

Bachmann, Ronald; Bauer, Thomas K.; Kröger, Hanna; Schaffner, Sandra; Schmidt, Christoph M.

## Research Report

Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 6. Februar 2012

RWI Projektberichte

## Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

*Suggested Citation:* Bachmann, Ronald; Bauer, Thomas K.; Kröger, Hanna; Schaffner, Sandra; Schmidt, Christoph M. (2012) : Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 6. Februar 2012, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/72615>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

### **Tarifvertragssystem stärken – Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern**

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales  
des Deutschen Bundestages am 6. Februar 2012



# Impressum

## Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael N. Wappelhorst

## Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;  
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,  
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;  
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

## RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2012

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Tarifvertragssystem stärken – Allgemeinverbindliche Tariflöhne und  
branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern**

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des  
Deutschen Bundestages am 6. Februar 2012

Projektteam: Dr. Ronald Bachmann, Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Hanna Kröger,  
Dr. Sandra Schaffner und Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

# RWI-Stellungnahme

---

Stellungnahme des

**Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI)<sup>1</sup>**

zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am  
6. Februar 2012 zu der Vorlage<sup>2</sup>

## **Tarifvertragssystem stärken – Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne er- leichtern**

– BT-Drs. 17/4437 –

Im Folgenden gehen wir auf die konkreten Vorschläge des Antrags einzelner Abgeordneter sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19.1.2011 aus ökonomischer Sicht ein, die ausführliche Begründung unserer Positionen findet sich im Anhang.

### **Allgemeinverbindlich erklärte Tariflöhne nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG)**

*Antrag: Die Allgemeinverbindlicherklärung wird wie bisher vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) oder von den zuständigen Landesministerien erlassen. Auf die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vereinbarte Zustimmung des Kabinetts wird verzichtet.*

**RWI:** Bei Allgemeinverbindlicherklärungen besteht als gegenläufiger Effekt zur Anhebung der Löhne für diejenigen, die trotz dieser Maßnahme ihren Arbeitsplatz behalten, die Gefahr des Abbaus von Beschäftigung. Für die davon be-

---

<sup>1</sup> Hohenzollernstraße 1-3, 45131 Essen.

<sup>2</sup> Projektteam: Dr. Ronald Bachmann, Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Hanna Kröger, Dr. Sandra Schaffner und Prof. Dr. Christoph M. Schmidt.

## RWI-Stellungnahme

---

troffenen Arbeitnehmer bedeutet dies somit statt höherer Löhne den Verlust des Arbeitsplatzes und daran anschließend eine möglicherweise lange Phase der Arbeitslosigkeit. Die Zustimmung des Kabinetts bietet nicht zuletzt angesichts dieser Risiken und der mit ihnen verbundenen hohen Verantwortung gegenüber den Arbeitnehmern eine zusätzliche Kontrollinstanz, um solchen negativen Effekten vorzubeugen, und sollte daher beibehalten werden.

*Antrag: § 5 Absatz 1 Satz 1 TVG wird reformiert. Der Tarifausschuss aus Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberorganisationen wird zusätzlich mit Vertretern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberverbände der Branche erweitert, die den Tarifvertrag abgeschlossen haben, der für allgemeinverbindlich erklärt werden soll. Das Einvernehmen im Tarifausschuss ist nicht mehr für eine Allgemeinverbindlicherklärung erforderlich. Zukünftig gilt bei Entscheidungen das Mehrheitsprinzip.*

**RWI:** Eine Aufnahme von Branchenvertretern in den Tarifausschuss ist aus ökonomischer Sicht nach Abwägung der Vor- und Nachteile skeptisch zu betrachten. Einerseits befinden sich die Branchenvertreter näher an der ökonomischen Realität der betroffenen Branche, was für ihre Aufnahme spricht. Andererseits ist zu befürchten, dass die Branchenvertreter noch in weit stärkerem Maße zu Lasten des Gemeinwohls Partikularinteressen verfolgen als die Verbandsvertreter. Somit besteht die Gefahr, dass sie für Regelungen stimmen, die zwar im Interesse der von ihnen vertretenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer der betroffenen Branche sind, dass sie dabei die Interessen aller anderen Arbeitgeber und Arbeitnehmer jedoch nicht in Betracht ziehen.

Insbesondere dürften große oder bereits etablierte Betriebe durch die Branchenvertreter repräsentiert werden. Diese können aufgrund ihrer Marktposition tendenziell höhere Löhne bezahlen. Somit ist es für diese Betriebe von Interesse, ein sehr hohes Lohngefüge durchzusetzen, da sie dadurch andere Marktteilnehmer verdrängen können, sowohl Arbeitgeber und Arbeitnehmer innerhalb der betroffenen Branche als auch außerhalb derselben. Damit würde aus einer sozialpolitisch intendierten Berufung ungewollt ein wettbewerbspolitisch bedenkliches Instrument zur Verhinderung von Außenseiterkonkurrenz auf den Produktmärkten.

Das Mehrheitsprinzip ist abzulehnen, da dies die Kontrollfunktion des Tarifausschusses zu stark beschränkt.

## RWI-Stellungnahme

---

*Antrag: Sollten konkurrierende Anträge zur Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen in einer Branche vorliegen, muss der Tarifvertrag mit der höchsten Zahl der erfassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Allgemeinverbindlicherklärung den Vorrang erhalten.*

**RWI:** Konkurrierende Anträge können bei einer Beibehaltung der 50 Prozent-Regelung nicht auftreten. Da diese unserer Meinung nach beibehalten werden sollte (siehe unten), ist dieser Vorschlag des Antrags gegenstandslos.

*Antrag: Die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 TVG sind zu ändern. Das BMAS kann somit Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären, wenn 40 Prozent der Beschäftigten der Branche unter den Geltungsbereich des für allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrages fallen und eine Allgemeinverbindlichkeit von öffentlichem Interesse ist. Ein öffentliches Interesse liegt vor, wenn die Einführung gleichartiger, dauerhafter und angemessener sozialer Arbeitsbedingungen in einer Branche als notwendig erachtet wird, unlauterer Wettbewerb verhindert werden muss oder das Tarifgefüge einer Branche erheblich erschüttert ist, weil die Tarifbindung auf ein sozial unverträgliches Niveau abgesunken ist.*

**RWI:** Bei einem Abdeckungsgrad von 50 Prozent mag ein Tarifvertrag bereits als repräsentativ für die Beschäftigten der Branche angesehen werden, wenngleich diese Einschätzung angesichts der Komplexität und Heterogenität der modernen Arbeitswelt umstritten sein dürfte. Bei einem Abdeckungsgrad von lediglich 40 Prozent ist dies sicherlich nicht mehr der Fall, weshalb die Absenkung dieser Schwelle abzulehnen ist. Hier sehen wir das Mehrheitsprinzip und die Tarifautonomie der Beschäftigten beschädigt.

