

Niedriglohnbeschäftigung wächst – Mindestlohn für Deutschland?

**Veranstaltung der SPD Holsterhausen
24. Juni 2008, Dorsten-Hosterhausen**

Achim Vanselow
Institut Arbeit und Qualifikation
an der Universität Duisburg-Essen

Gliederung

- **Niedriglohnbeschäftigung in Europa**
- **Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland**
- **Mindestlohnregelungen in Europa**
- **Lehren für Deutschland**

Niedriglohnbeschäftigung in Europa

Low Wage Work in Europe and the US

- **Projekt der Russell Sage Foundation, New York, 2004-2008**
- **Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung in 5 europäischen Ländern (DE, DK, FR, NL, UK) und den USA**
- **Methodenmix: Quantitative Analysen, rd. 200 Fallstudien in 5 Branchen: Einzelhandel, Hotellerie, Krankenhäuser, Call Center, Nahrungsgewerbe.**

Ergebnisse auf einen Blick: Wachsende Unterschiede zwischen den europäischen Ländern

- DE und UK weisen hohe NL-Anteile an der Gesamtbeschäftigung aus (ü. 20%). NL 17,6%, FR 11,1% und DK 8,5%.
- Stabile NL-Beschäftigung in DK, FR (und USA), z. T. deutliche Veränderungen in NL, UK und DE.
- Kaum Unterschiede bei den betroffenen Personengruppen (Gering Qualifizierte, Frauen, Migranten, Jüngere).
- Zusammenhang Qualifikation/NL-Beschäftigung in DE geringer als in den anderen Ländern.
- Aufstiegsmobilität relativ hoch in DK und FR, z. T. deutlich geringer in DE, NL und UK (u. US)

NL-Beschäftigung und Arbeitsmarktinstitutionen

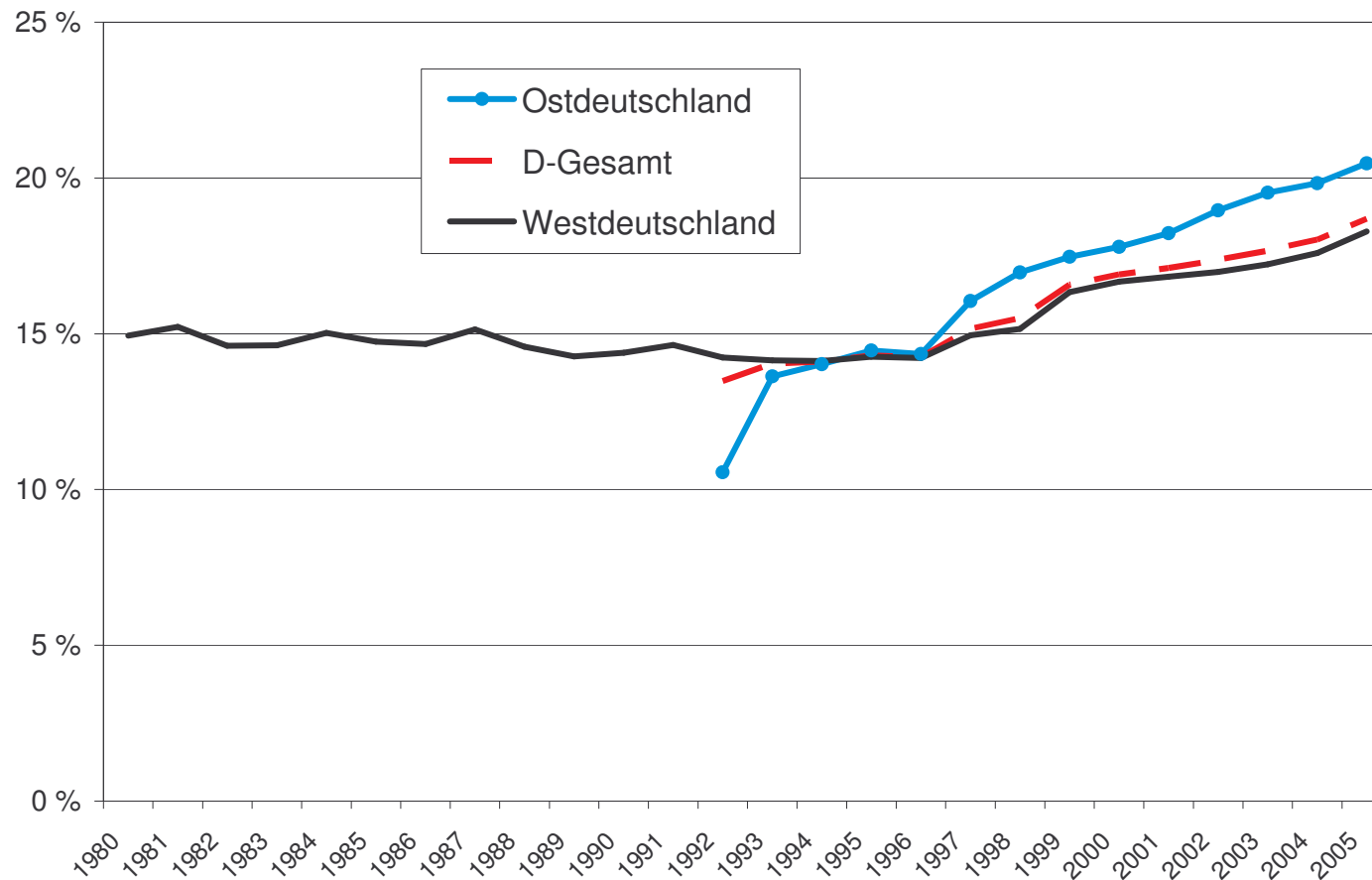
- **Arbeitsmarktinstitutionen machen einen Unterschied.**
- **Länder mit hoher Tarifdeckung und zentralisierten Tarifverhandlungen haben (noch) einen niedrigeren NL-Anteil.**
- **Länder mit einem hohen Mindestlohn (relativ zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen) und großzügigen Sozialleistungen haben ebenfalls einen geringeren NL-Anteil...**
- **...aber: Gefahr der „low pay/ no pay“-Falle in allen Ländern.**

Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

Niedriglohnschwellen und Anteile von Niedriglohnbeschäftigten (Vollzeitbeschäftigte, 2005)

		Variante I: Einheitliche Niedriglohnschwelle	Variante II: Separate Ost-West- Berechnung
Niedriglohnschwelle (Vollzeit brutto)		1.661 € (9,96 € pro Stunde)	Westdeutschland: 1.736 € (10,41 €) Ostdeutschland: 1.309 € (7,85 €)
Niedrig- lohn- anteil	Westdeutschland	15,4%	17,3%
	Ostdeutschland	36,8%	19,5%
	Deutschland gesamt	19,6%	17,7%

Niedriglohnanteil unter svp Vollzeitbeschäftigten (1980-2005)



Quelle: IAQ-Berechnung mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe und dem BA-Beschäftigtenpanel

2006 sind bereits 6,5 Mio. Arbeitskräfte (inkl. TZ, Minijobs) von Niedriglöhnen betroffen

- **22,2% der abhängig Beschäftigten beziehen Niedriglöhne.**
- **Gegenüber 1995 ist der NL-Anteil in Deutschland damit um 43% gestiegen.**
- **Von 2004 bis 2006 ist der durchschnittliche Stundenlohn der NL-Beziehenden sogar gesunken.**

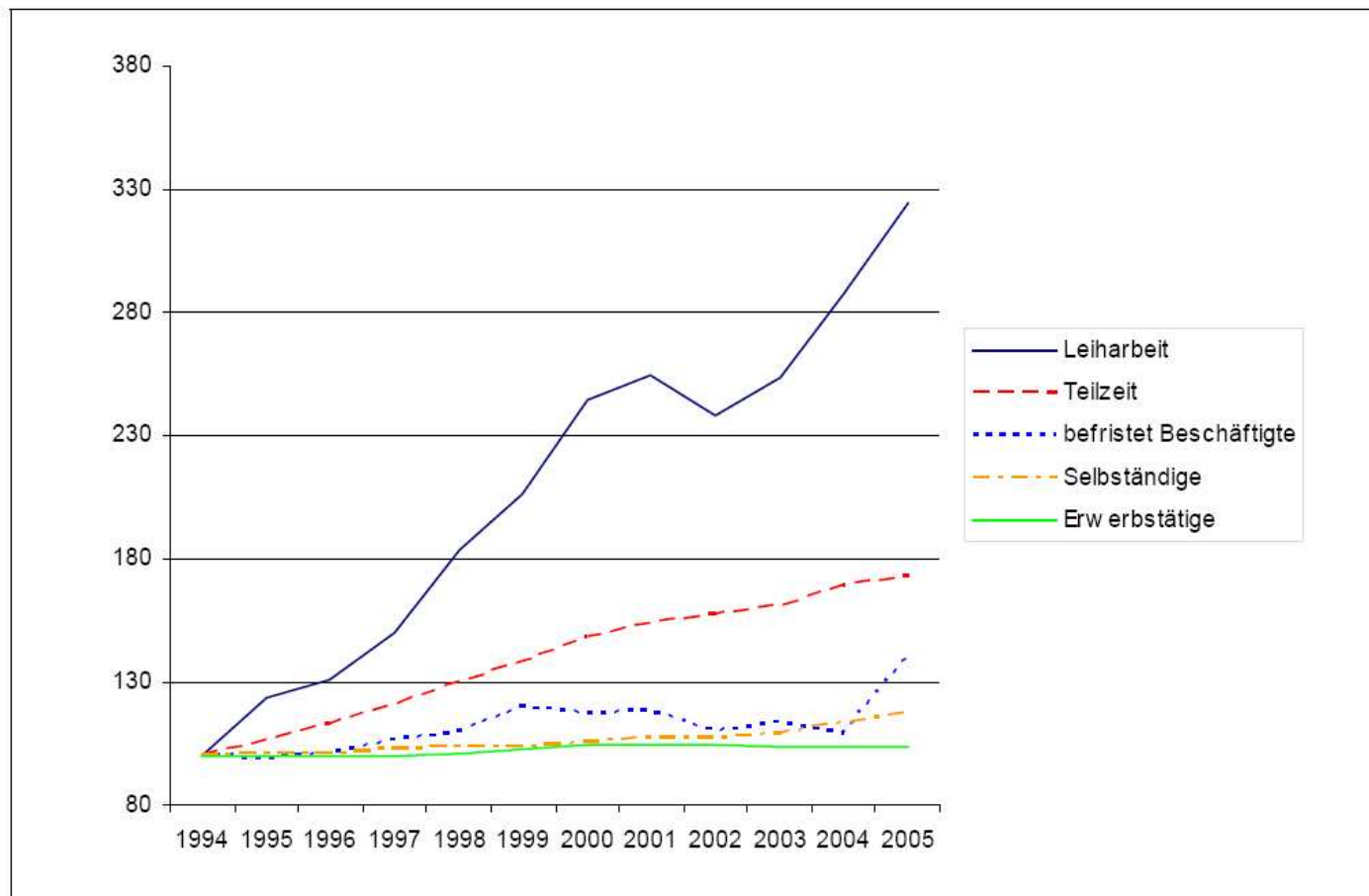
Ausdifferenzierung der Niedriglöhne nach unten

