

Fuchs, Michaela; König, Marion; Kropp, Per; Möller, Joachim

**Research Report**

Zur Einführung eines Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Thüringen: Wirkung und Ausgestaltung von allgemeinen, branchen- und regionalspezifischen Mindestlöhnen

IAB-Stellungnahme, No. 5/2012

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Fuchs, Michaela; König, Marion; Kropp, Per; Möller, Joachim (2012) : Zur Einführung eines Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Thüringen: Wirkung und Ausgestaltung von allgemeinen, branchen- und regionalspezifischen Mindestlöhnen, IAB-Stellungnahme, No. 5/2012, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/89200>

**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.*

# Zur Einführung eines Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Thüringen

Wirkung und Ausgestaltung von allgemeinen, branchen- und regionalspezifischen Mindestlöhnen

Michaela Fuchs  
Marion König  
Per Kropp  
Joachim Möller

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract .....	4
1 Mindestlohn und seine Wirkungen.....	6
2 Zur Ausgestaltung von Mindestlohnregelungen .....	8
3 Zur Höhe des Mindestlohns.....	9
4 Branchenspezifische Mindestlöhne (Öffentlicher Dienst) .....	10
4.1 Besonderheiten des öffentlichen Dienstes .....	11
4.2 Spezifische Bedingungen in Thüringen .....	11
Literatur .....	13

## Zusammenfassung

Der Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Thüringer Landtag sieht vor, einen gesetzlichen Mindestlohn im öffentlichen Dienst in Thüringen einzuführen. Dieser Mindestlohn soll Gültigkeit entfalten sowohl für Beschäftigte des Landes und der thüringischen Kommunen als auch für Beschäftigte von öffentlichen und öffentlich geförderten Unternehmen und Einrichtungen, die dem Einfluss des Landes oder der Kommunen unterliegen. Zusätzlich sind öffentliche Aufträge nur noch an Unternehmen zu vergeben, die sich zur Einhaltung der Mindestlohnregelung verpflichten.

Ein Vorschlag zur Mindestlohnhöhe, der mindestens 8,50 Euro betragen soll, ist nach dem Gesetzesentwurf von einer Landesmindestlohnkommission, bestehend aus einem Wissenschaftler sowie jeweils zwei Vertretern der Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmerseite, zu erarbeiten. Die endgültige Festlegung erfolgt durch Erlass einer Rechtsverordnung durch die thüringische Landesregierung.

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Thüringer Landtags vor allem zur Thematik von gesetzlichen beziehungsweise branchen- und regionalspezifischen Mindestlöhnen aus ökonomischer Sicht. Es geht dabei auf die Fragen ein,

- ob ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland sinnvoll ist, und wenn ja, wie hoch ein solcher allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn sein sollte,
- wie unter sozialen und ökonomischen Gesichtspunkten eine spezifische Mindestlohnregelung für den öffentlichen Dienst zu beurteilen ist,
- ob eine spezifische Regelung für das Bundesland Thüringen zielführend ist,
- und welche Auswirkungen ein gesetzlicher Mindestlohn auf den Arbeitsmarkt insgesamt und auf die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten im Besonderen haben wird.

Zu arbeitsrechtlichen Fragen nimmt das IAB keine Stellung. Auch zu spezifischen Auswirkungen für den öffentlichen Dienst insbesondere in Thüringen können nur bedingt Aussagen getroffen werden.

## Abstract

The draft law of the parliamentary party Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90/The Greens) in the Thuringian State Parliament aims at the introduction of a legal minimum wage in the public service in Thuringia. This minimum wage is to apply both to State employees as well as employees of Thuringian towns and communities and to the employees of public and publicly supported concerns and institutions which are subject to the influence of the State or of the towns/communities. In addition, public contracts are only to be granted to companies that commit themselves to adhering to the minimum wage regulation.

