteile von Niedriglöhnen im Jahr 2000 wurden für Dänemark (8,6%), Italien (9,7%), Finnland (10,8%) und Portugal (10,9%) ermittelt. Spitzenreiter 2000 war Großbritannien mit 19,4% Niedriglohnbeschäftigten – gefolgt von Irland (18,7%) und den Niederlanden (16,6%). Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass Deutsch-

Abbildung 4: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten (zwei Drittel des jeweiligen Medianlohnes) im Vergleich der EU-Länder (in %) 1995 und 200



Quelle: Eigene Darstellung nach European Commission 2004: 168

land neben den Niederlanden das einzige Land ist, in dem der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten zwischen 1995 und 2000 angestiegen ist, während in allen anderen Ländern teils deutlich Rückgänge des Niedriglohnanteils zu verzeichnen waren (insbesondere in Spanien, Portugal, Irland und Großbritannien).⁶

Bereits diese Betrachtung macht aber auch deutlich, dass Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen nicht automatisch geringe Anteile von Niedriglohnbeschäftigten nach der OECD-Definition (zwei Drittel des Medians) haben. Dies liegt – wie noch detaillierter ausgeführt wird (vgl. Teil 3) – vor allem daran, dass das Niveau gesetzlicher Mindestlöhne oft deutlich unter der hier zugrunde gelegten nationalen Niedriglohnschwelle liegt. Im Fall von Großbritannien ist darüber hinaus auch zu beachten, dass der gesetzliche Mindestlohn erst 1999 eingeführt wurde (vgl. ausführlicher Teil 5).

2.3 Ursachen der steigenden Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

Die Ursachen für die Zunahme von Niedriglöhnen in Deutschland sind vielfältig und können hier nur kurz angerissen werden (vgl. ausführlicher z. B. Bosch/Kalina 2005a und b): Sie reichen von der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der Wachstumsschwäche in den vergangenen Jahren über die Zunahme der Teilzeitarbeit, die Privatisierung zuvor öffentlich organisierter Bereiche bis hin zu den aktuellen Arbeitsmarkt-reformen, deren Auswirkungen in den hier ausgewerteten Datenquellen jedoch noch nicht erkennbar sind. Für die Debatte, ob gesetzliche Mindestlöhne in Deutschland notwendig sind, ist in diesem Kontext die Frage nach der Wirksamkeit von tarifvertraglichen Vereinbarungen von besonderem Interesse, weil diese in der Vergan-

⁶ Vergleichszahlen für 1995 liegen für Österreich und Finnland nicht vor.

genheit als funktionales Äquivalent zur Sicherung von Mindeststandards durch gesetzliche Mindestlöhne gegolten haben. Wie Abbildung 5 zeigt, ist die Tarifbindung in Deutschland seit Jahren rückläufig. 2004 waren nur noch 68% der westdeutschen und 53% der ostdeutschen Beschäftigten tarifgebunden, während dies im Jahre 1998 noch auf 76% der west- und 63% der ostdeutschen Beschäftigten zutraf.

Wie Tabelle 6 verdeutlicht, gibt es bei der Tarifbindung zudem erhebliche Unterschiede nach Branchen: Während z. B. bei öffentlichen Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen in Ost- und Westdeutschland noch nahezu alle Beschäftigten nach einem Branchen-Tarifvertrag entlohnt werden, gilt dies für deutlich weniger als die Hälfte der Beschäftigten in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen, obwohl hierzu auch die Gebäudereinigung zählt, in der ein allgemein verbindlicher Tarifvertrag existiert. Gerade in klassischen Niedriglohnbranchen ist die Tarifbindung häufig besonders schwach. Dem Argument, dass sich auch viele nicht tarifgebundene Unternehmen an Tarifverträgen orientieren, ist entgegen zu halten, dass dies mit einer deutlich geringeren Verbindlichkeit einhergeht.

Die Schutzwirkung tariflicher Vereinbarungen wird auch dadurch geschwächt, dass immer mehr Unternehmen aus Arbeitgeberverbänden austreten bzw. eine OT-Mitgliedschaft bevorzugen, die Gewerkschaften an Mitgliedern verlieren und zunehmend auf betrieblicher Ebene über Härteklauseln Abweichungen von Tarifverträgen umgesetzt werden. In der WSI-Betriebsrätebefragung berichten außerdem nicht wenige Betriebsräte, dass in ihrem Unternehmen zeitweilig oder dauerhaft von tariflichen Standards abgewichen wird (Jansen 2005).

Gegen das Argument, dass Tarifverträge in Deutschland die Einhaltung akzeptabler Mindeststandards der Entlohnung sichern, spricht darüber hinaus, dass es auch zahlreiche tariflich vereinbarte Stundenlöhne gibt, die teilweise weit unter den von uns berechneten Niedriglohngrenzen liegen. Nach einer Zusammenstellung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) lag der niedrigste tarifliche Stundenlohn in Ostdeutschland im Jahr 2003 bei 2,78 € brutto (für eine ungelernte kaufmännische Angestellte im Gartenbau in Sachsen), und auch in westdeutschen Tarifverträgen finden sich zahlreiche Lohngruppen mit Stundenlöhnen un-

Abbildung 5: **Tarifbindung der Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland 1998–2004 (in %)**



Quelle: IAB-Betriebspanel, entnommen aus DGB (2005)

Tabelle 6: Anteil der Beschäftigten mit Tarifbindung nach Branchen (in %) 2004

Branche	Branchentarifvertrag		Haustarifvertrag		Keine Tarifbindung (davon Orientierung an einem Tarifvertrag)	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Landwirtschaft u. a.	68	21	*	5	31 (40)	74 (38)
Bergbau/Energie	80	62	14	21	6 (37)	17 (73)
Grundstoffverarbeitung	67	37	8	11	25 (67)	52 (49)
Investitionsgüter	65	26	7	14	28 (61)	60 (54)
Verbrauchsgüter	65	29	5	10	30 (54)	61 (45)
Baugewerbe	76	40	3	8	22 (67)	52 (61)
Handel/Reparatur	60	31	5	12	36 (52)	58 (42)
Verkehr/Nachrichten	49	25	19	27	32 (56)	48 (47)
Kredit/Versicherung	86	77	4	*	10 (60)	20 (56)
Dienste für Unternehmen	34	38	8	7	58 (32)	55 (33)
Sonstige Dienste	57	41	6	13	37 (50)	47 (52)
Organisationen ohne Erwerbszweck	60	29	10	24	31 (68)	47 (51)
Gebietskörperschaften/ Sozialversicherung	85	86	11	10	5 (46)	4 (50)
Insgesamt	61	41	7	12	32 (50)	48 (47)

* Nicht ausgewiesen wegen zu geringer Fallzahl

Quelle: IAB-Betriebspanel 2004; übernommen aus Ellguth/Kohaut 2005: 399

ter 6,00 €. Dies betrifft keineswegs nur Einstiegspositionen oder Einfacharbeitsplätze, sondern auch Wachstumsbereiche wie z. B. das private Wachgewerbe und Beschäftigte mit abgeschlossener dreijähriger Berufsausbildung wie z. B. im Frisörgewerbe (vgl. Bundestagsdrucksache 15/2932). Wie im Folgenden in Teil 3 gezeigt wird, sind derart niedrige Stundenlöhne in vergleichbaren europäischen Nachbarländern undenkbar, weil der gesetzliche Mindestlohn hier bei mindestens 7,00 € oder sogar deutlich darüber liegt.

Nicht selten wird bezogen auf Deutschland argumentiert, dass das Niveau der Transferleistungen im Ergebnis wie ein faktischer Mindestlohn wirke, weil Arbeit mit einer Nettoentlohnung unterhalb dieses Niveaus nicht angenom-

men werden müsse bzw. nicht angenommen werde. Am Beispiel des Arbeitslosengeldes II lässt sich jedoch zeigen, dass diese Behauptung zu kurz greift, weil es sich hierbei keineswegs um einen universellen Anspruch handelt. Vielmehr entscheiden einerseits das Haushaltseinkommen und andererseits Vermögensgrenzen darüber, ob überhaupt ein Anspruch auf diese Transferleistungen besteht. Ausgeschlossen bleiben Personen, die mit einem Partner oder einer Partnerin zusammen leben, deren Erwerbseinkommen oberhalb der haushaltsbezogenen Anspruchsgrenzen liegt, oder die über ein Vermögen verfügen, das die (eher bescheidenen) Freigrenzen übersteigt oder die aus anderen Gründen keinen Anspruch haben (z. B. Studierende).

3. Mindestlöhne in der EU

Deutschland ist eines der wenigen EU-Mitgliedsländer ohne einen gesetzlichen Mindestlohn. Neun der fünfzehn alten EU-Mitgliedsländer (zwischen 437 € in Portugal und 1.503 € in Luxemburg für Vollzeitbeschäftigte pro Monat) und neun der zehn neuen EU-Mitgliedsländer (zwischen 82 € in Bulgarien und 580 € in Malta) haben einen gesetzlichen Mindestlohn. Wie aus Tabelle 7 deutlich wird, lassen sich die Länder mit einem gesetzlichen Mindestlohn bezogen auf dessen Höhe in drei Gruppen einteilen. In der ersten Gruppe mit monatlichen Mindestlöhnen von deutlich über 1.000 € bzw. Stundenlöhnen zwischen 7,36 € und 8,69 € finden sich die Benelux-Staaten sowie Großbritannien, Irland und Frankreich. Die mittlere Gruppe mit deutlich niedrigeren Mindestlöhnen zwischen 437 € und 668 € pro Monat (bzw. 2,62 € bis 3,86 € pro Stunde) umfasst die südeuropäischen EU-Länder sowie Slowenien. Die dritte Gruppe mit sehr niedrigen Mindestlöhnen zwischen 87 € und 267 € (bzw. 0,47 € bis 1,58 € pro Stunde) besteht ausschließlich aus Staaten in Mittel- und Osteuropa. Berücksichtigt man die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten, reduziert sich das Verhältnis zwischen den niedrigsten und höchsten gesetzlichen Mindestlöhnen in der EU von 1:13 auf etwa 1:5 (vgl. Regnard 2005: 3).

Der gesetzliche Mindestlohn in den USA liegt etwa auf dem Niveau der mittleren Gruppe, wobei allerdings zu beachten ist, dass einige Bundesstaaten deutlich höhere Mindestlöhne festgesetzt haben.

Die beste Vergleichbarkeit der Höhe nationaler gesetzlicher Mindestlöhne ermöglicht der so genannte „Kaitz-Index“, der angibt, in wel-

chem Verhältnis der gesetzliche Mindestlohn zum nationalen Durchschnittslohn liegt (nicht zu verwechseln mit dem Medianlohn, auf den sich unsere Auswertungen zur Niedriglohnbeschäftigung in Teil 2 und die Modellrechnungen im Anhang beziehen). Innerhalb der EU lag der Kaitz-Index im Jahr 2005 zwischen 32% in Estland und 55% in Malta (Regnard 2005: 5). In den meisten Ländern, für die entsprechende Angaben verfügbar sind, liegen die gesetzlichen Mindestlöhne bei unter 50% des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes. Hier kann man zwischen zwei Ländergruppen unterscheiden: Mindestlöhne, die oberhalb von 45% des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes liegen, haben Slowenien, die Niederlande, Luxemburg und Malta.⁷ Demgegenüber liegen die Mindestlöhne in Estland, der Slowakei, Polen, Großbritannien, Spanien, der Tschechischen Republik, Litauen, Lettland, Rumänien, Ungarn und Bulgarien bei weniger als 42% des nationalen Durchschnittslohns.

In den meisten Ländern lag der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die 2003 Mindestlöhne bezogen, nach Angaben bei Regnard (2005) zwischen 0,4 und 3,1% (USA: 1,4%) und damit sehr niedrig. Dies trifft auch auf Großbritannien zu, wo 2003 weniger als 2% der Vollzeitbeschäftigten nach dem Mindestlohn bezahlt wurden. Infolge der jährlichen Steigerungsraten (vgl. Teil 5) dürfte der Anteil inzwischen jedoch gestiegen sein. Deutlich höhere Anteile von Mindestlohnbeziehenden haben hingegen Estland (6,4%), Ungarn (8,1%), Litauen (10,2%), Rumänien (12,2%), Frankreich (13,4%), Lettland (13,6%) und Luxemburg (16,9%).⁸

7 Für Frankreich liegen keine entsprechenden Angaben vor, aber es dürfte auch zu dieser Ländergruppe zu zählen sein.

8 Die Werte für Frankreich und Luxemburg beinhalten auch Teilzeitbeschäftigte, was aber nach Einschätzung von Regnard (2005: 6) keinen nennenswerten Einfluss auf die Höhe des Gesamtanteils hat.

Tabelle 7: **Mindestlöhne international (Januar 2006)**

	pro Monat in €	pro Stunde in €**
Luxemburg	1.503	8,69
Irland	1.293	7,65
Großbritannien⁹	1.273 *	7,36
Niederlande	1.273	7,96
Belgien	1.234	7,48
Frankreich¹⁰	1.218	8,03
Griechenland	668	3,86
Spanien	631	3,78
Malta	580	3,35
Slowenien	512	3,03
Portugal	437	2,62
Tschechien	261	1,58
Polen	234	1,35
Ungarn	229	1,32
Estland	172	0,99
Slowakei	169	1,00
Litauen	159	0,92
Lettland	116	0,67
Rumänien	90	0,52
Bulgarien	82	0,47
USA	735	4,25

* Auf Basis der 35-Stunden-Woche

** In Luxemburg, Frankreich, Großbritannien, Irland und USA existiert ein gesetzlich festgelegter Mindestlohnstundensatz. In allen anderen Ländern wurde der Stundensatz auf Basis einer 40-Stunden-Woche berechnet, mit Ausnahme von Slowenien (39 Stunden), Portugal (38,5 Stunden), Belgien und Tschechien (38 Stunden) und den Niederlanden (37 Stunden).

Quelle: Schulten 2006: 15 (auf der Basis von Eurostat)

Ausnahmen ohne einen gesetzlichen Mindestlohn unter den alten EU-Mitgliedsländern sind (neben Deutschland) Dänemark, Finnland, Italien, Österreich und Schweden. Allerdings

weisen die anderen fünf Länder Besonderheiten auf, die im Ergebnis zu einer erheblich höheren Tarifbindung als in Deutschland führen (vgl. Tabelle 8).

9 Der hier für Großbritannien angegebene Stundenlohn liegt etwas höher als der Wert bei EIRR (2005) (7,27 €) und unter dem Betrag, den wir in Teil 5.3 (Tabelle 10) ausgewiesen haben (ab Oktober 2005: 7,42 €). Dies liegt wahrscheinlich daran, dass unterschiedliche Wechselkurse zugrunde gelegt wurden.

10 Für Frankreich sind die vorliegenden Angaben allerdings widersprüchlich. Bei Regnard (2005) wird der monatliche Mindestlohn auf 1.197 € beziffert; bei EIRR (2005) mit 1.217,88 € pro Monat und 8,03 € pro Stunde ziemlich genau auf dem hier angegebenen Niveau. Es ist davon auszugehen, dass die Differenzen daraus resultieren, dass unterschiedliche Arbeitszeiten zugrunde gelegt wurden.

Tabelle 8: **Alte EU-Mitgliedsländer ohne gesetzlichen Mindestlohn**

Länder	Politische Besonderheiten	Tarifbindung
Dänemark Schweden Finnland	hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad (> 80 %) bedingt durch das Gent-System ¹¹	80–90 %
Österreich	Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer	98 %
Italien	Verfassung führt zur De-Facto-Allgemeinverbindlichkeit aller tariflichen Löhne	90 %
Deutschland	Keine vergleichbaren Regeln	68/53 %

Quelle: Schäfer 2005

¹¹ Die Gewerkschaften verwalten die Arbeitslosenversicherung, was mit einem sehr hohen Organisationsgrad einhergeht.

4. Mindestlohn und Beschäftigung

Der Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung ist seit langem Gegenstand heftiger theoretischer Debatten in der Volkswirtschaftslehre. Diese Debatten sollen im Folgenden kurz nachgezeichnet werden (4.1). Da sich aus theoretischen Modellen keine eindeutigen Aussagen über die realen Wirkungen von Mindestlöhnen auf Beschäftigung ableiten lassen, können theoretische Kontroversen nur über empirische Untersuchungen entschieden werden. Daher werden im Anschluss die Ergebnisse der wichtigsten einschlägigen Studien zusammengefasst (4.2).

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 legislation“ entwickelt. In Märkten mit vollkommenem Wettbewerb werden die Beschäftigten nach ihrer produktiven Leistung für das Unternehmen 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 gezwungen würden, zur Erklärung der

Einführung neuer Technologien für unwahrscheinlich. Die Wirtschaftszweige mit hohen Anteilen gering Bezahlter hätten überdurchschnittliche Anteile der Lohnkosten an der Wertschöpfung und damit bereits hinreichend Anreize zur Einführung lohnsparender Technologien. Darüber seien die Unternehmer aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität in diesen Wirtschaftszweigen keine „easy-going traditionalists“ (Stigler 1946: 359). Stigler kommt letztlich zu dem Schluss, dass Ökonomen die eindeutige 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 determiniert sind, als er auf die Möglichkeit steigender Produktivität verwies. Um zu einer eindeutigen Abschätzung der Beschäftigungseffekte zu kommen, benötigte er in seinem Modell gehaltvolle Annahmen über Arbeitsintensität und Technikeinführung. Seinen Aussagen lagen allerdings keine empirischen Untersuchungen zugrunde, sondern reine Plausibilitätsannahmen, die sich bei empirischer Überprüfung als nicht haltbar erweisen können. So hatte Stigler 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, und dass steigende Löhne durchaus eine Triebkraft der Reorganisation von Unternehmen sind.