- Der deutsche NL-Sektor breitet sich nicht nur aus. Er verändert auch seine Struktur.
- Innerhalb des NL-Sektors wächst der Niedrigstlohnbereich (Stundenlöhne unter 5 €), ohne dass dadurch die Beschäftigungschancen der gering Qualifizierten steigen.
- Drei Viertel der Beschäftigten haben eine berufliche Ausbildung – so viele wie in keinem anderen Land. Seit 1995 ist der Anteil der NL-Beziehenden mit beruflicher Ausbildung von 58,6% auf 67,5% (2006) gestiegen.
- Kein Sprungbrett in bessere Jobs: Die Mobilität aus VZ-NL-Jobs heraus in besser entlohnte Beschäftigung nimmt sogar ab.

Niedriglohnbeschäftigung wandert an die Ränder des Arbeitsmarktes

- Die NL-Beschäftigung verlagert sich in marginale Teilzeit, Arbeitnehmerüberlassung und (über Auslagerungsprozesse) in Zonen mit geringer Tarifbindung, schwachen Gewerkschaften und wenigen Betriebsräten.
- Im kleinbetrieblichen NL-Bereich wird den Beschäftigten oft nicht mehr als der gesetzliche Mindeststandard geboten.
- Die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen auf der betrieblichen Ebene durch BR ist oft nicht gewährleistet.

