

Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf das Beschäftigungssystem

Fachtagung „Mindestlohn“ des DGB Halle-Dessau,
28. November 2014

Dr. Thorsten Kalina

Forschungsabteilung FLEX des IAQ der Universität
Duisburg-Essen

Gliederung

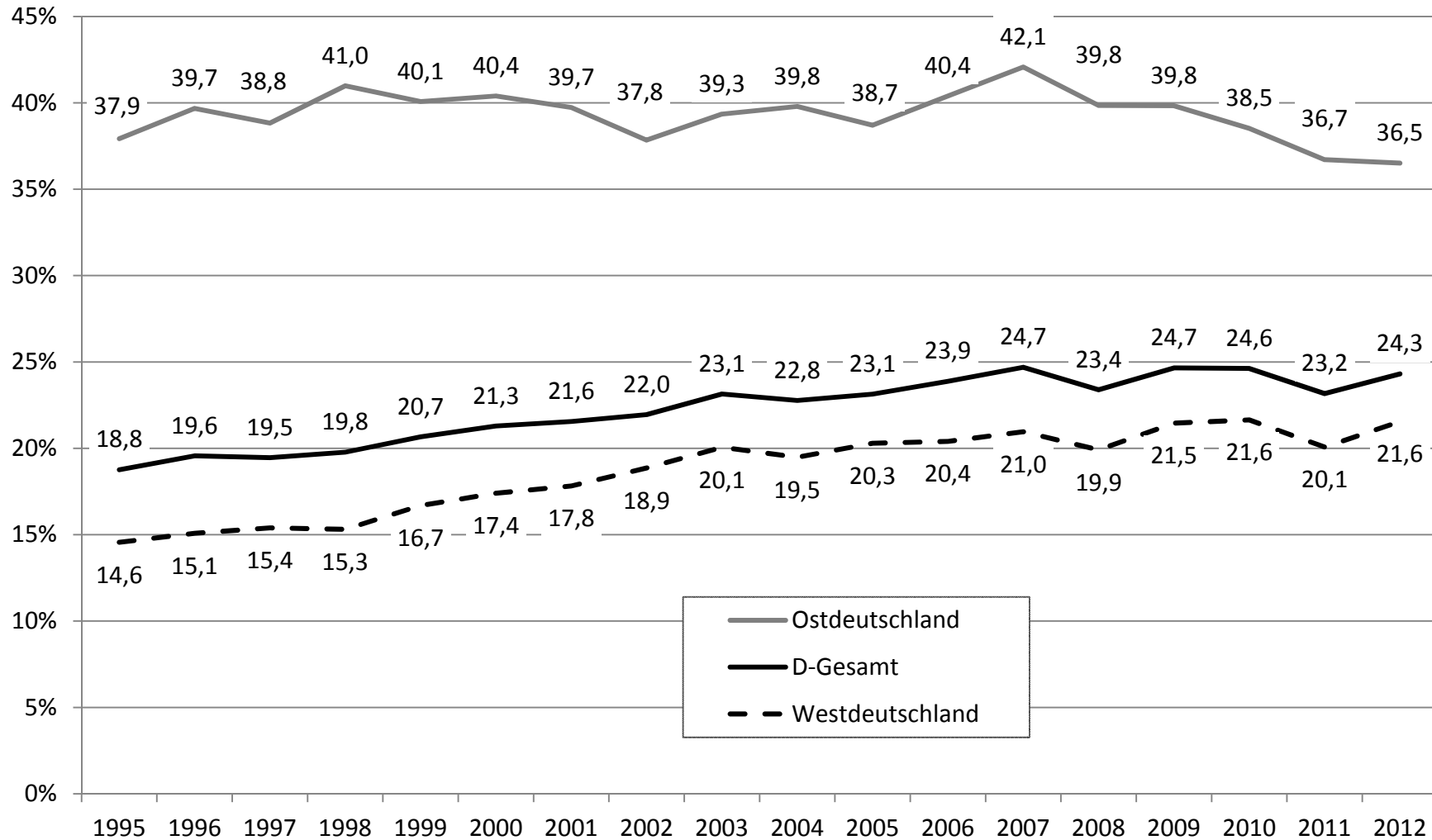
1. Ausgangssituation in Deutschland
2. Theoretischer Hintergrund
3. Empirische Mindestlohnforschung
4. Verteilungswirkungen von Mindestlöhnen
5. Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland

1. Ausgangssituation in Deutschland

Ausgangssituation

- **Hohe Tarifbindung** bis 1990 (ca. 80%) – Unternehmen und Gewerkschaften unterstützten das freiwillige Tarifsysteem
- **Geringe Einkommensdifferenzierung** und **hohe Einkommensmobilität**
- Seit 1995 rascher **Anstieg geringer Stundenlöhne**, Ursachen:
 - Privatisierung öffentlicher Dienste,
 - Sinkende Tarifbindung
 - Outsourcing
 - Öffnungsklauseln, Gewerkschaftskonkurrenz
 - Weniger allgemeinverbindliche Tarifverträge
 - Hartz-Reformen (Minijobs, Zeitarbeit, Zumutbarkeitskriterien, Aufstocker, Verkürzung Bezugsdauer ALG I ...)

Niedriglohnbeschäftigung im Zeitverlauf



Quelle: SOEP v29, eigene Berechnung.

