

Gerhard Bosch

Niedriglöhne und Mindestlöhne in Deutschland

**Volkshochschule/Friedrich-Ebert-Stiftung
Chemnitz 21. 4.2009**

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Lotharstr. 65, 47057 Duisburg

Tel.: +49 203 379-1827 Fax: +49 203 379-1809 Institut Arbeit und Qualifikation

E-Mail: gerhard.bosch@uni-due.de

www.iaq.uni-due.de

Niedriglöhne und Mindestlöhne in Deutschland

Gliederung

1. **Niedriglohnbeschäftigung – Zahlen und Fakten**
2. **Gründe für die Zunahme von Niedriglöhnen**
3. **Mindestlöhne**
4. **Mindestlöhne und Beschäftigung**

Niedriglohnbeschäftigung (2/3 des Medianlohnes)

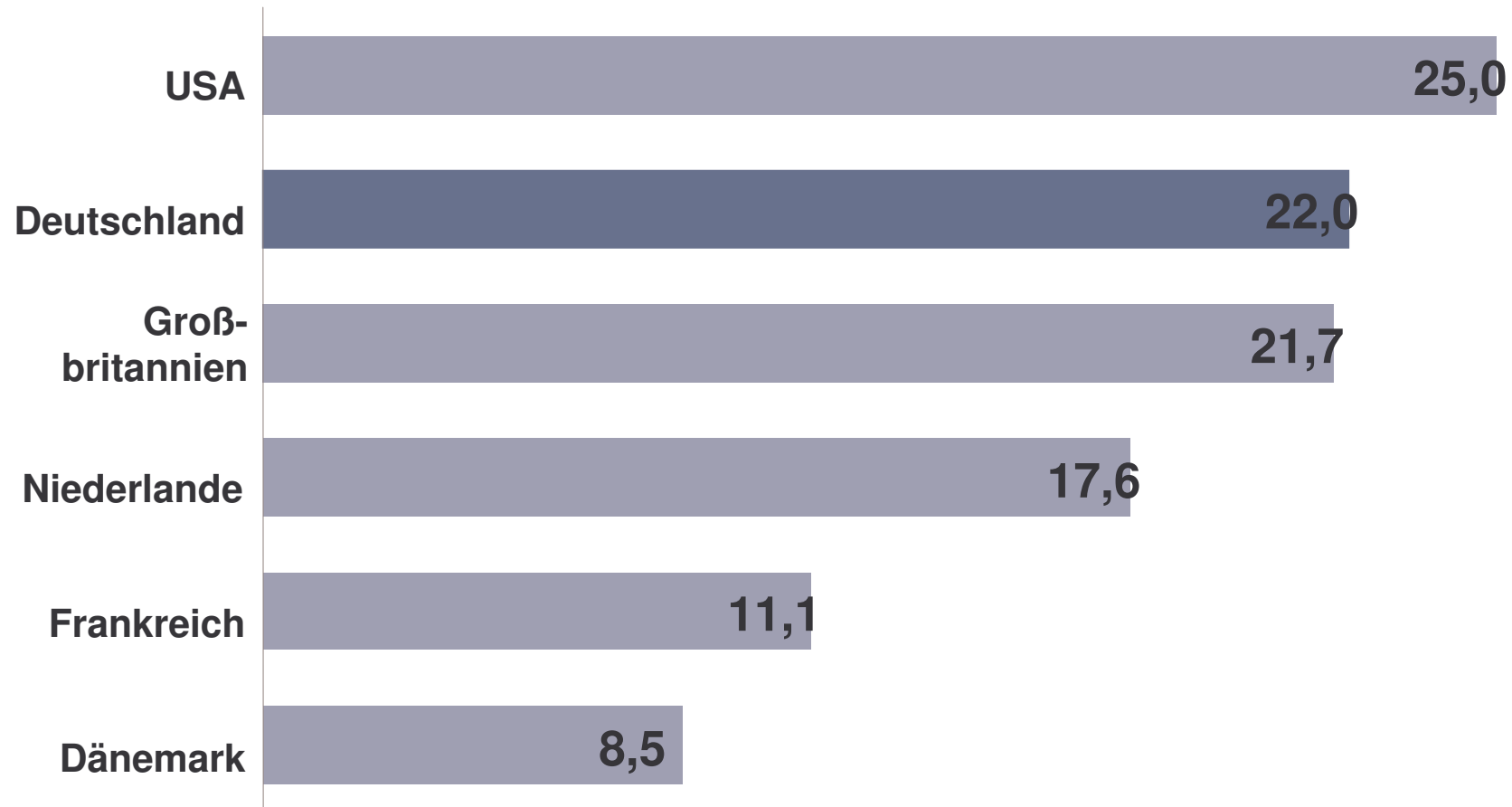
- ➔ Bis Mitte der 90er Jahre relativ ausgeglichene Einkommenstruktur
- ➔ Seitdem starke Zunahme der NLB von 15,0% auf 22,2%
- ➔ Anstieg von 4,5 Mio. (1995) auf 6,5 Mio (2006) + 43%
- ➔ Allein 2004 – 2006 Anstieg um 700 000
- ➔ Besonders ausgeprägt:
 - ➔ Niedrigstlöhne 1,9Mio < 5 € die Stunde

Niedriglohnbeschäftigung (2/3 des Medianlohnes) bei einheitlicher Niedriglohnschwelle für Ost und West 2007

**→ Einheitliche Niedriglohnschwelle von
9.19 € pro Stunde**

→ West	18,8 %
→ Ost	40,2%
→ Gesamt	22,4%

Anteil der Niedriglohnbeschäftigten (2005, in %)



Quelle: Mason/Salverda 2008

Tarifbindung 1980, 1990, 2000

	1980	1990	2000	Veränd. 1980 - 2000
USA	26	18	14	- 12
UK	70	47	30	- 40
DE	91	92	68	- 24
FR	85	95	95	+ 10
NL	76	81	80	+ 4
DK	69	69	90	+ 21