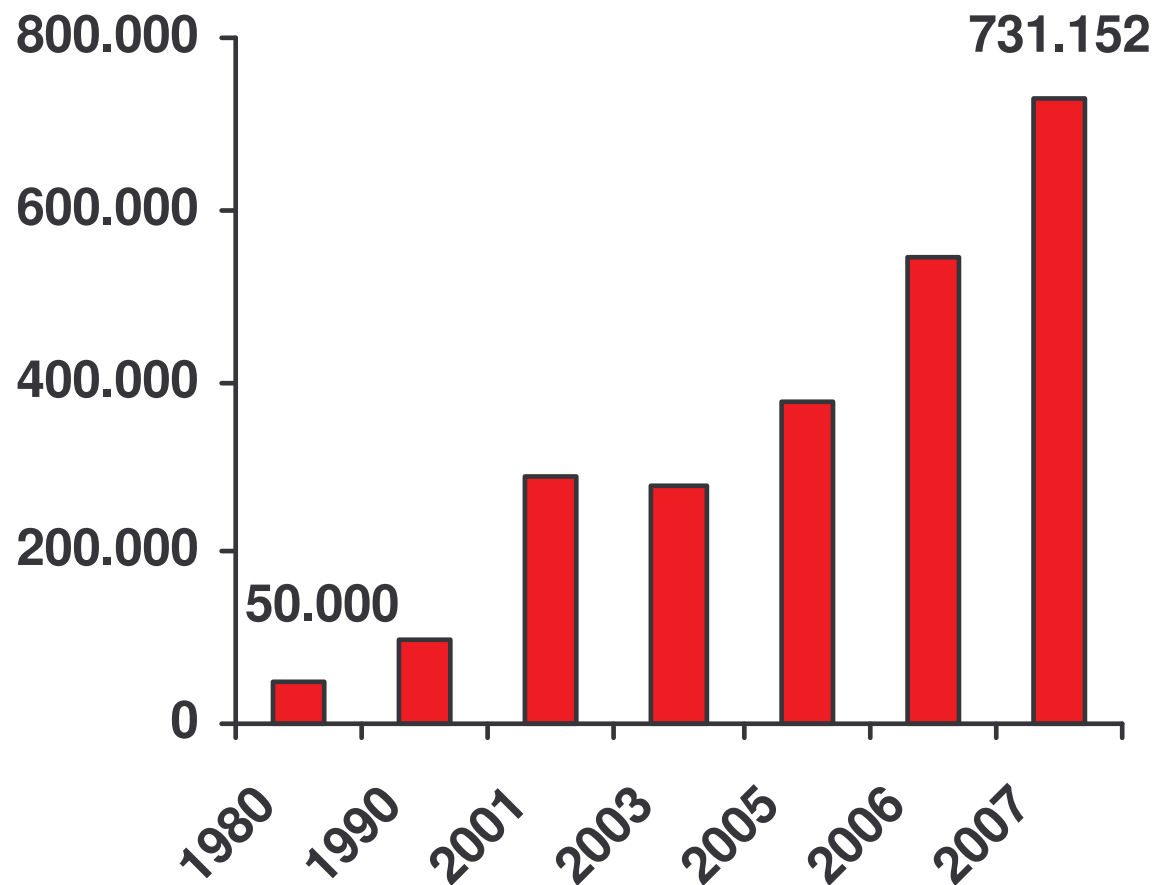
Entwicklung der Erwerbsformen von 1994 bis 2005



Anmerkung: Index 1994 = 100.