Ausgangssituation - Zusammenfassung

- **Deutlicher Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung** von 18,8% auf 24,3% zwischen 1995 und 2012 - seit 2007 Stagnation auf hohem Niveau
- **Zunahme** von 5,9 Millionen auf 8,4 Millionen (+2,5 Millionen) vor allem in Westdeutschland (+2,3 Millionen)
- Niedriglöhne in Deutschland betreffen **nicht nur spezielle Gruppen** z.B. mit geringer Qualifikation
- Bei der großen Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten handelt es sich um **formal Qualifizierte** und Beschäftigte **im mittleren Alter** (25-54 Jahre)
- **Ausfransen** der Löhne im unteren Bereich

2. Theoretischer Hintergrund

Theoretischer Hintergrund (1)

Theoretisch sind die Wirkungen von Mindestlöhnen **unbestimmt**

Vollkommener Wettbewerb

- Löhne entsprechen der jeweiligen Produktivität der Beschäftigten
- Arbeitsplätze mit Löhnen unterhalb des Mindestlohns fallen weg

Monopsonistische Arbeitsmärkte (Arbeitgebermacht)

- Entlohnung unterhalb der Produktivität → Monopolrenten.
- Mindestlohn kann durch Reduzierung der Monopolrenten aufgefangen werden
- Durch Mindestlohn neues Gleichgewicht aus Arbeitskräfteangebot und Nachfrage bei höherem Beschäftigungsniveau

Effizienzlohntheorie

- Bei schlechter Entlohnung halten Beschäftigte Leistung zurück.
- Höhere Löhne steigern Motivation und senken Kontrollkosten.
- Höhere Löhne weiten Kreis von Bewerber/innen aus.

Theoretischer Hintergrund (2)

Suchtheorien

- Suche nach Arbeitskräften verursacht Kosten
- Produktivität ist bei Neueinstellungen nicht bekannt
- Unternehmen entlassen weniger produktive Beschäftigte nicht sofort – investieren lieber in Weiterbildung

Wachstumstheorien

- Mindestlohn erhöht für Unternehmen die Anreize, in Humankapital (Qualifikation der Beschäftigten) zu investieren
- Eltern investieren in die Qualifikation ihrer Kinder
- Insgesamt fördern Humankapitalinvestitionen das Wirtschaftswachstum

Weitere Argumente

- **Produktivitätssteigerungen** kompensieren Mindestlohn (Reorganisation, Qualifizierung, Motivation, Technik, weniger Fluktuation)
- **Steigerung der Einkommen** führt zu mehr **Kaufkraft/Konsumnachfrage** (Wachmann kann sich Friseur leisten)

→ Wirkung Mindestlohn theoretisch unbestimmt, muss empirisch untersucht werden

3. Empirische Mindestlohnforschung

Methoden der empirischen Mindestlohnforschung

Zentrale Fragen

- Wie verändert sich die Beschäftigung (oder das Arbeitsvolumen) nach der Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen?

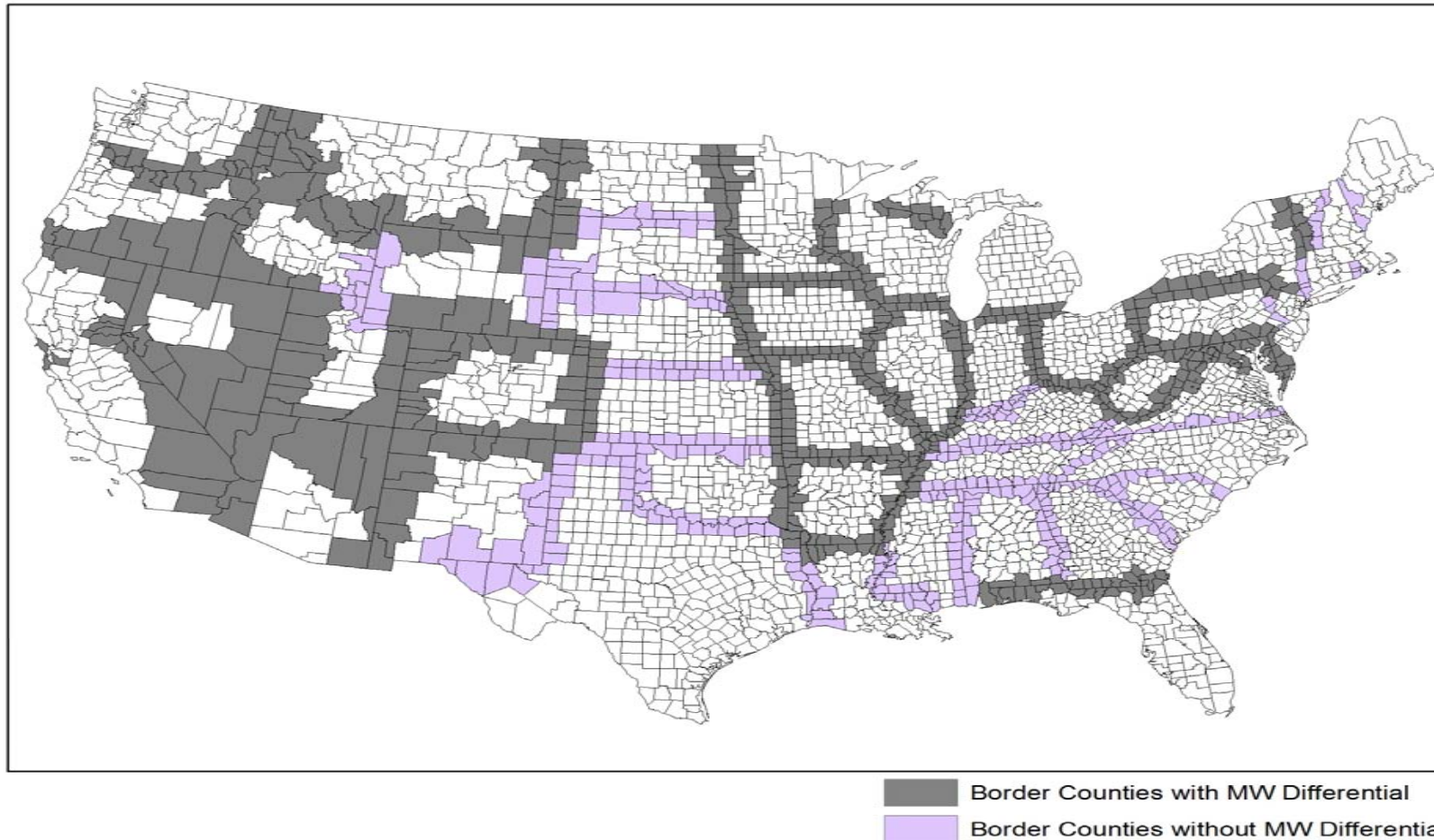
Methodik: Differenz-in-Differenz-Ansatz (DiD)

- Vergleich Treatment- und Kontrollgruppe
- Sollten sich nur durch Mindestlohn unterscheiden, sonst möglichst vergleichbar
- Vergleichbare Entwicklung in Vergangenheit (z.B. Beschäftigung)
- Probleme:
 - Andere Einflüsse parallel zur Mindestlohneinführung/-änderung
 - Kontrollgruppe sollte nicht durch Mindestlohn beeinflusst werden
 - Gibt es bessere Kontrollgruppen?