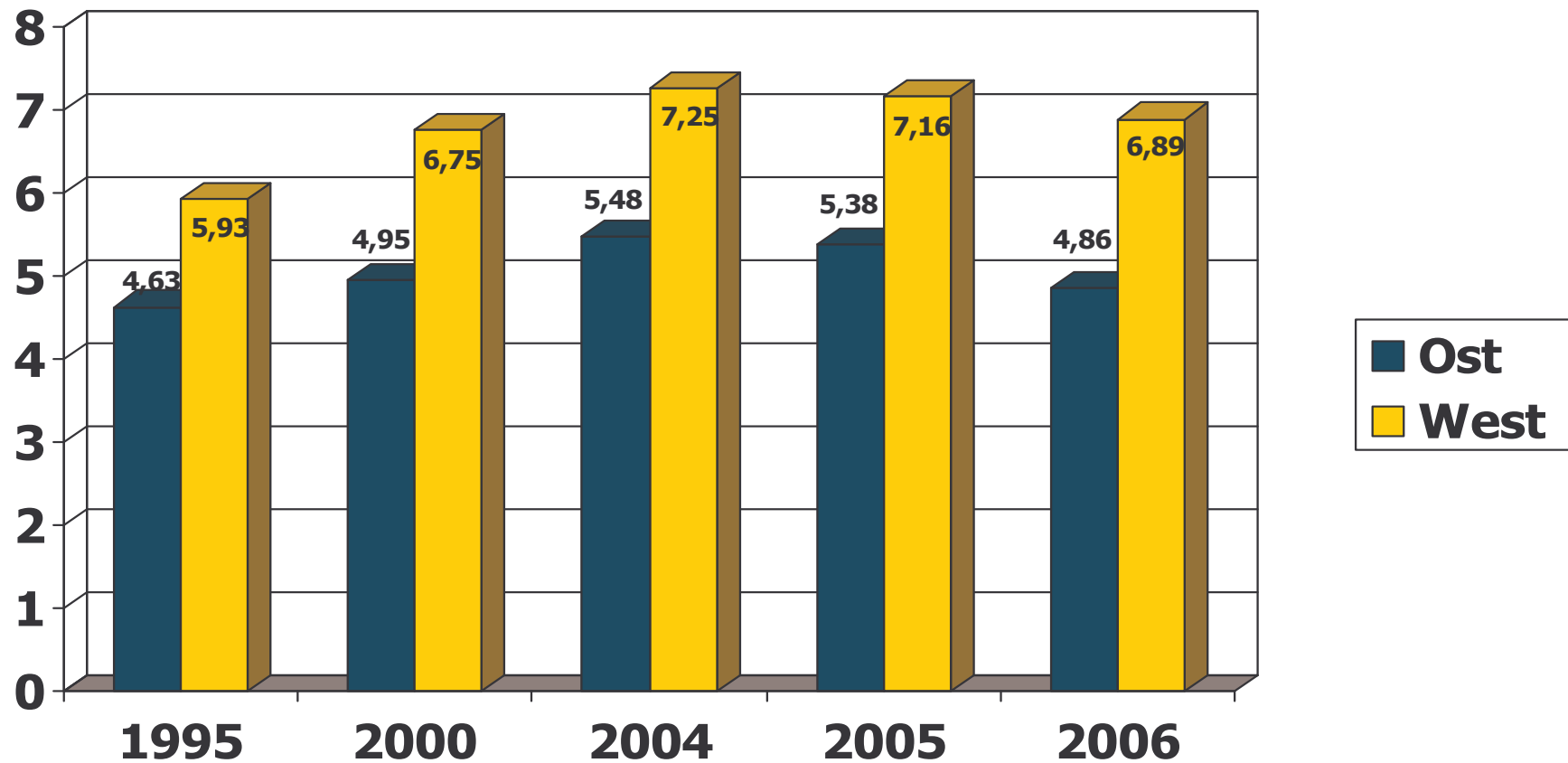
Quelle: OECD 1997: 71, Freeman 2007: 27

Nominale und reale Entwicklung der Stundenlöhne 1995 - 2006 nach Quartilen

Quartile	Durchschnittlicher Stundenlohn in € (nominal)			Veränderung der Stundenlöhne in % (nominal)		Reallöhne in € (in Preisen von 1995)	
	1995	2000	2006	1995-2000	2000-2006	Reallohn 2006	Veränderung 1995-2006 in %
1. Quartil	6,57	6,97	6,71	6,0	-3,7	5,75	-12,4
2. Quartil	10,25	11,05	11,65	7,8	5,4	9,99	-2,6
3. Quartil	13,17	14,52	16,06	10,2	10,6	13,77	4,6
4. Quartil	21,62	23,12	25,88	6,9	12,0	22,19	2,6
Gesamt	12,90	13,91	15,06	7,8	8,3	12,92	0,1

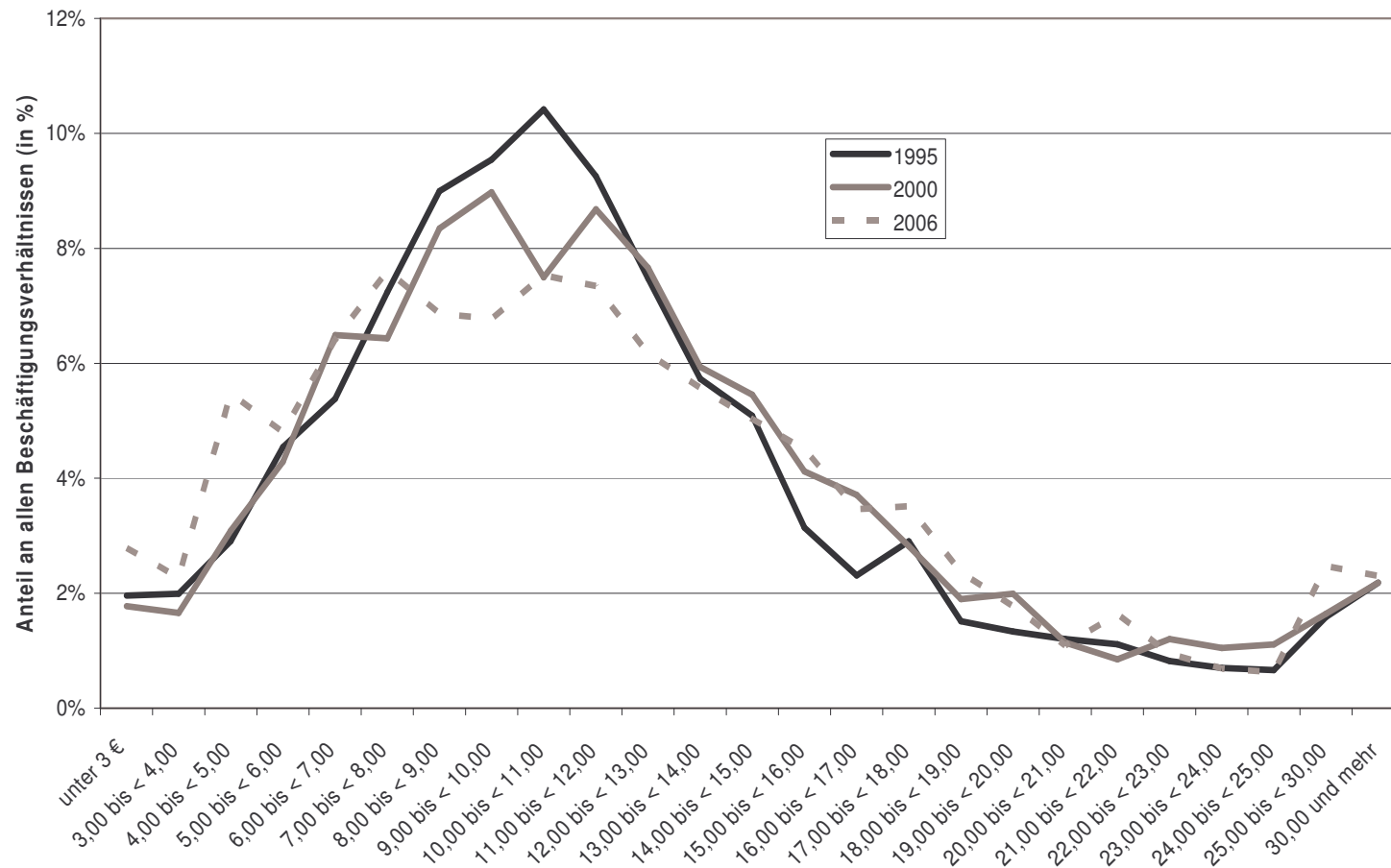
Quelle: SOEP 2006, eigene Berechnungen.

Entwicklung der durchschnittlichen Niedriglöhne in Ost und West (in Euro)