According to the draft law, a recommendation regarding the level of the minimum wage – which should amount to at least 8.50 euros – is to be compiled by a State Minimum Wage Commission consisting of one academic expert along with two representatives each from both the employers' and the employees' sides. Final definition will take place via the issuing of a legal decree by the Thuringian State Government.

In this statement, IAB is commenting on the written hearing of the Budget and Finance Committee of the Thuringian Parliament and especially on the topic of legal and/or branch- and region-specific minimum wages from the economic perspective. Here it examines the questions of

- whether a general legal minimum wage in Germany is sensible, and if so, how high such a general legal minimum wage should be,
- how – under social and economic aspects – a specific minimum wage regulation for the public service is to be gauged,
- whether a specific regulation for the Federal State of Thuringia is expedient,
- and what effects a legal minimum wage will have on the labour market in general, and on the employment chances of the low-skilled in particular.

IAB does not comment on issues relating to employment law. Also, where specific impacts on the public service – particularly in Thuringia – are concerned, only provisional predictions can be made.

# 1 Mindestlohn und seine Wirkungen

Bei der Beurteilung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns ist zwischen Lohn- und Beschäftigungswirkungen zu unterscheiden. Unstrittig ist, dass ein wirksamer Mindestlohn die Löhne der Betroffenen erhöht und somit grundsätzlich geeignet ist, den Niedriglohnbereich zu reduzieren. Auch sind allgemeinverbindliche Lohnuntergrenzen ein Instrument, um geschlechtsspezifische Lohnunterschiede einzudämmen, was insbesondere in Thüringen angesichts eines hohen Anteils von Frauen im Niedriglohnbereich relevant ist.

Dabei dürfen allerdings mögliche Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns nicht vernachlässigt werden. Es kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen. Ein Mindestlohn erhöht einerseits die Lohnkosten und macht den Einsatz von Arbeitskräften mit niedriger Produktivität für die Unternehmen unter sonst gleichen Bedingungen weniger profitabel. Damit können die Beschäftigungschancen insbesondere von Geringqualifizierten sinken, weil entsprechende Arbeitsplätze verloren gehen beziehungsweise Einstellungen dieses Personenkreises unterbleiben.

Andererseits sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei der Einführung eines Mindestlohns zu berücksichtigen. Ein Mindestlohn erhöht die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme oder führt zu einer stärkeren Bindung an den Arbeitsplatz. Dies ist dann relevant, wenn Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt Marktmacht besitzen. Falls nicht eine Tarifbindung dagegen steht, können diese den Lohn unter ein Niveau drücken, das unter der Grenzproduktivität der Arbeitnehmer liegt. Diese erhalten also weniger als den „fairen“ Lohn, der sich unter Wettbewerbsbedingungen ergeben würde. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter – also unvollkommener – der Arbeitsmarkt ist, desto geringer werden die für den einzelnen Arbeitnehmer de facto offenstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten und desto stärker wird tendenziell die Marktmacht der Unternehmen. In einer solchen Situation kann ein Mindestlohn einen Impuls für mehr Beschäftigung geben, da offene Stellen schneller besetzt werden. Darüber hinaus ist es auch möglich, dass die Motivation und Produktivität bereits beschäftigter Arbeitnehmer durch die verbesserte Entlohnung steigt.

Die Wirkungsrichtung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen hängt davon ab, ob der Nachfrage- oder der Angebotseffekt dominiert. Damit ist aus einer theoretischen Perspektive unbestimmt, ob der Nettoeffekt auf die Beschäftigung positiv oder negativ ausfällt. Mit steigender Höhe des Mindestlohns werden jedoch beschäftigungsschädliche Auswirkungen wahrscheinlicher. Unbestritten ist, dass Arbeitsplätze verloren gehen, wenn eine bestimmte kritische Höhe eines (gesetzlichen oder Branchen-)Mindestlohns überschritten wird.