Internationale Forschung

- In der Gesamtschau uneinheitliche Ergebnisse: negative – neutrale – positive Beschäftigungswirkungen
- Ältere Studien konstatieren häufiger negative Effekte
 - Problem zu viel unbeobachtete Heterogenität
 - US-Studien vergleichen Beschäftigungsentwicklung in US-Staaten mit unterschiedlichen ML, viele andere Einflussfaktoren vernachlässigt
- Neuere Studien mit verfeinerten Methoden (bessere Kontrollgruppenauswahl)
 - stellen überwiegend neutrale Beschäftigungswirkungen fest
 - und haben mehrfach auch die negativen Ergebnisse älterer Studien widerlegt

Dube/Lester/Reich (2010) Vergleich von 318 County-Paaren mit unterschiedlichen Mindestlöhnen



Meta-Studien

- „Meta-Studie“ von Neumark/Wascher (2007) zu den Ergebnissen von 99 Mindestlohnstudien
 - Höhergewichtung besonders hochwertiger Studien (darunter fünf eigene)
 - Tenor: negative Effekte überwiegen deutlich
 - Regressionsanalyse der Ergebnisse von 64 US-amerikanischen Studien (Doucouliagos/Stanley 2009)
 - „heavily clustered at or near zero employment effects“
 - Metastudie zu 27 Mindestlohn-Studien, die seit 2000 veröffentlicht worden sind (Wolfson/Belman 2013)
 - “negative and generally statistically significant employment effect which is between small and vanishingly small”
- In neueren Studien Mindestlohn weitgehend neutral für Beschäftigung

Simulationsrechnungen

- Es werden schon **vorab Beschäftigungselastizitäten unterstellt**, z.B. Lohnerhöhung um 10% reduziert Beschäftigung um 7,5%
 - Werden diese **Elastizitäten** empirisch ermittelt, liegen sie **nahe bei Null**
 - **Große Bandbreite der Ergebnisse**: Von Horrorszenarien bis zu positiven Effekten
- Ergebnis hängt von Annahmen ab. Hohe negative Elastizitäten sind aus der Luft gegriffen

Evaluation Branchenmindestlöhne in Deutschland

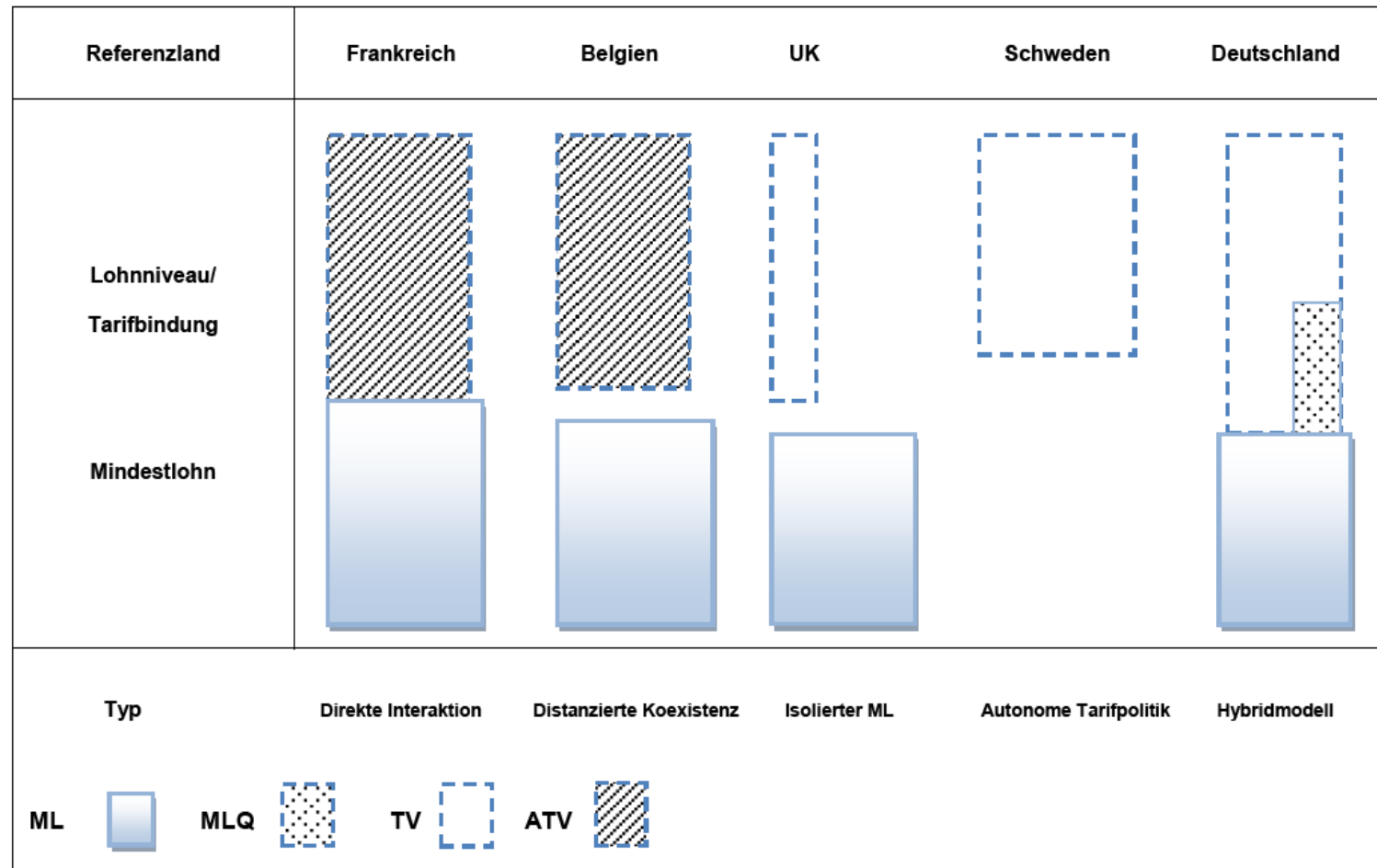
- **Höhere Einkommen** für gering Bezahlte – Weitgehend Respektierung der ML – z.T. Umgehung über Arbeitszeit
- Anteil der **Beschäftigten mit Lohnerhöhungen** je nach Höhe der Mindestlöhne und Branche unterschiedlich groß
 - Überwiegend deutlich höhere Anteile in Ostdeutschland
- Hinweise auf negative **Beschäftigungswirkungen** wurden in keiner der acht Branchen gefunden
 - In einigen Fällen negative Effekte auf einzelbetrieblicher Ebene oder für einzelne Beschäftigtengruppen – Verlagerung der Beschäftigung auf Betriebe mit anderem Geschäftsmodell
- Mindestlöhne können zur **Stauchung der Lohnstruktur** von oben beitragen (besonders in Ostdeutschland zu beobachten),
 - wenn dies nicht durch eine hohe Tarifbindung und/oder eine zweite Mindestlohnstufe für qualifiziertere Beschäftigte verhindert wird