In den fünfziger 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 G. B./C. W.) 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. So könnten höhere Löhne die Fluktuation verringern und somit die Produktivität verbessern. Außerdem könnte der „Schock“ von Lohnerhö-

hungen Unternehmen dazu zwingen, ihre Managementpraktiken und ihre Arbeitsorganisation zu verbessern, wodurch sich die Beschäftigung und der Output erhöhen würden.¹² ÖkonomInnen aus dieser institutionalistischen Schule öffneten den Blick für betriebliche Handlungsmöglichkeiten in Folge von externen Lohnsetzungen, die empirisch zu untersuchen sind.

In den letzten 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) formulieren: „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 komparativstatisch. Reaktionsmöglichkeiten auf Lohnänderungen, die negative Wirkungen auf die Beschäftigung und damit positive Wirkungen auf Produktivität und Wachstum haben können, kommen in diesem Modell nicht mehr vor. Unternehmer und Beschäftigte werden als reine Anpasser an externe Bedingungen und nicht als

12 Card/Krueger zitieren Allan Greenspan, der auch die Schock-These vertrat. 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)

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.

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). Die Tatsache, dass die empirische Forschung zu differenzierten Ergebnissen kam, die in der zunehmend verengten theoretischen Debatte nicht mehr vorgesehen waren, öffnete den 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 Lohn-

niveau, d. h. der Lohn steigt, wenn sie zusätzliche Arbeitskräfte einstellen. Wenn sie ihren Profit maximieren wollen, stellen sie nur solange Arbeitskräfte ein, solange der Grenzerlös die Grenzkosten übersteigt. Die Grenzkosten liegen aber über dem produktiven Beitrag, den der zuletzt eingestellte Beschäftigte leistet, da der Monopsonist – dies ist die zugrunde liegende Annahme – den höheren Lohn auch allen schon Beschäftigten zahlen muss. 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: 355 ff.; OECD 1998: 43; Ragacs 2002; Rothschild 1988: 40 ff.). Die Mindestlöhne werden durch eine Verringerung der Monopolrenten finanziert. 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. Die empirische Forschung zeigt allerdings, dass es viele monopson-ähnliche Marktkonstellationen gibt. Unternehmen können Absprachen über die Lohnhöhe treffen, Arbeitskräfte sind räumlich begrenzt mobil und damit von der Nachfrage einzelner Arbeitgeber abhängig, was insbesondere für bestimmte Gruppen der Beschäftigten wie etwa Frauen mit Teilzeitwunsch gilt. Arbeitskräfte sind nicht homogen, sondern verfügen über spezielle Qualifikationen, die sie nur wenigen Unternehmern anbieten können, oder Beschäftigte verfügen nicht über eine ausreichende Markttransparenz. Die extremsten Formen monopsonistischer Arbeitsmärkte sind in dem großen Segment der grenzüberschreitenden Entsendungen und der illegalen Beschäftigung – also klassischen Niedriglohnbereichen – zu beobachten. Hier sind Arbeitskräfteverleiher und -vermittler in der Rolle des Monopsonisten, der aufgrund der Abhängigkeit der Beschäftigten Löhne setzen kann,

die auch das Lohnniveau der Arbeitskräfte, die im Wettbewerb zu diesen Arbeitskräften stehen, herabziehen.

- *Effizienzlohntheorien:* Die Effizienzlohntheorie will erklären, warum Unternehmen auch bei Arbeitslosigkeit die Löhne nicht kürzen. Die Unternehmen haben hieran kein Interesse, da es einen Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktivität gibt. Lohnsenkungen würden zu einer überproportionalen Abnahme der Produktivität führen. Lohnsteigerungen können demgegenüber bis zu einem gewissen Niveau zu einer überproportionalen Zunahme der Arbeitseffizienz führen. Der wichtigste Grund hierfür ist, dass Arbeitsverträge unvollständige Verträge sind. Sie legen zwar die Bezahlung und die Arbeitszeit fest, die eigentliche Arbeitsleistung erfolgt jedoch im Arbeitsprozess und ist nicht zuletzt von der Motivation der Beschäftigten und der Kontrollleistung 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 diesem Lohn kaum abschreckende Wirkung. Ein höherer Lohn wird zudem die Fluktuation verringern. Damit lohnen sich auch Humankapitalinvestitionen für das Unternehmen, die die Produktivität steigern. Höhere Löhne erweitern den Kreis der verfügbaren BewerberInnen, 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 Lohn-

rigiditäten 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 führt dies zu Arbeitslosigkeit. In einer dynamischen Betrachtung, die Stigler angedeutet hat, 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.

- *Wachstumstheorien:* Mit einer dynamischen Interpretation der Effizienzlohntheorien sind wir bereits in der Nähe von dynamischen Wachstumstheorien angelangt. Ausgangspunkt ist der vielfach nachgewiesene Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und Investitionen ins Humankapital.¹³ Die Kernannahme ist, dass ein Mindestlohn die Anreize für Unternehmen erhöht, in Humankapital zu investieren. In weiteren Mehr-Generationen-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 Darstellung alternativer theoretischer Positionen und Argumente ließe sich noch erheblich weiterführen – vor allem, wenn man makroökonomische Wachstums- und Nachfragetheorien

13 Da Humankapitalinvestitionen hohe Externalitäten haben, d. h. die Erträge nicht alleine dem Investor zufließen, sondern auch andere davon profitieren, gibt es eine Tendenz zur Unterinvestition in Humankapital. Die Unterinvestition kann sich auf die Beschäftigten selbst, aber auch über den Haushaltszusammenhang und die Abhängigkeit der Bildungsinvestitionen in die Kinder vom Einkommen der Eltern über mehrere Generationen erstrecken. Der Markt kommt zu einem suboptimalen Output mit zu niedrigem Wachstum. Dies rechtfertigt Markteingriffe zur Internalisierung positiver Effekte von Bildungsinvestitionen (vgl. Ragacs 2004: 28 ff.).

einbezöge (z. B. Rothschild 1988). 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 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 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 höhere Qualifizierungsanstrengungen für die geringer Qualifizierten neutralisiert werden.

Diese ersten Schlussfolgerungen können zu einer Entkrampfung der stark polarisierten Diskussion zu Mindestlöhnen beitragen. Offensichtlich ist das *wie* bei der Einführung von Mindestlöhnen – 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 Empirische Untersuchungen zu Mindestlöhnen

Burkhauser/Finegan (1993: 123) schreiben, dass 40 Jahre empirische Forschung keinen Zweifel daran lassen, dass Mindestlöhne die Beschäftigung reduzieren.¹⁴ Diese Auffassung ist weit verbreitet, kann aber durch eine Vielzahl neuerer Studien als widerlegt gelten. Die wohl einflussreichsten Studien in der jüngeren Zeit wurden von Card/Krueger (1994 und 1995) in den USA durchgeführt. Diese beiden Autoren haben untersucht, wie sich die Beschäftigung in der Fast-Food-Branche in den US-Bundesstaaten New Jersey und Pennsylvania nach 1992 entwickelte. Fast-Food-Restaurants gelten als der Prototyp von lohnintensiven Branchen mit hohem Preiswettbewerb und leicht austauschbaren Arbeitskräften, die sehr elastisch auf Lohnerhöhungen reagieren. New Jersey hatte 1992 den Mindestlohn um fast 20% auf 5,05 \$ erhöht, während im benachbarten Pennsylvania der Mindestlohn bei 4,25 \$ konstant blieb. In die Untersuchung einbezogen wurden 331 Fast-Food-Restaurants in New Jersey und 79 in Pennsylvania. Es zeigte sich, dass die Beschäftigung in New Jersey trotz der Erhöhung des Mindestlohnes nicht zurückging, sondern sogar etwas stärker anstieg als in Pennsylvania.

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 ver-

14 Ähnlich argumentiert auch der Chef des ZEW, Wolfgang Franz, in einer Pressemitteilung vom 12. April 2005: „Über kaum einen anderen Sachverhalt besteht in der Volkswirtschaftslehre so viel Einigkeit wie über die schädlichen Wirkungen von Mindestlöhnen.“ (zitiert nach Schulten 2005: 190)

anlasst und ergänzten ihre Stichprobe (Neumann/Wascher 2000). Im Endeffekt wichen ihre Ergebnisse nicht wesentlich von denen Card/Kruegers ab (Schmitt 1996).

Weitere empirische Untersuchungen von Card/Krueger kamen zu ähnlichen Ergebnissen. So wurde festgestellt, dass die Erhöhung des Mindestlohnes in Texas die Beschäftigung in der Fast-Food-Branche nicht verminderte. Die Erhöhung des Mindestlohnes hatte zudem keine Auswirkungen auf die Schließung und Neugründung von Fast-Food-Restaurants. Weiterhin wurden die Auswirkungen der Erhöhung des nationalen Mindestlohnes auf die Beschäftigung in Bundesstaaten mit niedrigen und solchen mit höheren Löhnen untersucht. 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 negativ berührte. Schließlich untersuchten Card/Krueger auch die Auswirkung der zehnpromzentigen Erhöhung des Mindestlohnes in Kalifornien 1988 auf die Beschäftigung von Teenagern. Sie stellten eine Erhöhung der Beschäftigungsquote der Teenager fest.

Die OECD (1998) und Ragacs (2003a) haben die Ergebnisse empirischer Studien zu Mindestlöhnen der letzten Jahre gesichtet. Sie stellen übereinstimmend fest, dass die Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten auf unterschiedliche methodische Spezifizierungen reagieren. So können entscheidende Variablen wie etwa die Beschäftigungsquote der betroffenen Gruppen oder die Relation des Mindestlohnes zum Medianlohn andere Variablen widerspiegeln wie etwa die Konjunktorentwicklung. Ragacs (2003a) verweist überdies darauf, dass ab den neunziger Jahren die Beschäftigungselastizitäten geringer sind als früher, was er auf verbesserte Schätzmethoden – also den Fortschritt in der Ökonometrie – zurückführt, der z. B. die Neutralisierung von Konjunkturreffekten ermöglicht.

Die Ergebnisse der zahlreichen empirischen Studien sind höchst widersprüchlich. Einige Untersuchungen zeigen insgesamt negative Be-

schäftigungseffekte auf, manche nur für bestimmte Gruppen wie Jugendliche, andere sehen keine Wirkungen und weitere schließlich positive Effekte (vgl. Tabelle 9). Größere Einigkeit besteht hinsichtlich der Wirkungen auf die Einkommensverteilung. 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.

Die OECD (1998: 47 f.) zieht aus den unterschiedlichen Ergebnissen zu den Beschäftigungseffekten einige vorsichtige Schlussfolgerungen, die sich so zusammenfassen lassen:

- Erhöhungen des Mindestlohns haben leicht negative Auswirkungen auf die Beschäftigung von Teenagern. Allerdings sind diese minimal. So ist z. B. in Frankreich die Beschäftigungsquote von Teenagern zwischen 1975 und 1996 um 18,5% gesunken. Davon sind aber nur 0,3% auf die Erhöhung des Mindestlohnes, der Rest auf andere Faktoren wie den Ausbau des Bildungssystems zurückzuführen. Die hohen Unterschiede in der Beschäftigung Jugendlicher zwischen den OECD-Ländern können nicht durch Unterschiede im Mindestlohn erklärt werden.
- Die Auswirkungen auf die Beschäftigung von jungen Erwachsenen sind nahe bei null oder nicht signifikant.
- Auswirkungen auf die Beschäftigung von Erwachsenen sind nicht festzustellen.

Die größten Risiken bei der Einführung von Mindestlöhnen scheinen bei der Beschäftigung

Tabelle 9: Zusammenfassung neuerer Untersuchungen zum Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen

Analysiertes Land	negativer Effekt	widersprüchliches Ergebnis	positiver oder neutraler Effekt
Frankreich	1	1	3
Griechenland		1	
Kanada	1	1	
Kolumbien	1		
Mexiko			1
Neuseeland	2	1	
Österreich	1	1	1
UK			3
USA	9	2	7
Summe	15	7	15

Quelle: Ragacs 2003b: 21

von Jugendlichen zu liegen. Gerade hier ist eine Übertragbarkeit der internationalen Forschungsergebnisse auf Deutschland fraglich. In Deutschland ist der direkte Übergang von der Schule in die Beschäftigung die Ausnahme. Eine berufliche Bildung im dualen System oder eine schulische Ausbildung sind der Hauptweg. Die Ausbildungsvergütungen liegen gemessen an den Erwachsenenlöhnen aber deutlich unter den Löhnen für Jugendliche in anderen Ländern wie z. B. Großbritannien, was die Integration erleichtert.

Eine große Schwäche der empirischen Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten ist, dass sie häufig nicht versuchen, langfristige Effekte, also positive Wachstums- und Struktureffekte, die Wachstumstheorien zugrunde liegen, einzubeziehen. Eine zweite Schwäche 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 zu späten Ankündigung, die keine Reaktionsmöglichkeit mehr zuließ, 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 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 Großbritannien

„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 it has achieved these benefits without any significant adverse effects on business or employment creation.“

(Adair Turner, Chairman Low Pay Commission, February 2005 – zitiert nach Jansen 2005: 193)

Die erfolgreiche Wiedereinführung eines Mindestlohnes in Großbritannien im Jahre 1999 ist für die deutsche Diskussion über Mindestlöhne von besonderer Bedeutung. Großbritannien war Anfang der neunziger Jahre, als die Debatte über Mindestlöhne wieder auflebte, in einer zwar nicht identischen, aber doch in vielen Aspekten vergleichbaren Situation, wie es Deutschland heute ist. Die Arbeitslosigkeit lag im Jahre 1993 bei 10%. Das einstmals durch Flächentarifverträge auf Branchenebene zentralisierte Lohnsystem war weitgehend erodiert und noch stärker als in Deutschland dezentralisiert worden. Die Lohnspreizung und mit ihr auch das Armutsniveau war drastisch gestiegen und erreichte die höchsten Werte in der Europäischen Union (OECD 1996: 64). Die Gewerkschaften, die lange Mindestlöhne als einen Eingriff in ihre Tarifautonomie abgelehnt hatten, waren nicht mehr in der Lage, Mindestlöhne in ihren Branchen zu sichern, und begannen, ihre ablehnende Haltung gegenüber staatlichen Eingriffen in die Lohnfindung zu überdenken. Die Arbeitgeberverbände sprachen sich zwar vehement gegen einen Mindestlohn aus. Gleichzeitig hatte aber der ruinöse Lohnwettbewerb in einzelnen Branchen solche Ausmaße erreicht, dass sich im Unternehmerlager die Stimmen für eine faire Entlohnung mehrten. Die Labour Partei bereitete nach ihrer Wahlniederlage 1992 ihre Strategie für die Einführung eines Mindestlohnes sorgfältig vor und es gelang ihr, einen Mindestlohn durchzusetzen, der nicht nur ökonomisch effizient ist, sondern auch von den vorherigen Gegnern eines

Mindestlohnes akzeptiert oder zumindest nicht bekämpft wird. Wie dies gelang, wird im Folgenden nachgezeichnet.

5.1 Geschichte der Mindestlöhne in Großbritannien

Mindestlöhne haben eine lange Tradition im Vereinigten Königreich (LPC 1998: 203 ff.). Bereits 1909 wurden *Trade Boards* eingerichtet, die die Bezahlung in Niedriglohnbranchen regelten. Winston Churchill, damals Präsident des *Board of Trade*, erklärte 1909 dazu in einer oft zitierten Rede im House of Commons: „In den Wirtschaftsbereichen mit starken Organisationen auf beiden Seiten mit verantwortungsvollen Führern, die ihre Anhängerschaft auf Entscheidungen verpflichten können (...), finden wir eine gesunde Verhandlungssituation, die die Wettbewerbskräfte des Wirtschaftszweiges stärken, den Lebensstandard und die Produktivität verbessern und Kapital und Arbeit aneinander bindet. Aber in den ‚sweated trades‘ gibt es keine solchen starken Organisationen, keine Egalität der Verhandlungsmacht, und der gute Unternehmer wird von dem schlechten Unternehmer unterboten, der schlechte von dem noch schlechteren“ (House of Commons Debate 28 April 1909: col. 388 – zitiert nach Finn 2005: 11). Die Regierung ermunterte die Einrichtung von *Joint Industrial Councils* in Sektoren mit starken Organisationen auf beiden Seiten und richtete die *Trade Boards* nur dort ein, wo die Beschäftigten zu schwach

waren, um selbst zu verhandeln. Das langfristige Ziel war, die *Trade Boards* durch freiwillige Tarifverhandlungen zu ersetzen. Dieses Ziel wurde jedoch niemals erreicht – im Gegenteil: In den zwanziger Jahren wurden zusätzliche *Trade Boards* eingerichtet (Finn 2005: 11).