Des Weiteren kann bereits in der heutigen Fassung des TVG von der 50 Prozent-Hürde abgesehen werden, wenn die Allgemeinverbindlicherklärung der Behebung eines sozialen Notstands dient (TVG, §5, Absatz 1). Das Mindestarbeitsbedingungengesetz wurde im Jahr 2009 zudem reformiert, um in Branchen mit einer Tarifbindung unter 50 Prozent im Falle sozialer Verwerfungen Mindestentgelte einführen zu können. Vor diesem Hintergrund ist nicht erkennbar, aufgrund welcher Argumente die 50 Prozent-Hürde der Allgemeinverbindlicherklärung nach TVG gesenkt werden sollte.

## RWI-Stellungnahme

---

### **Mindestarbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (A-EntG)**

*Antrag: Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird auf alle Branchen ausgedehnt, damit die Tarifparteien die Möglichkeit haben, für alle in Deutschland arbeitenden in- und ausländischen Beschäftigten Mindeststandards zu vereinbaren.*

**RWI:** Das AEntG wurde ursprünglich aus protektionistischen Gründen eingeführt, denn inländische Arbeitnehmer sollten vor Konkurrenz durch entsendete ausländische Arbeitnehmer geschützt werden. Es war also – wie im Grundsatz jeder Eingriff in das Preissystem auf einem Markt – ein Gesetz zu Lasten Dritter, der Konsumenten auf den betroffenen Produktmärkten ohnehin, aber vor allem zu Lasten der Beschäftigungschancen in Deutschland von potenziell aus anderen Ländern nach Deutschland entsendeten Arbeitnehmern. Dies wurde durch die besondere Situation im Bauhauptgewerbe und in benachbarten Branchen, nämlich die starke Konkurrenz durch Entsendungen aus dem Ausland, begründet. Des Weiteren herrschte in den Branchen, in denen über das AEntG Mindestlöhne eingeführt wurden, ein grundlegender Konsens über die Einführung von Mindestlöhnen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Aber weder die starke Konkurrenz aus dem Ausland noch der angesprochene Konsens können in anderen Branchen als gegeben vorausgesetzt werden. Ohne diese Voraussetzungen ist jedoch die Gefahr von negativen Beschäftigungseffekten für heimische Arbeitnehmer bei der Einführung von Mindestlöhnen deutlich erhöht. Damit würde das Gesetz seine potenziell negativen Auswirkungen auf Dritte, diesmal jedoch auf heimische Arbeitnehmer, ausdehnen. Eine Ausdehnung des AEntG auf alle Branchen ist daher abzulehnen.

*Antrag: Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird so modifiziert, dass auch regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können.*

**RWI:** Die Allgemeinverbindlicherklärung regionaler Tarifverträge hätte zur Folge, dass sich wirtschaftlich florierende Regionen gegen Arbeitnehmer aus anderen Regionen Deutschlands abschotten könnten. Somit könnten bestimmte Regionen Protektionismus gegenüber anderen Regionen betreiben. Dies würde die Lohnunterschiede innerhalb Deutschlands weiter zementieren. Daher ist es abzulehnen, dass regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können.

## RWI-Stellungnahme

---

*Antrag: Die Rolle des Tarifausschusses wird wieder auf seine ursprüngliche Funktion, nämlich die Beurteilung der Voraussetzungen einer Allgemeinverbindlicherklärung gemäß § 5 Absatz 1 TVG, zurückgeführt. § 7 Absatz 5 AEntG wird ersatzlos gestrichen.*

**RWI:** Der Tarifausschuss spielt eine wichtige Rolle als Kontrollinstanz gegen negative Effekte von Allgemeinverbindlicherklärungen (siehe oben). Eine Beschneidung dieser Rolle ist somit abzulehnen.

*Antrag: Die Zahlungsverpflichtung von Mindestentgelten und die Gewährung der anderen Arbeitsbedingungen nach dem AEntG werden nicht mehr beschränkt auf tatsächlich gearbeitete Stunden. Es werden auch Stunden erfasst, in denen Beschäftigte ohne eigenes Verschulden nicht arbeiten konnten, also Fälle des Annahmeverzuges des Arbeitgebers (§ 615 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB) und der Entgeltfortzahlung nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz (EFZG). Nur so können Manipulationen der Lohnkosten zu Lasten der entsandten Beschäftigten und der inländischen Wettbewerber eingedämmt werden.*

**RWI:** Fälle des Annahmeverzuges konnten bei der Evaluation der Mindestlohnregelungen im Bauhauptgewerbe (IAB, RWI, ISG 2011) nicht festgestellt werden. Diese wären insbesondere bei einer Befragung von Arbeitnehmern, die auch inländische Wettbewerber erfasste, zutage getreten. Da der Annahmeverzug somit kein Problem im Bauhauptgewerbe darzustellen scheint, ist eine entsprechende Regelung zumindest für das Bauhauptgewerbe unnötig. Inwieweit diese Schlussfolgerung auf andere Branchen übertragen werden kann, bleibt zu prüfen. Solange ein derartiger Nachweis unterbleibt, ist ein weiterer Eingriff des Gesetzgebers abzulehnen.

### **Gerichtliche Überprüfung von Allgemeinverbindlicherklärungen**

*Antrag: In § 2a Absatz 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes wird eine weitere Nummer eingefügt, nach der die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Erlasses einer Allgemeinverbindlicherklärung gemäß § 5 TVG oder des Erlasses einer Rechtsverordnung nach § 7 AEntG ausschließlich den Gerichten für Arbeitssachen zuzuweisen ist.*

**RWI:** Da es sich hierbei um eine rein juristische Fragestellung handelt, enthält sich das RWI eines Kommentars.



# RWI-Stellungnahme

---

## Begründung

Im Folgenden wird auf die grundlegenden Entwicklungen sowie Erklärungsansätze in den Bereichen Beschäftigung, Löhne, Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Tarifbindung sowie Allgemeinverbindlicherklärungen und Mindestlöhne eingegangen. Der letzte Abschnitt beschreibt die sich ergebenden wirtschaftspolitischen Implikationen, die die Grundlage für die Beurteilung der konkreten Vorschläge des Antrags bilden.

## Entwicklung der Beschäftigung

Die deutsche Beschäftigung befindet sich derzeit auf einem historischen Höchststand. Im Juni 2011 waren in Westdeutschland 23 Millionen Menschen und in Ostdeutschland knapp 5,4 Millionen Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2011a). Dies sind insgesamt 2,2 Millionen mehr Beschäftigte als im Juni 2005, dem Monat mit der geringsten Zahl an Beschäftigten seit der deutschen Vereinigung.

Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang atypische Beschäftigungsverhältnisse. Das statistische Bundesamt definiert atypische Beschäftigung als Beschäftigungsverhältnisse (ohne Schüler, Studenten, Soldaten und Zivildienstleistende), für die mindestens eines der folgenden Kriterien zutrifft: Befristung, Teilzeit mit weniger als 20 Stunden pro Woche, Zeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung. Der Anteil atypischer Beschäftigung ist (mit Ausnahme des Jahres 2010) im Laufe der Zeit angestiegen. Dieser Anstieg ist in den aktuellen Jahren vor allem auf den Anstieg der Teilzeitarbeit, aber auch auf einen Anstieg der Zeitarbeit zurückzuführen. Der Anteil geringfügiger Beschäftigung hat sich hingegen seit den „Hartz-Reformen“ stabilisiert.