4. Verteilungswirkungen von Mindestlöhnen

Verteilungswirkungen von Mindestlöhnen

- Mindestlohn liegt mit 8,50 € unterhalb der Niedriglohnschwelle von 9,30 € in 2012
- ML trägt zur Lohnkompression im unteren Quartil bei
- Durch Wechselwirkungen mit Tariflöhnen auch Wirkungen bis in die Mitte der Einkommensverteilung möglich
- Wirkung Mindestlohn auf Lohnstruktur hängt ab von:
 - Höhe Mindestlohn
 - Stärke Tarifbindung
 - Qualifikationsstruktur in einer Branche

Wechselwirkungen von Mindestlöhnen und Tarifverträgen



Quelle: Bosch/Weinkopf 2013: 399 (aktualisiert).

Mindestlohn und Tarifverträge

Direkte Interaktion:

- Abstand Tariflöhne - Mindestlohn ist gering.
- Gebäudereinigung → ML und Tarifgitter werden in Tarifverhandlungen bestimmt
- Wirkung ML auf Tarife hängt von Höhe der Tarifbindung ab
- Bei geringer Tarifbindung Stauchung Tarifgitter von oben

Distanzierte Koexistenz:

- Tarife deutlich über Mindestlohn (8,50 €), hohe Tarifbindung
- Öffentliche Verwaltung, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe

Isolierter Mindestlohn:

- Niedriglohnbranchen mit geringer Tarifbindung
- Mindestlohn als „going rate“. z.B. Gastgewerbe, Fleischindustrie

Mindestlohn und Armut

Ein Mindestlohn allein kann Armut nicht vermeiden

- Im **Haushaltskontext** müssen evtl. **weitere Personen** versorgt werden (Partner, Kinder)
- Singles brauchen neben dem Mindestlohn ein ausreichendes **Arbeitszeitvolumen** (Vollzeit)
- Die meisten **Aufstocker** sind auch mit Mindestlohn auf Sozialleistungen angewiesen

Aber: Erwerbseinkommen sind zentral für abgeleitete Leistungen (u.a. Rente, Arbeitslosengeld)