Nach dem zweiten Weltkrieg wurden auf regionaler Ebene so genannte *Wage Councils* eingerichtet, die im Unterschied zu den *Trade Boards* alle Arbeitsbedingungen – also auch Urlaub, Wochenarbeitszeiten, Zuschläge etc. – regelten. Gleichzeitig wurde Arbeitgebern und Gewerkschaften die Möglichkeit gegeben, die Auflösung von *Wage Councils* zu verlangen, wenn Tarifverträge an ihre Stelle treten konnten. Die Ausschüsse waren mit Vertretern beider Seiten und unabhängigen Mitgliedern besetzt, die bei Konflikten die Rolle der Schlichtung übernahmen. Über die Ernennung entschied der Arbeitsminister, der auch den Geltungsbereich der von den *Wage Councils* beschlossenen Arbeitsbedingungen festlegte. Im Jahre 1953, dem Höhepunkt der *Wage Councils*, regelten 66 Ausschüsse die Arbeitsbedingungen für 3,5 Millionen Beschäftigte – insbesondere im Einzelhandel, in Gaststätten und Hotels, in der Bekleidungsindustrie und im Straßentransport (Finn 2005: 12).

In den sechziger und siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts änderte sich die Haltung der britischen Gewerkschaften zu den *Wage Councils* beträchtlich. Sie verzeichneten starke Mitgliederzuwächse und sahen in ihnen eine Behinderung autonomer Tarifverhandlungen. Die Unternehmen wehrten sich gegen Lohnerhöhungen und die zunehmende Komplexität der Regelungen. Die skeptische Haltung gegenüber den *Wage Councils* wurde 1968 im Bericht der *Royal Commission on Trade Unions and Employers Associations* – bekannt als „Donovan-Report“ – deutlich, der die *Wage Councils* als Hindernis freier Tarifverhandlungen bezeichnete. Manche Ausschüsse lösten sich aufgrund des gewerkschaftlichen Drucks freiwillig auf, so z. B. im Güterverkehr und in der Papierindustrie (Callaghan 2000: 510).

Während die Labour Partei und die Gewerkschaften die *Wage Councils* durch freiwillige Ta-

rifverhandlungen ablösen wollten, stand für die Thatcher-Regierung die Schaffung unregulierter Arbeitsmärkte im Vordergrund. Die Auflösung der *Wage Councils* war dabei ein Baustein. Zunächst ging es um eine Beschränkung der Macht der Gewerkschaften vor allem über eine Änderung des Streikrechts, die Privatisierung der staatlichen Industrien und die Auslagerung staatlicher Dienstleistungen. Parallel dazu wurden die klassischen Mechanismen der Ausdehnung der Tarifverträge auch auf nicht organisierte Arbeitgeber über *Fair-Wage*-Bestimmungen – vergleichbar deutschen Regelungen zur Tariftreue – aufgehoben. Dadurch gab es für die ausgelagerten Dienste und in den privatisierten Industrien keine untere Auffanglinie mehr im Lohnwettbewerb außer den von den *Wage Councils* festgelegten Mindestlöhnen. Die Arbeitslosen wurden gezwungen, auch niedrige Löhne zu akzeptieren. Seit 1989 konnten Arbeitslose nach drei Monaten Arbeitslosigkeit ein Arbeitsplatzangebot nicht mehr ablehnen – selbst wenn der Lohn unterhalb der ortsüblichen Bezahlung (*going rate*) oder unterhalb des Niveaus der Sozialtransfers lag. Um die Anreize zur Aufnahme einer gering bezahlten Tätigkeit zu erhöhen, wurden verschiedene Subventionen gewährt. Diese „in-work-benefits“ für GeringverdienerInnen schlossen Wohngeld, Unterstützung zur Bezahlung lokaler Steuern sowie *Family Credits* für Familien mit Kindern ein. Allein die Ausgaben hierfür (bzw. Vorläufer – die *Family Income Supplements*) stiegen von 200 Millionen £ im Jahre 1987/88 auf über 2 Mrd. £ im Jahre 1996/1997 an (LPC 1998: 32).

Die Thatcher-Regierung schaffte die *Wage Councils* in mehreren Schritten ab. 1985 schlug sie die Aufhebung oder eine radikale Reform vor und berief sich dabei auf wissenschaftliche Untersuchungen zu negativen Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen vor allem für jüngere Beschäftigte (z. B. Wells 1983). Die Ergebnisse der Untersuchungen waren nicht eindeutig und andere offizielle Studien kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen (Craig/Wilson 1986). 1986 wurden Beschäftigte aus dem Regelungsbereich der *Wage Councils* herausgenommen; gleichzei-

tig wurde die Zahl der *Wage Inspectors*, die die Einhaltung der Regelungen kontrollierten, verringert. Erst zu diesem Zeitpunkt änderte der britische Gewerkschaftsbund seine Haltung zu Mindestlöhnen und sprach sich zum ersten Mal für einen nationalen Mindestlohn aus (Callaghan 2000: 510). Kurz nach der Wahl 1993 wurden die *Wage Councils* abgeschafft. Zu diesem Zeitpunkt legten sie noch die Arbeitsbedingungen von 2,5 Millionen Beschäftigten in Niedriglohnbranchen wie Restaurants, Hotels, Einzelhandel und Frisörgewerbe fest. Drei Viertel dieser Beschäftigten waren Frauen (Finn 2005: 15). Das *Low Pay Network* kam in einer Untersuchung in diesen Branchen im Frühjahr 1994 zum Ergebnis, dass über ein Drittel der Beschäftigten weniger als den früheren Mindestlohn erhielten (LPN 1994). Es kam zu einer deutlichen Umverteilung der Löhne. Massiven Einbußen am unteren Ende der Lohnskala standen starke Zuwächse in den oberen Bereichen der Lohnskala gegenüber (Abbildung 6). Die erwarteten positiven Beschäftigungseffekte stellten sich aller-

dings nicht ein, was mehrere Studien belegten (z. B. Dickens u. a. 1995; Crossmann 1995).

5.2 Die „Commission on Social Justice“

Nach der Wahlniederlage 1992 bereitete die Labour Partei ihre künftige Programmdiskussion durch die Einrichtung der unabhängigen „*Commission on Social Justice*“, deren Arbeit von mehreren Stiftungen, Organisationen und Einzelpersonen finanziert wurde, vor. Die Kommission unterschied zwischen Deregulierern und Investoren (vgl. Abbildung 7). Sie plädierte für eine intelligente Arbeitsmarktregulierung, die Unternehmer ermutige, in Beschäftigte zu investieren, und verhindere, dass ineffiziente Produzenten und ausgediente Technologien durch niedrige Löhne subventioniert würden (CSJ 1994: 205). Kostensenkungen durch Deregulierung seien die teuerste Form der Produktion, da die Qualität sinke und Produktivitätssteigerungen nicht gefördert würden (CSJ 1994: 159).

Abbildung 6: **Relative Veränderung im Einkommen pro Perzentil (1992–1997), Großbritannien**

Prozentuelle Veränderung im Verhältnis zum Median des Bruttostundenverdienstes ohne Überstunden (alle Beschäftigten über 22 Jahre)



Quelle: Low Pay Commission (auf der Basis des New Earning Surveys), zitiert nach Brown 2005.

Abbildung 7: **Unterschiedliche Strategien von Deregulierern und Investoren**

Deregulierer	Investoren
<p>1. Deregulierer wollen Arbeitslosigkeit und Armut bekämpfen, indem sie Erwerbspersonen ermutigen, gering bezahlte Arbeit anzunehmen, die durch einkommensabhängige bedarfsorientierte Sozialleistungen aufgestockt wird.</p>	<p>1. Investoren wollen Arbeitslosigkeit und Armut bekämpfen, indem Individuen und Familien in die Lage versetzt werden, selbst ihren Lebensunterhalt zu verdienen.</p>
<p>2. Deregulierer verstehen den Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht. Sie glauben, dass man Arbeitslosigkeit durch niedrige Löhne bekämpfen kann und dass die Sozialpolitik in der Lage ist, die Armutsprobleme einer deregulierten Ökonomie zu lösen.</p>	<p>2. Investoren sehen den Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik und wollen ihn so gestalten, dass die Reform des sozialen Sicherungssystems Teil einer kohärenten Strategie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, des Beschäftigungsniveaus, der Qualifikationen und der Einkommen ist.</p>
<p>3. Deregulatoren verfolgen eine langfristige Strategie der Verringerung der Löhne am unteren Einkommensende durch Aufhebung von Mindestlöhnen, die durch bedarfsabhängige Sozialleistungen aufgestockt werden. Diese Strategie gibt Unternehmern perverse Anreize, mehr und mehr ihre Produktionskosten auf den Steuerzahler zu verlagern.</p>	<p>3. Investoren führen einen Mindestlohn ein, dessen Niveau vorsichtig bestimmt wird, um Arbeitsplatzverluste auszuschließen und um zu verhindern, dass skrupellose Unternehmer das Sozialsystem missbrauchen.</p>
<p>4. Deregulierer geben vor, dass Veränderungen der Haushaltstrukturen keine Auswirkungen auf das Sozialsystem haben. Anstatt anzuerkennen, dass die meisten Haushalte mit zwei Erwachsenen auch Zwei-Verdiener-Haushalte sind, hängen sie am Modell des Ein-Verdiener-Haushalts mit einer einkommensabhängigen Bedarfsprüfung des ganzen Haushalts.</p>	<p>4. Investoren haben erkannt, dass die einkommensabhängige Bedarfsprüfung verbessert werden muss und dass man individuelle Rechte auf Sozialleistungen in der Folge von Beitragsleistungen anstreben muss, um finanzielle Unabhängigkeit zu erreichen und zu verhindern, dass die Anrechte des einen Partners auf Sozialleistungen die Beschäftigungsperspektiven des anderen Partners beeinträchtigen.</p>
<p>Quelle: CSJ 1994: 228 f.</p>	

Die Kommission umriss auf dieser Basis eine Strategie eines „intelligenten Wohlfahrtsstaat“, der so reformiert werden müsse, dass sich Arbeit lohne und einen Weg aus der Armut ebne (CSJ 1994: 223). Ein Mindestlohn sei ein zentraler Bestandteil der Reform der sozialen Sicherungssysteme, da er Basisstandards am unteren Ende des Arbeitsmarktes festlege. Dafür könnten vier Gründe angeführt werden (CSJ 1994: 201 f.):

1. Gerade am unteren Ende des Arbeitsmarktes bestehe ein Machtungleichgewicht. Viele Unternehmer befänden sich in einer monopolistischen Situation und könnten Beschäftigten niedrige Löhne aufzwingen, die unterhalb des Niveaus in einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt lägen, in dem die Beschäftigten mehr Wahlmöglichkeiten haben.

2. Für die Reform des Sozialsystems sei ein Mindestlohn unabdingbar, da der Finanzminister es sich nicht leisten könne, Ausbeutungslöhne zu subventionieren. Ohne Mindestlöhne könnten die Unternehmer die Löhne in der Gewissheit senken, dass der Steuerzahler die Differenz zahle. Genau aus diesem Grunde seien viele britische Gemeinden durch das „Speenhamland-Gesetz“ im 19. Jahrhundert in den Bankrott getrieben worden.¹⁵
3. Geringe Löhne lägen häufig unterhalb der Grenzproduktivität der Arbeitskräfte. So hätten Studien in der häuslichen Pflege gezeigt, dass die Löhne rund 15% unterhalb des Grenzprodukts der Arbeitskräfte lagen. Dies betreffe vor allem Frauen. Im Unterschied zur Gleichstellungspolitik habe ein Mindestlohn einen direkten Effekt auf die Angleichung der Einkommen.
4. Schließlich beeinträchtigten niedrige Löhne auch die wirtschaftliche Entwicklung. Sie förderten die Fluktuation, senkten die Investitionen der Unternehmen in Bildung und ermöglichten ineffizienten Unternehmern mit obsoleten Technologien das Überleben.

Ein bestimmtes Niveau oder eine Formel (etwa 50% des Medians) für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes wurden im Bericht nicht genannt. Es wurde jedoch dafür plädiert, das Niveau anfangs mit Vorsicht und weitere Erhöhungen entsprechend der Arbeitsmarktsituation festzulegen (CSJ 1994: 205). Weiterhin wurde empfohlen, für Beschäftigte in Aus- oder Weiterbildung niedrigere Raten vorzusehen. In der Kommission war auch eine regionale Differenzierung des Mindestlohnes (insbesondere ein „Ortszuschlag“ für London) diskutiert worden. Man gelangte aber zu der Überzeugung, dass die Vorteile eines einfachen Systems stärker wögen als die Argumente für eine Differenzierung (CSJ 1994: 226).

Die weiteren Vorschläge der CSJ zur Reform des britischen Sozialstaates laufen vor allem auf

eine Stärkung der Versicherungselemente hinaus. Diese schufen individuelle Ansprüche und bestraften Sparen nicht. Zudem seien sie billiger in der Verwaltung als die aufwändige Kontrolle des Bedarfs. Die Kommission berechnete, dass auf Sozialhilfe 45% Verwaltungskosten entfielen, während diese Beträge beim Kindergeld bei 2% und bei der Rente bei 1% lagen (CSJ 1994: 246 f.). Beitragsbezogene Sozialsysteme mit Anrechten für viele seien zudem populärer als einkommensabhängige Sicherungssysteme für die Armen. Durch Versicherungsansprüche sollten die einkommensabhängigen Sozialleistungen auf ein Minimum verringert werden. Das Problem der Armutsfalle und der Behinderung der Beschäftigung des Partners eines Anspruchsberechtigten sei niemals völlig zu lösen. Um die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu erhöhen, sollten bestimmte Sozialleistungen für bis zu zwei Jahren weitergezahlt werden, um armen Familien Anreize zu geben, Teilzeitbeschäftigung oder befristete Beschäftigung anzunehmen – dies allerdings im Unterschied zur Thatcher-Regierung nur auf der Basis eines Mindestlohnes.

5.3 Die Einführung des Nationalen Mindestlohnes

Im Jahre 1997 wurde die neue Labour-Regierung mit ihrem Versprechen, einen Nationalen Mindestlohn (*National Minimum Wage* – NMW) einzuführen, gewählt. Der NMW sollte eine Mindestplattform schaffen, der die „Beschäftigten vor ausbeuterischen Löhnen und Unternehmer vor unfairem Wettbewerb schützt“ (LPC 2001: vol.1). Die Regierung richtete eine *Low Pay Commission* (LPC) ein, die Empfehlungen über das Einstiegsniveau eines NMW und die Entlohnung der 16- bis 25-Jährigen unterbreiten und über die Auswirkungen des NMW auf Beschäftigung, Preise,

15 Das einzige bekannte System einer Einkommensgarantie ist das von Karl Polanyi beschriebene Speenhamland-Gesetz aus den Jahren 1795 bis 1834. Durch Antikoalitionsgesetze war es der rasch wachsenden Zahl von Arbeitern verboten, sich zu organisieren. Die Löhne sanken unter das Existenzminimum und jeder „arbeitsame Mann“ erhielt einen Zuschuss zu den Löhnen, der sich nach dem Brotpreis richtete (Polanyi 1957).

Produktivität – insbesondere auch der Klein- und Mittelbetriebe – und auf den öffentlichen Haushalt berichten soll (LPC 1998: 13). Die Kommission besteht aus neun Mitgliedern, die persönlich und nicht von Organisationen benannt werden. Drei haben einen gewerkschaftlichen und drei einen Unternehmerhintergrund, drei sind Akademiker.

Anfangs war der NMW höchst kontrovers. Unternehmerverbände und die konservative Partei waren strikt gegen die Einführung des NMW. Sie argumentierten, dass durch einen gesetzlichen Mindestlohn zwei Millionen Arbeitsplätze verloren gingen. In einem Argumentationspapier für die *Engineering Employers Federation* wurden vier Kernprobleme für die Unternehmer hervorgehoben (Lourie 1997: 32):

- In vielen Branchen konzentrierten sich die Löhne am unteren Ende. Durch einen NMW würde dort die Zahl der Lohngruppen vermindert. Zur Förderung der Motivation der Beschäftigten entstände der Druck zu einer Re-Differenzierung, allerdings oberhalb der Mindestlöhne.
- Viele Unternehmer hätten auch bei niedrigen Löhnen zunehmend Elemente der Leistungsorientierung eingeführt. Diese variablen Lohn Elemente würden in einem NMW eingefroren.
- Lohnerhöhungen seien in wachsendem Maße an den Erfolg des Unternehmens gekoppelt worden. Eine regelmäßige Erhöhung des NMW setze Grenzen für eine individuelle Erfolgsbeteiligung.
- Einer der wichtigsten Gründe des Outsourcing seien Lohndifferenzierungen vor allem bei Dienstleistungen wie Kantinen, Reinigung und Sicherheit. Durch einen NMW käme es zu einer erneuten Internalisierung solcher Dienste.