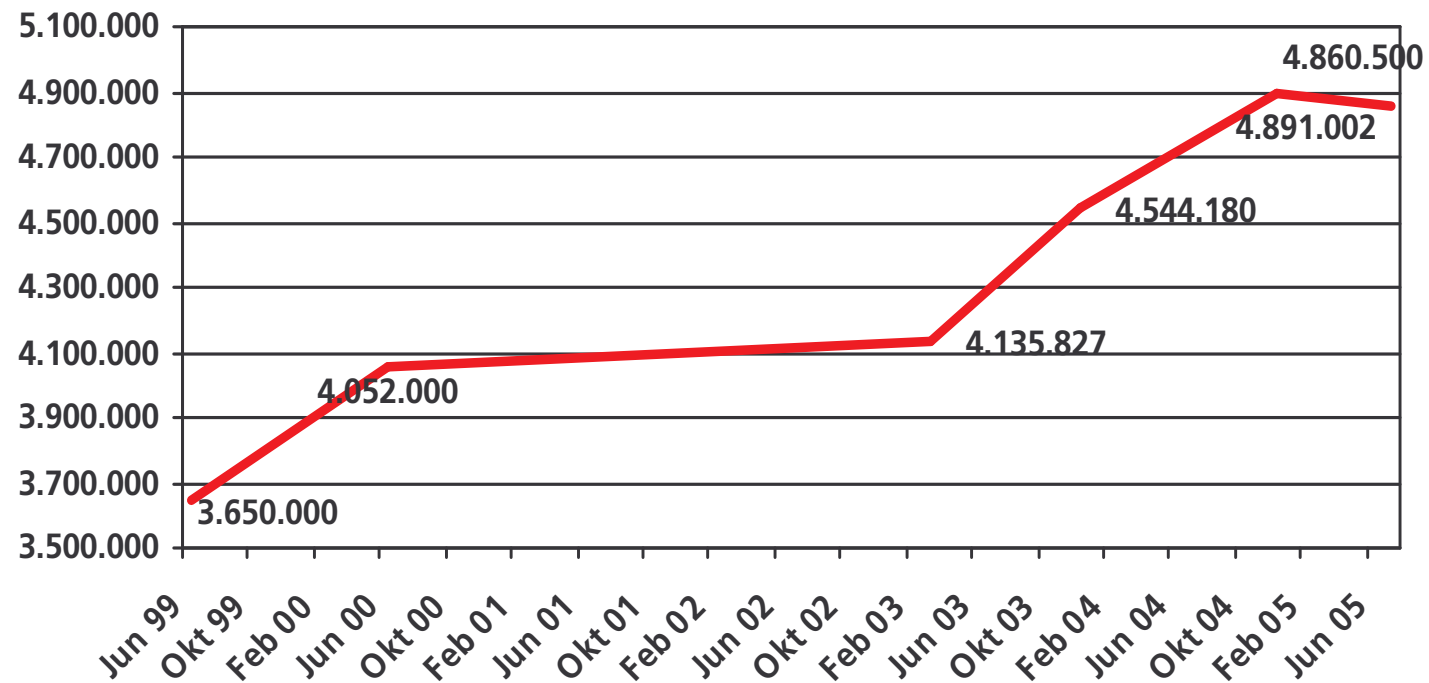
Quelle: Dietz/Walwei (2006b).

Leiharbeitskräfte im Jahresdurchschnitt



Quelle: ANÜ-Statistik

Entwicklung der Mini-Jobs (Haupterwerb) seit der ges. Neuregelung zum 1. April 2003



Mindestlohnregelungen in Europa

Mindestlohnregelungen in EU

- 20 von 27 EU-Ländern haben einen gesetzlichen Mindestlohn.
- Die Mindestlohnregelungen lassen sich z. B. unterscheiden nach
 - der Reichweite (allgemein/ Branche)
 - der Definition des Personenkreises (z. B. Ausnahmen für Jüngere, neu eingestellte AN, gesundheitlich Eingeschränkte)
 - der Berechnungsweise (Stunde/ Woche/ Monat)
 - den Anpassungsmechanismen
 - der Art der Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern

Höhe gesetzlicher Mindeststundenlöhne in Europa (2008, ausgewählte Länder)

Land	Mindeststundenlohn	Änderung 2007/08
Luxemburg	9,08 €	+/- 0 %
Irland	8,65 €	+ 4,2 %
Frankreich	8,44 €	+ 2,1 %
Niederlande	8,19 €	+ 2,6 %
Großbritannien	7,39 €	+ 3,2 %
Belgien	8,15 €	+ 2,7 %
Deutschland	DGB-Forderung 7,50 €	
Spanien	3,59 €	+ 5,1 %
Tschechien	1,87 €	+/- 0 %
Polen	1,81 €	+ 20,3 %
Rumänien	0,80 €	+ 22,2 %