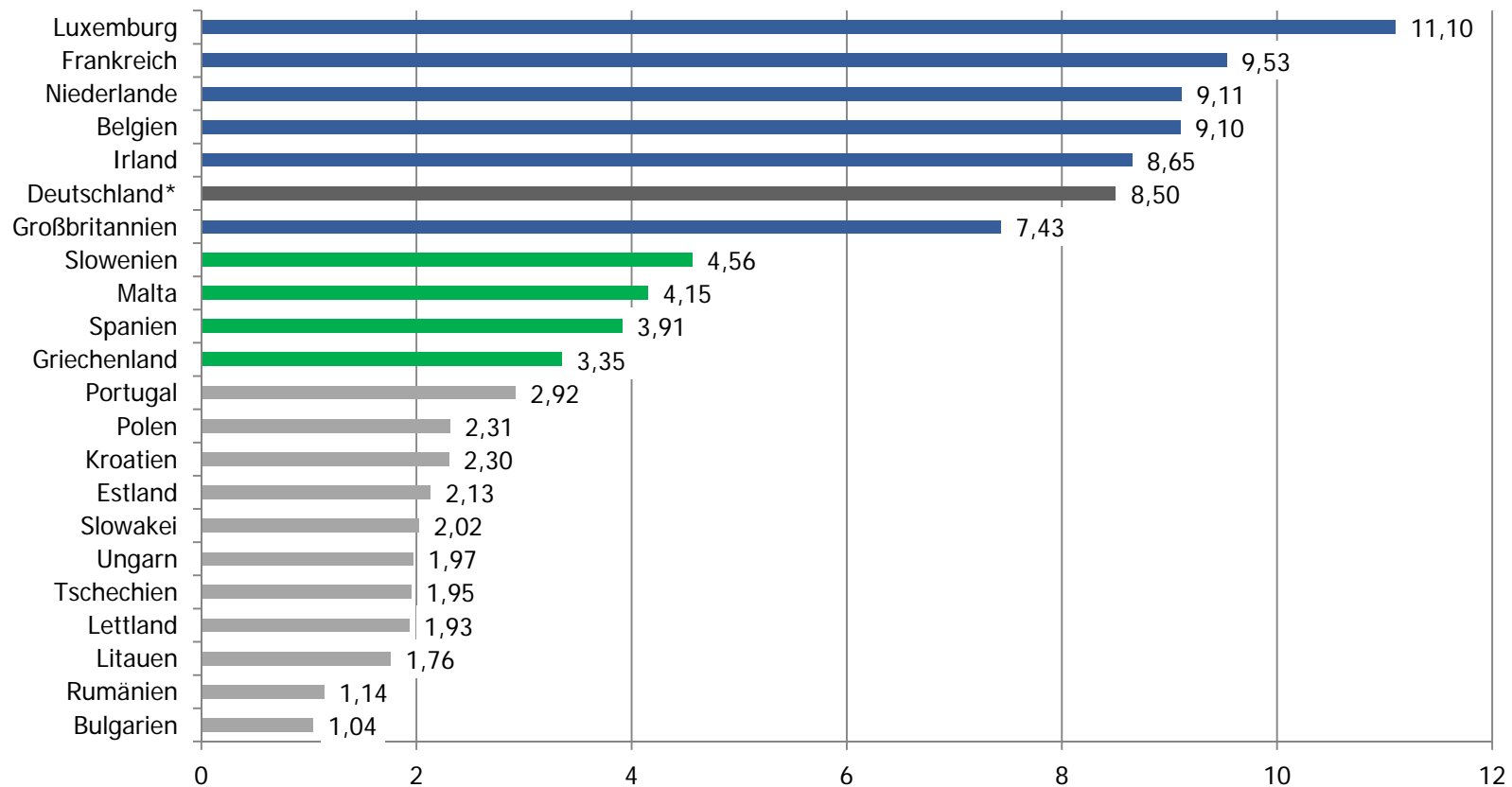
- **Entlastung** der **öffentlichen Haushalte** um 2,2-3 Mrd.
- **Mindestlohn** als wichtiger **Eckpfeiler** in der Armutsbekämpfung

5. Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland

Das „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)“

- Bundesweiter Mindestlohn von 8,50 € ab 1. Januar 2015
 - Durch allgemeinverbindliche Tarifverträge kann noch bis 31. Dezember 2016 davon abgewichen werden
- Ausnahme für Auszubildende, Jugendliche bis 18 Jahre und Langzeitarbeitslose, bestimmte Praktika, Ehrenamt
- Kommission
 - je drei Vertreter/innen von Gewerkschaften und Arbeitgebern, alternierender Vorsitz, je ein/e wissenschaftliche/r Berater/in
 - Beratung über evtl. Erhöhung des Mindestlohns erstmals bis zum 30. Juni 2016 mit Wirkung zum 1. Januar 2017
 - Weitere Anpassung alle zwei Jahre
 - Erhöhung des Mindestlohnes soll Tariflohnentwicklung folgen

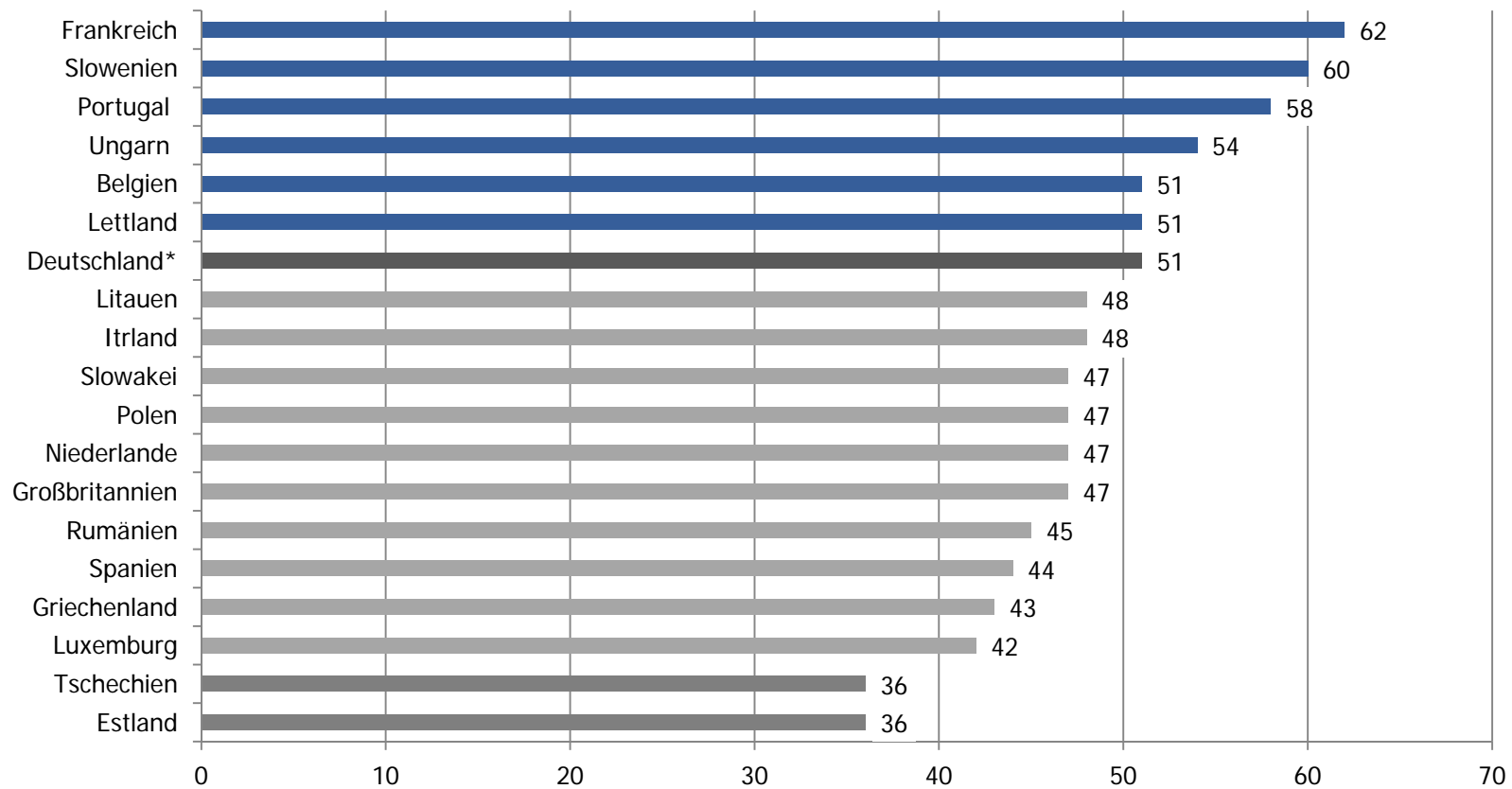
Gesetzliche Mindestlöhne in der EU, 2014 (in € pro Stunde)