Ein Anstieg der Teilzeitbeschäftigung kann positiv oder negativ bewertet werden, was vor allem davon abhängt, ob die reduzierte Arbeitszeit freiwillig oder unfreiwillig gewählt wurde. So kann das Angebot an Teilzeitstellen zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots insbesondere von Frauen führen, da Beruf und Familie besser vereinbart werden können. Dies scheint auf die Mehrzahl dieser Beschäftigungsverhältnisse zuzutreffen (Buddelmeyer et al. 2004). Entsprechend bedeutet eine Zunahme sogenannter atypischer Beschäftigung nicht unbedingt, dass es sich dabei um eine negativ zu bewertende Entwicklung handelt. Allerdings zeigen verschiedene Studien, dass Frauen in Teilzeitbeschäftigung einen geringeren Stundenlohn erhalten als Vollzeitbeschäftigte, auch wenn man ähnliche Arbeitnehmer (z.B. hinsichtlich Alter und Bildung) miteinander vergleicht (Wolf 2002; Anger, Schmidt 2008; Bardasi, Gornick 2008; Brehmer, Sei-

## RWI-Stellungnahme

---

fert 2008). Allerdings gibt es auch empirische Studien, die keine Unterschiede zwischen ähnlichen Beschäftigten finden (Manning, Petrongolo 2005; Busch, Holst 2008).

Befristete Beschäftigung und Zeitarbeit entsprechen hingegen meistens nicht den eigentlichen Wünschen der Arbeitnehmer (RWI 2011). Vielmehr lässt sich vermuten, dass sie von Arbeitgebern angewandt werden, um flexibler auf Fluktuationen in der Auftragslage reagieren zu können. Diese Beschäftigungsformen dienen vor allem dazu, den Kündigungsschutz (temporär) außer Kraft zu setzen. Sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus Sicht der Akteure auf dem Arbeitsmarkt kann dies sinnvoll sein, da damit eher Personen eingestellt werden, die ohne diese Beschäftigungsformen nicht eingestellt würden. Insbesondere für junge Arbeitsmarkteinsteiger kann dies einen Einstieg in das Arbeitsleben bedeuten, indem sie Arbeitserfahrung sammeln können, die ihnen wiederum zu einer unbefristeten Beschäftigung verhilft.

Gleichzeitig kann es zu einer Segmentierung des Arbeitsmarkts kommen. Auf der einen Seite gibt es dabei unbefristet Beschäftigte, die einen sehr weitgehenden Kündigungsschutz genießen und entsprechend auch immer nur in derart abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse wechseln werden, während es auf der anderen Seite befristet Beschäftigte gibt, die entsprechend schneller wieder ihren Arbeitsplatz verlieren können und möglicherweise vom einen in ein erneut befristetes nächstes Arbeitsverhältnis wechseln.

Die insgesamt sehr positive Entwicklung der Beschäftigung reflektiert nicht zuletzt die Hartz-Reformen. Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurde unter anderem die Möglichkeit des Aufstockens von Erwerbseinkommen durch ALG II eingeführt. Zwischen dem Jahr 2007 und dem Jahr 2010 ist die Zahl der ALG II-Empfänger insgesamt zurückgegangen, während die Zahl der Personen, deren Einkommen durch ALG II aufgestockt wird („Aufstocker“) leicht angestiegen ist. Insgesamt ist vor allem die Zahl der Hilfebedürftigen ohne Hinzuverdienste zurückgegangen. Die Zahl der Aufstocker steigt vor allem aufgrund eines Zuwachses an Teilzeitbeschäftigten, die bis zu 800 € verdienen, sowie geringfügig Beschäftigten. Hingegen ist die Zahl der vollzeitbeschäftigten Aufstocker im gleichen Zeitraum zurückgegangen.

Beim Aufstocken von Erwerbseinkommen handelt es sich im Prinzip um eine Form des Kombilohns. Beschäftigte, insbesondere mit Familien, beziehen zusätzlich zu ihrem (geringen) Entgelt ein Einkommen vom Staat und werden damit dafür belohnt, dass sie arbeiten, anstatt nur ALG II zu beziehen. Verglichen mit Arbeitslosigkeit ohne Hinzuverdienst beziehen sie somit netto ein höheres Ein-

## RWI-Stellungnahme

---

kommen. Dabei können zwei Gruppen von „Aufstockern“ unterschieden werden. Zum einen handelt es sich um Personen mit einem relativ hohen Bedarf (z.B. aufgrund mehrerer Kinder in der Familie). Hier spielt das Aufstocken die oben beschriebene Rolle der Armutsbekämpfung und sollte als positiv bewertet werden, da es sich um eine Art „Kinderbonus“ für Geringqualifizierte bzw. Geringverdiener handelt. Ähnliches kann zum Beispiel auch gelten, wenn Alleinerziehende aufgrund ihrer Kinder nicht Vollzeit arbeiten können.

Zum anderen gibt es Personen mit relativ geringem Bedarf, die entsprechend nur relativ wenig aufstocken dürfen. Hierbei kann es sich um Personen handeln, die bewusst ein Teilzeitbeschäftigungsverhältnis suchen, da dies ihren Bedürfnissen entspricht. Genauso wäre aber denkbar, dass Arbeitnehmer eigentlich gerne mehr arbeiten würden, sich dies aufgrund der finanziellen Anreizwirkungen des Systems nicht lohnt (der Sachverständigenrat spricht hierbei von der „Kombilohnfalle“, SVR 2010).

Aufbauend auf der Frage nach der „Art“ der Aufstocker geht ein Kurzbericht des IABs (Dietz et al. 2009) auf die Frage ein, warum Aufstocker die Bedürftigkeit nicht verlassen. Die Autoren beobachten, dass nur ein kleiner Teil der Aufstocker trotz Vollzeitbeschäftigung, also aufgrund geringer Stundenlöhne, bedürftig ist. Wenngleich dies häufig unterstellt wird, kann dabei aufgrund der Datenlage nicht beurteilt werden, ob diese Stundenlöhne deshalb so niedrig sind, weil die prekäre Situation der Beschäftigten bzw. die Existenz der Hinzuerdienstregelungen von Seiten der Arbeitgeber ausgenutzt werden. Zwar kann dies nicht völlig ausgeschlossen werden, die beschriebenen Anteile der Beschäftigten legen jedoch nahe, dass es sich hierbei nicht um die Mehrzahl der Aufstocker handelt. So wird für vollzeitbeschäftigte Aufstocker auch eine große Wahrscheinlichkeit des Verlassens der Bedürftigkeit erkannt (Bruckmeier et al. 2010). Vielmehr scheinen fehlende Kinderbetreuung, gesundheitliche Probleme und geringe Qualifikation für die geringere Arbeitszeit und damit die Bedürftigkeit vieler Aufstocker entscheidende Ursachen zu sein.