Gesetzliche Mindestlöhne in EU* und USA

Land	% des durchschnittl. Bruttolohnes (2005/06)	% der AN, die ML erhalten (2005)
ES	40	0,8
FR	47	16,8
BE	40	n/a
NL	46	2,2
UK	37	1,8
LU	50	11
USA	33	1,3

* Ausgewählte EU-Länder

Quelle: Hurley, 2007. Minimum Wages in Europe. European Foundation, Dublin: 2

Wie legen andere Länder einen gesetzlichen Mindestlohn fest?

Politische Entscheidung	USA
Politische Entscheidung mit institutionalisierter Beteiligung von AG und Gewerkschaften	UK, Irland, Spanien, Portugal
Verhandlungen zwischen AG und Gewerkschaften	Belgien, Griechenland
Koppelung des ML an die Preis- und/oder Lohnentwicklung + politische Entscheidung mit Beteiligung von AG und Gewerkschaften	Frankreich, Niederlande, Luxemburg

Gesetzliche ML schließen eine Beteiligung von Gewerkschaften und AG nicht aus

Grenzen von Mindestlöhnen

- **Mindestlöhne leisten einen Beitrag zur Reduzierung von Einkommensungleichheit – weitere Aufgaben bleiben:**
 - **Strategien und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung**
 - **Anzahl der gering Qualifizierten reduzieren (Bildung)**
 - **Normalarbeitsverhältnisse fördern**
 - **Steuerpolitische Maßnahmen zur Entlastung von Geringverdienenden**
 - **Und Vieles mehr**

Lehren für Deutschland

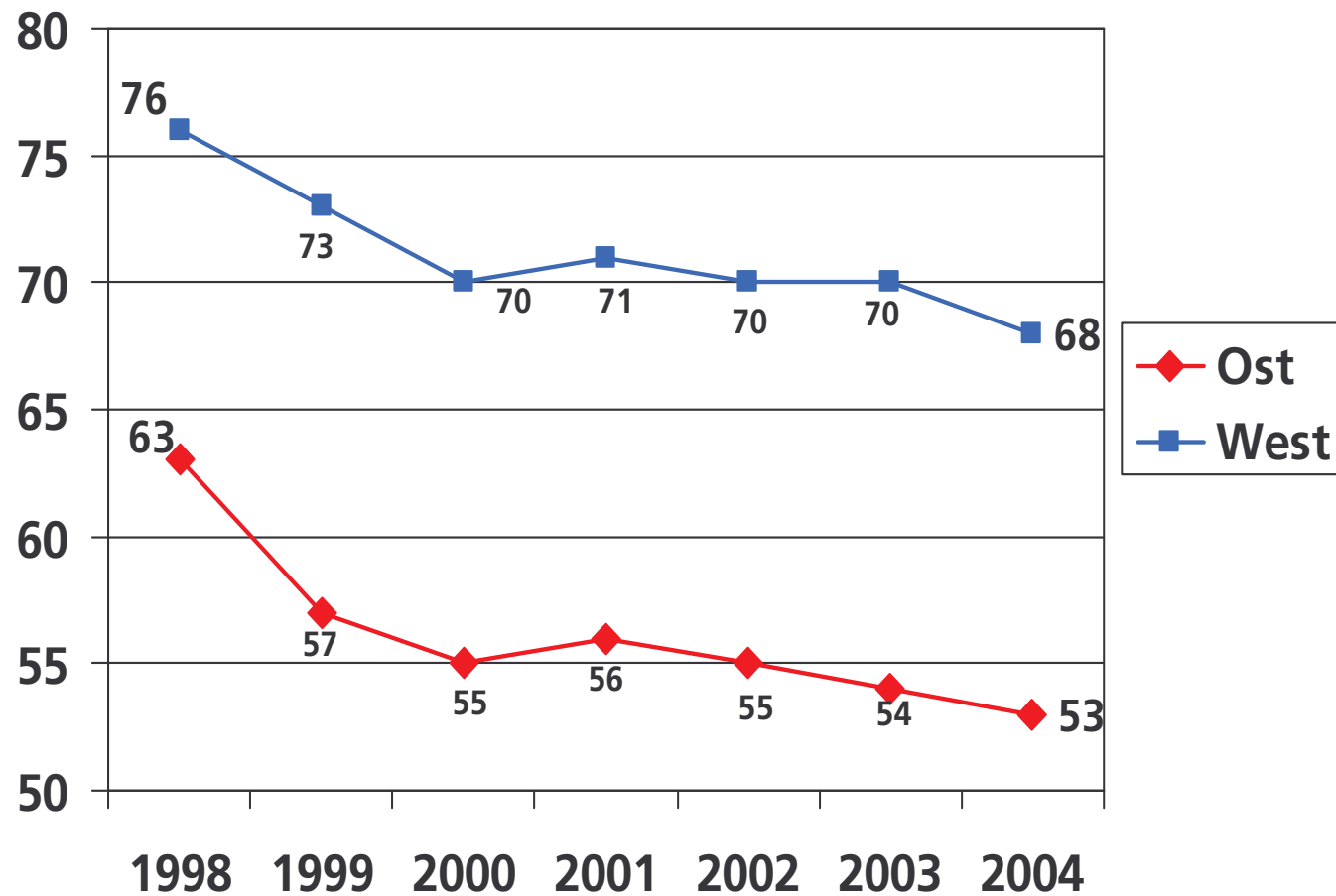
Keine Patentlösung, aber klare Ansatzpunkte