Die LPC nahm ihre Arbeit im Juli 1997 auf. Die LPC sah die Einführung eines NMW nicht als wissenschaftliche Übung, sondern als „eine Reise in unbekannte Gewässer“. Die Effekte seien nicht mit Sicherheit zu prognostizieren, da sich die Unternehmen zu sehr unterschieden. Die Aus-

wirkungen würden zudem davon abhängen, wie die verschiedenen Akteure reagierten (LPC 1998: 29). Um einige Orientierungspunkte zu bekommen, gab die Kommission eigene Studien in Auftrag und führte Hearings durch. Sie kam u. a. zu folgenden Erkenntnissen (LPC 1998):

- Sowohl Unternehmen als auch Beschäftigte sehen mögliche Vorteile in einem NMW. Er könne unfairen Wettbewerb begrenzen, der durch die Subvention von Niedriglöhnen möglich gemacht wurde, und die Produktivität erhöhen sowie die Fluktuation verringern.
- Die Kosten eines NMW variierten beträchtlich zwischen den Branchen und den Betrieben unterschiedlicher Größe. Sie seien höher in Klein- und Mittelbetrieben und in Niedriglohnbranchen.
- Bei der Festlegung der Höhe des Mindestlohnes müsse die Fähigkeit der Unternehmen zur Reorganisation und Produktivitätssteigerung berücksichtigt werden.
- Der Mindestlohn würde zu einer Lohnkomprimierung im unteren Lohnbereich führen. Lohnerhöhungen zur Wiederherstellung einer gewissen Lohndifferenzierung würden sich auf Anpassungen im Bereich der unteren Lohngruppen beschränken.
- Unternehmer und Beschäftigte sprachen sich für eine einfache Struktur des NMW aus, die leicht verstanden, umgesetzt und kontrolliert werden könne. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Akzeptanz eines NMW von der effizienten Kontrolle seiner Einführung abhängen. Eine einfache Ausgestaltung fördere die Durchsetzung und Akzeptanz („*self-enforcement*“) des NMW.
- Berufliche Bildung sei ein Schlüssel für Mobilität und Aufstieg. Ein NMW dürfe daher nicht zur Barriere der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung werden. Um Investitionen in Humankapital nicht zu behindern, wurde ein geringerer Mindestlohn für Personen in Weiterbildungsmaßnahmen und für Jüngere, die noch nicht volle TeilnehmerInnen des Arbeitsmarktes seien, befürwortet.

- Die informelle Ökonomie wurde als wesentliche Bedrohung „anständiger“ Unternehmer angesehen, da sie zur Umgehung des NMW ermuntern könnte.

Die LPC empfahl als Einstieg einen niedrigen NMW für alle Beschäftigten über 22 Jahre in Höhe von 3,60 £ pro Stunde zum April 1999, der im Juni 2000 auf 3,70 £ ansteigen sollte. Diese Höhe lag dicht an den an die allgemeine Lohnentwicklung angepassten Mindestlöhnen wichtiger *Wage Councils*, die nachweislich keine nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigung hatten (Machin/Manning 1994). Gleichzeitig wurden geringere „Entwicklungslöhne“ für Jüngere unter 20 Jahre und für alle Altersstufen in den ersten sechs Beschäftigungsmonaten, falls sie an einer Qualifizierung teilnahmen, vorgeschlagen. Den Unternehmen sollte durch die frühzeitige Ankündigung Zeit zur Reorganisation gelassen werden. 16- und 17-Jährige sollten vom Mindestlohn ausgenommen bleiben.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Kommission war eine exakte Definition des NMW, die Umgehungen begrenzen sollte. Der Mindestlohn sollte ein Bruttostandardlohn sein, der für jede geleistete Arbeitsstunde zu zahlen sei. Nacht- und Überstundenzuschläge seien zusätzlich zu zahlen und könnten nicht mitberechnet werden. Bei Leistungslöhnen müsse die Standardrate im Durchschnitt eines Monats erreicht werden. Die Kommission hatte zunächst längere Zeiträume für die Durchschnittsberechnung in Erwägung gezogen, diesen Gedanken aber wegen der empirisch festgestellten hohen Fluktuation im Niedriglohnbereich wieder verworfen. Jede geleistete Arbeitsstunde einschließlich von Bereitschaftszeiten müsse entgolten werden. Betriebliche Sozialleistungen sollten nicht angerechnet werden können. Nur Kosten für eine vom Unternehmer bereitgestellte Unterkunft könnten abgezogen werden. Eine besondere Behörde solle die Kontrolle übernehmen. Die Unternehmer sollten verpflichtet werden, die Details der Entlohnung den Beschäftigten in Lohnbescheinigungen regelmäßig mitzuteilen und die Lohnunterlagen aufzuheben. Die Kommission hatte sogar ein For-

mular mit einer einfachen und nachvollziehbaren Lohnabrechnung entsprechend den Vorschriften entwickelt. Gleichzeitig sollten Arbeitsstunden, Urlaubsanspruch etc. schriftlich vereinbart werden.

Die LPC erwartete, dass rund 2 Millionen Personen von dem von ihr empfohlenen NMW profitieren würden, darunter zu 75% Frauen. Die Lohnsumme werde um 0,5% steigen. Der Staat werde zusätzliche Ausgaben durch höhere Lohnzahlungen vor allem im Gesundheitsbereich haben. Der Effekt eines NMW werde aber infolge zusätzlicher Beitrags- und Steuereinnahmen sowie durch geringere Sozialausgaben neutral sein.

Die Regierung folgte den Empfehlungen weitgehend. Sie setzte das Einstiegsalter für den vollen Mindestlohn allerdings auf 22 Jahre herauf und nahm alle Auszubildenden unter 26 Jahre für die ersten zwölf Monate heraus. Der NMW trat am 1. April 1999 in Kraft (Tabelle 10). Das Gesetz sieht einen einheitlichen Mindestlohn vor, der alle abhängig Beschäftigten (einschließlich HeimarbeiterInnen, Leiharbeitskräfte und StücklöhnerInnen) betrifft (Burgess/Usher 2003: 16 f.). Ausgenommen sind genuine Selbstständige, mithelfende Familienangehörige und TeilnehmerInnen an bestimmten öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen. Es wurde ein Maximalbetrag für Abzüge und Höchstbeträge für die Abzüge für eine vom Arbeitgeber bereit gestellte Unterkunft (anfangs 19,95 £ pro Woche) festgelegt. Die Unternehmer sind nicht verpflichtet, den Beschäftigten ein standardisiertes Lohnformular auszuhändigen; allerdings sind die Lohnunterlagen für Kontrollen bereit zu halten. Die Kontrolle übernehmen die Finanzämter und die Beschäftigten können sich mit Beschwerden an die *Employment Tribunals* und die staatlichen Schlichtungseinrichtungen wenden. Durch das Mindestlohngesetz wurde außerdem die schon arbeitende *Low Pay Commission* institutionalisiert.

Die Einführung des NMW wurde durch eine intensive Pressekampagne begleitet, in die die britische Regierung 5 Millionen £ investierte.

Tabelle 10: **Nationaler Mindestlohn in Großbritannien 1999–2006:**
Stundenlohn in £ und € zum Wechselkurs von Mai 2005 (1 £ = 1,47 €)

Wirksam ab	Beschäftigte über 22 Jahre		Beschäftigte zwischen 18 und 21 Jahren und „Development Rate“ für Erwachsene		Beschäftigte zwischen 16 und 17 Jahren	
	£	€	£	€	£	€
1. April 1999	3,60	5,29	3,00	4,41	–	
1. Oktober 2000	3,70	5,44	3,20	4,70	–	
1. Oktober 2001	4,10	6,02	3,50	5,15	–	
1. Oktober 2002	4,20	6,17	3,60	5,29	–	
1. Oktober 2003	4,50	6,62	3,80	5,59	–	
1. Oktober 2004	4,85	7,13	4,10	6,02	3,00	4,41
1. Oktober 2005	5,05	7,42	4,25	6,25	3,00	4,41
1. Oktober 2006	5,35	7,86	4,45	6,54	3,00	4,41

Quelle: Finn 2005: 9

Befragungen zeigten, dass bereits in der Einführungsphase 80% der Unternehmer und 70% der Beschäftigten die Höhe des NMW kannten (LPC 2000: 3). Vor allem die Gewerkschaften und freiwillige Organisationen bereiteten die Umsetzung durch Informationsveranstaltungen und Tagungen in verschiedenen Branchen vor. Bemerkenswert ist, dass die Arbeitgeber sich jeder Kritik enthielten. Dies war auch in Irland bei der Einführung des Mindestlohnes im Jahre 2000 der Fall (EFLWC 2005: 17).

Im Gesetzgebungsverfahren betonte die Regierung, dass der NMW nicht alle Probleme, die mit niedrigem Lohn, geringer Produktivität und geringem Einkommen einhergehen, lösen könne. Ziel der Gesetzgebung sei es aber, die Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu verändern. Durch den NMW werde eine Basis für eine faire Bezahlung geschaffen, ohne dass dabei die individuelle Bedarfslage berücksichtigt werden könne. Es sei klar, dass ein Mindestlohn nicht in allen Familienkonstellationen ausreichend sei, um Armut zu vermeiden. Deshalb wurden gleichzeitig mit der Einführung des NMW auch die *Family Credits* überprüft. Aus Sicht der Labour-Regierung hatten sie mehrere Nachteile. Um

sicher zu stellen, dass nur GeringverdienerInnen davon profitierten, wurden sie nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe gezahlt. Darüber wurden 70% des zusätzlichen Einkommens angerechnet. Es gab wenig Unterstützung bei der Kinderbetreuung und die Bezahlung erfolgte über die Sozialämter, wodurch die Koppelung mit der Beschäftigungspolitik geschwächt wurde. Da die konservative Regierung die *Family Credits* gleichzeitig mit der Abschaffung der alten Mindestlöhne eingeführt hatte, war aufgrund der hohen Entzugsrate von 70% die „Armutsfalle“ sehr ausgeprägt. Es gab wenig Anreize, über die Einkommensschwelle hinaus zu verdienen, und die Unternehmen konnten sicher sein, dass unterhalb dieser Schwelle bei Lohnsenkungen die Differenz durch den Staat ausgeglichen wurde.

Vor diesem Hintergrund wurden im Zuge der Einführung des NMW bedarfsorientierte Zuschüsse zur Lebensführung, die so genannten *„Working Families Tax Credits“*, beschlossen. Dabei wurden die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit oder Verlängerung der Arbeitszeit durch eine Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten erhöht. Von jedem zusätzlich verdienten Pfund können die BezieherInnen der Sozialleistungen

nummehr 45% anstelle von zuvor 30% behalten. Zudem wird eine Extraprämie gezahlt, wenn man über 30 Stunden arbeitet. Weiterhin wurde 1999 und dann nochmals 2003 der Kreis der Begünstigten durch eine Heraufsetzung der Einkommensgrenzen ausgeweitet und die Zuschüsse zur Kinderbetreuung erhöht (vgl. ausführlich Kaltenborn/Knerr 2006: 30 ff.). Außerdem werden die Zuschüsse nunmehr vom Finanzamt oder vom Unternehmen mit dem Lohn ausgezahlt. Gleichzeitig wurden die Steuern und die Sozialversicherungsbeiträge für die geringer Verdienenden gesenkt. Während 1997 rund 750.000 Familien unterstützt wurden, waren es im Januar 2004 2,3 Millionen (Finn 2005: 25). Die Schnittstelle zwischen Löhnen und Sozialleistungen bleibt allerdings weiterhin ein Problem. So wird z. B. berichtet, Lohnverhandlungen im unteren Bereich seien ein Albtraum, da man niemals mit Sicherheit voraussagen könne, welcher Prozentsatz bei den Beschäftigten verbleibe (Howarth/Kenway 2004: 18).

Gewerkschaften und Unternehmerverbände waren sich einig, dass harte Kontrollen nötig sind, um unfairen Wettbewerb einzuschränken (CBI 2001, zitiert nach Finn 2005: 39). Insofern wurden mit dem NMW insbesondere die Rechte der Beschäftigten gestärkt. Beschäftigte, die versuchen, ihren NMW 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 NMW 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*“. Zwischen 1999 und 2002/03 wurden 25.000 Unternehmen kontrolliert und Lohnrückstände von 13 Millionen £ (etwa 19 Millionen €) eingetrieben. Die LPC sieht Kontrollprobleme am ehesten bei Be-

schäftigten mit mangelnden Sprach- und Schreibkenntnissen und in bestimmten Bereichen wie Heimarbeit oder bei Beschäftigten mit Stücklöhnen. Gleichwohl kommt sie zu dem Ergebnis, dass der NMW in hohem Maße eingehalten wird, und führt dies auf das duale Kontrollsystem über die Finanzämter einerseits und Rechte für den individuellen Rechtsweg andererseits zurück (LPC 2003: 168).

Der NMW wurde in den folgenden Jahren auf Empfehlungen der Kommission kontinuierlich mit langen Ankündigungsfristen erhöht. Die nunmehr fest installierte LPC hat ein eigenes Sekretariat und die Verantwortung, die Auswirkungen des NMW regelmäßig zu evaluieren und der Regierung zu bestimmten Fragen Bericht zu erstatten und Empfehlungen zu unterbreiten. Seit 1998 hat die Kommission auf Wunsch der Regierung fünf Berichte vorgelegt, die sich konkreten Anfragen der Regierung vor allem zu den Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sowie auf die künftige Höhe des Mindestlohnes und seinen Geltungsbereich bezogen. Die LPC hat darüber hinaus bis 2005 74 Forschungsberichte in Auftrag gegeben (Brown 2005) und die Ergebnisse und mögliche Empfehlungen mit interessierten Personen und Organisationen beraten. Die Beratungen beschränkten sich nicht auf klassische Expertenhearings, sondern umfassten auch Gespräche mit Betroffenen in unterschiedlichen Organisationen und Regionen des Landes. Der NMW ist mittlerweile das am besten untersuchte soziale Realexperiment. Die anfangs oft kontroverse Debatte in der LPC konnte durch eine sorgfältige Untersuchung aller diskutierten Probleme versachlicht werden. Obwohl die Mitglieder der LPC aus unterschiedlichen Organisationen kommen, wurden bislang alle Empfehlungen einstimmig getroffen.

Die Regierung ist nicht verpflichtet, die Empfehlungen der LPC umzusetzen. Bislang folgte sie den Empfehlungen aber weitgehend. Die Empfehlungen in den vier Berichten von 1999 bis 2005 enthielten Vorschläge zur Erhöhung des Mindestlohnes mit jeweils langen An-

kündigungsfristen für die Unternehmen und befassten sich insbesondere mit den Löhnen von Jüngeren. Es gab Hinweise, dass Unternehmen bevorzugt Jüngere einstellten, um den NMW zu umgehen (Simpson 2004: 26). Die LPC vertrat die Ansicht, dass der NMW ab dem 21. Lebensjahr gezahlt werden solle (Burgess/Usher 2003: 21 ff.). Sie schlug auch die Einführung eines Mindestlohns für 16- bis 17-Jährige vor, nachdem eine von ihr in Auftrag gegebene Studie zu dem Ergebnis gekommen war, dass sich ein Mindestlohn für diese Altersgruppe nicht negativ auf die Bereitschaft, weiter zur Schule zu gehen, auswirken würde (IER 2004). Der Mindestlohn für Jüngere sollte aber nicht automatisch mit dem NMW ansteigen, sondern periodisch überprüft werden.

Die Regierung erhöhte den NMW in mehreren Schritten jeweils wie vorgeschlagen mit langen Ankündigungsfristen. Seit Oktober 2004 sind auch für 16- und 17-Jährige Mindestlöhne verbindlich, die mit 3 £ allerdings unter dem allgemeinen Satz liegen. Falls eine akkreditierte Weiterbildung stattfindet, kann auch für über 22-Jährige in den ersten sechs Monaten eine „*Development Rate*“ (Entwicklungslohn) gezahlt werden, die unterhalb des Mindestlohns liegt. Die Steigerungsraten des NMW haben in den vergangenen Jahren die allgemeinen Lohnsteigerungen übertroffen, was zu einer Verbesserung der relativen Einkommensposition der Mindestlohnbeschäftigten geführt hat. So wurde der NMW zwischen Oktober 2003 und Oktober 2004 um 15% erhöht, während die Löhne in der Gesamtwirtschaft „nur“ um 8% stiegen (LPC 2005: XI). Nach Berechnungen der LPC (2005: 237) machte der NMW Mitte 2004 43,2% des Medianlohnes eines Vollzeitbeschäftigten in Großbritannien aus und lag damit über dem Niveau in den USA (32,2%), aber deutlich unterhalb des Niveaus in Frankreich (56,6%). Die Kommission sieht weiterhin Bedarf, die relative Einkommensposition der BezieherInnen von Mindestlöhnen zu verbessern, hat aber vorgeschlagen, das Tempo zu drosseln. Die Erhöhungen für 2005 und 2006 liegen nur noch leicht über den erwarteten

allgemeinen Lohnsteigerungen. Allerdings betont die Kommission, dass der NMW in den nächsten Jahren stärker als die Löhne insgesamt angehoben werden müsse, um ein angemessenes relatives Lohnniveau zu erreichen (LPC 2005: XIX). Damit ist eine Indexierung des NMW – also eine automatische Anbindung an die Entwicklung des allgemeinen Lohnniveaus – noch nicht angedacht.