### **Entwicklung der Einkommensverteilung**

Deutschland ist seit Jahrzehnten ein Land mit recht geringer Einkommensungleichheit. Etwa seit Mitte der 1990er Jahre kann jedoch eine wachsende Einkommensungleichheit beobachtet werden. Diese steigt in Westdeutschland vor allem im unteren Bereich (Dustmann et al. 2009; Möller 2005; Prasad 2004; Steiner, Hölzle 2000) und in Ostdeutschland vor allem im oberen Lohnbereich an (Franz, Steiner 2000; Kohn 2006; Gernandt, Pfeiffer 2007). In den vergangenen Jahren hat sich die Ungleichheit allerdings stabilisiert (SVR 2011). Insgesamt

## RWI-Stellungnahme

---

befindet sich Deutschland damit im Mittelfeld der europäischen Länder. Dabei ist die Einkommensungleichheit weniger auf Unterschiede in Ausbildungsniveau und Alter zurückzuführen als in den meisten anderen EU-Staaten (Cholezas, Tsakoglou 2007). Somit besteht Lohnungleichheit vor allem zwischen Personen, die in etwa gleich alt sind und dasselbe Ausbildungsniveau aufweisen, nicht zwischen Personen in unterschiedlichem Alter bzw. mit unterschiedlichen Ausbildungsniveaus.

Dieser Anstieg der Lohnungleichheit lässt sich auch an einer Ausweitung des Niedriglohnsektors ablesen. Dabei wird generell die OECD-Definition verwendet, bei der die obere Grenze für den Niedriglohn bei zwei Dritteln des jeweiligen mittleren Bruttolohns<sup>3</sup> liegt. Das bedeutet, dass die Grenze für Niedriglöhne sehr stark von der jeweiligen Lohnverteilung eines Landes abhängt. Die Niedriglohnschwelle stellt damit keinen absoluten Wert dar, der eine Aussage darüber zulässt, ob ein bestimmter Lohn ein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet. Während der Anteil der Personen unter der Niedriglohnschwelle bis zum Jahr 2006 stark angestiegen ist, kann seitdem eine Stabilisierung festgestellt werden, d.h. der Anteil der Personen unter der Niedriglohnschwelle ist konstant geblieben (Bundesagentur für Arbeit 2011b).

Die geschätzte Anzahl der Beschäftigten im Niedriglohnbereich variiert je nach verwendeter Datenquelle. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) haben gegenüber der Befragung des Sozioökonomischen Panels, das in diesem Zusammenhang oft zum Einsatz kommt, den Vorteil, dass die Angaben verlässlicher sind. Bestimmt man mit Hilfe der BA-Daten die Niedriglohnschwelle für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, dann lag sie im Jahr 2010 bei 1.802 € für Vollzeitbeschäftigte, wobei insgesamt 4,66 Millionen Personen unterhalb dieser Schwelle beschäftigt sind. Zieht man diese einheitliche Mindestlohnschwelle von 1.802 € heran, entspricht dies in etwa einem Stundenlohn von 11 € (bei einer 38-Stunden-Woche). Aufgrund der großen regionalen Lohnunterschiede innerhalb Deutschlands ist jedoch die Wahl einer einheitlichen Schwelle nicht unbedingt sinnvoll. Werden für West- und Ostdeutschland getrennte Niedriglohnschwellen zugrunde gelegt, werden 4,28 Millionen Menschen unterhalb der jeweiligen Schwelle entlohnt.

---

<sup>3</sup> Hier handelt es sich um den Medianlohn. Dieser ist so definiert, dass eine Hälfte aller Beschäftigten mehr als den Medianlohn verdient, während die andere Hälfte dementsprechend weniger als den Medianlohn verdient.

## RWI-Stellungnahme

---

Legt man statt der BA-Daten das Sozioökonomischen Panel zugrunde, liegt die Schwelle nach Berechnungen des IAQ bei 9,06 €. Dementsprechend bedeutet ein Niedriglohn unabhängig von der verwendeten Datenquelle nicht unbedingt einen sehr geringen Stundenlohn. Dies bedeutet, dass die Einführung eines Mindestlohns von beispielsweise 8 € den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten vermutlich nicht ändern würde (Es sei denn, es gäbe Beschäftigungsverluste im Niedriglohnbereich.) Des Weiteren sollte beachtet werden, dass es sich hierbei um Bruttoeinkommen handelt. Beim Nettoeinkommen plus Sozialleistungen könnte der Unterschied zwischen den Beschäftigten durchaus geringer sein.

Insgesamt lässt sich beobachten, dass Frauen stärker vom Niedriglohn betroffen sind als Männer. Zudem arbeiten zumeist junge Menschen im Niedriglohnbereich. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sie noch nicht über viel Berufserfahrung verfügen und deswegen geringer entlohnt werden. Die größten Unterschiede können zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen beobachtet werden. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten ist bei privaten Haushalten und im Gastgewerbe am höchsten, spielt jedoch in Bereichen wie der Energieversorgung keine Rolle.

Die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen weiterhin und nehmen kaum oder gar nicht ab (Bundesagentur für Arbeit 2011a). Die möglichen Gründe hierfür sind vielfältig (Görnig et al. 2005; Smolny 2009). Einerseits könnten die relativ geringen Löhne in Ostdeutschland beispielsweise an einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Wirtschaft oder einem Abwandern von gut ausgebildeten jungen Menschen liegen. Andererseits könnte auch die Wettbewerbssituation der ostdeutschen Unternehmen eine Rolle spielen, da diese aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht in der Lage sind, genauso hohe Löhne zu zahlen wie westdeutsche Unternehmen.

Ein weiterer Faktor, der einen Einfluss auf die Lohnverteilung hat, ist der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen. Dieser ist in Deutschland, insbesondere im Westen, im europäischen Vergleich sehr hoch. So beträgt die Lohndifferenz zwischen allen beschäftigten Männern und Frauen ca. 25 Prozent in West- und 6 Prozent in Ostdeutschland. Allerdings muss man dabei berücksichtigen, dass es in Westdeutschland einen sehr hohen Anteil an teilzeitbeschäftigten Frauen gibt, der stetig ansteigt. Deren Bruttoentgelte pro Stunde liegen deutlich unter denen von vollzeitbeschäftigten Männern. Hinzu kommt, dass bei den genannten Lohnunterschieden keinerlei Faktoren wie die Art der Beschäftigung, die Betriebsgröße, der Wirtschaftszweig etc. berücksichtigt werden. Während Frauen z.B. viel häufiger im Dienstleistungsbereich oder sozialen Berufen beschäftigt sind, sind Männer insbesondere in Branchen mit hohen

## RWI-Stellungnahme

---

Löhnen wie der Chemie- oder Energiebranche beschäftigt. Vergleicht man Männer und Frauen mit gleichen Charakteristika (Art der Beschäftigung, Wirtschaftszweig, etc.) ergibt sich ein wesentlich niedrigerer Lohnunterschied von 8 Prozent in Westdeutschland (Finke 2011).