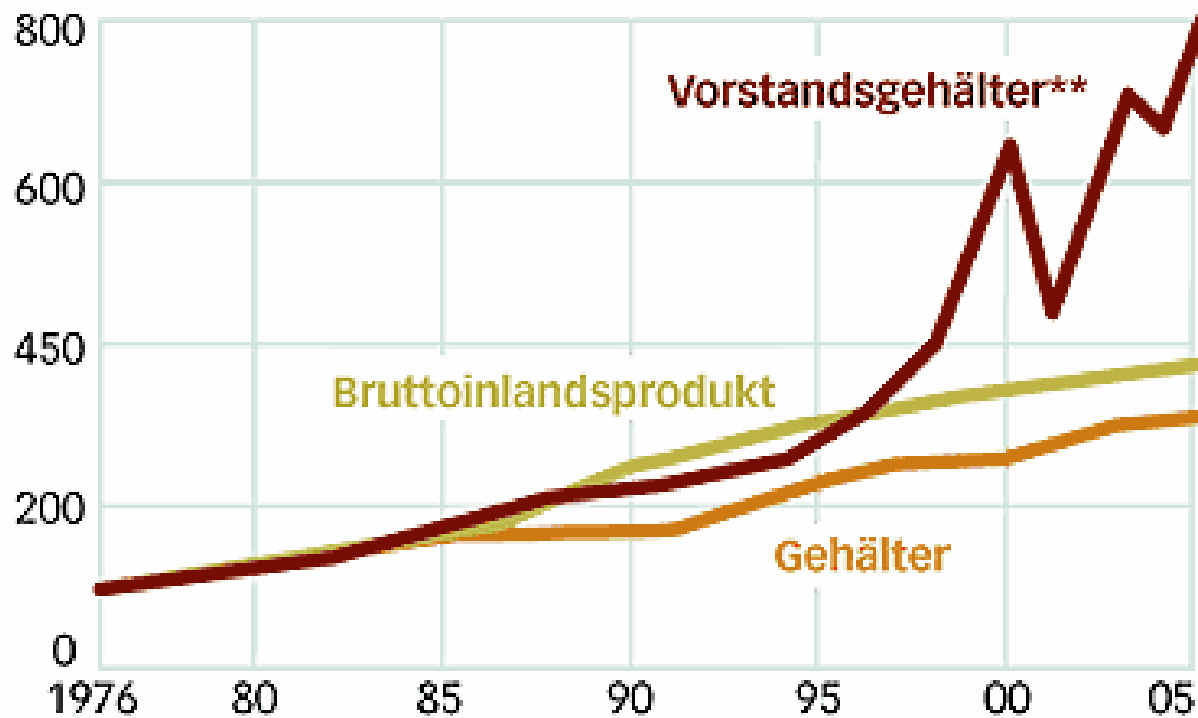
Quelle: SOEP, eigene Berechnung

Verteilung der Realeinkommen in Gesamtdeutschland (Haupt- und Nebenjobs inklusive Teilzeit und Minijobs; inflationsbereinigt (Basis=1995))



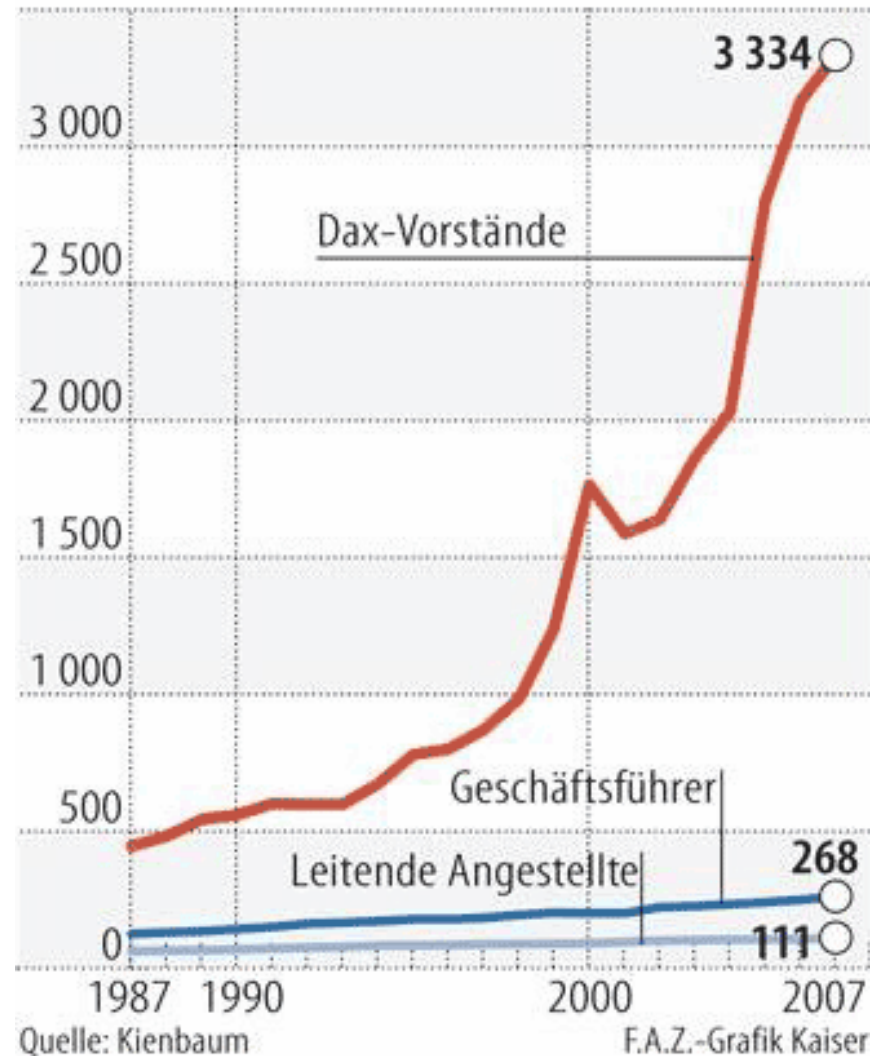
Quelle: SOEP 2006, eigene Berechnung.

Entwicklung von Vorstandsgehältern, Bruttoinlandsprodukt und allgemeinem Gehaltsniveau*



*Index 1976=100; ** Top-100-Unternehmen, mindestens fünf Milliarden Euro Jahresumsatz; Quelle: Kienbaum Management Consultants

Entwicklung der Gesamtbezüge in Tausend Euro



Niedriglohnbeschäftigung nach Beschäftigungsformen, Deutschland 1995 und 2006 (in % der jeweiligen Gruppe)

	Niedriglohnanteil in Kategorie		Änderung Niedriglohnbeschäftigung	Änderung Gesamtbeschäftigung
	1995	2006	1995-2006	1995-2006
Vollzeit	11,0	14,3	+12,6%	-13,5%
Teilzeit	22,2	23,4	+24,5%	+18,0%
Minijobs	86,0	91,7	+181,2%	+163,8%
Gesamt	15,0	22,2	+43,3%	-3,1%

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

Anteil einzelner Beschäftigungsformen am gesamten Niedriglohnsektor und an der Gesamtbeschäftigung (Deutschland, in %)

	Anteil am Niedriglohnsektor		Anteil an der Gesamtbeschäftigung	
	1995	2006	1995	2006
Vollzeit	57,9	46,2	79,0	70,6
Teilzeit	27,2	24,0	18,4	22,4
Geringfügige Beschäftigung (Minijobs)	14,9	29,7	2,6	7,1
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

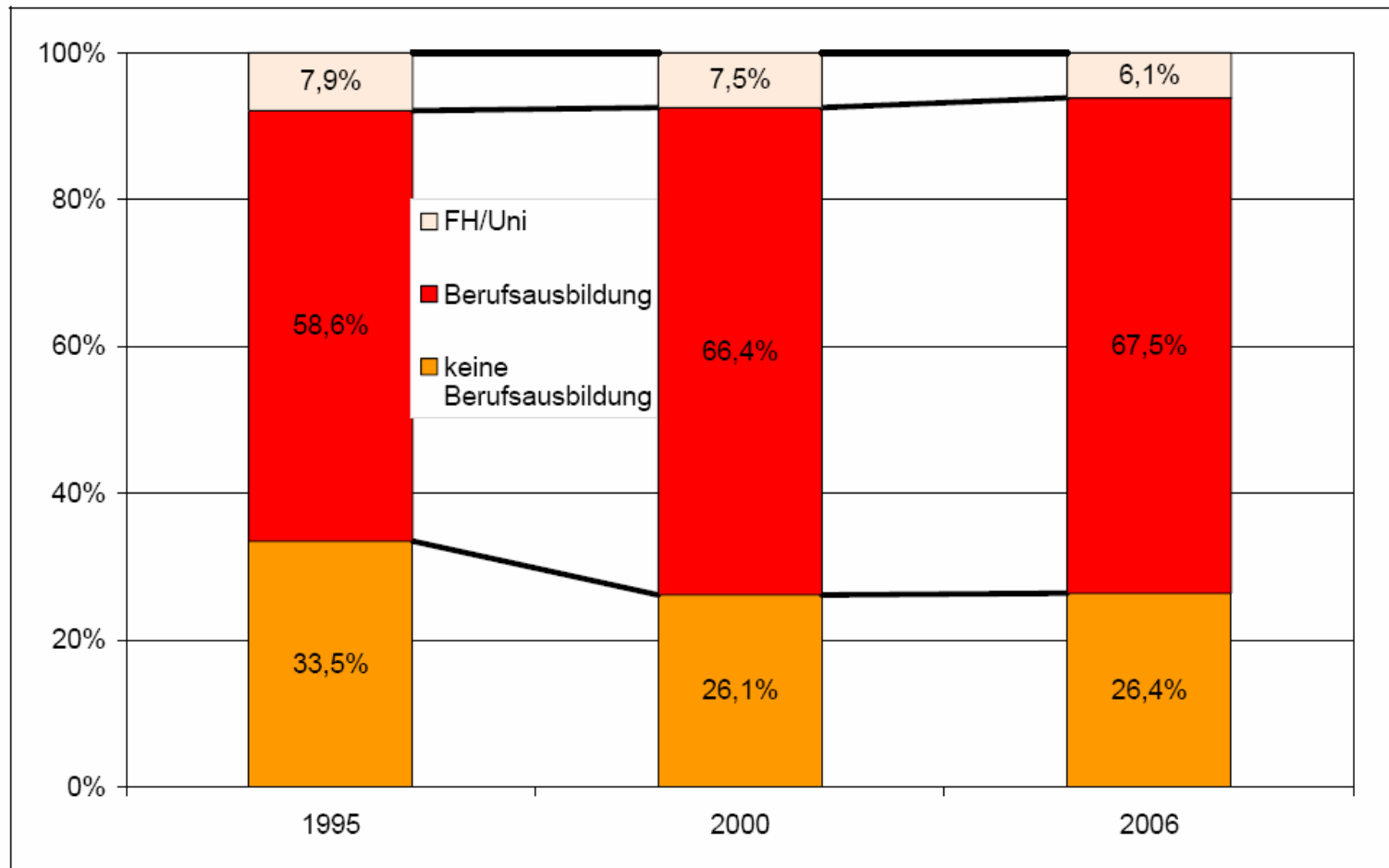
Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