Bei einem moderat festgesetzten Mindestlohn ist das Risiko von Jobverlusten hingegen gering. In einem solchen Fall könnten sogar die geschilderten positiven Angebotseffekte überwiegen. So zeigt die kürzlich veröffentlichte umfassende Berkeley-Studie für die USA (Dube et al. 2010), dass dort ein nationaler Mindestlohn von heute 7,25 US-Dollar – der in einzelnen Bundesstaaten wie in Washington mit 8,55 US-

Dollar noch deutlich höher liegt – offenbar keine negativen Beschäftigungswirkungen hatte. Auch die britischen Erfahrungen mit einem allgemeinverbindlichen Mindestlohn von aktuell 6,08 Britischen Pfund geben keine Anhaltspunkte für Jobverluste aufgrund der Lohnuntergrenze.

In Deutschland kann zwischen impliziten und expliziten Mindestlöhnen unterschieden werden. Das Niveau der Grundsicherung bestimmt einen impliziten Mindestlohn. So entspricht die Grundsicherung bei einem Alleinstehenden mit einer 40-stündigen Wochenarbeitszeit und Wohngeldbezug einem Bruttostundenlohn von ungefähr 4,50 Euro. Das heißt, ein vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer ohne Familie steht sich erst ab einem Stundenlohn über diesem Niveau besser als ein Grundsicherungsempfänger ohne zusätzliches Erwerbseinkommen. Die bestehenden Anrechnungsregelungen bei den sogenannten „Aufstockern“ gewähren dabei einen gewissen Abstand zwischen Lohneinkommen und (ausschließlichem) Einkommen aus der Grundsicherung. Letzteres ist für den Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und nicht (nur) Leistungen aus der Grundsicherung zu beziehen, sehr bedeutsam.

Anders als in der Mehrheit der EU-Staaten gibt es in Deutschland keine direkt auf einen einheitlichen Mindestlohn abzielende Gesetzgebung. Dennoch existieren explizite Mindestlöhne. Zum einen sind gemäß § 138 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) Löhne sittenwidrig, die Tariflöhne oder ortsübliche Löhne um mehr als ein Drittel unterschreiten. Zum anderen wurden Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz beziehungsweise das Mindestarbeitsbedingungengesetz eingeführt<sup>1</sup>. Bei einer Tarifbindung von mindestens 50 Prozent können Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden. Sind in einer Branche weniger als 50 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden, so wäre die Einführung eines Mindestlohns über das Mindestarbeitsbedingungengesetz möglich. Davon wurde jedoch bisher noch kein Gebrauch gemacht.

Derzeit sind in elf Branchen Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz in Kraft.<sup>2</sup> Für acht dieser Branchen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2011 Evaluationsstudien in Auftrag gegeben, die die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in den einzelnen Branchen wissenschaftlich untersuchen sollten. Die Studien kommen überwiegend zu dem Ergebnis, dass sich positive Lohneffekte, aber keine negativen Beschäftigungseffekte von Lohnuntergrenzen nachweisen lassen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Eine Ausnahme stellt die Einführung einer Lohnuntergrenze für die Zeitarbeit dar, die im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz geregelt ist.

<sup>2</sup> Es handelt sich um das Baugewerbe, das Dachdeckerhandwerk, die Abfallwirtschaft, die Wäschereidienstleistungen, die Gebäudereinigung, die Pflegebranche, das Maler- und Lackiererhandwerk, das Elektrohandwerk, Bergbauspezialarbeiten, Sicherheitsdienstleistungen und Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen.