Die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen lassen sich somit größtenteils darauf zurückführen, dass Frauen vor allem in schlechter bezahlten Branchen, in Teilzeit oder insbesondere zu Zeiten des Karrierehöhepunkts (zwischen 35 und 45) gar nicht arbeiten. Diese Faktoren sind unabhängig von der Entwicklung der Tarifbindung. Entsprechend kommt eine Studie von Antonczyk et al. (2010) zu dem Schluss, dass der Rückgang der Tarifbindung keinerlei Auswirkungen auf den Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen hat. So lässt sich auch erklären, dass der Lohnunterschied in Ostdeutschland im internationalen Vergleich sehr gering ausfällt. Dort sind Frauen gleichmäßiger auf verschiedene Berufe verteilt, sind häufiger berufstätig und seltener teilzeitbeschäftigt.

### **Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Tarifbindung**

In Deutschland ist ein deutlicher Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft zu verzeichnen. Der Nettoorganisationsgrad (Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtheit der beschäftigten Arbeitnehmer) fiel von 32,7 Prozent (West) im Jahr 1980 und 28,7 Prozent (West) bzw. 39,7 Prozent (Ost) im Jahr 1992 auf 18,1 Prozent (West) bzw. 19,2 Prozent (Ost) im Jahr 2006 (Schnabel 2009). Dieser Rückgang lässt sich für den Zeitraum 1985-2003 (West) bzw. 1993-2003 (Ost) nicht durch Kompositionseffekte erklären. Also erklären sich diese Unterschiede beispielsweise nicht allein aus der Tatsache, dass in Branchen wie dem verarbeitenden Gewerbe mehr Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert sind als im Dienstleistungsgewerbe (Fitzenberger et al. 2011). Vielmehr scheint eine Gewerkschaftsmitgliedschaft für Arbeitnehmer mit unterschiedlichem Hintergrund (sozio-ökonomische Charakteristika, Wirtschaftszweig, Firma) nicht mehr attraktiv zu sein.

Hinsichtlich der Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden existiert ein bemerkenswertes Datenproblem, da es für Deutschland auf gesamtwirtschaftlicher Ebene keine belastbaren Daten gibt, die regelmäßig aktualisiert werden (Schnabel 2005). Offenbar sind jedoch sowohl ein Rückgang der Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden sowie ein Anstieg der OT-Mitgliedschaft, d.h. ohne Tarifbindung, zu verzeichnen. Letztere können als Mittel der Organisationssicherung angesehen werden, da Firmen ohne die Möglichkeit der OT-Mitgliedschaft ihren Arbeitgeberverband evtl. komplett verlassen würden.

## RWI-Stellungnahme

---

Die Flächentarifbindung ist seit Mitte der 1990er Jahre ebenfalls stark rückläufig. Seit einiger Zeit ist jedoch eine Stabilisierung zu beobachten. Diese setzte im Jahr 2007 in Westdeutschland bei knapp über 50 Prozent, in Ostdeutschland im Jahr 2002 bei etwas über 30 Prozent ein. Dieser Rückgang ist vor allem darauf zurückzuführen, dass neu gegründete Betriebe seltener tarifgebunden sind (Kohaut, Ellguth 2008). Der Anteil der Firmentarifverträge an allen Tarifverträgen ist seit den 1990er Jahren kaum gestiegen (Ellguth, Kohaut 2010). Der Rückgang der Tarifbindung (sowohl Firmen- als auch Flächentarifverträge) ist (zumindest in Westdeutschland) in allen Wirtschaftszweigen zu beobachten (Antonczyk et al. 2010).

Eine bloße Betrachtung der Anzahl der Firmen, die direkt einem Tarifvertrag unterliegen, greift jedoch zu kurz. Dies liegt daran, dass sich viele Firmen ohne Branchen/Flächen- bzw. Firmentarifvertrag am Branchentarif orientieren. Im Jahr 2007 lag der Anteil der Beschäftigten von Firmen, die weder über einen Tarifvertrag verfügen noch sich an einem solchen orientieren, bei 19 Prozent (West) bzw. 28 Prozent (Ost) (Kohaut, Ellguth 2008). Somit ist dieser Rückgang zwar durchaus vorhanden, fällt jedoch weniger dramatisch aus, als oft behauptet – insbesondere wenn in Betracht gezogen wird, dass viele nicht tarifgebundene Firmen sich an einem Flächentarifvertrag orientieren.

### **Allgemeinverbindlicherklärung, Arbeitnehmerentsendegesetz und Mindestlöhne**

Der Anteil von Tarifverträgen, der nach dem TVG als allgemeinverbindlich erklärt wurde, hat sich seit dem Jahr 1991 von 5 Prozent auf 1,5 Prozent im Jahr 2008 reduziert (Bispinck, Schulten 2009). Für die Bewertung dieser Entwicklung ist die traditionelle Rolle der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) in der deutschen Tariflandschaft von Bedeutung. Die AVE hat in Deutschland nie eine besonders große Rolle gespielt. Dies gilt insbesondere für Entgelttarifverträge, die heute genauso wie Anfang der 1990er Jahre die Minderheit der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge darstellen. Im Jahr 1991 waren rund 23 Prozent (96 von 408) der als allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge Entgeltverträge, während sich dieser Anteil auf 14 Prozent (33 von 233) im Jahr 2008 reduziert hat (Bispinck, Schulten 2009). Manteltarifverträge, die Tarifgruppen, Arbeitszeiten, Urlaubsansprüche usw. regeln, gelten deutlich häufiger für eine gesamte Branche, unabhängig von der Tarifbindung des Arbeitgebers (Bispinck et al. 2011).

Das Verhalten der Arbeitgeber wird häufig als ein Grund für die abnehmende Bedeutung der AVE genannt. Insbesondere durch die Position im Tarifaus-

## RWI-Stellungnahme

---

schuss hat der BDA ein faktisches Vetorecht gegen jede einzelne AVE, unabhängig von der Meinung der Branchentarifpartner (Bispinck, Schulten 2008). Des Weiteren spielt der sinkende Organisationsgrad der Arbeitgeber eine zentrale Rolle (siehe oben). Umso geringer der Organisationsgrad der Arbeitgeber, desto niedriger die ursprüngliche Tarifbindung, und umso unwahrscheinlicher ist es, dass die 50 Prozent-Hürde als Grundlage für eine AVE genommen wird.

Kohaut/Schnabel (2003) sehen in der 50 Prozent-Hürde einen wichtigen Bestandteil der AVE, da so verhindert werden kann, dass die AVE von einer kleinen Gruppe produktiver Betriebe ausgenutzt werden kann, um Wettbewerber durch höhere Lohnkosten aus dem Markt zu drängen. Solch wettbewerbsverzerrende Motive können Arbeitgeber dazu verleiten, für eine Mindestlohneinführung in ihrer Branchen zu stimmen. Bachmann et al. (2012) zeigen, dass dies für acht Branchen aus dem Dienstleistungsbereich tatsächlich der Fall ist. Ein weiteres Beispiel dafür, wie Branchenmindestlöhne, die durch Tarifverhandlungen gesetzt werden, den Wettbewerb auf Produktmärkten verzerren können, ist das der Deutschen Post (Heitzler, Wey 2010). Derselbe Mechanismus trifft auf AVE zu. Des Weiteren bewerten Brox et al. (2011) die Rechtsverordnung des AEntG, welche ebenfalls die AVE von Tarifverträgen ermöglicht und seit der Reform im Jahr 2009 auf die 50 Prozent Hürde verzichtet, als verfassungsrechtlich bedenklich.