- Es gibt keine *One best way*-Lösung. Die Ausdifferenzierung von Niedriglöhnen nach unten signalisiert Handlungsbedarf.
- Gewerkschaften und Betriebsräte sind gefordert, über innovative Konzepte und Strategien die Beschäftigten im Niedriglohnbereich organisations-, tarif- und betriebpolitisch stärker einzubeziehen.
- Auch eine Mindestlohnregelung ist keine Patentlösung, kann aber dazu beitragen, die Abwärtsspirale der Löhne im Niedriglohnbereich aufzuhalten.

Deutschland braucht den gesetzlichen Mindestlohn!

- Tarifverträge alleine bieten keinen wirksamen Schutz gegen Niedrig(st)löhne mehr.
- Branchenbezogene Mindeststandards alleine reichen nicht aus
 - Typische Niedriglohnbranchen bleiben außen vor (z. B. HoGa, Einzelhandel)
- Lohndumping-Konkurrenz zwischen Unternehmen muss wirksam unterbunden werden.
- Arbeitgeber dürfen sich nicht darauf verlassen können, dass der Staat Niedriglöhne ohne jede Untergrenze subventioniert.

Anteil der tarifgebundenen Beschäftigten in Deutschland 1998-2004 in %



Tarifbindung in EU-Ländern ohne Mindestlohn

- **Dänemark, Schweden, Finnland:**
80 – 90 %
- **Österreich:**
98 %
- **Italien:**
90 %
- **Deutschland:**
68 % West / 53 % Ost



Die Lage in Deutschland:

Das alte System der tariflichen Lohnsicherung weist große Lücken auf, eine Mindestlohnregelung existiert nicht.

Negative Beschäftigungswirkung von ML ist wissenschaftlich nicht eindeutig belegt.

- **Aktuelle Übersichten zeigen, dass Studien zu widersprüchlichen Ergebnissen kommen.**
- **Die Ursachen gehen auf Unterschiede in Methoden, Höhe des ML, Umsetzungsstrategien und wirtschaftlichen Rahmen zurück.**
- **Das Niveau des ML ist nicht theoretisch, sondern nur empirisch bestimmbar.**

Wie dürften Betriebe reagieren?

- Betriebswirtschaftliche Analysen zeigen: ein ML trifft unterschiedliche Branchen und Personen in unterschiedlichem Maße.
- Friseure wären stark, Einzelhandel weniger betroffen.
- Entlassungen als ultima ratio. Risiken bestehen für Geringqualifizierte in HoGa und Floristik.
- Ausgleichsreaktionen (aus betr. Sicht), z.B.:
 - Abbau frw. Leistungen, Arbeitsintensivierung
 - Preiserhöhungen.
- Die meisten Betriebe warten ab.