5.4 Evaluationsergebnisse zu den Auswirkungen des NMW

Die LPC hat in den vergangenen Jahren die Auswirkungen des NMW intensiv evaluiert. Einige der wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden kurz dargestellt:

- Mehrere Studien haben gezeigt, dass Beschäftigte und Unternehmen über den NMW außerordentlich gut informiert sind. 90% aller Beschäftigten wussten, dass ein NMW eingeführt wurde, und 75% kannten sogar die genaue Rate (LPC 2000: 162). Die Unternehmen fühlten sich ausreichend informiert und konnten sich auf den NMW vorbereiten (LPC 2000: 160ff.).
- In ihrem zweiten Bericht stellte die LPC fest, dass rund 1,5 Millionen Beschäftigte von dem NMW profitiert hatten. Es kam zu einer deutlichen Erhöhung der Löhne im unteren Einkommensbereich, wodurch die Lohnentwicklung in der Thatcher-Periode teilweise wieder korrigiert wurde (Abbildung 8). Zwei Drittel der Begünstigten sind Frauen und von diesen wiederum zwei Drittel Teilzeitbeschäftigte. In der Folge verminderte sich der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen um einen Prozentpunkt, was dem größten Anstieg seit mehr als einer Dekade entspricht (LPC 2000: 16). Weiterhin ist der Anteil der Personen aus ethnischen Minoritäten sehr hoch. Zu den besonders begünstigten Berufsgruppen zählen VerkäuferInnen, Reinigungskräfte, Beschäftigte von Sicherheitsdiensten, FrisörInnen, Hilfskräfte in der Pflege, in Kin-

- dergärten und in anderen persönlichen Dienstleistungen. Die Zahl der Begünstigten wurde in einem späteren Bericht auf 1,3 Millionen korrigiert. Es ist nicht ganz klar, ob dies darauf zurück zu führen ist, dass das *Office for National Statistics* Datenrevisionen vornahm, oder eher auf Unternehmen, die bereits vor Einführung des NMW die Löhne erhöht hatten (LPC 2005: 11 ff.).
- Eine andere große Gruppe der Begünstigten waren nach einer Studie der Arbeitgeberorganisation CBI die Beschäftigten auf dem „Mezzanin-Niveau“, die bereits zuvor Löhne erhalten hatten, die der Höhe des NMW entsprachen. Die Unternehmer erhöhten die Löhne dieser Beschäftigten, um ihr Image zu verbessern und ein Ansteigen der Fluktuation zu verhindern (CBI 2002: 3). Es gibt deutliche Anzeichen, dass viele Unternehmen in Folge des NMW nach Dauer der Betriebszugehörigkeit entlohnen. Der NMW dient als Einstiegslohn, der dann bei gutem Einsatz erhöht wird, um die Fluktuation zu verringern (IDS 2004). Allerdings sind solche Folgewirkungen des NMW nur in den unteren Lohngruppen zu beobachten, so dass ihre Kostenwirkung beschränkt geblieben ist (LPC 2000: 23 ff.).
 - Schon in ihrem zweiten Bericht aus dem Jahr 2000 konnte die LPC feststellen, dass der überwiegende Teil der Anspruchsberechtigten auch tatsächlich den NMW erhielt. Gewisse Probleme wurden demgegenüber vor allem im Bereich der Heimarbeit konstatiert, wo manche Unternehmen versuchten, die Beschäftigten als Selbstständige zu deklarieren, und an den Rändern zur informellen Ökonomie, insbesondere zur illegalen Beschäftigung. Besonders deutlich sind die Auswirkungen des NMW in den klassischen Niedriglohnbranchen zu sehen. In Abbildung 9 ist zu erkennen, dass einige Beschäftigte weniger als den NMW erhielten. Daraus lässt sich jedoch nicht automatisch auf eine Unterbezahlung schließen, denn hierbei kann es sich

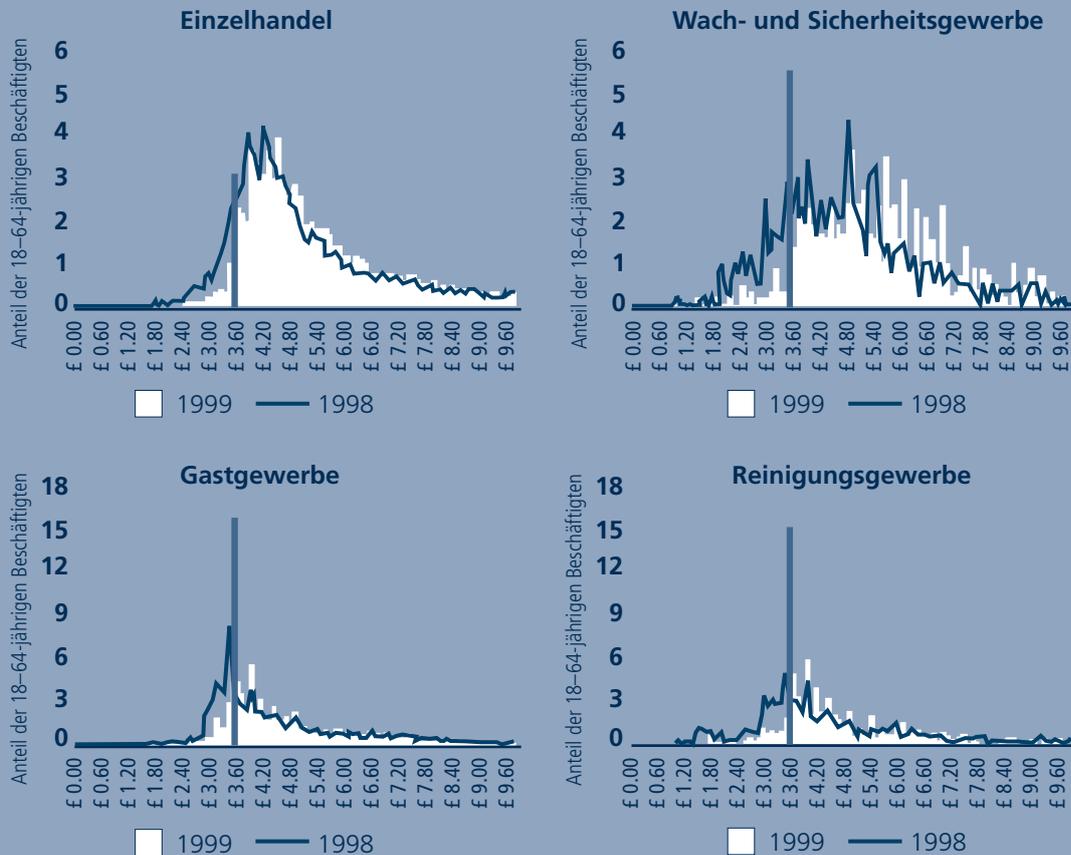
Abbildung 8: **Erhöhung der Einkommen pro Perzentil (Großbritannien 1998–2004)**

Prozentuelle Veränderung im Verhältnis zum Median des
Bruttostundenverdienstes (alle Beschäftigten über 22 Jahre)



Quelle: LPC 2005: 29

Abbildung 9: Verteilung der Stundenlöhne in Niedriglohnbranchen (Großbritannien 1996–1999)



Quelle: LPC 2000: 20

um Beschäftigte unter 21 Jahren oder in Qualifizierung handeln. Ein Bericht zeigte, dass in bestimmten Branchen – zum Beispiel in der Gastronomie – manche Betriebe bevorzugt Jüngere wegen des niedrigeren Lohnes einstellten (IDS 2004).

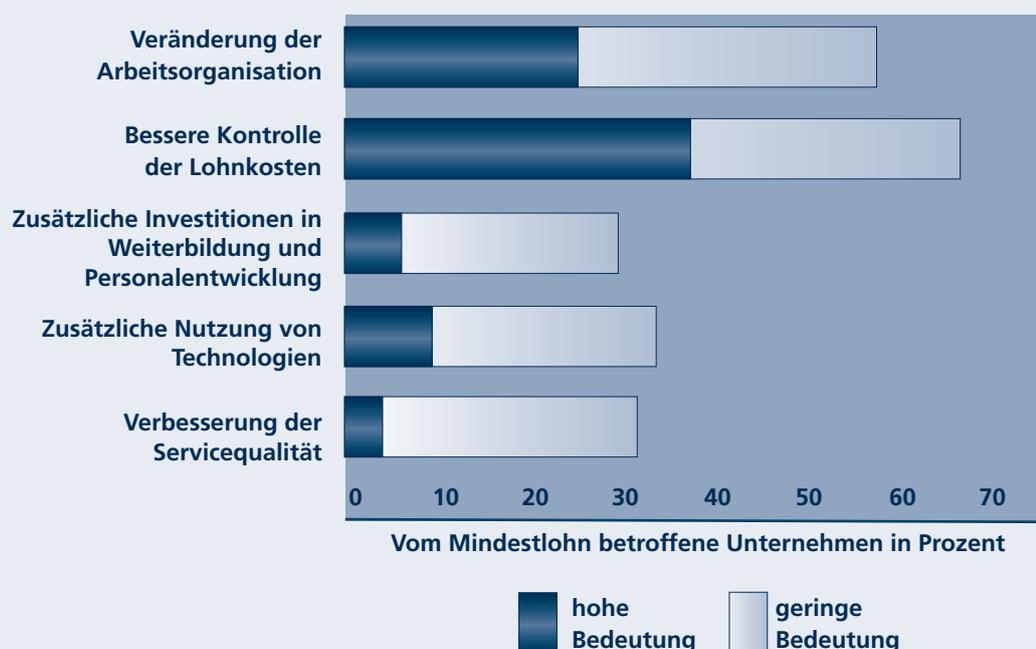
- Die Lohnsumme wurde durch den NMW um ungefähr 0,5% gesteigert – ohne spürbare Effekte auf die Beschäftigung (LPC 2000: XII). Dieser Befund wurde in späteren Berichten der LPC bestätigt. Für den dritten Bericht der Kommission wurde eine ökonometrische Studie in Auftrag gegeben, die zum Ergebnis kam, dass der Effekt des NMW bei Kontrolle anderer Einflussgrößen (zum Beispiel Konjunktur) beschäftigungspolitisch neutral war (LPC 2001: XI; Stewart 2003). Auch die deut-

lichen Erhöhungen des NMW von 2003 (plus 7%) und 2004 (plus 8%) wurden ohne negative Wirkungen verkräftet.

- Probleme wurden am ehesten bei kleineren und mittleren Unternehmen festgestellt, die mit dem informellen Sektor konkurrieren oder als Zulieferer über keine Preissetzungsmacht verfügen. Die LPC empfahl, die Beratung dieser Unternehmen bei der Reorganisation zu verbessern (LPC 2003). Im fünften Bericht wurde festgestellt, dass die Erhöhung des Mindestlohnes inzwischen weniger ein Problem für die kleinen als für einige große Firmen ist. Die jüngsten Erhöhungen würden nun auch Anpassungen in großen Firmen, vor allem im Einzelhandel, erforderlich machen (LPC 2005: XIII).

- In mehreren Studien wurden die Auswirkungen des NMW auf die Produktivität untersucht. Befragungen im Jahr 1999 ergaben, dass ein beachtlicher Teil der Unternehmen die Arbeitsorganisation veränderte, in neue Technologien und Weiterbildung investierte und die Servicequalität verbesserte. Die Schwerpunkte der Maßnahmen unterschieden sich nach Branchen. In Abbildung 10 sind die Ergebnisse einer dieser Befragungen zusammengefasst. Unternehmen, die nur die Arbeitskosten besser kontrollierten, investierten nicht zusätzlich in Weiterbildung. Falls aber der NMW zum Katalysator einer Reorganisation oder der Einführung neuer Produkte wurde, stieg die Wahrscheinlichkeit zusätzlicher Investitionen in Weiterbildung (LPC 2003: 66). Ein Gutachten für den fünften Bericht der LPC kam zum Ergebnis, dass der NMW zu einem Produktivitätszuwachs im Dienstleistungssektor, der durch den NMW besonders betroffen war, nicht aber in der Industrie, geführt hat (LPC 2005: 50).
- In einem Gutachten wurde der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen der NMW auf die Profitraten hat. Immerhin hatten Unternehmen in Niedriglohnbranchen um 9,2% höhere Lohnerhöhungen zu verkraften als Vergleichsbranchen. Es zeigte sich, dass sie diese Kosten nur zum Teil durch eine Erhöhung der Produktivität oder über höhere Preise kompensieren konnten. Insgesamt gingen ihre Profitraten zurück, allerdings nicht soweit, dass Unternehmen schließen mussten (LPC 2005: 49 f.).
- Der NMW wirkte sich positiv auf die öffentlichen Finanzen aus. Die staatlichen Lohnkosten stiegen nur leicht an. Gleichzeitig gingen die Staatsausgaben für Einkommenssubventionen (in-work-benefits) zurück und die Steuereinnahmen stiegen. Berechnungen zeigen, dass eine Erhöhung des NMW um 0,1 £ die Haushaltssituation um 93 Millionen £ verbessert (LPC 2003: 71).
- Fast 60% der Mindestlohnbeziehenden leben in Haushalten mit geringem Einkommen

Abbildung 10: **Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz in Folge der Einführung des NMW**



Quelle: Befragung der Low Pay Commission September–Oktober 1999 (LPC 2000: 28)

(unterste drei Dezile), sofern es überhaupt einen Verdiener im Haushalt gibt. Dieser Anteil ist niedriger, wenn man Haushalte ohne Erwerbseinkommen einschließt, die sich vor allem am unteren Ende der Einkommensskala konzentrieren (LPC 2005: 32).

Die Auswirkungen auf die Tarifpolitik waren nicht Thema der Kommission, wohl aber anderer Studien. Die britischen Gewerkschaften waren lange gegen gesetzliche Mindestlöhne. Sie befürchteten, dass dadurch die Tarifautonomie untergraben und Anreize für die Beschäftigten, in eine Gewerkschaft einzutreten, verringert würden. Burgess/Usher (2003: 29 f.) berichten, dass in einzelnen Branchen Tarifverträge heute keine Mindestlohnvereinbarungen mehr enthalten, weil diese gesetzlich geregelt sind (z. B. im Einzelhandel). In anderen Fällen wurden Tarifverträge mit der Begründung, dass per Gesetz bereits wirksame Mindestlohnregelungen festgelegt wurden, gekündigt. In einigen Branchen richten sich die jährlichen Tarifierhöhungen inzwischen nach dem Anstieg des NMW. Das wichtigste Ergebnis scheint zu sein, dass kein *Concession Bargaining* über Absenkungen der Löhne unterhalb der NMW mehr stattfindet und Spielraum für Tarifverhandlungen zu Löhnen oberhalb des Niveaus des NMW geschaffen wurde. Diese Chance sieht auch Callaghan (2000), früher Chefökonom des TUC und Mitglied der LPC von 1997 bis 2000.

5.5 Schlussfolgerungen

Die Einführung des NMW in Großbritannien ist bis heute eine Erfolgsstory. Es gelang der Regierung, auch die vehementen GegnerInnen eines gesetzlichen Mindestlohnes von den Vorteilen zu überzeugen. Wichtige Voraussetzung hierfür war der politische Prozess der Einführung eines NMW. Die LPC ist mit Vertretern der Sozialpartner und der Wissenschaft besetzt. Dabei wurden Persönlichkeiten benannt und nicht Delegierte von Organisationen, die sich ständig rückversichern müssen. Die LPC formulierte ihre Emp-

fehlungen erst nach ausführlichen Recherchen und Beratungsprozessen. Dabei wurden alle Pro- und Kontra-Argumente ernst genommen und auf ihre Stichhaltigkeit überprüft. Durch diese strikte Fakten- und Sachorientierung gelang es, die ideologische Polarisierung in der Lohnfrage aus der Thatcher-Zeit zu entschärfen und ein sachliches Diskussionsklima herzustellen. Zu den überragenden Erfolgen der LPC gehörte es, die britischen Unternehmerverbände für einen NMW zu gewinnen, ohne in diesem Prozess die Gewerkschaften, die stets einen höheren NMW forderten, zu verlieren. Der Regierung allein wäre dies per Dekret niemals gelungen. Ihre wichtigste Tätigkeit war die gelungene Auswahl der Kommissionsmitglieder, die der Regierung gewissermaßen von der „Gesellschaft“ schon weitgehend akzeptierte Empfehlungen weitergab. Diese Strategie der Versachlichung wurde in den folgenden Jahren fortgesetzt. Die LPC konsultierte in unterschiedlichen Teilen des Landes viele betroffenen Personen und Organisationen, die ihre Probleme vorbringen konnten. Sie gab zahlreiche Gutachten in Auftrag, um Aufschluss über die Dimensionen von Problemen zu bekommen. Die begleitende Evaluation und Beratung war nach dem Selbstverständnis der LPC notwendig, da sie die Einführung eines Mindestlohnes ebenso wie seine Erhöhungen nicht als wissenschaftliche Übung, sondern als „eine Reise in unbekannte Gewässer“ verstand.

Der zweite wichtige Erfolgsfaktor war die Überwindung des statischen Denkens in der Lehrbuchökonomie durch ein dynamisches Innovationsverständnis. Wenn Unternehmen frühzeitig informiert sind und damit Zeit haben, sich auf die Einführung oder Erhöhung eines gesetzlichen Mindestlohns einzustellen und Hilfe über Beratung bekommen, können sie eventuelle negative Auswirkungen des NMW vermeiden, indem sie Beschäftigte qualifizieren, neue Produkte entwickeln, ihren Service verbessern oder ihre Arbeitsorganisation verändern.

Ein dritter Erfolgsfaktor war der ernsthafte Wille der Regierung, einen NMW auch praktisch umzusetzen. Es wurde schnell deutlich, dass den

Unternehmen keine Schlupflöcher blieben, die Umsetzung kontrolliert und die Nichteinhaltung mit Sanktionen belegt wurde. Die Kontrolle wurde durch die einfache Ausgestaltung des NMW und die begleitenden Werbekampagnen erleichtert, die das „*self-enforcing*“ begünstigten. Dies überzeugte im Übrigen die Unternehmen am meisten, da sie sicher sein konnten, dass der NMW auch für ihre Konkurrenten gilt.