In der Diskussion um Mindestlöhne und AVE wird häufig die deutsche Tarifbindung mit der Tarifbindung in anderen europäischen Ländern verglichen. Im Vergleich mit den EU-15 Ländern ist die gesamtdeutsche Tarifbindung mit 63 Prozent in der Tat vergleichsweise gering. Bosch (2008) identifiziert drei Wege, die zu einer hohen Tarifbindung führen: Einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (skandinavische Länder), einen hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber (Österreich) und ein zentrales Tarifsysteem mit häufig verwendeten Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (Frankreich). Traditionell ist das deutsche Tarifsysteem in der zweiten Gruppe von Ländern mit einem hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber einzuordnen. Anders als in Österreich existiert jedoch keine institutionelle Unterstützung, die den Organisationsgrad stärkt und erhält. In Österreich sind alle Arbeitgeber automatisch durch eine Zwangsmitgliedschaft in den Wirtschaftskammern organisiert. Eine ähnliche institutionelle Förderung existiert auf Arbeitnehmerseite in den skandinavischen Ländern, in denen die Arbeitslosenstellen durch die Gewerkschaften verwaltet werden (Gent System).

Deutschland und die Mehrheit der europäischen Länder, die nicht auf eine (quasi) Pflichtmitgliedschaft der Arbeitnehmer und/oder Arbeitgeber in den entsprechenden Organisationen setzten, haben seit Beginn der 1990er Jahre eine



## RWI-Stellungnahme

---

Dezentralisierung des Tarifsystems erlebt. Anders als in Deutschland ist diese Dezentralisierung jedoch nicht mit einer Reduzierung der Tarifbindung einhergegangen, da die Anwendung von AVE in z.B. Frankreich, den Niederlanden oder Spanien deutlich häufiger ist. Zusätzlich existiert in allen europäischen Ländern, die diesem System zuzuordnen sind, ein gesetzlicher Mindestlohn. So haben lediglich fünf der 27 EU-Mitgliedstaaten keinen gesetzlichen Mindestlohn: Schweden, Finnland, Dänemark, Deutschland und Italien. Die Höhe und Gestaltung dieses Mindestlohns unterscheidet sich stark. Im EU-15-Vergleich hat Irland den höchsten Mindestlohn, der 52 Prozent des mittleren Lohns entspricht. Großbritannien bildet mit 35 Prozent des mittleren Lohns das Schlusslicht (Ochel 2008).

Gesetzliche Mindestlöhne und Allgemeinverbindlicherklärungen sind staatliche Eingriffe in den Lohnfindungsprozess auf dem Arbeitsmarkt sowie in die Tarifautonomie. Aus diesem Grund muss überprüft werden, wie sich solche Eingriffe auf andere wichtige Ergebnisgrößen, hier insbesondere die Beschäftigung, auswirken. In Bezug auf die Verwendung und Verbreitung von Allgemeinverbindlicherklärungen existieren nach unserem Wissen keine Studien. Im Gegensatz dazu ist die Mindestlohnliteratur in den letzten 20 Jahren stark angewachsen. Insgesamt liefern die Erfahrungen in anderen Ländern allerdings keine eindeutigen Hinweise auf Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen. Dies gilt unter anderem für Großbritannien, die Niederlande, Frankreich und Spanien (vgl. Dolado et al. 1996 oder Metcalf 2008): Die empirisch messbaren Beschäftigungseffekte unterscheiden sich zwischen Ländern, betroffenen Gruppen, Methodologie, und der Höhe des Mindestlohns.

In Deutschland wurden im Jahr 2011 die existierenden Branchenmindestlöhne u.a. im Hinblick auf ihre Beschäftigungseffekte im Auftrag des BMAS evaluiert. Insbesondere die Evaluation des Baugewerbes (Bauhauptgewerbe, Dachdecker, Maler und Lackierer und Elektromonteure) bietet wichtige Einblicke in die möglichen Wirkungen von Mindestlöhnen in Deutschland, da durch die Einführung um die Jahrtausendwende eine ausreichende Zeitreihe für empirische Auswertungen vorliegt. Die Untersuchungen deuten auf neutrale Beschäftigungseffekte für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte hin (vgl. z.B. IAB, RWI, ISG 2011). Ob die Anzahl entsendeter Arbeiter abgenommen hat, kann mit den vorhandenen Daten jedoch nicht untersucht werden.

Die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf andere Wirtschaftszweige ist jedoch nicht ohne Weiteres möglich. Hauptgrund hierfür ist, dass in den Branchen, in denen ein Mindestlohn eingeführt wurde, ein grundlegender Konsens zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hinsichtlich dieser Regelung bestand. Dieser ist

## RWI-Stellungnahme

---

in erster Linie auf das protektionistische Grundmotiv dieser Mindestlöhne zurückzuführen, die darauf abzielten, die Beschäftigung inländischer Arbeitnehmer gegen ausländische Konkurrenz (entsendete Arbeitnehmer) abzusichern. Daher erscheint das Ergebnis neutraler Beschäftigungswirkungen auf inländische Arbeitnehmer nicht überraschend. In Branchen mit einem geringeren Anteil entsendeter Arbeitnehmer kann jedoch nicht zwangsläufig mit demselben Ergebnis gerechnet werden. Vielmehr stellen Beschäftigungsverluste in Branchen ohne den angesprochenen Grundkonsens sowie mit wenigen entsendeten Arbeitnehmern eine reelle Gefahr für die inländische Beschäftigung dar.

Gleiches gilt für die Übertragbarkeit von Ergebnissen aus anderen Ländern. Die Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen auf Löhne und Beschäftigung hängt sehr stark von einem Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen statt. Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Wirkung des Mindestlohns beispielsweise in Großbritannien eine andere ist als in Deutschland, da z.B. der Kündigungsschutz und das System industrieller Beziehung sehr unterschiedlich gestaltet sind. Letztlich wird als Begründung für eine Ausweitung der Mindestlohnregelungen des AEntG oftmals angeführt, dass die seit Mai 2011 in Deutschland geltende Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einer massiven Zuwanderung insbesondere aus Mittel- und Osteuropa führen könnte, was wiederum zu erhöhter Konkurrenz durch entsendete oder zugewanderte Arbeitnehmer führen würde. Zurzeit sind solche Tendenzen jedoch nicht zu erwarten (vgl. Baas, Brücker 2011). Bei der Zuwanderung nach Deutschland scheint vielmehr ein weit wichtigeres Thema zu sein, dass Deutschland bisher für hochqualifizierte Fachkräfte wenig attraktiv ist (Rinne, Zimmermann 2009).