<sup>3</sup> Die Studien können im Internet unter

<http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html> abgerufen werden. Nicht untersucht wurden die Effekte für die Branchen Bergbauspezialarbeiten und Sicherheits-

Drei Argumente sprechen in Zeiten wachsender Lohnungleichheit für Überlegungen zu einer „allgemeinen“ Lohnuntergrenze:

- Erstens ist das Abrutschen eines Vollzeitnettolohnes unter das individuelle Subsistenzniveau der Beschäftigten (ohne Berücksichtigung möglicher anderer Haushaltsmitglieder) problematisch. Dies gilt nicht nur aus verteilungspolitischer Perspektive, sondern weil „faire“ Löhne motivieren und die Bindung an den Job erhöhen. Damit ergeben sich Rückwirkungen auf die Produktivität der Arbeitnehmer im Niedriglohnsegment.
- Zweitens besteht durch die gegebenen Anrechnungsregelungen in der Grundversicherung für „Aufstocker“ (Sozialgesetzbuch II) das Risiko, dass Betriebe mit ihren Beschäftigten zu niedrige Stundenlöhne vereinbaren, weil alle Beteiligten davon ausgehen können, dass jeder geringe Verdienst oberhalb der Schwelle der Sittenwidrigkeit durch den Staat aufgestockt wird.
- Drittens ist festzustellen, dass es außer in den skandinavischen Ländern und in Österreich in fast allen anderen EU-Ländern gesetzlich festgelegte allgemeine Mindestlöhne gibt. Die Ausnahmeländer verfügen allesamt über eine sehr hohe Abdeckung durch Kollektivverträge. Angesichts der hierzulande schwindenden – und in den neuen Bundesländern besonders niedrigen – Tarifbindung ist Deutschland deshalb aber mit den Ländern ohne Mindestlohn kaum mehr vergleichbar.

## 2 Zur Ausgestaltung von Mindestlohnregelungen

Es ist davon auszugehen, dass sich die Wirkungen eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in den unterschiedlichen Regionen, Sektoren beziehungsweise Wirtschaftszweigen unterscheiden werden, da diese ganz unterschiedliche Ausgangssituationen aufweisen. So sind die einzelnen Branchen durch deutlich unterschiedliche Anteile von Niedriglohnbeschäftigung gekennzeichnet. Die Niedriglohnanteile variieren zudem gruppenspezifisch. Stärker betroffen sind Geringqualifizierte, Jüngere, Frauen sowie Personen mit Migrationshintergrund.

Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist gerade für solche Branchen mit einem hohen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten von Bedeutung, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad gering ist. Um die Tarifautonomie nicht weiter auszuhebeln, erscheint es dennoch ratsam, den Tarifvertragsparteien eine zentrale Rolle bei der Festlegung der Höhe des Mindestlohns zu geben.

Eine grundlegende Frage besteht darin, ob national einheitliche oder branchen- und/oder regionalspezifische Lohnuntergrenzen angestrebt werden sollten. Gegen eine zu starke Differenzierung spricht die dabei entstehende Unübersichtlichkeit und die Gefahr von Ausweichstrategien der Arbeitgeber etwa durch Umfirmierungen. Andererseits bestehen regional immer noch sehr große Unterschiede in Lohn- bezie-

---

dienstleistungen. Der Mindestlohn im Bereich der Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen wurde erst zum 1.8.2012 eingeführt.



ungsweise Produktivitätsniveau und Arbeitslosigkeit sowie in der Sektor- und Qualifikationsstruktur. Deutliche Diskrepanzen lassen sich immer noch zwischen den alten und den neuen Bundesländern ausmachen. Ein bundeseinheitlicher Mindestlohn könnte diesen Unterschieden nicht Rechnung tragen.

Die Ergebnisse der internationalen Forschung sprechen ebenso wie Erfahrungen aus anderen Ländern dafür, besondere Regelungen für jugendliche Arbeitnehmer zu treffen, das heißt, diese Gruppe auszunehmen oder für sie ein geringeres Mindestlohn anzusetzen.<sup>4</sup>

### **3 Zur Höhe des Mindestlohns**

Aus wissenschaftlicher Sicht es zwar möglich, nach der Einführung eines Mindestlohns die Lohn- und Beschäftigungseffekte zu messen. Es lässt sich jedoch nicht a priori eine Aussage darüber treffen, wie hoch der Mindestlohn sein sollte, um negative Beschäftigungseffekte zu vermeiden. Hier können allenfalls Hinweise auf die Erfahrungen aus anderen Ländern gegeben werden. Dabei ist zu beachten, dass die Übertragbarkeit solcher Erfahrungen deshalb eingeschränkt ist, weil sich die institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Regel stark unterscheiden. Dies gilt im Übrigen auch für die Übertragung von Ergebnissen auf unterschiedliche Branchen.

