

Internationale Vergleiche beim Mindestlohn

Andreas Knabe, Ronnie Schöb und Marcel Thum*

„In England hat man 1999 auf einen Schlag einen Mindestlohn eingeführt, und es sind überhaupt keine Arbeitsplätze verlorengegangen“, stellte Andrea Nahles schon 2007 anlässlich der Einführung des Mindestlohns für die deutschen Postdienstleistungen fest. Der Vergleich mit den Erfahrungen anderer Länder hat sich bis heute gehalten. Der neue DGB-Vorsitzende Reiner Hoffmann argumentierte neulich (AUGSBURGER ZEITUNG vom 02.07.14) ähnlich: „Der Mindestlohn wird kein Jobkiller sein, das bestätigen seriöse Studien und die Erfahrungen aus unseren europäischen Nachbarländern oder den Vereinigten Staaten.“ Wir wollen hier nicht die internationalen Mindestlohnstudien referieren.¹ Stattdessen konzentrieren wir uns ausschließlich auf die Frage, ob sich aus den viel zitierten Mindestlohnerfahrungen in Großbritannien und in den USA überhaupt Schlussfolgerungen für Deutschland ableiten lassen. Die Antwort lautet: Nein. Selbst wenn die Mindestlöhne in Großbritannien und in den USA zu keinen spürbaren Arbeitsplatzverlusten geführt haben, ist der Rückschluss für Deutschland nur dann zulässig, wenn Arbeitsmarktinstitutionen (Kündigungsschutz, Beschäftigungssubventionen, gewerkschaftlicher Organisationsgrad etc.) hinreichend ähnlich sind und der Mindestlohn in der gleichen Art und Weise in die deutsche Lohnverteilung eingreift wie in den beiden Vergleichsländern.

Der vom Bundestag am 3. Juli 2014 beschlossene Mindestlohn sieht einen bundesweit einheitlichen Mindestlohn von 8,50 € pro Arbeitsstunde ab dem 1. Januar 2015 vor. Durch den Abschluss geeigneter Tarifverträge können die Tarifpartner für ihre Branche vorübergehend, d. h. bis zum 1. Januar 2017, noch niedrigere Stundenlöhne vorsehen, um die Anpassung zu erleichtern. Darüber hinaus gibt es nur für junge Arbeitnehmer unter 18 Jahren, für Praktikanten und einige wenige Sonderfälle Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn. Ein Maß dafür, wie stark der Mindestlohn in die Lohnverteilung eingreift, ist die Zahl der Beschäftigten, die vor seiner Einführung weniger als 8,50 € verdienen. Diese Arbeitnehmer sind primär vom Mindestlohn betroffen – entweder indem ihre Entlohnung steigt oder indem ihr Arbeitsplatz wegfällt. Rechnet man für Deutschland die Lohnverteilung aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) von 2012 mit üblichen Lohnsteigerungen für 2015 hoch, werden bei Einführung des Mindestlohns noch rund 5 Mill. Beschäftigte weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen.

In Westdeutschland wären 12,5 % der Beschäftigten, im Osten über 20 % betroffen [KNABE, SCHÖB und THUM (2014)].

Wie vergleicht man nun aber Mindestlöhne zwischen den Ländern? Die (bei den Grafikern deutscher Tageszeitungen beliebte) Umrechnung von Mindestlöhnen mit Wechselkursen sagt wegen der in den betroffenen Ländern sehr unterschiedlichen Arbeitsproduktivitäten gar nichts über die Eingriffsintensität eines Mindestlohns aus. Eine weitere Möglichkeit des internationalen Vergleichs besteht darin, die Relation zwischen dem Mindestlohn und einem „mittleren“ Lohn (Median- oder Durchschnittslohn), den sogenannten Kaitz-Index, zu ermitteln. Relativ zum Medianlohn lag der Mindestlohn in den USA im Jahr 2011 bei 38 % und in Großbritannien bei 48 %. In Bezug auf den Durchschnittslohn betrug der Mindestlohn in den USA 28 % und in Großbritannien 38 %. Wir fragen nun, wie hoch der Mindestlohn in Deutschland sein dürfte, wenn wir denselben Kaitz-Index, d. h. dieselbe Relation von Mindestlohn zu „mittlerem“ Lohn, haben wollten wie die USA bzw. Großbritannien. Nach unserer Auswertung des SOEP liegt der Medianstundenlohn, unter Berücksichtigung der Lohnfortschreibung bis 2015, in Deutschland bei 15,00 €, der Durchschnittsstundenlohn bei 16,80 €. Für Westdeutschland erhalten wir Stundenlöhne von 15,60 € (Median) und 17,40 € (Durchschnitt), für Ostdeutschland 12,40 € (Median) und 14,10 € (Durchschnitt). Die Tabelle 1 gibt an, welche Mindestlohnhöhen man erreicht, wenn man die Kaitz-Indizes der USA und Großbritanniens auf die deutsche Lohnverteilung anwendet. Die resultierenden Mindestlohnhöhen liegen zwischen 4,70 € und 7,20 €. In Westdeutschland betrüge der Mindestlohn bei gegebener Beschäftigung höchstens 7,50 €, in Ostdeutschland sogar nur höchstens 6,00 €. Egal welches Maß man verwendet, der aktuelle Mindestlohn von 8,50 € greift deutlich stärker in die Lohnverteilung ein als die Mindestlöhne in den Ländern, die gerne zur Rechtfertigung für die Unschädlichkeit des Mindestlohns herangezogen werden. Der Kaitz-Index hat allerdings den