### **Wirtschaftspolitische Implikationen**

Die Beschäftigung in Deutschland befindet sich zurzeit auf einem Rekordniveau. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Beschäftigten, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen beschäftigt sind, sowie die Anzahl von Personen, die ihr Arbeitslosengeld aufstocken, zu. Diese Entwicklungen dürfen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zur positiven Beschäftigungsentwicklung beigetragen hat. Auch die Lohnzurückhaltung der letzten Jahre hat sicherlich einen positiven Einfluss auf die Beschäftigung gehabt. Eine Stärkung der Tarifbindung hätte hier vermutlich einen eher negativen Effekt, da diese zu erhöhten Lohnforderungen führen dürfte. Dass diese Gefahr durchaus besteht, lässt sich an den sehr negativen Arbeitsmarktentwicklungen in Ostdeutschland ablesen, da dort gewerkschaftlich vereinbarte Löhne sich generell als zu hoch und zu inflexibel erwiesen haben (vgl. Fitzenberger et al. 2011).

## RWI-Stellungnahme

---

Die insgesamt sehr positive Entwicklung des Arbeitsmarktes sollte zudem nicht durch unverhältnismäßige Einschränkungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse und eine Stärkung des Tarifsystems gefährdet werden. An den existierenden Schwächen des Arbeitsmarktes sollte jedoch weiter gearbeitet werden. Dies betrifft insbesondere die Hinzuverdienstregelungen des ALG II, die speziell für Langzeitarbeitslose mit Kindern zu geringe Arbeitsanreize schaffen (SVR 2010). In Verbindung mit Änderungen des Kindergeldes könnten hier größere Anreize zur Erwerbsaufnahme geschaffen werden. Zudem ließe sich angesichts der Ergebnisse der Studie von Dietz et al. (2009) der Anteil der Aufstocker verringern, wenn kurzfristig das Arbeitsangebot durch bessere Betreuungsmöglichkeiten erhöht würde. Bessere Bildung kann zudem die Chancen aller erhöhen.

Eine Gefahr sowohl atypischer Beschäftigungsverhältnisse als auch der befristeten Beschäftigung besteht in einer Spaltung des Arbeitsmarktes. Diese kann sich so gestalten, dass eine Gruppe von Arbeitnehmern hohe Beschäftigungssicherheit und hohe Löhne genießt, während eine andere Gruppe sich mit geringer Beschäftigungssicherheit und niedrigen Löhnen abfinden muss und zudem eine relativ geringe Chance hat, diesen Zustand zu verbessern. Daher erscheint es sinnvoller, den Kündigungsschutz insgesamt etwas zu lockern und damit insbesondere jungen Arbeitnehmern größere Chancen am Arbeitsmarkt zu geben. Dies kann dann auch zu einem Rückgang befristeter Beschäftigung führen.

Eine weitere neuere Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes ist die steigende Lohnungleichheit, die in Ost- und Westdeutschland unterschiedliche Formen annimmt. Diese steigende Lohnungleichheit ist Ausdruck des anhaltenden technischen Fortschritts sowie der zunehmenden Globalisierung. Der zu verzeichnende Rückgang der Mitgliedschaft in Gewerkschaften und in den Arbeitgeberverbänden sowie der Tarifbindung durch Flächentarifverträge trägt nur in sehr geringem Maße zu dieser Entwicklung bei. Auch hat der Rückgang der Tarifbindung keine Auswirkungen auf den Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen gehabt. Somit ist nicht davon auszugehen, dass eine Stärkung der Tarifbindung zu einem Rückgang dieser Ungleichheiten führen wird.

Hinsichtlich des Lohnunterschieds zwischen Männern und Frauen sind drei vielversprechendere Ansätze zu nennen. Zum einen sollte bereits früh im Bildungssystem versucht werden, Frauen bzw. Mädchen für Berufe und Wirtschaftszweige im technischen Bereich zu begeistern, da diese Tätigkeiten ein höheres Lohnniveau aufweisen als die traditionellen „Frauenberufe“. Desweiteren sollten die Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche erhöht werden, um die Partizipationsrate von Frauen zu steigern, Unterbrechungen der Karriere zu verkürzen und ihnen die Möglichkeit zu geben, Vollzeit zu arbeiten. Letztend-

## RWI-Stellungnahme

---

lich sollte auch das System des Ehegattensplittings überdacht werden, da dies dazu führt, dass es sich „lohnt“, wenn ein Ehepartner (zumeist die Frau) weniger verdient.

Der Rückgang der Tarifbindung spiegelt vor allem die veränderte Lebenswirklichkeit am Arbeitsmarkt wider. In Deutschland – wie auch in vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften – hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein deutlicher Übergang von der Ära der homogenen, auf Massenfertigung beruhenden Industriebetriebe hin zur modernen Wissens-, Dienstleistungs- und Industriegesellschaft ergeben. Mit dieser Entwicklung sind auch die Arbeitsbeziehungen vielschichtiger geworden (Schmidt 2008). Flächentarifverträge scheinen dem nur unzureichend gerecht zu werden.

Hinsichtlich Mindestlöhnen würde eine Ausweitung der Allgemeinverbindlicherklärungen oder des Arbeitnehmerentsendegesetzes die Gefahr von Beschäftigungsverlusten mit sich bringen. Zum einen ist das Ergebnis überwiegend neutraler Beschäftigungseffekte aus den Branchen, in denen ein Mindestlohn gilt, nicht ohne Weiteres auf andere Branchen übertragbar. Zudem besteht bei branchenspezifischen Mindestlöhnen immer die Gefahr, dass diese von den Tarifparteien dazu missbraucht werden, ihre Marktmacht auf dem Produktmarkt zu festigen oder auszubauen, wie dies im Briefdienstleistungsgewerbe der Fall war.

Bei einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn besteht ebenfalls die Gefahr von Beschäftigungsverlusten. Diese rührt vor allem daher, dass die Beschäftigungseffekte eines solchen Mindestlohns im Voraus kaum vorherzusagen sind. Das Risiko, dass der Mindestlohn auf einem zu hohen Niveau festgesetzt wird, sollte daher nicht unterschätzt werden. Aus diesen Gründen ist eine Ausweitung von Mindestlohnregelungen, insbesondere mit Hilfe des Arbeitnehmerentsendegesetzes oder von Allgemeinverbindlicherklärungen, abzulehnen.

### Literatur

Anger, C. und J. Schmidt (2008), Gender Wage Gap und Familienpolitik. *IW Trends* 35 (2): 55-68.

Antonczyk, D., B. Fitzenberger und K. Sommerfeld (2010), Rising wage inequality, the decline of collective bargaining, and the gender wage gap. *Labour Economics* 17 (5): 835-847.

Baas, T. und H. Brücker (2011), Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011 – Mehr Chancen als Risiken für Deutschland. IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Bachmann, R., Th.K. Bauer und H. Kröger (2012), Product Market Competition and the Minimum Wage, mimeo.