Niedriglohnanteil nach Beschäftigtengruppen (Deutschland, alle Beschäftigten, Niedriglohnschwellen für Ost- und Westdeutschland, in %)

	Kategorie	1995	2000	2006
Qualifikation³	Ohne Berufsausbildung	31,0	35,2	45,6
	Mit Berufsausbildung	13,6	17,8	23,1
	Universi- tät/Fachhochschule	6,3	6,1	6,1
Geschlecht	Männer	7,4	9,9	14,2
	Frauen	25,0	26,6	30,5
Alter	unter 25	28,8	42,3	56,3
	25 – 34	13,9	17,8	25,1
	35 – 44	12,3	14,7	19,6
	45 – 54	13,5	14,9	16,5
	55+	17,7	16,5	22,0
Nationalität	Deutsche	14,5	16,6	20,8
	Ausländer/innen	20,1	27,4	38,9
Gesamt (Deutschland)		15,0	17,5	22,2

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

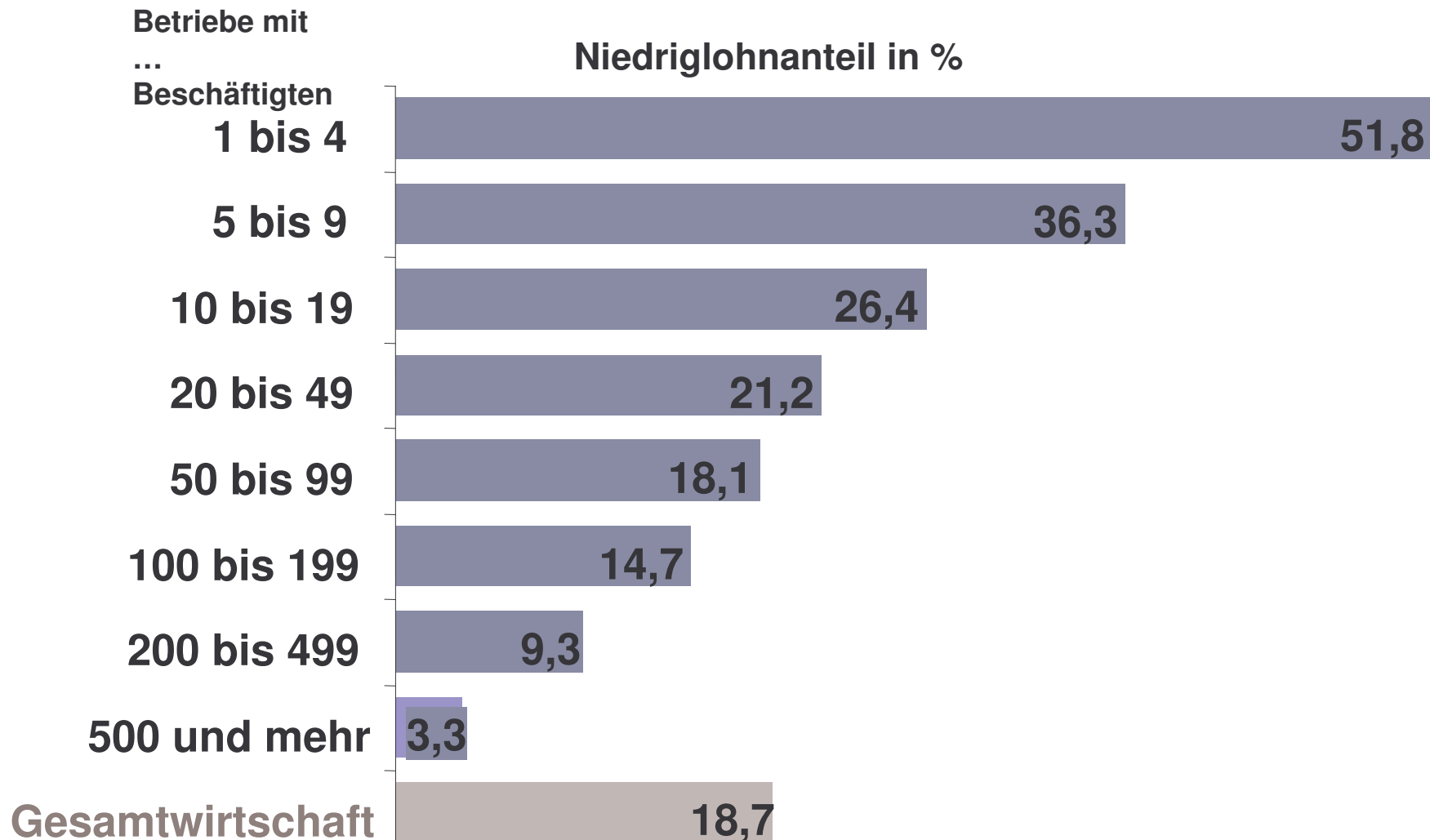
Anteil am Niedriglohnsektor nach Qualifikation



Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

Niedriglohnanteil nach Betriebsgrößenklassen

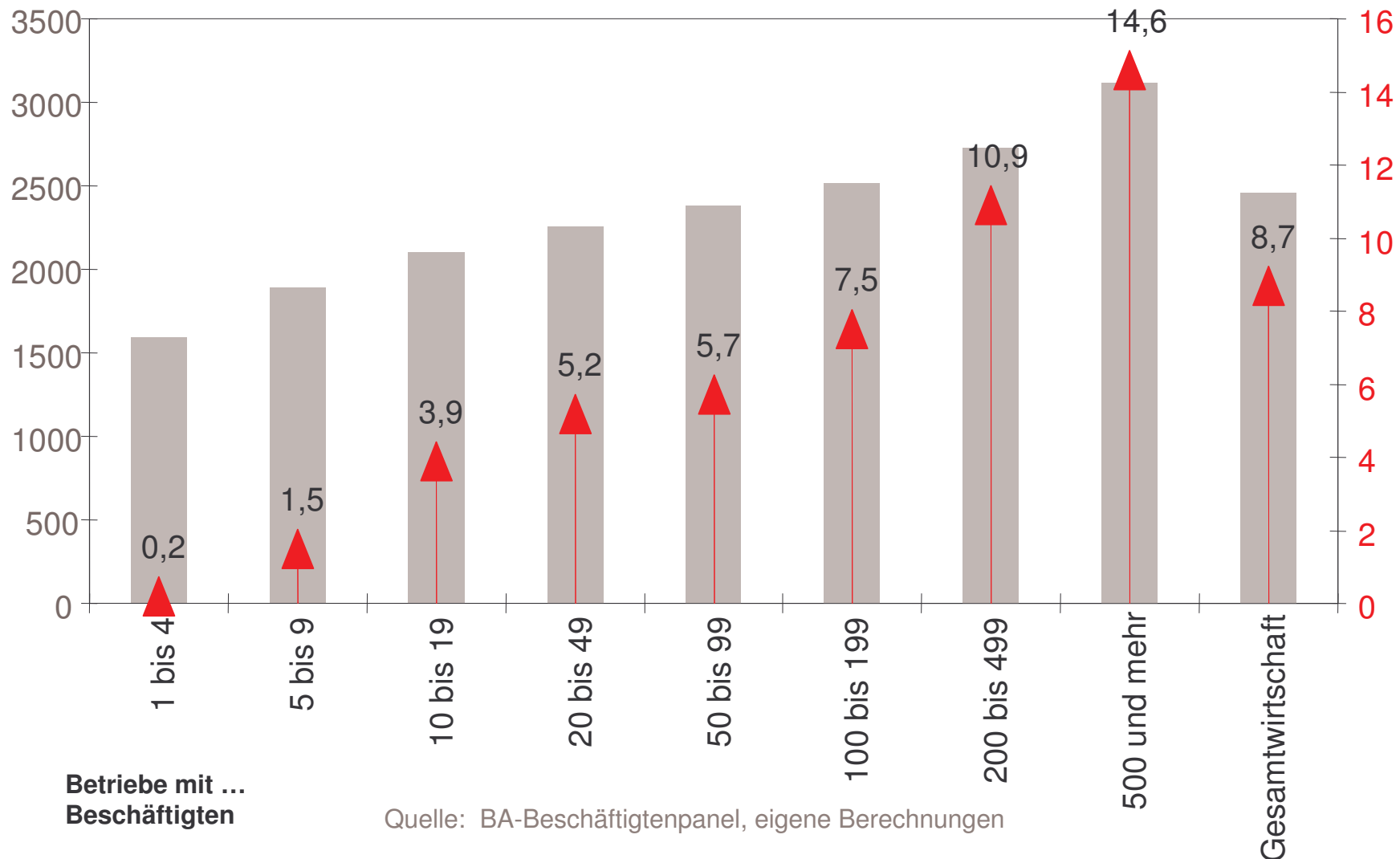
(Deutschland, sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte, 2005)



Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, eigene Berechnungen

Durchschnittseinkommen nach Betriebsgröße sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte, 2005)

■ Brutto-Monatseinkommen, Durchschnitt, inflationsbereinigt in € ▲ Änderung 1998-2005 in %



Niedriglöhne nach Branchen 2005 (nur Vollzeit)

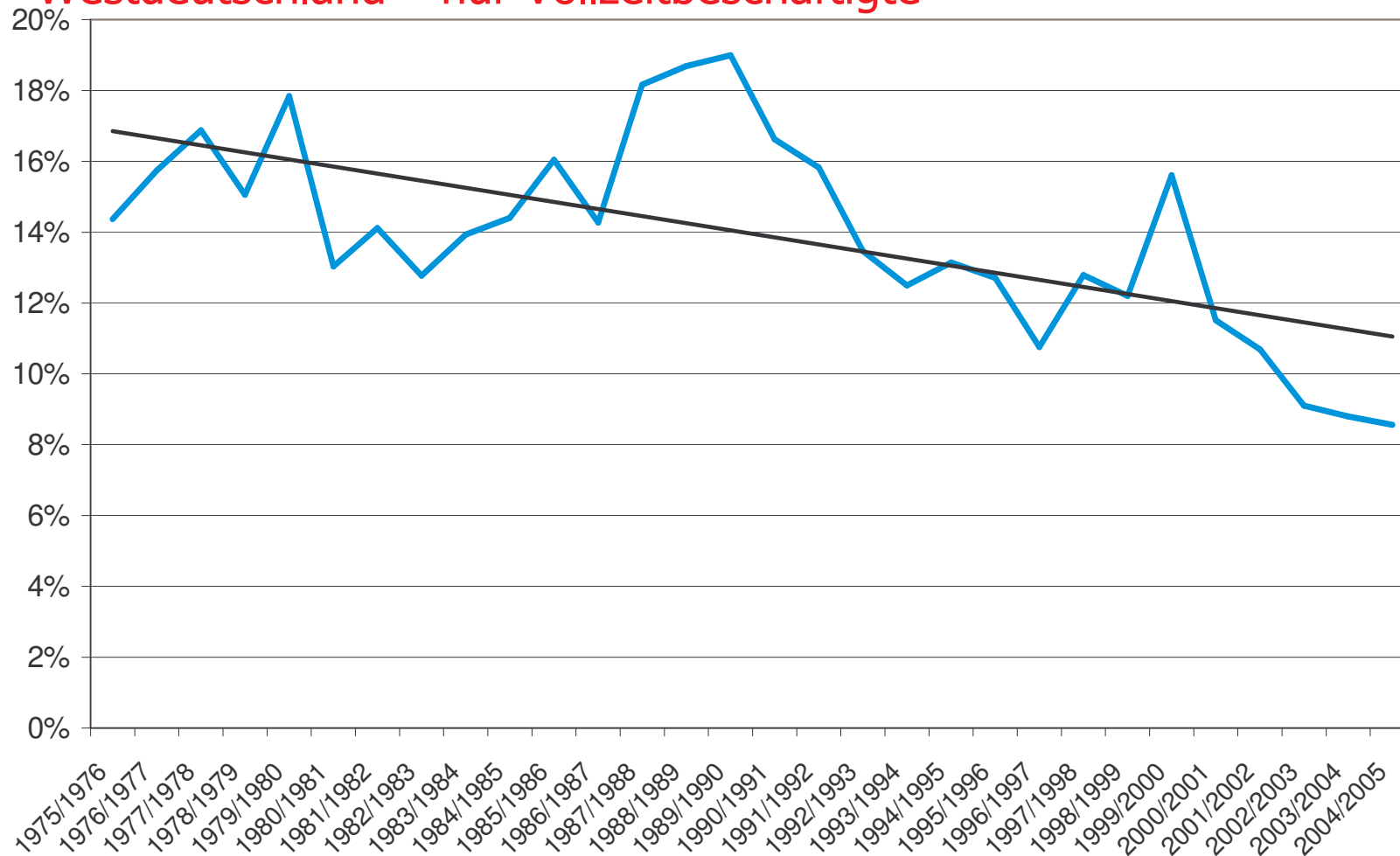
→ Kraftfahrzeugbau	1,5%
→ Kreditinstitute	2,8%
→ Einzelhandel	34,6%
→ Nahrung/Genussmittel	34,6%
→ Dienstl. f. Untern.	37,5%
→ Gastgewerbe	71,0%

Steigerungen der realen Brutto- monatseinkommen nach Niedriglohnanteil (nur Vollzeit)

Wirtschaftszweige nach Niedriglohnanteil

→ Niedrig (<50%)	+ 12,6%
→ Mittel (50-150%)	+ 6,3%
→ Hoch (>50%)	+ 6,3%

Anteil der Niedriglohnbeschäftigten, die nach einem Jahr einen höheren Lohn beziehen Westdeutschland – nur Vollzeitbeschäftigte



Quelle:: BA, Beschäftigtenpanel

Gründe für die Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung

→ **Abnehmende Tarifbindung (1990: 80%, 2006: West 67%, Ost 53%)**

→ Abnehmende Mitgliedschaft der AG (1995 72%, 2000 63%)