* Prof. Andreas Knabe ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Prof. Ronnie Schöb ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Freien Universität (FU) Berlin und Forschungsprofessor am ifo Dresden, Prof. Marcel Thum ist Inhaber des Lehrstuhls Volkswirtschaftslehre, insb. Finanzwissenschaft an der Technischen Universität (TU) Dresden und Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Tabelle 1: Mindestlohnhöhen bei vergleichbarem Eingriffsintensitäten wie in USA oder Großbritannien

Vergleichsgröße	Deutschland	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
	(in €)		
Gleicher Kaitz-Index wie in den USA (Median/Durchschnitt)	5,70 / 4,70	5,90 / 4,90	4,70 / 3,90
Gleicher Kaitz-Index wie in Großbritannien (Median/Durchschnitt)	7,20 / 6,40	7,50 / 6,60	6,00 / 5,40
Gleicher Anteil direkt Betroffener bei Einführung des Mindestlohns wie in Großbritannien (5 %)	6,20	6,50	4,60

Quelle: Knabe, Schöb und Thum (2014); detaillierte Quellenangaben siehe dort.

Nachteil, dass die Basis – also der Median- oder Durchschnittslohn – selbst vom Mindestlohn beeinflusst wird. Wenn der Mindestlohn einige Jobs am unteren Ende der Lohnverteilung eliminiert und für einige Jobs Lohn erhöhungen mit sich bringt, steigt dadurch der Durchschnittslohn und der Kaitz-Index sinkt. Je mehr Jobs am unteren Ende der Lohnverteilung wegfallen, umso mehr steigt auch der Medianlohn.

Der Mindestlohn in Großbritannien bietet aber noch eine bessere Vergleichsmöglichkeit. Großbritannien hat erst 1999 einen Mindestlohn eingeführt. Davor gab es – wie bisher in Deutschland – keinen flächendeckenden Mindestlohn. Daher lässt sich die Eingriffsintensität des deutschen und des britischen Mindestlohns gut vergleichen. Der am 1. April 1999 eingeführte britische Mindestlohn betrug 3,60 Pfund. Rund 1,2 Mill. Beschäftigte hatten vor Einführung des Mindestlohns niedrigere Stundenlöhne bezogen [METCALFE (2008)]. Das waren rund 5 % aller abhängig Beschäftigten. Wie oben erwähnt, werden 2015 12,5 % der Beschäftigten im Westen und im Osten über 20 % weniger als 8,50 € verdienen. Die unterschiedlichen Anteile der vom Mindestlohn Betroffenen legen schon nahe, dass vorschnelle Vergleiche nach dem Motto „Mindestlohn = Mindestlohn“ gefährlich sind. Um die unterschiedliche Eingriffsintensität zu illustrieren, haben wir ausgerechnet, wie hoch der Mindestlohn in Deutschland höchstens sein dürfte, um ähnlich vorsichtig vorzugehen wie bei der Einführung des Mindestlohns in Großbritannien. Die letzte Zeile in der Tabelle gibt an, wie hoch der Mindestlohn gesetzt werden dürfte, damit in Deutschland ebenfalls nur 5 % aller Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen sind. Statt 8,50 € dürfte der Mindestlohn dann nur 6,20 € betragen. Will man auch in Ostdeutschland die Betroffenheit auf 5 % senken, darf der Mindestlohn wegen des geringeren Lohnniveaus der dort Beschäftigten sogar nur bei 4,60 € liegen.

Unsere Diskussion hat gezeigt, dass der naive Vergleich mit anderen Ländern irreführend ist. Keinesfalls kann man mit dem einfachen Verweis auf die Existenz von Mindestlöhnen in anderen Ländern auf die Unschädlichkeit eines flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland schließen. Vielen Deutschen stockte kurz der Atem, als sie von den Plänen in der Schweiz hörten, einen Mindestlohn von 22 Franken – umgerechnet 18 € – einzuführen. 18 € klingt nach einem gewaltigen Mindestlohn. Allerdings wären wegen des höheren Lohnniveaus von diesem Mindestlohn in der Schweiz nur 8,2 % betroffen [STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT SECO (2013), 21] – und nicht 14 % wie bei dem deutschen Mindestlohn von 8,50 €. Die Schweizer haben übrigens die Einführung des Mindestlohns in einem Referendum mit einer Mehrheit von über 70 % abgelehnt – aus Sorge um die Arbeitsplätze.

Literatur

- KNABE, A., SCHÖB, R. und M. THUM (2014): Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15 (2), S. 133–157.
- METCALFE, D. (2008): Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?, in: Journal of Industrial Relations 50(3), S. 489–512.
- STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT SECO (Hrsg.) (2013): Tiefelöhne in der Schweiz und Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich der Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und für den Erlass von Normalarbeitsverträgen, Bern.

¹ Ein umfassender Überblick zu den vorliegenden Studien findet sich in KNABE, SCHÖB und THUM. (2014), auf dem auch der vorliegende Beitrag basiert.