## RWI-Stellungnahme

---

Bardasi, E. und J.C. Gornick (2008), Working for less? Women's part-time wage penalties across countries. *Feminist Economics* 14 (1): 37-72.

Beblo, M. und T. Knaus (2000), Measuring income inequality in Euroland. Luxembourg: Luxembourg Income Study.

Bispinck, R., H. Dribbusch und T. Schulten (2010), German Collective Bargaining in an European Perspective. Continuous Erosion or Re-Stabilisation of Multi-Employer Agreements? WSI Discussion Paper No. 171.

Bispinck, R. und T. Schulten (2008), Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? *WSI-Mitteilungen* 3: 151–158.

Bispinck, R. und T. Schulten (2009), Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystems. *WSI Mitteilungen* 4.

Bosch, G. (2008), Auflösung des deutschen Tarifsystems. *Wirtschaftsdienst* 1: 16-20.

Brehmer, W. und H. Seifert (2008), Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 4: 501-531.

Brox, H., B. Rütters und M. Henssler (2011), Arbeitsrecht. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

Bruckmeier, K., T. Graf und H. Rudolph (2010), Working poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in der SGB-II-Grundsicherung. *AstA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 4 (3): 201-222.

Buddelmeyer, H., G. Mourre und M.E. Ward-Warmedinger (2004), The Determinants of Part-Time Work in EU Countries: Empirical Investigations with Macro-Panel Data. IZA Discussion Paper No. 1361.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2011a), Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2011b), Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Entgeltstatistik). Nürnberg, Stichtag 31. Dezember 2010.

Busch, A. und E. Holst (2008), „Gender Pay Gap“: in Großstädten weniger als auf dem Land. *DIW Wochenbericht* 75 (33): 462-468.

Cholezas, I. und P. Tsakoglou (2007), Earnings Inequality in Europe: Structure and Patterns of Inter-Temporal Changes. IZA Discussion Paper No. 2636.

Dietz, M., G. Müller und M. Trappmann (2009), Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. *IAB-Kurzbericht* 2/2009. Nürnberg.

Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis und C. Teulings (1996), The economic impact of minimum wages in Europe. *Economic Policy* 11 (23): 317-372.

Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), Revisiting the German Wage Structure. *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 843-881.

## RWI-Stellungnahme

---

Ellguth, P. und S. Kohaut (2008), Ein Bund fürs Überleben? Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung. *Industrielle Beziehungen* 15 (3): 209-232.

Ellguth, P. und S. Kohaut (2010), Auf der Flucht? Tarifaustritte und die Rolle von Öffnungsklauseln. *Industrielle Beziehungen* 17 (4): 345-371.

Finke, C. (2011), Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen. Eine Ursachenanalyse auf Grundlage der Verdienststrukturerhebung 2006. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011): *Wirtschaft und Statistik, Verdienste und Arbeitskosten*. Wiesbaden, Januar 2011, 36-48.

Fitzenberger, B., K. Kohn und Q. Wang (2011), The erosion of union membership in Germany: determinants, densities, decomposition. *Journal of Population Economics* 24 (1): 141-165.

Franz, W. und V. Steiner (2000), Wages in the East German Transition Process: Facts and Explanations. *German Economics Review* 1 (3): 241-269.

Gernandt, J. (2009), Decreasing Wage Mobility in Germany. ZEW Discussion Paper No. 09-044. Mannheim.

Gernandt, J., und F. Pfeiffer (2007). Rising Wage Inequality in Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 227: 358-380.

Görming, M., B. Gorzig und A. Werwatz (2005), Explaining Eastern Germany's Wage Gap: The Impact of Structural Change. *Post-Communist Economics. Taylor and Francis Journals* 17 (4): 449-464.

Heitzler, S. und C. Wey (2010), Raising Rivals' Fixed (Labor) Costs: The Deutsche Post Case. DIW Discussion Paper 1008.

IAB, RWI und ISG (2011), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. RWI Projektberichte. Essen.

ISG und RWI (2010), Study on various aspects of labour market performance using micro data from the European Union Labour Force Survey – Final Report. RWI Projektberichte, Essen.

Kohaut, S. und P. Ellgut (2008), Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden. IAB-Kurzbericht 16/2008.

Kohaut, S. und C. Schnabel (2003), Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen. *Industrielle Beziehungen* 10 (2): 193-219.

Kohn, K. (2006). Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century. IZA Discussion Paper No. 2098, Bonn.

Manning, A. und B. Petrongolo (2005), The part-time pay penalty. CEP Discussion Paper No. 679. Centre for Economic Performance, London.

Metcalf, D. (2008), Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment? *Journal of Industrial Relations* 50 (3): 489-512.

## RWI-Stellungnahme

---

Möller, J. (2005), Die Entwicklung der Lohnspreizung in West- und Ostdeutschland. In L. Bellmann, O. Huebler, W. Meyer und G. Stephan (Hrsg.), Institutionen, Löhne und Beschäftigung. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 294, IAB Nürnberg, 47-63.

Ochel, W. (2008), Tarifliche Mindestlöhne, Allgemeinverbindlichkeit und Entsenderichtlinien in Europa. *Ifo Schnelldienst* 61 (4): 19-24.

Pavlopoulos, D., R. Muffels und J. Vermunt (2010), Wage mobility in Europe. A comparative analysis using restricted multinomial logit regression. *Quality and Quantity* 44 (1): 115-129.

Prasad, E. (2004), The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation. *IMF staff papers* 51 (2): 354-385.

Rinne, U. und K. Zimmermann (2009), Fünf Jahre EU-Osterweiterung: Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik. IZA Standpunkte Nr. 14.

RWI (2011), Studies on "flexicurity" Lot 1: Study on various aspects of labour market performance using micro data from the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – Final Report. RWI Projektberichte. Essen.

Schmidt, Ch.M. (2008), Wettbewerbsöffnung oder Kartellkonservierung: Welchen Zielen dient das Arbeitsrecht und welchen soll es dienen? In Walter-Raymond-Stiftung der BDA (Hrsg.), Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 48: Perspektiven für eine moderne Arbeitsmarktordnung: 29-69.

Schnabel, C. (2005), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. *ZAF* 2 und 3: 181-196.

Schnabel, C. (2009), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Dinosaurier der Industriegesellschaft? In Neuhaus, H. (Hrsg.), Gesellschaft ohne Zusammenhalt? Atzelsberger Gespräche 2008. Erlangen: Univ.-Bund Erlangen-Nürnberg.

Smolny, W. (2009), Wage Adjustment, Competitiveness and Unemployment in East Germany after Unification. *Journal of Economics and Statistics* 229 (2-3): 130-145.

Steiner, V. and T. Hölzle (2000), The Development of Wages in Germany in the 1990s – Descriptions and Explanations. In R. Hauser und I. Becker (Hrsg.), The Personal Distribution of Income in an International Perspective. Berlin: Springer, 7-30.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2011), Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Wolf, E. (2002), Lower wage rates for fewer hours? A simultaneous wage-hours model for Germany. *Labour Economics* 9 (5): 643-663.