* Ab 1/2015

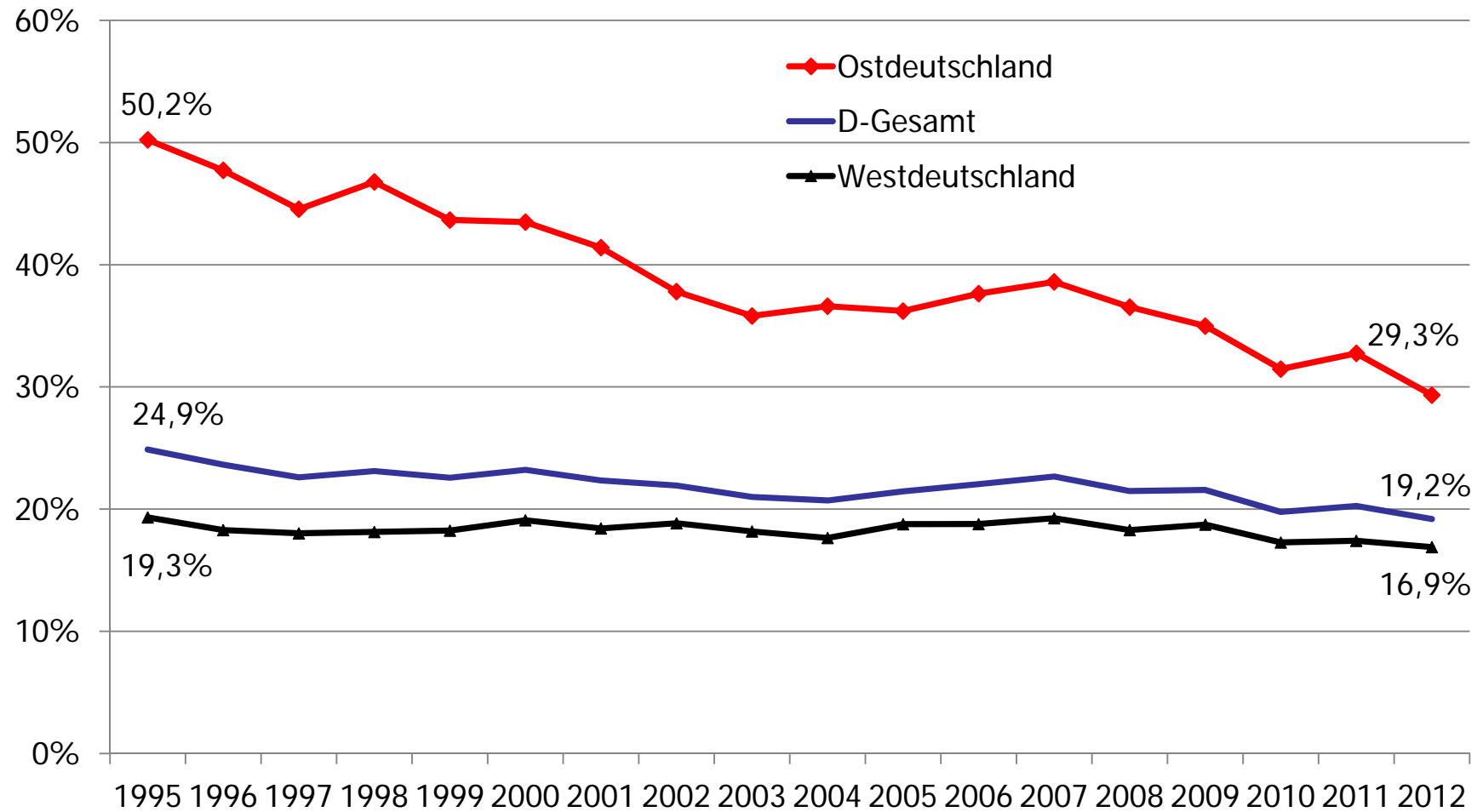
Quelle: Schulten 2014

Relative Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne, 2012 (in % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten)