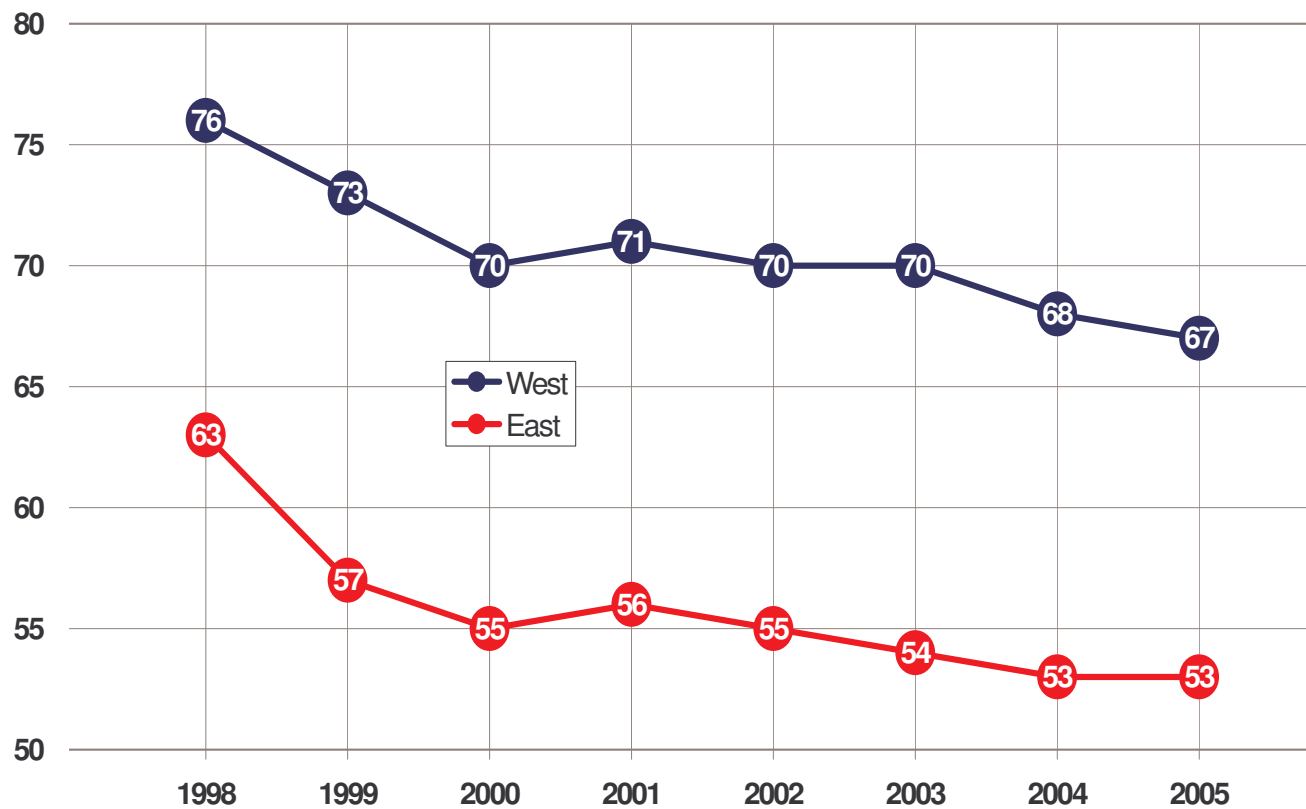
→ Abnahme der Gewerkschaftsmitgliedschaft (1980: 35%, 2000: 25%)

→ Keine Allgemeinverbindlichkeitserklärungen mehr bei EntgeltTV

→ **Verlagerung der Beschäftigung in KMU's durch Neu- und Ausgründungen**

→ Weniger Kontrolle durch Betriebsräte

Tarifbindung in Ost- und Westdeutschland (in %)



Quelle: IAB Betriebspanel

Gründe für die Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung

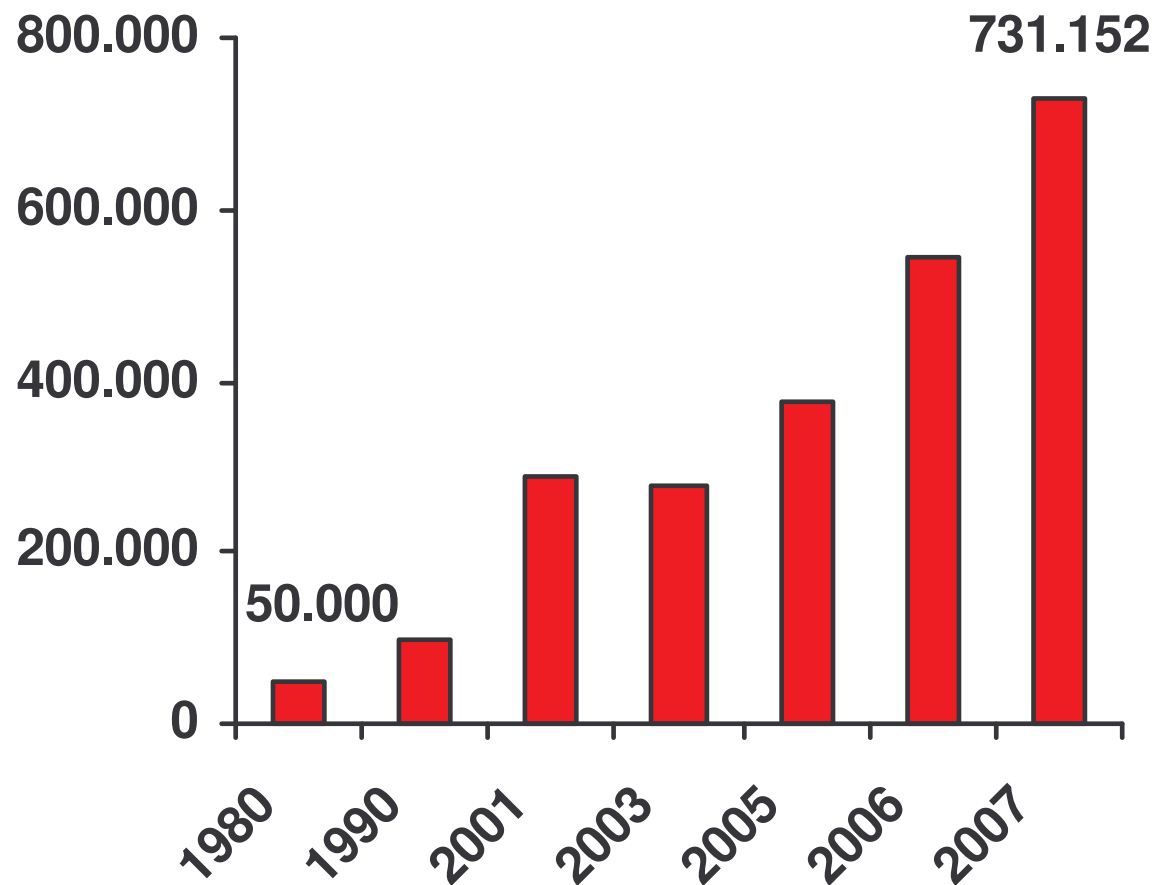
- Privatisierung ohne Schutz durch allgemeinverbindliche Tarifverträge (Post, Nahverkehr)**
- Entsendungen ohne Schutz durch allgemeinverbindliche TV (z.B. Fleischindustrie) (Ausnahme Bauwirtschaft)**

Gründe für die Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung

→ Hartz-Gesetze

- Ausweitung der Minijobs (Erhöhung der Verdienstgrenze, Nebenjobs)**
- Deregulierung der Leiharbeit und Unterlaufen der Gleichbehandlung durch gelbe Gewerkschaften**
- Abschaffung der AlHi – erhöhter Lohndruck auf qualifizierte Langzeitarbeitslose**

Leiharbeitskräfte im Jahresdurchschnitt



Quelle: ANÜ-Statistik

Handlungsmöglichkeiten

- Rückkehr zum alten Zustand „Autonome Tarifpolitik verhindert Zunahme von Niedriglöhnen“ wünschenswert, aber kurzfristig nicht denkbar
- Notwendig: Bündel von Maßnahmen
 - Allgemeiner Mindestlohn
 - Allgemeinverbindliche Branchen-TV
 - Gleiche Bezahlung von Leiharbeit
 - Integration von Minijobs in SV-pflichtige Beschäftigung
 - Tariftreuegesetze