Umsetzungsvarianten eines gesetzlichen Mindestlohnes

- AVE von Tarifverträgen
- Ausweitung des AN-Entsendegesetzes
- (Gesetzliche) Mindestlöhne
- Geltungsbereich: flächendeckend oder nach Regionen und/oder Branchen differenziert?
- Höhe: Einstieg in die Niedriglohngesellschaft oder existenzsicherndes Einkommen im Hochlohnland?
- Reichweite: Universal oder selektiv?

Umsetzung: AVE

- Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen:
- In den vergangenen Jahren war es immer schwieriger, die AVE zu erreichen. Mit der ML-Debatte kommt neue Bewegung:
 - ▶ *Hotel- und Gaststättengewerbe NRW*
 - *Der Landesarbeitsminister erklärt die unteren 3 Lohngruppen des TV Anfang Mai 2007 für allgemeinverbindlich (44.000 Betriebe).*
 - *Argument: „Lohndumping verhindern“*

Umsetzung: Tarifliche ML nach dem Entsendegesetz

- In der Bau- und Abbruchbranche sowie für Maler, Lackierer und Dachdecker seit langem angewandt.
- Große Unterschiede zwischen Branchen
 - *Zwischen 6,36 € (Gebäudereinigerhandwerk Ost) und 12,40 € (Fachwerker, Bauhauptgewerbe West).*
 - *Perspektive: EU-DL Richtlinie – Ende der Übergangszeit 2009 (?)*
 - *Bedrohte Branchen: Fleisch, Friseur-Gewerbe, Hotels und Gaststätten, Land- und Forstwirtschaft, Leiharbeit, Bewachungsgewerbe, Postdienste*

Lernen, ohne zu kopieren: das Beispiel UK

- Ein Institutionentransfer von isolierten Einzelmaßnahmen oder –instrumenten ist wenig Erfolg versprechend, angesichts sehr heterogener Arbeitsmärkte, Sozialsysteme, industrieller Beziehungen, Werte etc.
- Der Implementationsprozess im UK bietet viele Ansatzpunkte, von denen Deutschland lernen kann, z. B.:
 - *Einführung eines ML in moderater Höhe, mittelfristig ansteigend*
 - *Versachlichung des Gestaltungsprozesses und*
 - *„Entpolitisierung“ des Anpassungsprozesses (Low Pay Commission)*

Fazit

- NL-Beschäftigung hat in Deutschland zugenommen, die Schutzwirkung des Tarifsystems hat abgenommen.
- Die deutsche Debatte sollte deshalb nicht länger über das „ob“, sondern endlich über das „wie“ eines gesetzlichen ML geführt werden.
- Wir plädieren für eine Mischstrategie:
 - Gesetzliche ML als Basis.
 - Darauf aufsetzend ggf. Branchenlösungen (AVE, Entsendegesetz)
- Ähnlich wie in UK sollte die Höhe eines gesetzlichen ML durch eine regierungsunabhängige Kommission evaluiert werden, an der AG, Gewerkschaften und Wissenschaftler beteiligt sind.
- In UK hat es sich die Einführung eines niedrigen ML bewährt, der anschließend schrittweise erhöht wird.

Weitere Informationen: Niedriglohnbeschäftigung in Europa

- 5 Bücher, herausgegeben von der Russell Sage Foundation, New York:



- Bosch/ Weinkopf (eds.), 2008: Low-wage Work in Germany.
- Caroli/ Gautié (eds.), 2008: Low-wage Work in France.
- Lloyd/ Mason/ Mayhew (eds.), 2008: Low-wage Work in the United Kingdom.
- Salverda/ van Klaveren/ van der Meer (eds.), 2008: Low-wage Work in the Netherlands.
- Westergard-Nielsen (ed.), 2008: Low-wage Work in Denmark.

Weitere Informationen: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

- **Bosch/ Weinkopf (Hg.), 2007:
Arbeiten für wenig Geld. Campus.
ISBN 978-3593384290**



Kontakt

- Achim Vanselow
- IAQ, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften,
- Universität Duisburg-Essen, D-45117 Essen
- Tel.: +49-209/1707-185
- E-Mail: achim.vanselow@uni-due.de
- Web: www.iaq.uni-due.de