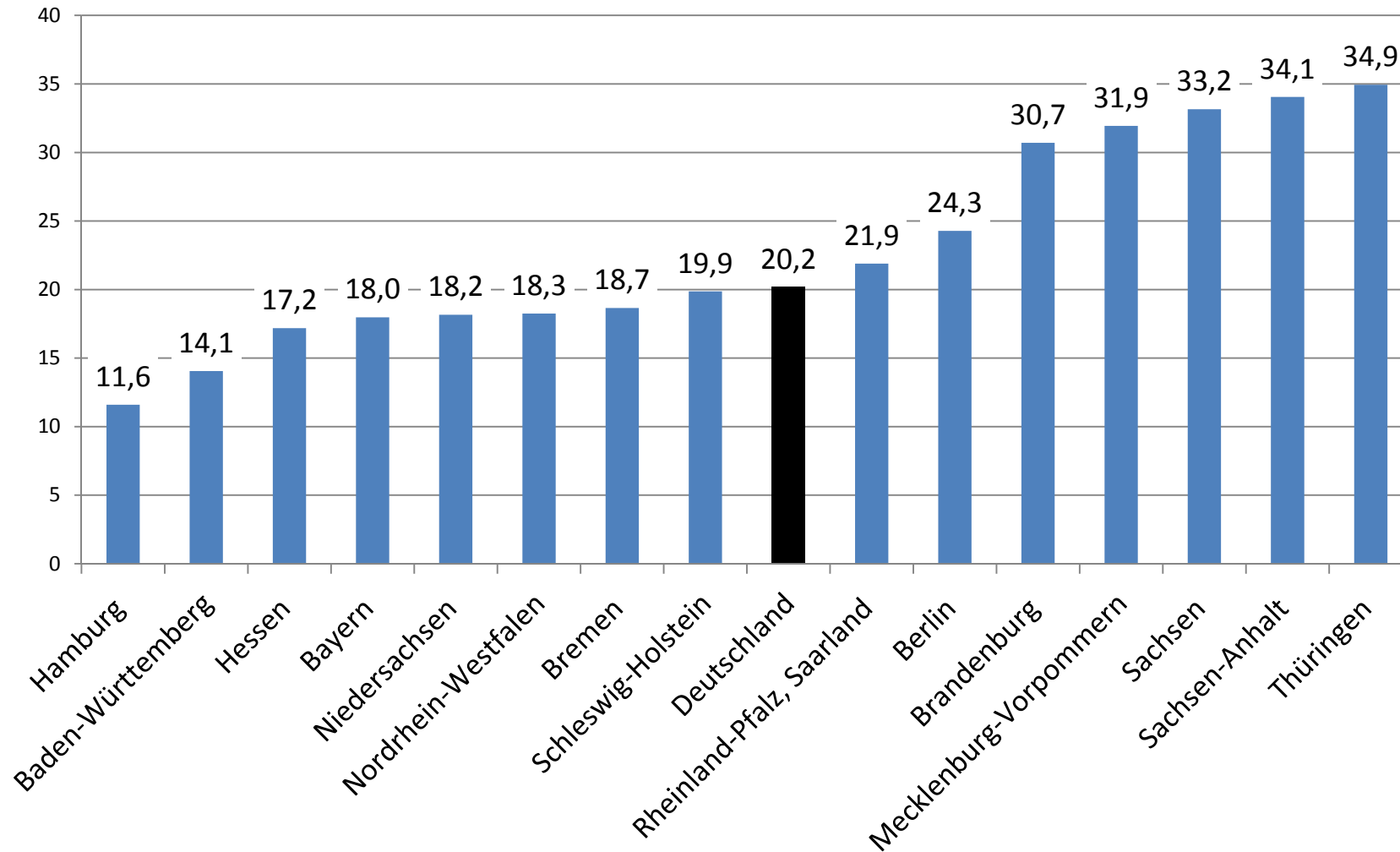
Quelle: Schulten 2014

Anteil von Stundenlöhnen unter 8,50 €, 1995-2012



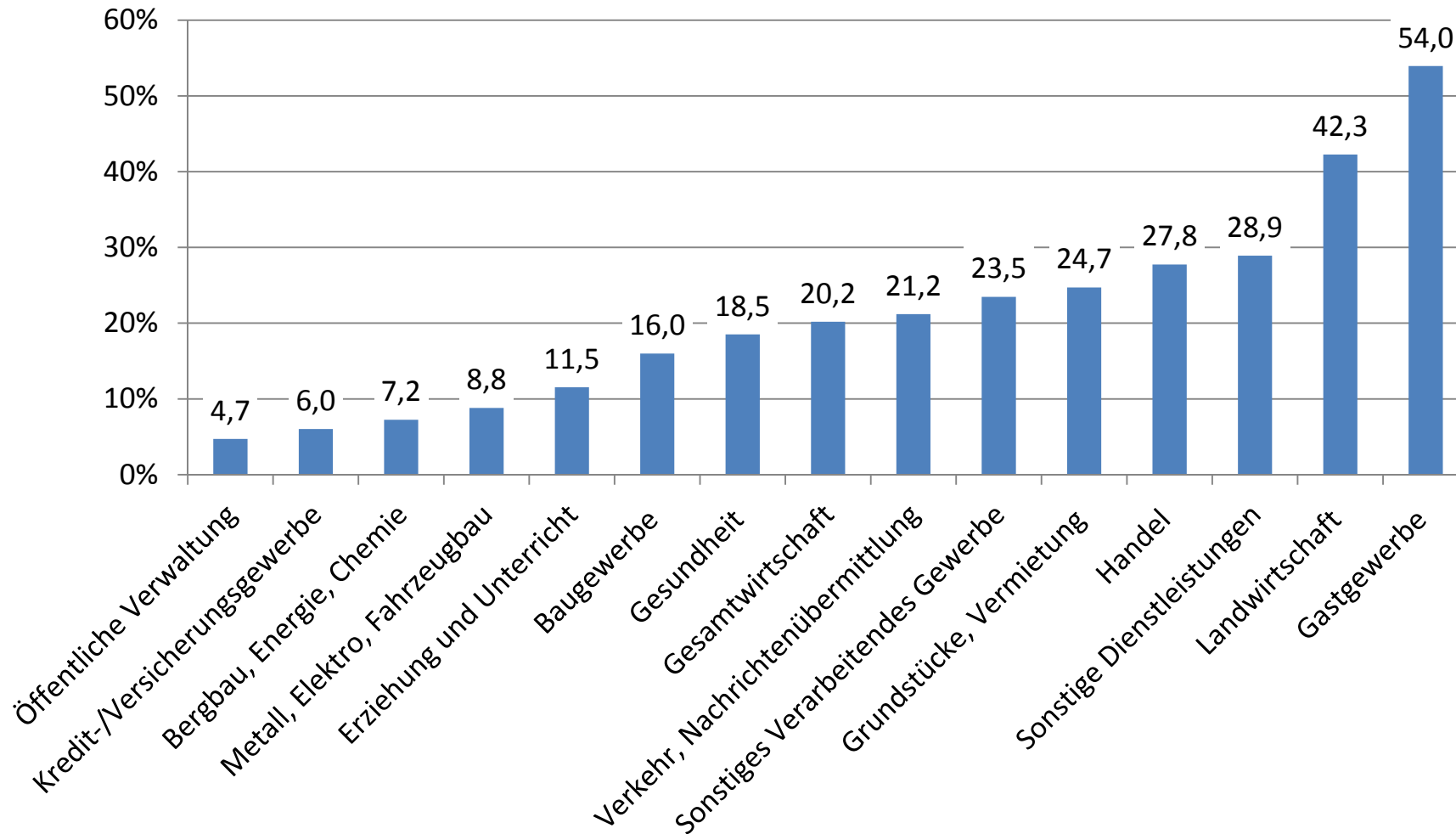
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnung.