Ein vierter Erfolgsfaktor schließlich ist die Beendigung der staatlichen Subventionen von Ausbeuterlöhnen. Unternehmen können nicht mehr ihre Löhne in der Gewissheit senken, dass der Staat die Differenz zahlt. Dies hat das Ansehen des NMW erhöht, da er durch eine Konsolidierung öffentlicher Haushalte die staatlichen Handlungsspielräume für eine gezielte Armutsbekämpfung erweiterte und die Legitimität sozialstaatlichen Handelns verbesserte.

Über allem steht natürlich die positive Beschäftigungsbilanz. Der NMW hat nachweislich der Beschäftigung nicht geschadet, die gleichzeitig infolge der expansiven Wirtschaftspolitik und des kräftigen Wachstums der Wirtschaft stieg. Durch die verstärkte Nachfrage verminderte sich der Kostenwettbewerb und viele Unternehmer waren für eine klare Lohnvorgabe dankbar. Deutlich wurde auch, dass Mindestlöhne nur eines von mehreren Instrumenten der Armutsbekämpfung sein können und dass hiervon zu einem nicht unerheblichen Teil auch Haushalte mit höherem Einkommen profitieren. Mindestlöhne sind jedoch Ordnungsinstrumente für den Arbeitsmarkt, die aus mehreren Zielsetzungen notwendig sind. Neben der Armutsbekämpfung geht es um die Garantie fairer Wettbewerbsbedingungen, die Setzung von Anreizen für Weiterbildung und Innovation, um die Schonung der Staatskassen bei den bedarfsorientierten Kombilöhnen und um die Glaubwürdigkeit des Sozialstaats.

6. Mindestlohn in Deutschland

Aufgrund der hohen Tarifbindung konnten die Sozialpartner in Deutschland in der Vergangenheit auf Branchenebene Mindeststandards sichern. In Bereichen mit schwacher Tarifbindung wurden ergänzend Tarifverträge für allgemein verbindlich erklärt (Frisörgewerbe, Einzelhandel etc.). Die günstige Beschäftigungssituation war zudem ein Garant, dass sich auch zahlreiche nicht tarifgebundene Unternehmen an den Tarifen orientierten. Löhne waren damit in Deutschland weitgehend aus dem Wettbewerb genommen. Dies hat sich – wie in Teil 2 deutlich geworden ist – inzwischen jedoch geändert. Niedriglohnbeschäftigung hat in Deutschland erheblich zugenommen, während die Tarifbindung deutlich zurückgegangen ist. Die Tarifpartner alleine sind inzwischen offenbar nicht mehr in der Lage, wirkungsvolle Mindestregelungen, die für alle Beschäftigten gelten, zu vereinbaren.

Grundsätzlich stehen zur Sicherung von Mindeststandards bei der Entlohnung neben der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes auch andere Instrumente zur Verfügung, deren Reichweite jedoch aus verschiedenen Gründen begrenzt ist:

- So können vorhandene Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden, was vor allem von den Gewerkschaften IG BCE und IG BAU befürwortet wird. Die Hürden hierfür sind jedoch aus mehreren Gründen höher als in der Vergangenheit. Die Arbeitgeber stimmen seit einigen Jahren im Tarifausschuss Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Lohntarifverträgen i. d. R. nicht mehr zu. Darüber hinaus sind die Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung (Tarifbindung von 50%) oft nicht erfüllt. Die Tariflandschaft ist in vielen Bereichen inzwischen so zersplittert, dass es zu einem regionalen Wirrwarr von tariflichen Mindestlöh-

nen käme. Die Tarifpartner haben außerdem in vielen Branchen nicht die Kraft, wirkungsvolle Mindestlöhne auszuhandeln.

- Mindeststandards können auch über eine Ausdehnung des Entsendegesetzes wie im Bauhauptgewerbe auf andere Branchen ausgeweitet werden. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung erfolgt hier über eine Rechtsverordnung und bedarf nicht der Zustimmung der Arbeitgeberverbände. Voraussetzung ist jedoch, dass bundesweite Tarifverträge existieren, da im Ausland ansässige Arbeitgeber nur dann zur Einhaltung deutscher Tarifverträge verpflichtet werden können, wenn jeder inländische Arbeitgeber diese Tarifverträge einhalten muss. In vielen Branchen (z. B. Fleischverarbeitung – vgl. ausführlicher Czommer/Worthmann 2005) ist diese Voraussetzung jedoch nicht gegeben. Vor diesem Hintergrund würde der entsprechende Gesetzesentwurf der rot-grünen Regierung (Bundestagsdrucksache 15/5445) in den meisten Branchen wirkungslos bleiben. Nach Einschätzung des WSI (2005) betraf dies mindestens 34 von 40 Wirtschaftsbereichen.

Die IG Metall hat zunächst ein System branchenbezogener gesetzlicher Mindestlöhne vorgeschlagen, wonach alle tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne per Gesetz für die gesamte Branche bzw. für die betreffenden Regionen verbindlich gemacht werden sollen (Welzmüller 2004). Dabei könnte an das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (MinArbBG) angeknüpft werden. Für Bereiche ohne Tarifverträge wurde erwogen, sich an den mit den DGB-Gewerkschaften für die Zeitarbeitsbranche abgeschlossenen Tarifverträgen zu orientieren.

Damit wird anerkannt, dass branchenbezogene Mindestlöhne vor allem in Bereichen problematisch sind, die sich einer tariflichen Regu-

lierung weitgehend entziehen oder in denen es den Gewerkschaften nicht gelingt, für die unteren Lohngruppen Löhne oberhalb der Armutsschwelle durchzusetzen. Deshalb fordern die Gewerkschaften NGG und ver.di die Einführung eines allgemeinen über alle Branchen hinweg geltenden gesetzlichen Mindestlohns. Am 7. März 2006 wurde eine bundesweite Kampagne für einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 7,50 € gestartet. Auch die IG Metall hat ihre Forderung nach branchenbezogenen Mindestlöhnen um die Einführung eines gesetzlichen Mindestniveaus ergänzt, das für tariffreie Bereiche gelten und auch vorhandene niedrigere Tariflöhne ersetzen könnte (Haas 2006). Ende Mai 2006 einigten sich die Gewerkschaften auf dem DGB-Bundeskongress erstmals auf die gemeinsame Forderung nach einem Mindestlohn von 7,50 €, was branchenbezogene Sonderregelungen nicht ausschließt.

Denn ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn kann ohne Probleme durch branchenbezogene Mindestlöhne ergänzt werden. Eine solche Koexistenz von gesetzlichen und tariflichen Mindestlöhnen ist in vielen Ländern, wie etwa in Frankreich, bewährte Praxis. Der gesetzliche Mindestlohn legt das unterste Auffangniveau fest, das durch allgemeinverbindliche Tarifverträge in vielen Branchen überschritten wird. In Deutschland haben wir einen allgemeinverbindlich festgelegten Mindestlohn bislang nur in der Bauwirtschaft. Das Lohnniveau in dieser Branche mit ihrem hohen Anteil an Facharbeit, ihren ausgeprägten Beschäftigungsrisiken, schweren Arbeitsbedingungen und ihrem ausgebauten System der Sozialkassen, über die Ausbildung, Urlaub, Ausfallzeiten wegen Schlechtwetter usw. finanziert werden, muss höher liegen als in anderen Branchen, da sonst die Fachkräfte abwandern (Bosch/Zühlke-Robinet 2000). Da die Bauwirtschaft gleichzeitig Zielbranche für die Entsendung von Arbeitskräften ist (Bosch/Worthmann 2006), wurde ein von den Tarifpartnern ausgehandelter Mindestlohn per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt (Bosch et al. 2002), der mittlerweile auch nach Qualifikationsniveau differenziert wurde. Ohne die Allge-

meinverbindlichkeit würden die tarifgebundenen inländischen Unternehmen gegenüber ausländischen Anbietern aus EU-Ländern mit niedrigen Löhnen benachteiligt (Inländerdiskriminierung). Die Tarifautonomie in Deutschland könnte erheblich gestärkt werden, wenn andere Branchen dem Baugewerbe folgten und der Staat die Allgemeinverbindlichkeitserklärung erleichtern würde. Dazu müssten aber in den betreffenden Branchen zuerst bundesweite Tarifverträge abgeschlossen werden, was vor allem in vielen Niedriglohnbranchen – wie erwähnt – bislang nicht der Fall ist. Deshalb können branchenbezogene Mindestlöhne in Deutschland auf absehbare Zeit einen gesetzlichen Mindestlohn nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.

In Tabelle 11 sind typische Argumente Pro und Kontra Mindestlohn zusammengestellt, die in der aktuellen Debatte häufig angeführt werden. Nach unserer Einschätzung hat die vorangehende Analyse deutlich gemacht, dass die Argumente, die gegen einen gesetzlichen Mindestlohn angeführt werden, widerlegt werden können. Die Auswertung der wissenschaftlichen Debatte zum Mindestlohn in Teil 4 hat gezeigt, dass Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungseffekte haben müssen. Beschäftigungsschädlich können Mindestlöhne wirken, wenn sie zu hoch angesetzt werden oder wenn die Umsetzungsstrategie unzureichend ist – z. B., weil den Betrieben zu wenig Vorbereitungszeit gelassen wird. Solche praktischen Gestaltungsfragen bei der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne sind aber leider bislang kaum untersucht worden. Die britischen Erfahrungen, auf die wir in Teil 5 ausführlich eingegangen sind, geben wichtige Hinweise, wie die Einführung vorbereitet und flankiert werden muss, um negative Effekte zu vermeiden. Da sich die Höhe eines Mindestlohns, den man ohne gravierende negative Beschäftigungseffekte einführen kann, nicht theoretisch bestimmen lässt, muss sie über praktische Erfahrungen, also in einem empirischen Prozess festgelegt werden.

Die befürchtete Verdrängung von gering Qualifizierten war bei der Einführung des NMW in Großbritannien nicht zu beobachten, was auch

Tabelle 11: **Typische Argumente Pro und Kontra Mindestlohn**

Pro	Kontra
<ul style="list-style-type: none"> • Eindämmung von Lohndumping • Sicherung von Mindeststandards gegen soziale und ökonomische Destabilisierung • Schutz vor Niedriglohnarmut • Beitrag zur Bekämpfung der Einkommensdiskriminierung von Frauen • sinkende Bindungskraft von Tarifverträgen und zunehmend „tariffreie“ Branchen • Flankierung der Tarifautonomie • gleichmäßigere Einkommensverteilung steigert die Produktivität und erhöht Anreize für Investitionen in Humankapital • notwendige Flankierung für Kombilöhne 	<ul style="list-style-type: none"> • Verdrängung und Verlagerung von Arbeitsplätzen (negative Beschäftigungseffekte) • Verschlechterung der Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten • Eingriff in die Tarifautonomie und Schwächung der Gewerkschaften • Sogwirkung nach unten auch für höhere Lohngruppen • Niedriglöhne und Armutsrisiko fallen auseinander (kein Mittel zur Armutsbekämpfung) • geringe Durchsetzungschancen für einen angemessenen Mindestlohn
<p>Quelle: Eigene Zusammenstellung</p>	

damit zusammen hängen dürfte, dass den Unternehmen die Möglichkeit gegeben wurde, sich z. B. durch Maßnahmen zur betrieblichen Reorganisation und Qualifizierung auf die Einführung des NMW vorzubereiten. Wie wir aus eigenen Untersuchungen wissen, sind in Deutschland selbst vermeintlich „einfache“ und niedrig entlohnte Arbeitsplätze bereits heute häufig mit formal Qualifizierten besetzt (vgl. Hieming et al. 2005). Es ist wenig wahrscheinlich, dass sich diese ohnehin weit verbreitete Praxis durch einen gesetzlichen Mindestlohn noch weiter verschärfen würde. Vielmehr muss ohnehin alles daran gesetzt werden, den Anteil von Personen ohne abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung in Deutschland durch mehr Investitionen in Bildung weiter zu verringern. Damit würde man nicht nur die verstärkte Nachfrage nach Fachkräften befriedigen, sondern auch durch Verringerung des Angebots an Unqualifizierten den Lohndruck in diesem Teilarbeitsmarkt mildern können, was die Durchsetzungschancen eines Mindestlohnes beträchtlich erhöhen würde.

Wie internationale Vergleiche immer wieder zeigen, sind die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen in Deutschland besonders groß und haben sich in den letzten Jahren sogar eher noch verschärft. Wie unsere Analysen zur Struktur der Niedriglohnbeschäftigung gezeigt haben, sind Frauen in hohem Maße von Niedriglöhnen betroffen. Ein gesetzlicher Mindestlohn könnte damit auch dazu beitragen, der Einkommensdiskriminierung von Frauen entgegen zu wirken.

Gegen Argumente, die sich auf die Schwächung der Gewerkschaften und der Tarifautonomie beziehen, lässt sich einwenden, dass dies in Großbritannien nicht eingetreten ist. Gesetzliche Mindestlöhne können vielmehr dazu beitragen, Niedrigstlöhne zu unterbinden und Mindeststandards einzuziehen, die nicht unterschritten werden dürfen. Dies bietet Chancen für Gewerkschaften, weil sie sich auf die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen oberhalb des gesetzlichen Mindestniveaus konzentrieren können, statt – wie heute bereits in manchen Branchen der Fall – gezwungen zu sein, dem Druck der

Arbeitgeber, Löhne abzusenken, nachzugeben oder das Outsourcing in tariffreie Bereiche zunehmend zuzulassen. Die befürchtete Sogwirkung auf Beschäftigungsbereiche mit unteren Lohngruppen, die im Niveau deutlich über einem gesetzlichen Mindestlohn liegen, ließe sich am besten unterbinden, wenn solche Tariflöhne als branchenbezogenes Minimum allgemein verbindlich festgeschrieben würden.

Ein gewichtiges Argument für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland ist nicht zuletzt, dass dadurch das Lohn-dumping durch niedrig bezahlte ausländische Beschäftigte eingedämmt werden kann. Durch Mindestlöhne würde es für viele Unternehmen unattraktiv, reguläre heimische Beschäftigung durch ausländische Werkvertragsnehmer zu Hungerlöhnen zu ersetzen, was gegenwärtig etwa in den Schlachthöfen zu beobachten ist.

Zweifellos ist ein gesetzlicher Mindestlohn allein kein wirksames Mittel zur Armutsbekämpfung, aber er ist ein wichtiger Baustein, um Armut trotz Erwerbsarbeit zu verringern. Wie am Beispiel Großbritanniens deutlich geworden ist, hat die Regierung hier parallel zur Einführung des NMW auch das System von Sozialtransfers und Besteuerung von Erwerbseinkommen verändert.

Bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland sollte man sich an den Erfahrungen in Großbritannien orientieren. Obwohl es sich hierbei um ein Land mit traditionell hohen Anteilen von Niedriglöhnen und einer starken Einkommensdifferenzierung handelt, hat es die Labour-Regierung geschafft, dieses höchst kontroverse Instrument so einzuführen, dass es im Prinzip heute nicht mehr umstritten ist. Aus den britischen Erfahrungen kann man nach unserer Ansicht u. a. Folgendes lernen:

- Es muss deutlich werden, dass es der Regierung mit der Einführung des Mindestlohnes und der Kontrolle seiner Einhaltung ernst ist.
- Ein Mindestlohn muss schrittweise eingeführt werden, damit die Betriebe sich darauf vorbereiten und ihre gesamte Organisation

darauf einstellen können. Es empfiehlt sich, mit einem relativ niedrigen Mindestlohn einzusteigen und diesen dann in mehreren Schritten auf das gewünschte Mindestniveau anzuheben. Die Anhebungen sollten jeweils langfristig angekündigt werden, um Planungssicherheit zu schaffen.