Entsendegesetz

- Bundesweite Tarifverträge zu Mindestlöhnen werden allgemeinverbindlich erklärt
- 50% der Branche müssen Tarifgebunden sein
- Danach Mindestlöhne in den Bereichen
 - Bau, Postdienstleistungen, Elektrohandwerk, Gebäudereinigung, Maler/Lackierer u.a.
- Probleme:
 - Keine bundesweiten Vereinbarungen in vielen Niedriglohnbranchen (z.B. Fleischindustrie)
 - Arbeitgeber nicht verhandlungsbereit (z. B. Einzelhandel)

Gesetz zur Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (MAB)

- **Einrichtung eines Hauptausschusses (1 Vorsitzender, jeweils fünf Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber)**
 - **Bestimmung von Branchen oder Beschäftigungsarten zur Festlegung von MAB**
- **Fachausschüsse für diese Bereiche (1 Vorsitzender, jeweils drei Gewerkschafter und Arbeitgeber aus den Bereichen)**
 - **Legen MAB fest, Allgemeinverbindlichkeitserklärung durch BMAS**
 - **Tarifverträge gehen vor**

Gesetz zur Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen

- **Hohe Politisierung, da Ernennung auf Vorschlag der Sozialpartner**
- **Britische Low-Pay Commission: unabhängige Experten – gibt mehr Spielraum vor allem für Arbeitgebervertreter**

Funktionen von Mindestlöhnen

- Faire Konkurrenzbedingungen auf Arbeits- und Produktmärkten
- Schutz von Tarifverträgen vor Billigkonkurrenz
- Vermeidung von Armut (hier reicht Mindestlohn nicht)
- Schonung des Staatshaushaltes (Schutz vor Missbrauch durch Hartz IV Aufstockungen)
- Vermeidung von Abwanderung (vor allem Mittel- und Osteuropa und Ostdeutschland)

Mindestlöhne und Beschäftigung

- „Neue Stellen gibt es nur, wenn alle Arbeitnehmer auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt billiger werden ... Das Lohnniveau in Deutschland ist zu hoch. Mehr Niedriglöhne würden die Beschäftigung steigern. Davon würden vor allem gering Qualifizierte profitieren ... Ein Mindestlohn würde alles kaputt machen.“

Hans-Werner Sinn, ifo, in: Wirtschaftswoche Januar 2007

- „Also ein Mindestlohn ist völlig abwegig . . Der wäre absolut beschäftigungs-feindlich“

Franz, ZEW in: Deutschlandfunk 2007

Mindestlöhne und Beschäftigung „Mindestlöhne- ein Irrweg“ (Sachverständigenrat)

- „Die zusätzliche Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur ist ein essentieller Bestandteil der Therapie und nicht etwa eine unwillkommene Folge. Arbeitsplätze entstehen und bleiben nur dann erhalten, wenn die Arbeitskosten nicht höher sind, als die auf ihnen erwirtschaftete Produktivität. Dies gilt generell auch für den Bereich gering qualifizierter Beschäftigung“

Sachverständigenrat Gutachten 2006/7: 402

Mindestlöhne und Beschäftigung

- Was sagt die volkswirtschaftliche Theorie?
- Modell des vollkommenen Wettbewerbs (Stigler 1946)
 - Mindestlohn erhöht Lohn über den Marktpreis
 - Beschäftigte mit Produktivität unterhalb des Mindestlohnes werden entlassen
 - Annahme: Produktivität bleibt bei Einführung des Mindestlohnes gleich
 - Denkbar, dass sich Produktivität durch neue Technologien, Verbesserung der Arbeitsorganisation, Weiterbildung, Verringerung erhöht
- Stigler hält dies für unwahrscheinlich
- Problem: statische Annahmen

Mindestlöhne und Beschäftigung

- **Macht auf Arbeitsmärkten**
 - Löhne werden von Unternehmen unterhalb des Marktlohnes gesetzt
 - Beschäftigung nimmt bei Lohnerhöhung zu
- Dieser Fall wird vielfach für unwahrscheinlich gehalten
- Manning (2003) weist auf zahlreiche Indikatoren für Arbeitgebermacht hin, z.B.
 - Unterschiedliche Löhne für Männer und Frauen (Gleichstellungsgesetze Lohnerhöhungen für Frauen ohne Beschäftigungseinbußen)
- Einseitige Machtverteilung typisch für Arbeitsmärkte ohne Gewerkschaften (Erickson/Mitchell 2007)

Mindestlöhne und Beschäftigung

- Theorie uneindeutig
- Dynamische Reaktionen und unterschiedliche Marktkonstellationen
- Zonen der Nicht-Determiniertheit
- Diese Zonen werden größer, wenn man langfristige Wirkungen einbezieht
 - Investitionen in Humankapital bei geringen Löhnen niedriger
 - Niedriglöhne und Armut vererben sich, negative Wirkungen auf Bildung nächster Generationen
- Beschäftigungswirkungen nur empirisch feststellbar

Mindestlöhne und Beschäftigung

■ Negative Effekte empirisch nicht belegbar: OECD:

- Kein Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung bei Erwachsenen erkennbar
- Leicht negative Effekte bei Teenagern (Frankreich Verringerung der Beschäftigungsquote von Jugendlichen 1975 und 1996 um 18,5%, davon aber nur 0,3% durch Mindestlohn)
- Empirische Studien untersuchen kaum die
 - langfristigen Auswirkungen
 - die Art der Einführung eines Mindestlohns

Negative Effekte auf Jugendlichen in D nicht zu erwarten, wenn Ausbildungsvergütungen nicht verändert werden

Empirie in Deutschland

■ Mindestlohn Bauwirtschaft (König/Möller 2007)

- Leicht positive Wirkungen in Westdeutschland
- Leicht negative Wirkungen in Ostdeutschland

■ Ragnitz/Thum 2008

- Beschäftigungsverlust von 1,1 Mio bei Mindestlohn von 7.50 (angenommene Lohnelastizität von 0,75%)
- Handelt sich um Schreibtischarbeit, nicht um empirische Forschung – nicht falsifizierbar