Anteil von Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Bundesland 2009-2012



Quelle: SOEP v29, eigene Berechnung.

Anteil von Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Wirtschaftsgruppe 2009-2012



Quelle: SOEP v29, eigene Berechnung.

Branchenmindestlöhne unter 8,50 € in der Übergangszeit 2015/16

| | West | Ost |
|--------------------------------------|---|---|
| Fleischindustrie | 8,00 8,60 (Okt. 2015) | |
| Friseurhandwerk | 8,00 8,50 (August 2015) | 7,50 |
| Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau | 7,40 8,00 (1/2016) | 7,20 7,90 (1/2016) |
| Leiharbeit | 8,50 8,80 (April 2015) 9,00 (Juni 2016) | 7,86 8,20 (April 2015) 8,50 (Juni 2016) |
| Wäschereidienstleistungen | 8,50 8,75 (Juli 2016) | 8,00 |

Quelle: Eigene Darstellung nach BMAS 2014.

Herausforderungen (1)

- **Ostdeutschland:** Mit 29,3% (2012) sehr hoher Anteil von Beschäftigten mit Löhnen unter 8,50 €
 - Daher Streckung über TV bis Ende 2016 richtig
- **Minijobs:** 78,6% der Beschäftigten verdienten 2012 weniger als 8,50 €
 - zusätzlich Verstöße gegen Gleichbehandlungsgrundsatz die Regel (Lohnhöhe, Bezahlung von Urlaub, Feiertagen, Krankheitstagen)
- **Ausnahmeregelungen** sinnvoll?
 - Abgestufter ML für **Jüngere** (18-21 Jahre) besser?
 - **Langzeitarbeitslose** mit Drehtüreffekt, Verdrängung Eingliederungszuschuss
 - Mindestlohn und **Ehrenamt**

Herausforderungen (2)

- **Paradigmenwechsel** in der **Kontrolle** notwendig
 - nicht nur ex post-Kontrollen, sondern auch Prävention
- **Kleinbetriebe ohne Betriebsrat**: Nur ein Drittel der ML-Beschäftigten arbeitet in Betrieben mit Betriebsrat
 - Kontrolldichte unzureichend
- Beschäftigte müssen **Mindestlohnregelungen kennen**
- **Klare Definition** des Mindestlohns
 - Bruttolohn ohne **Zuschläge** (Jahressonderzahlungen, Überstundenzuschläge bisher unklar)
 - für **Sonderformen der Entlohnung** (z.B. Stücklöhne) bzw. Abzüge (z.B. Unterkunft) müssen Regelungen getroffen werden
 - Regelungen für **Selbständige** (ohne Mitarbeiter) und **Werkverträge**

Herausforderungen (3)

- **Nachzahlungen** über individuellen Rechtsweg
 - kein **Verbandsklagerecht**
 - **Aufzeichnungspflichten** ausreichend?
 - Rolle **Mindestlohnkommission** (Evaluation Branchenprobleme?)
- **Mindestlohn** als wichtiger Schritt zu **fairen Löhnen** und **fairem Wettbewerb**
- Regelungen sind ein guter **Ausgangspunkt**, viele **Details** werden sich erst in den nächsten Monaten/Jahren klären

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Zum Weiterlesen

- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2014): Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland. Arbeitspapier 304. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia: Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. IAQ-Report Nr. 2014-02
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia: Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Bonn 2012: FES

* Alles auch zum Download unter: www.iaq.uni-due.de

Zitierte Literatur (1)

- Allegretto, Sylvia / Dube, Andrajit / Reich, Michael (2011): Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel. In: Industrial Relations – Journal of Economy and Society 50 (2): 205-240.
- Card, David / Krueger, Alan B. (1995): Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage. Princeton: Princeton University Press.
- Dolton, Peter / Rosazza-Bondibene, Chiara / Wadsworth, Jonathan (2012): Employment, Inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium Term. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 74 (1): 78-106.
- Doucouliagos, Hristos / Stanley, T.D. (2009): Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research. A Meta-Regression Analysis. In: British Journal of Industrial Relations 47 (2): 406-428.

Zitierte Literatur (2)

- Dube, Andrajit / Lester, T. William / Reich, Michael (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. In: Review of Economics and Statistics 92 (4): 945-964.
- Dube, Andrajit / Naidu, Suresh / Reich, Michael (2007): The Economic Effects of a Citywide Minimum Wage. In: Industrial & Labor Relations Review 60 (4).
- Neumark, David / Wascher, William (2007): Minimum Wages and Employment. IZA Discussion Paper No. 2570. Bonn.
- Schmitt, John (2013): Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment? CEPR: Washington.
- Wolfson, Paul / Belman, Dale (2013): What Does the Minimum Wage Do? A meta-analysis of recent studies by the New Minimum Wage Research. Forthcoming.

3. Mindestlohn und Beschäftigungsniveau

Der Arbeitsmarkt nach der allgemeinen Gleichgewichtstheorie der Neoklassik