- Ein Mindestlohn muss einfach und allgemein verständlich ausgestaltet werden. Dies bedeutet, dass andere Unternehmensleistungen nicht oder nur sehr restriktiv angerechnet werden dürfen. Es muss sich um einen zuverlässigen Bruttolohn handeln.
 - Es muss sichergestellt werden, dass durch einen Mindestlohn Qualifizierungsanstrengungen der Unternehmen nicht beeinträchtigt werden. Insofern müssen Auszubildende ausgenommen und geringere Qualifizierungslöhne vereinbart werden.
 - Der Mindestlohn darf nicht über Sozialleistungen subventioniert werden. Sozialleistungen müssen auf dem Mindestlohn aufbauen. Ausnahmen wären ggf. zeitlich begrenzte Lohnkostenzuschüsse für bestimmte Zielgruppen.
 - Die Einhaltung des Mindestlohns muss wirksam kontrolliert werden, da nur dann die Unternehmer einen Vorteil sehen (Vermeidung unfairen Wettbewerbs).
 - Die Erfahrungen mit dem Mindestlohn müssen sorgfältig und neutral evaluiert werden, um in einem empirisch geleiteten Entscheidungsprozess die Höhe des Mindestlohnes richtig dosieren und auf ggf. auftretende Umsetzungsprobleme reagieren zu können.
- Im Unterschied zu Großbritannien sind die regionalen Beschäftigungs- und Lohnunterschiede in Deutschland aktuell so gravierend, dass aus unserer Sicht die direkte Einführung eines bundeseinheitlichen Mindestlohnes nicht sinnvoll erscheint. Wir gehen davon aus, dass zunächst unterschiedliche Mindestlöhne in Ost- und Westdeutschland festgelegt werden müssten – mit der Perspektive einer schrittweisen Annäherung. Darüber hinaus sollte es allenfalls für Jugendliche eine niedrigere Rate geben. Weitere Diffe-

renzierungen (z. B. nach Regionen, Branchen oder Personengruppen) würden der Transparenzschaden und die Durchsetzbarkeit von Mindestlöhnen in der Praxis erschweren. Ein gesetzlicher Mindestlohn sollte – mit Ausnahme von Auszubildenden – für alle abhängig Beschäftigten gelten, da Ausnahmeregelungen z. B. für geringfügig Beschäftigte oder bestimmte Personengruppen (z. B. Studierende, RentnerInnen oder Nebenbeschäftigte) zu Verdrängungseffekten führen würden und auch sachlich nicht zu rechtfertigen sind. Denn die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne zielt keineswegs alleine auf eine finanzielle Besserstellung von Personen mit sehr niedrigen Arbeitslöhnen, sondern auch auf die Wiederherstellung eines fairen Wettbewerbs zwischen Unternehmen, indem Lohndumping-Strategien ein Riegel vorgeschoben wird.

Ebenso wie in Großbritannien sollte in Deutschland eine unabhängige Kommission eingerichtet werden, die Empfehlungen zum Niveau und zur Weiterentwicklung des Mindestlohnes auf der Basis wissenschaftlicher Untersuchungen und der Anhörung betroffener Unternehmen und Beschäftigter formuliert und die Erfahrungen bei der Umsetzung evaluiert. Damit bestünden gute Chancen, die Debatte über Mindestlöhne auch in Deutschland zu versachlichen.

Aus unserer Sicht sollte sich die deutsche Diskussion statt auf das „ob“ endlich auf das „wie“ einer Einführung gesetzlicher Mindestlöhne konzentrieren. Hierfür spricht nicht nur der beachtliche und steigende Anteil von Niedriglöhnen in Deutschland, sondern auch, dass der Staat nicht auf Dauer Niedrig(st)löhne ohne jede Untergrenze subventionieren kann. Dieses Argument hat in Großbritannien eine große Rolle bei der Einführung des NMW gespielt. Auch in Deutschland wird die staatliche Grundsicherung offenbar zu einem nicht unerheblichen Teil ergänzend zu niedrigen Erwerbseinkommen gewährt: Nach Angaben der Bundesagentur für

Arbeit (2006) hatten im September 2005 über 900.000 Beschäftigte einen Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II. Hierbei handelt es sich – anders als in der aktuellen Debatte häufig suggeriert wird – keineswegs nur um Personen, die in Minijobs orientiert an den Freigrenzen einen Zuverdienst erzielen, sondern häufig auch um Vollzeitbeschäftigte, deren Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um ihren Bedarf im Haushaltskontext abzusichern. Hieran dürfte die Ausweitung von Niedriglöhnen in den vergangenen Jahren einen erheblichen Anteil haben.

Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung wird zudem angekündigt, die Einführung von Kombilöhnen zu prüfen. Derzeit ist noch nicht absehbar, ob – und wenn ja: in welcher Form – dies umgesetzt wird. Um den Subventionsaufwand und betriebliche Mitnahmeeffekte beim Arbeitslosengeld II und bei eventuellen weiteren Kombilohn-Regelungen zu begrenzen, erscheint die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes unabdingbar.

Zur angemessenen Höhe gesetzlicher Mindestlöhne in Deutschland können und wollen wir uns hier nicht festlegen. Diese müssen im Spannungsfeld zwischen den Zielen der Sicherung einkommens- und sozialpolitisch wünschenswerter Mindeststandards einerseits und der Vermeidung negativer Beschäftigungswirkungen andererseits im politischen Prozess unter Beteiligung wissenschaftlichen Sachverständigen festgelegt werden.

Die hier im Anhang beigefügte Modellrechnung für Mindestlöhne etwa auf dem Niveau von jeweils 50% des Medianlohnes in Ost- und Westdeutschland ist nicht als Empfehlung gemeint, sondern soll lediglich beispielhaft aufzeigen, in welcher Größenordnung Beschäftigte hiervon profitieren würden und welche Branchen und Betriebe von Lohnerhöhungen besonders betroffen wären.

Anhang

Modellrechnung:

Einführung eines Mindestlohnes etwa auf dem Niveau von 50% des Medianlohnes von Vollzeitbeschäftigten (mit Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland)

Die Ausführungen zum Umfang des Niedriglohnsektors in Deutschland in Teil 2 haben gezeigt, dass je nach Berechnungsart zwischen 17 und 19% der Vollzeitbeschäftigten in Deutschland weniger als 2/3 des Medianlohnes verdienen. Bezieht man sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit und Minijobs ein, liegt der Anteil der Niedriglohnbeziehenden sogar bei knapp 21%. Aus sozialpolitischer Perspektive wäre diese Grenze auch ein wünschenswerter Orientierungsrahmen für die Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohnes. Allerdings haben die ausländischen Erfahrungen gezeigt, dass sich negative Beschäftigungseffekte bei Einführung eines Mindestlohnes am ehesten vermeiden lassen, wenn dieser zunächst eher niedrig angesetzt und dann in Stufen erhöht wird.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden ausgewählte Ergebnisse einer Modellrechnung dargestellt, die sich auf die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne etwa auf dem Niveau von 50% des Medianlohnes beziehen. Es handelt sich um eine rein statische Darstellung – keine Wirkungsanalyse. Wir haben lediglich berechnet,

welche Personen, Wirtschaftszweige, Berufe und Betriebe von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes betroffen wären. Grundlage sind (wie in Teil 2) Berechnungen, die mit dem BA-Beschäftigtenpanel 2002 durchgeführt wurden und sich daher wiederum nur auf Vollzeitbeschäftigte beziehen.¹⁶ Um auch die Betroffenheit von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten abschätzen zu können, wurde eine ergänzende Modellrechnung mit dem SOEP vorgenommen.

Für alle sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten ergeben sich bei einer Orientierung an 50% des Medianlohnes Mindestlohngrenzen in Höhe von brutto 1.281 € in West- und 972 € in Ostdeutschland pro Monat (vgl. Tabelle 12).

Sozialpolitisch lassen sich gute Gründe für einen bundeseinheitlichen Mindestlohn anführen. Allerdings würde dies auf einen Schlag zu teils erheblichen Lohnsteigerungen für einen größeren Teil der ostdeutschen Vollzeitbeschäftigten führen, was beschäftigungspolitisch kaum verkraftbar erscheint. Daher liegen den folgenden Berechnungen nach Ost und West differenzierte Mindestlohngrenzen zugrunde.

Tabelle 12: **Medianeinkommen und 50%-Schwellen (Vollzeitbeschäftigte, 2002)**

	Medianeinkommen	50%-Schwelle
Westdeutschland	2.563 €	1.281 €
Ostdeutschland	1.944 €	972 €

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnung (Thorsten Kalina)

¹⁶ Ausgeschlossen wurden hierbei bestimmte Personengruppen, für die der Mindestlohn vermutlich nicht gelten soll (Auszubildende, Personen in ABM/SAM, PraktikantInnen und mithelfende Familienangehörige).

Tabelle 13: **Rechnerischer Umfang der Mindestlohnbeschäftigung (Vollzeitbeschäftigte, 2002**

	West	Ost	
Mindestlohngrenze (brutto pro Monat)	1.250 €	1.000 €	1.250 €
Anteil Vollzeitbeschäftigte mit Mindestlohn	7,3 %	7,6 %	16,7 %
Absolutzahl der Vollzeitbeschäftigten mit Mindestlohn	1.187.609	300.820	658.940
Gesamtzahl der Vollzeitbeschäftigten: 20.199.351	16.253.600	3.945.751	3.945.751
Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnung (Thorsten Kalina)			

Würde man exakt die o. g. Mindestlohngrenzen wählen, wären in Westdeutschland rund 8% und in Ostdeutschland rund 7% der Vollzeitbeschäftigten betroffen, d. h. sie hätten Anspruch auf den jeweiligen Mindestlohn. Unter Berücksichtigung des Ziels, zumindest mittelfristig eine Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland zu fördern, könnte es sinnvoll sein, Mindestlohngrenzen festzulegen, die im Osten etwas mehr Beschäftigte erfassen als im Westen, um so mittelfristig eine Einkommensangleichung zu fördern.

Vor diesem Hintergrund legen wir im Folgenden einen monatlichen Mindestlohn für Vollzeitbeschäftigte von 1.250 € in Westdeutschland und von 1.000 € in Ostdeutschland zugrunde. Davon wären im Westen 7,3% und im Osten 7,6% der Vollzeitbeschäftigten betroffen (vgl. Tabelle 13). Würde man stattdessen einen einheitlichen Mindestlohn von 1.250 € für Gesamtdeutschland einführen, wären im Osten hingegen fast 17% der Vollzeitbeschäftigten betroffen, was sich negativ auf die Beschäftigung auswirken könnte. Gemessen am nationalen Durchschnittsbruttoverdienst (2.884 €), der – wie in Teil 3 dargestellt – Maßstab für die Ermittlung des so genannten „Kaitz-Index“ ist, würden die 1.250 € für Westdeutschland einem Anteil von gut 43% des Durchschnittsentgeltes entsprechen und damit im europäischen Mittelfeld liegen –

deutlich niedriger als z. B. die gesetzlichen Mindestlöhne in den Niederlanden, Luxemburg, Malta und Frankreich.

Bei einer regulären Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden entsprächen die zugrunde gelegten monatlichen Mindestlöhne Brutto-Stundenlöhnen von etwa 7,50 € in West- und 6,00 € in Ostdeutschland.

Personengruppen

Da sich die hier für ein Niveau von etwa 50% des Medianlohnes vorgenommenen Modellrechnungen auf dieselbe Datengrundlage beziehen wie die in Teil 2 vorgenommenen Analysen zur Struktur der Niedriglohnbeschäftigten (bis zu zwei Drittel des Medians), sind die Ergebnisse ähnlich: Frauen, gering Qualifizierte und Jüngere würden überdurchschnittlich häufig von der Einführung eines Mindestlohns profitieren:

- In Westdeutschland hätten knapp 15% der vollzeitbeschäftigten Frauen Anspruch auf den Mindestlohn, in Ostdeutschland gut 12%. Die Werte bei den Männern lägen mit gut 3% (West) bzw. knapp 4% (Ost) deutlich niedriger. Frauen würden in Ost- und Westdeutschland jeweils mehr als 71% der Mindestlohnbeschäftigten stellen.

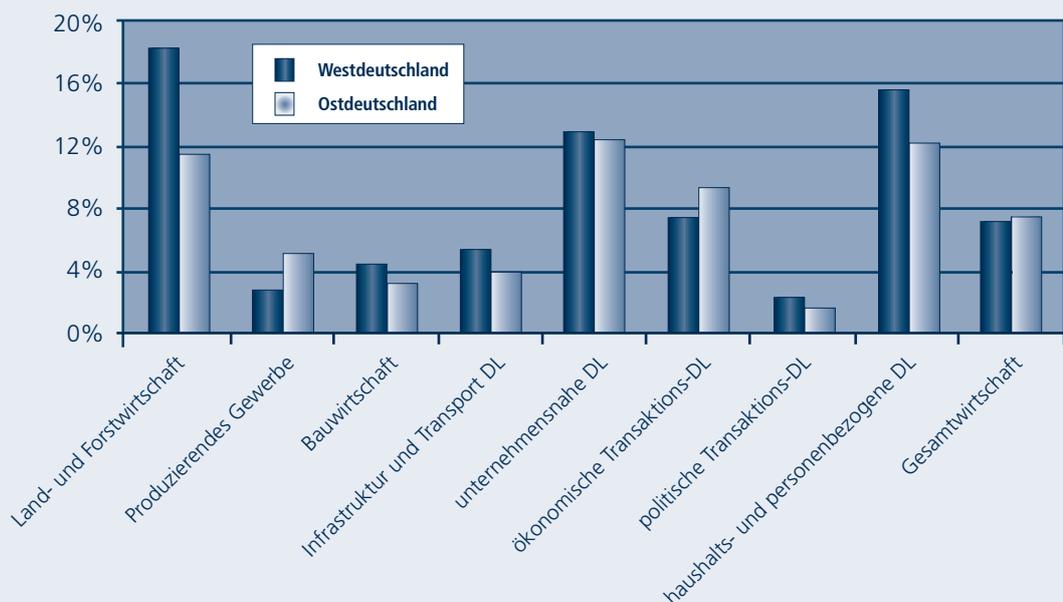
- Mit 11,2% gäbe es in Westdeutschland unter Beschäftigten ohne Berufsausbildung deutlich häufiger einen Anspruch auf den Mindestlohn als unter Beschäftigten mit Berufsausbildung (5,3%) oder Beschäftigten mit FH- oder Universitätsausbildung, von denen nur 1,2% den Mindestlohn bekommen würden. In Ostdeutschland läge der Anteil der gering Qualifizierten mit 15,5% noch höher. Unter allen Mindestlohnbeziehenden wären die gering Qualifizierten in Ostdeutschland jedoch nur mit 12,7% vertreten, während der entsprechende Anteil in Westdeutschland mit 29% erheblich höher läge.
- Die Auswertung nach Altersgruppen zeigt, dass vor allem bei Jüngeren (unter 25 Jahre) mit knapp 14% (West) bzw. gut 18% (Ost) einen hohen Anteil an Mindestlohnbeschäftigten stellen würden. Für die anderen Altersklassen lägen die Anteile in Ost und West zwischen 6% und 8,6% – also relativ nahe beim gesamtwirtschaftlichen Anteil der Mindestlohnbeschäftigung an allen Beschäftigten (7,3 bzw. 7,6%).

Wirtschaftszweige

Die Auswertung aggregierter Wirtschaftsgruppen zeigt, dass hohe Mindestlohnanteile in der Landwirtschaft, in den haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen und in den unternehmensnahen Dienstleistungen zu erwarten wären. Die ökonomischen Transaktionsdienstleistungen (Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Grundstücks- und Wohnungswesen) würden sich etwa auf dem Niveau der Gesamtwirtschaft bewegen. Infrastruktur- und Transportdienstleistungen, Bauwirtschaft, Produzierendes Gewerbe und politische Transaktionsdienstleistungen (Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung, Interessenvertretungen und kirchliche Vereinigungen) würden Werte unter dem gesamtwirtschaftlichen Niveau aufweisen. Insgesamt gäbe es jedoch deutlich Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, wie Abbildung 11 zeigt.

Die Gruppen mit hohen Mindestlohnanteilen (Land- und Forstwirtschaft, unternehmensnahe Dienstleistungen und haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen) würden zusammen

Abbildung 11: **Mindestlohnanteile in aggregierten Wirtschaftsgruppen (Vollzeitbeschäftigte 2002)**



Quelle: IAB-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

knapp 54% aller Mindestlohnbeziehenden in Westdeutschland und knapp 55% in Ostdeutschland ausmachen. Da in einer Gruppe durchaus Wirtschaftszweige mit unterschiedlichen Mindestlohnanteilen zusammengefasst sein können, ist eine detailliertere Betrachtung notwendig. Hier zeigt sich, dass die Wirtschaftszweige mit sehr hohen Mindestlohnanteilen im Wesentlichen denjenigen entsprechen, die wir in Teil 2 bereits als Schwerpunkte der Niedriglohnbeschäftigung identifiziert haben: Sie würden vor allem zum Dienstleistungsbereich zählen. Darüber hinaus wären die Mindestlohnanteile in der Landwirtschaft, in der Nahrungsmittel- und Tabakverarbeitung und im Textil- und Bekleidungs-gewerbe überdurchschnittlich hoch.

Die Wirtschaftszweige mit hohen Mindestlohnanteilen sind aber nicht automatisch auch die Wirtschaftszweige mit einer absolut hohen Anzahl an Mindestlohnbeziehern, d. h. einem hohen Anteil an allen Mindestlohnbeziehern. Nimmt man z. B. das Bekleidungs-gewerbe in Ostdeutschland mit einem Mindestlohnanteil von knapp 23%, ist dies zwar ein deutlich überdurchschnittlicher Wert, der Anteil des Bekleidungs-gewerbes am gesamten Mindestlohnbe-reich ist allerdings mit 0,6% verschwindend gering.

Insofern ist von Interesse, in welchen Wirt-schaftszweigen die absolut meisten Mindestlohn-beziehenden zu finden wären. Von den insgesamt knapp 1,2 Millionen Mindestlohnbeziehenden in Westdeutschland würden knapp 18% in den Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen arbeiten, knapp 13% im Gastgewerbe, knapp 12% im Einzelhandel und gut 11% im Gesund-heits-, Veterinär- und Sozialwesen. Die zehn Wirtschaftszweige mit den meisten Mindestlohn-beschäftigten würden zusammen gut 77% aller Mindestlohnbeschäftigten in Westdeutschland ausmachen.