Mindestlöhne in der EU

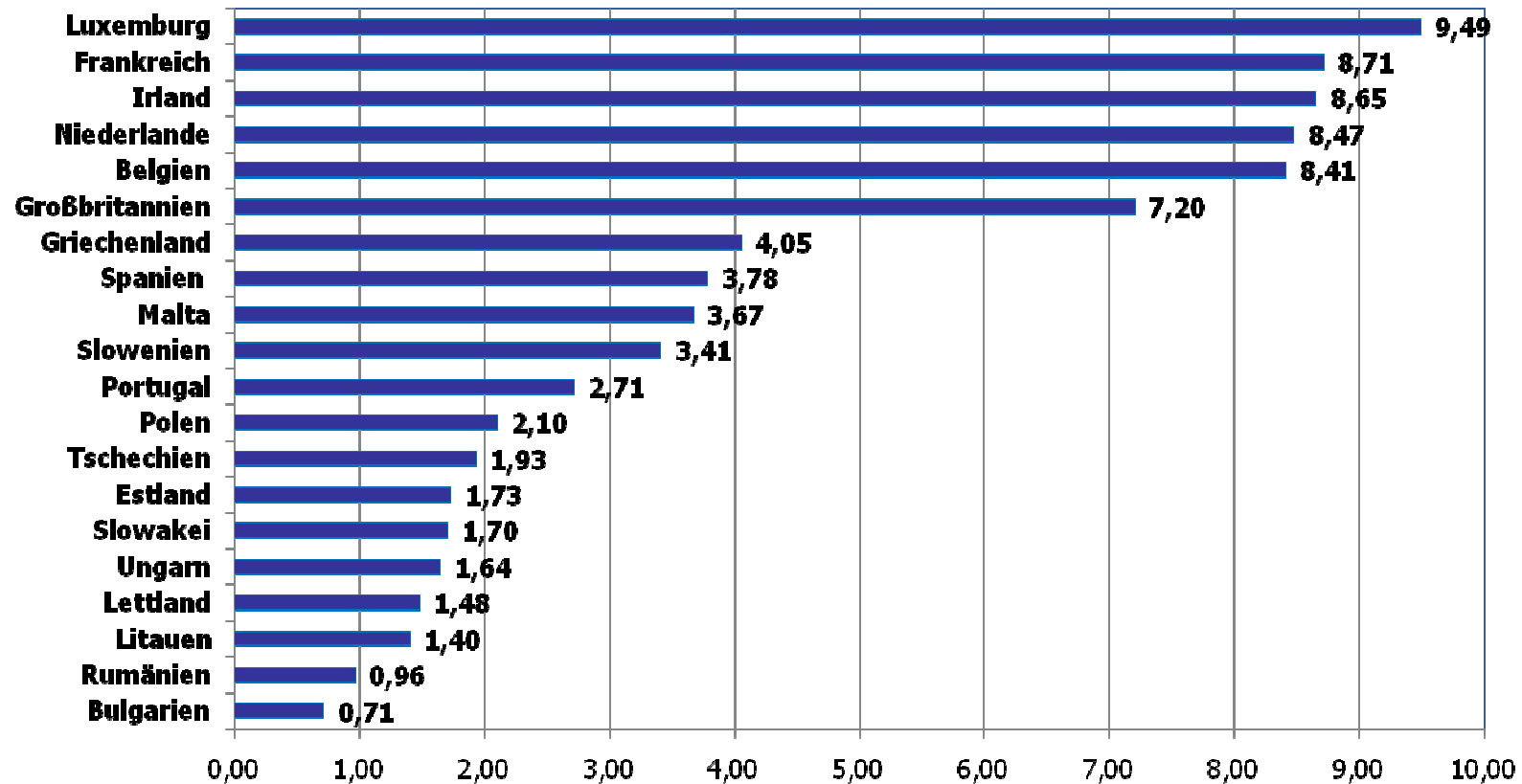
20 von 27 EU-Mitgliedsländern haben einen gesetzlichen Mindestlohn

Pro Stunde liegen diese aktuell zwischen **0,71 €** in Bulgarien und **9,49 €** in Luxemburg

Unter Berücksichtigung von Kaufkraftstandards ist die Spanne etwas geringer: zwischen **1,54 €** und **9,03 €**

In den westeuropäischen Nachbarländern (FR, BE, NL) liegen die Mindestlöhne zwischen **8,41 €** und **8,71€**

Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde (in €), 2009



Quelle: Schulten 2009

Erfahrungen in Großbritannien

■ Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes (NMW)

1999

- Einstieg auf niedrigem Niveau mit jährlicher Steigerung
- Niedrigere Raten für Jüngere + für Einarbeitungsphasen

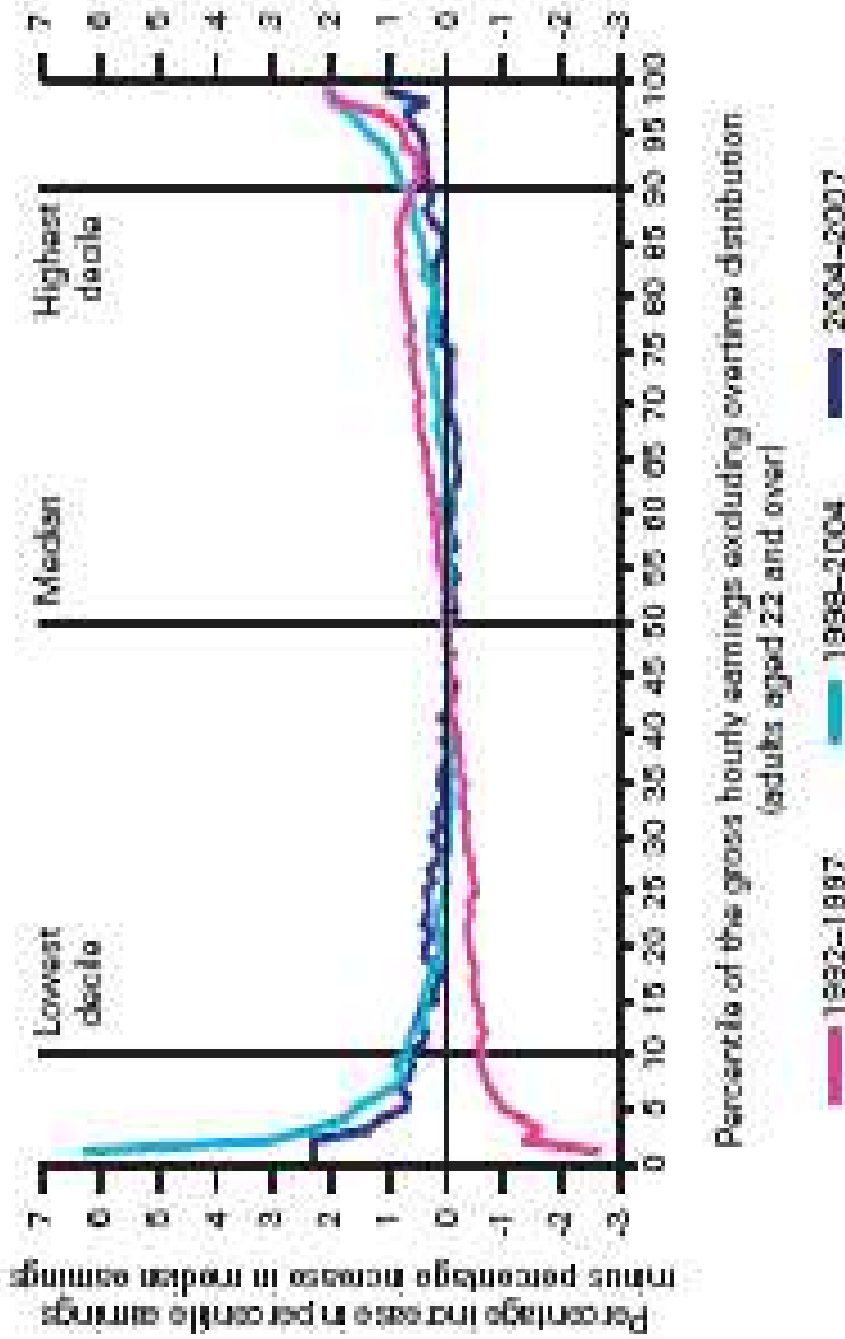
■ Sorgfältige Vorbereitung durch unabhängige Kommission Low Pay Commission (LPC) seit 1997

- 3 Gewerkschafter, 3 Arbeitgeber, 3 Wissenschaftler
- Empfehlungen zur Einführung
- Evaluation der Umsetzung

■ Breite Öffentlichkeitsarbeit und wirksame Kontrolle

■ *Das „Wie“ ist genauso wichtig wie das „Ob“*

Figure 2.6
Annual Increase in Hourly Earnings minus the Increase in Median
Earnings by Percentile for Employees Aged 22 and Over, UK, 1992–2007



Percentile of the gross hourly earnings excluding overtime distribution
(adults aged 22 and over)

1992-1997 1998-2004 2004-2007

Source: LFC estimates based on unweighted New Earnings Survey (NES), April 1992-1997, ASHE without supplementary information, standard weights, UK, April 1998-2004, ASHE with supplementary information, standard weights, UK, April 2004 and ASHE 2007 methodology, standard weights, UK, April 2007.

Kein Gegensatz zwischen nationalem und Branchenmindestlöhnen

- Belgien, Niederlande und Frankreich kombinieren beide Instrumente:
 - Gesamte Lohnraster allgemeinverbindlich für die meisten Wirtschaftszweige
 - Mindestlohn als Untergrenze für Entlohnung zur Begrenzung der Kosten von Kombilöhnen?

Gerhard Bosch/ Claudia Weinkopf (Hg.) (2007)

„Arbeiten für wenig Geld.

Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland „

Campus Verlag Frankfurt

Gerhard Bosch/ Claudia Weinkopf (Hg.) (2008)

„Low wage work in Germany“

Russell Sage Foundation N.Y.