In Ostdeutschland gäbe es nach unserer Schätzung etwa 300.000 Mindestlohnbezie-hende. Von diesen wären die meisten (16,3%) in den Dienstleistungen für Unternehmen beschäf-tigt – gefolgt vom Einzelhandel (12,6%), dem

Gastgewerbe (11,2%) und dem Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (9,0%). Die zehn Wirtschaftszweige mit den höchsten Anteilen von Mindestlöhnen würden zusammen 78,9% aller Mindestlohnbeziehenden in Ostdeutschland aus-machen.

Berufe

Hohe Mindestlohnanteile würden in Westdeutsche-land bei den personenbezogenen Dienstleistun-gen, in Reinigungsberufen, im Gastgewerbe, bei FloristInnen, künstlerischen Berufen und in der Landwirtschaft auftreten. In Ostdeutschland wä-ren die Berufe mit hohen Mindestlohnanteilen ähnlich (Ausnahmen: übrige GästebetreuerIn-nen, künstlerische Berufe und Landarbeitskräf-te). Dafür hätten in Ostdeutschland NäherInnen, Tankwarte und Glas- und GebäudereinigerInnen hohe Mindestlohnanteile.

Wie schon bei der Auswertung nach Wirt-schaftszweigen gilt auch für Berufe, dass die Berufe mit hohen Mindestlohnanteilen nicht automatisch auch absolut viele Mindestlohnbe-schäftigte haben. Mit 14,5% aller Mindestlohn-beschäftigten würden in Westdeutschland die meisten Mindestlohnbeschäftigten als Bürofach-kräfte arbeiten. Es folgten VerkäuferInnen mit 10,8%, Raum- und HausratreinigerInnen mit 5,3% und Köche bzw. Köchinnen mit 5,2%. In Ostdeutschland würde sich die Mindestlohnbe-schäftigung in den gleichen Berufen wie in West-deutschland konzentrieren.

Betriebsgröße

Analog zum Befund in Teil 2, dass der Anteil der Niedriglohnbeziehenden in starkem Maße mit der Betriebsgröße variiert, wären auch von der Einführung eines Mindestlohnes in Höhe von etwa 50% der Medianlohnes kleinere Betriebe deutlich stärker betroffen als größere Betriebe (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: **Mindestlohn nach Betriebsgrößenklassen¹⁷ (Vollzeitbeschäftigte 2002)**

Betriebsgrößenklasse	Anteil Mindestlohn (ML) in Kategorie		Anteil an allen ML-Beziehenden		Konzentration	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
1–4 Beschäftigte	30,7%	24,9%	25,2%	29,2%	4,20	3,26
5–9 Beschäftigte	17,3%	15,0%	18,3%	18,0%	2,37	1,97
10–19 Beschäftigte	11,2%	9,2%	14,6%	13,0%	1,53	1,21
20–49 Beschäftigte	8,2%	6,5%	15,6%	14,1%	1,12	0,85
50–99 Beschäftigte	6,3%	5,9%	10,1%	10,0%	0,86	0,77
100–199 Beschäftigte	4,5%	4,8%	7,3%	7,3%	0,61	0,63
200–499 Beschäftigte	2,7%	3,6%	5,4%	5,9%	0,36	0,47
≥ 500 Beschäftigte	1,1%	1,1%	3,7%	2,5%	0,15	0,14
Gesamtwirtschaft	7,3%	7,6%	100%	100%	1,00	1,00

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

Der Anteil der Kleinstbetriebe (mit unter 20 Beschäftigten) an allen Mindestlohnbeschäftigten läge in Westdeutschland bei 58% und in Ostdeutschland bei rund 60%. Die Konzentrationswerte für Kleinstbetriebe wären allerdings in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland, d. h. in Relation zum Anteil an der Gesamtbeschäftigung wäre die Konzentration der Mindestlohnbeschäftigung auf Kleinbetriebe in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland.

Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung

Bezieht man – wie in Teil 2 – auch die ergänzenden Berechnungen auf der Basis des SOEP 2004 mit ein, lässt sich näherungsweise abschätzen, in welchem Maße Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte von der Einführung eines Mindestlohns auf der Basis der hier zugrunde gelegten Annahmen betroffen wären.

Insgesamt läge der Anteil der Mindestlohnbeschäftigten bei 11,4% aller Beschäftigten bundesweit und damit deutlich höher als bei den bisherigen auf Vollzeitbeschäftigte bezogenen Modellrechnungen auf der Basis des BA-Beschäftigtenpanels. Dies liegt vor allem daran, dass fast 62% der geringfügig Beschäftigten einen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn hätten und auch die sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten zu einem leicht höheren Anteil als die Vollzeitbeschäftigten profitieren würden (vgl. Tabelle 15).

Absolut gesehen wären von einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 € (Westdeutschland) bzw. 6 € (Ostdeutschland) unter Einbeziehung von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung bundesweit rund 3,4 Millionen Hauptbeschäftigungsverhältnisse (bei einer Gesamtzahl von rund 30 Millionen Hauptbeschäftigungsverhältnissen) betroffen. Hinzu kämen noch rund 800.000 Nebenbeschäftigungsverhältnisse. Da einige Beschäftigte mehrere Beschäftigungsver-

17 In die Abgrenzung der Betriebsgrößenklassen fließen auch Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte ein, die Mindestlohnschätzung bezieht sich wie in der gesamten Auswertung nur auf Vollzeitbeschäftigte.

Tabelle 15: **Anteile von Mindestlohnbeziehenden nach Beschäftigungsform (Hauptbeschäftigungsverhältnisse, Deutschland 2004)**

	Anteil Mindestlohn (ML) in Kategorie	Anteil an allen ML-Beziehenden	Anteil an allen Beschäftigten
Vollzeit	6,1 %	39,0 %	70,7 %
Teilzeit	8,2 %	13,9 %	21,4 %
Geringfügige Beschäftigung	61,7 %	47,2 %	7,9 %
Gesamt	11,4 %	100 %	100 %

Quelle: SOEP, IAT-Berechnungen (Thorsten Kalina)

hältnisse ausüben, läge die Gesamtzahl der betroffenen Beschäftigten, für die ein Mindestlohn gelten würde, bei rund 3,9 Millionen. Die Zahl

der Beschäftigungsverhältnisse, für die der Mindestlohn relevant wäre, läge mit rund 4,2 Millionen noch etwas höher.

Literatur

- Acemoglu, Daron / Pischke, Jörn-Steffen** (1999): Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. In: *Economic Journal* 109: 112–142.
- Baumol, William J. / Blinder, Alan S.** (1979): *Economics: Principles and Policy*. New York u. a.: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bispinck, Reinhard / Kirsch, Johannes / Schäfer, Claus** (2003): Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten** (2005a): Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. In: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.): *IAT-Jahrbuch 2005*. Gelsenkirchen: 29–46.
- Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten** (2005b): Low wage work in Germany: overview paper. Contribution to the conference “Dynamics of National Employment Models (DYNAMO)”, 1st project conference and 26th conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation (IWPLMS), Berlin, September 8th–11th 2005. Manuskript. Gelsenkirchen.
- Bosch, Gerhard / Worthmann, Georg / Zühlke-Robinet, Klaus** (2002): Das deutsche Baugewerbe im europäischen Wettbewerb. In: *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. IAB Nr. 259. 107–143. Nürnberg.
- Bosch, Gerhard / Zühlke-Robinet, Klaus** (2000): *Der Bauarbeitsmarkt*. Campus Verlag, Frankfurt/Main.
- Bosch, Gerhard / Worthmann, Georg** (2006): Arbeitsmobilität in der EU. Politische Stellungen und Erfahrungen der Mitgliedstaaten. Erscheint in: *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* Heft 4/2006.
- Brown, William** (2005): The Low Pay Commission after eight years. Oktober. CWPE 0544 <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe0544.pdf>
- Bundesagentur für Arbeit** (2006): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit. Nürnberg.
- Bundestagsdrucksache 15/2932**: Wandel der Arbeitswelt und Modernisierung des Arbeitsrechts. 19. April 2004. Berlin.
- Bundestagsdrucksache 15/5445**: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. 10. Mai 2005. Berlin.
- Burgess, Pete / Usher, Alastair** (2003): Allgemeinverbindlichkeit und Mindestlohnregelungen in Mitgliedsstaaten der EU. Projekt „Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem“ für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (MWA). Düsseldorf.
- Burkhauser, Richard V. / Finegan, T. Aldrich** (1993): The economics of minimum wage legislation revisited. In: *The Cato Journal* Vol. 13, No. 1: 123–129.
- Cahuc, Pierre / Michel, Philippe** (1996): Minimum wage unemployment and growth. In: *European Economic Review* 7: 1463–1482.
- Callaghan, Bill** (2000): Anleitung zur Einführung eines nationalen Mindestlohnes – Das britische Beispiel. In: *WSI-Mitteilungen* 8: 509–521.

- 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.
- Craig, Christine / Wilkinson, Frank** (1986): Pay and employment in four retail trades. Department of Employment Research Paper No. 51. London.
- Crossmann, Alf** (1995): The reform and abolition of the licensed residential establishment wage council: the impact in four London hotels. In: *Review of Employment Topics* 3 (1): 43–73.
- CSJ** (1994): *Social Justice: Strategies for National Renewal*. The Report of the Commission on Social Justice. Random House. London.
- Czommer, Lars / Worthmann, Georg** (2005): Von der Baustelle auf den Schlachthof: zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche. IAT-Report, Nr. 2005-03. Gelsenkirchen.
- DGB** (2005): Tarifpolitik: Neue Doppelstrategie. In: *DGB-Einblick* 18: 3. Berlin: Deutscher Gewerkschaftsbund.
- Dickens, Richard / Machin, Stephen / Manning, Alan / Wilkinson, David** (1995): What happened to wages and employment after the abolition of minimum wages in Britain? März CEP, mimeo.
- EFLWC** (2005): *Social Inclusion: Role of the Social Partners*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin.
<http://www.eurofound.eu.int/publications/EF03116.htm>
- EIRR** (2005): European minimum wage survey. In: *European Industrial Relations Review* 371: 17–28.
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne** (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. In: *WSI-Mitteilungen* 7: 398–403.
- European Commission** (2004): *Employment in Europe 2004*. Luxemburg.
- Finn, Dan** (2005): The National Minimum Wage in the United Kingdom. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2005-01. Gelsenkirchen.
- Gernandt, Johannes / Pfeiffer, Friedhelm** (2006): Rising Wage Inequality in Germany. ZEW-Discussion Paper No. 06-019. Mannheim.
- Heilbronner, Robert L. / Thurow, Lester C.** (1987): *Economics explained*. New York.
- Hieming, Bettina / Jaehrling, Karen / Kalina, Thorsten / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia** (2005): Stellenbesetzungsprozesse im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen: Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. BMWA-Dokumentation, Bd. 550.
- Howarth, Catherine / Kenway, Peter** (2004): *Why Worry Any More About The Low Paid?* New Policy Institute. London.
- IDS** (2004): Report to the Low Pay Commission on the impact of the National Minimum Wage. A Research Report by Incomes Data Services. London.
- IER** (2004): Estimating the Impact of a National Minimum Wage on the Labour Market Behaviour of 16 and 17 Year Olds. A report prepared by Warwick Institute for Employment Research for the Low Pay Commission. University of Warwick.
<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/dickerson-jones.pdf>

- Jansen, Andreas** (2005): Ein gesetzlicher Mindestlohn als Option für die Bundesrepublik Deutschland? Empirische Befunde und internationale Erfahrungen zur Relevanz und Umsetzbarkeit eines gesetzlichen Mindestlohnes. Diplomarbeit an der Universität Duisburg-Essen.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia** (2006): Mindestens 6 Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland – Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report 2006-03. Gelsenkirchen.
- Kaltenborn, Bruno / Knerr, Petra** (2006): Anreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung 30. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno / Wielage, Nina** (2005): Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 4 vom 22. November 2005. Berlin.
- Lester, Richard Allen** (1964): The Economics of Labor. New York u. a.: MacMillan.
- Lourie, Julia** (1997): National Minimum Wage Bill. House of Commons Library. London. Research Paper 97/133.
- LPC** (1998): The National Minimum Wage. First Report of the Low Pay Commission. The Stationary Office. London. <http://www.dti.gov.uk/er/lowpay/>
- LPC** (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>
- LPC** (2001): The National Minimum Wage: Making a Difference. Third Report of the Low Pay Commission. The Stationary Office. London. <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/rep01.shtml>
- LPC** (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>
- LPC** (2005): National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2005. The Stationary Office. London. http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/DTi-Min_Wage.pdf
- LPN** (1994): After the Safety Net. Low Pay Network. London.
- Machin, Stephen / Manning, Alan** (1994): The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence from the U.K. Wages Councils. In: Industrial and Labour Relations Review 2: 319–29.
- 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: The American Economic Review 5: 1362–1396.
- OECD** (1996): Employment Outlook. Paris.
- OECD** (1998): Making most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty. In: Employment Outlook. Paris: 31–79.
- Polanyi, Karl** (1957): The Great Transformation. Boston.
- Preiser, Erich** (1953): Erkenntniswert und Grenzen der Grenzproduktivitätstheorie. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 89. Jahrgang S. 25 ff.
- Ragacs, Christian** (2002): Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick. In: Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 1: 59–84.
- Ragacs, Christian** (2003a): Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz. Ein Literaturüberblick. In: Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 2: 215–246.

- Ragacs, Christian** (2003b): Mindestlöhne und Beschäftigung. Ein Überblick über die neuere empirische Literatur. Wirtschaftsuniversität Wien. Working Paper No. 25. Wien.
- Ragacs, Christian** (2004): Minimum Wages and Employment. Static and Dynamic Non-Market-Clearing Equilibrium Models. Houndmills.
- Regnard, Pierre** (2005): Mindestlöhne 2005. Beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten der EU. Statistik kurz gefasst. Bevölkerung und soziale Bedingungen 7.
- Reinberg, Alexander / Hummel, Markus** (2002): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt? IAB-Werkstattbericht Nr. 4 vom 23. April 2002. Nürnberg.
- Rothschild, Kurt** (1988): Theorien der Arbeitslosigkeit. München/Wien.
- Schäfer, Claus** (2005): Gesetzliche Mindestlöhne! Internationale Erfahrungen und nationale Konsequenzen. Vortrag beim 5. Hans-Böckler-Forum am 14./15. April 2005 in Berlin.
- Schmitt, John** (1996): Cooked to Order. In: American Prospect May-June: 82–85.
- Schulten, Thorsten** (2005): Gesetzliche Mindestlöhne in Europa. Institutionelle Regelungen und ökonomische Konsequenzen. In: Hein, Eckhard (Hrsg.): Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum. Marburg. Metropolis-Verlag: 185–208.
- Schulten, Thorsten** (2006): Gesetzliche Mindestlöhne und tarifvertragliche Mindestlöhne in Europa – ein internationaler Überblick. In: Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: VSA: 9–27.
- Simpson, Bob** (2004): The National Minimum Wage Five Years On: Reflections on Some General Issues. In: Industrial Law Journal 1: 22–41.
- Stewart, Marc B.** (2003): Modelling the employment effects of the minimum wage. Final report to the Low Pay Commission. University of Warwick.
- Stigler, George J.** (1946): The Economics of Minimum Wage Legislation. In: American Economic Review Vol. 36, No. 3: 358–365.
- Wells, William** (1983): The relative pay and employment of young people. Department of Employment Research Paper No. 42. London.
- Welzmüller, Rudolf** (2004): Niedrige Arbeitseinkommen – ein wachsendes Problem. Sind Mindestlöhne die Lösung? In: SPW 5: 247–249.
- Windisch, Rupert** (1998): Effizienzlohntheorien. In: Das Wirtschaftsstudium 6: 713–719.
- Worthmann, Georg** (2002): Systematisierung von Dienstleistungen: Beispiele aus dem IAT. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2001/2002. Gelsenkirchen: 103–111.
- WSI** (2005): Pressemitteilung vom 11. Mai 2005: Untersuchung des WSI. Entsendegesetz: Hohe Hürden in 34 von 40 Wirtschaftsbereichen. Düsseldorf.

Die Autoren

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Institut Arbeit und Technik
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen
Tel. 0209 1707-147
Fax. 0209 1707-124
bosch@iatge.de

Dr. Claudia Weinkopf

Institut Arbeit und Technik
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen
Tel. 0209 1707-142
Fax. 0209 1707-124
weinkopf@iatge.de

Thorsten Kalina

Institut Arbeit und Technik
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen
Tel. 0209 1707-330
Fax. 0209 1707-124
kalina@iatge.de

Veröffentlichungen

Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
(eine Auswahl)

Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland? Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2006

Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2006

Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2006

Rente mit 67: Steuerungspotenziale in der Renten- und Beschäftigungspolitik, Gesprächskreis Sozialpolitik, 2006

Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts, Gesprächskreis Sozialpolitik, 2006

Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Gesprächskreis Sozialpolitik – Internationale Politikanalyse, 2006

Prekäre Arbeit: Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Gesprächskreis Migration und Integration, 2006

Trends in der Arbeitszeitgestaltung: zur Diskussion um Dauer und Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie der Insolvenzsicherung von Arbeitszeitguthaben, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2005

Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

„Kompetenzen fördern – Chancen eröffnen“: neue Wege der beruflichen Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

Experimentierfeld Deutschland?: Reformstrategien in der Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert, Diskussionspapier, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

Mut zur Veränderung: Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik, Diskussionspapier, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

Drei Menüs – und kein Rezept?: Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/aspol