Gemessen wird die Höhe des Mindestlohns in der Regel als Prozentsatz des mittleren Lohns (des Medianlohns). Bei der Einführung des Mindestlohns in Großbritannien im Jahr 1999 lag dieser beispielsweise bei etwa 46 Prozent des Medianlohns und bei 84 Prozent des untersten Dezils der Lohnverteilung. Schätzungen gehen davon aus, dass etwa vier bis sechs Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Lohnuntergrenze profitierten. Ein solches Mindestlohnniveau ist sicherlich moderat zu nennen.

Eine andere Herangehensweise bei der Festlegung eines Mindestlohns ist der Existenzsicherungsansatz, das heißt, es wird gefordert, dass die Nettoverdienste eines Vollzeitbeschäftigten dessen Lebensunterhalt sichern können. Dieser Ansatz ist aus zweierlei Gesichtspunkten nicht unproblematisch: Erstens lässt er das Kalkül der Unternehmen außer Acht, für die es sich nur lohnt, ein Beschäftigungsverhältnis aufrecht zu erhalten, wenn die produktive Leistung der Arbeitskraft die Lohnkosten zumindest aufwiegt. Zweitens wird vernachlässigt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter Umständen für abhängige Personen in der Familie oder Bedarfsgemeinschaft aufkommen müssen. Aus diesem Grund müsste die Entlohnung nach

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu den Überblicksartikel, der im Auftrag der Low Pay Commission von Croucher und White (2011) verfasst wurde. Insgesamt ziehen die Autoren aus den internationalen Studien den Schluss, dass die negativen Auswirkungen einer Lohnuntergrenze mit steigendem Alter der Jugendlichen beziehungsweise jungen Erwachsenen geringer werden. Gibt es keine spezielle Mindestlohnregelung, also keinen niedrigeren Mindestlohn für Jugendliche, so ist die Wahrscheinlichkeit von negativen Beschäftigungswirkungen deutlich höher.

dem Existenzsicherungsansatz für Personen in unterschiedlichem familiären Kontext ganz unterschiedlich ausfallen. Dies widerspricht aber den Prinzipien des Arbeitsmarkts.

Die Vorstellung, über einen Mindestlohn könne ein existenzsicherndes Einkommen für alle Vollzeitbeschäftigten erreicht werden, ist deshalb nicht realitätsgerecht. Für die Höhe eines allgemeinen Mindestlohns könnte allenfalls als Orientierungspunkt das Ziel gelten, Alleinstehende bei Vollzeittätigkeit in die Lage zu versetzen, ihre Existenzgrundlage ohne zusätzliche Transferleistungen zu erwirtschaften. Dabei wäre auch das Lohnabstandsgebot im Verhältnis zum Grundsicherungsniveau zu berücksichtigen.

#### **4 Branchenspezifische Mindestlöhne (Öffentlicher Dienst)**

Der Gesetzesentwurf sieht die Einführung eines Mindestlohns für den öffentlichen Dienst in Thüringen vor. Durch vergebene Aufträge würden über den öffentlichen Dienst hinaus auch Betriebe aus anderen Wirtschaftsbereichen in die Regelung mit einbezogen werden.

Die Initiative würde den Vorteil bieten, dass auf die Besonderheiten der Region eingegangen werden kann, um die „passende“ Mindestentgelthöhe festzulegen. Der Entwurf sieht vor, die Tarifautonomie zu erhalten, da der Mindestlohn von den Vertretern der Tarifparteien ausgehandelt werden soll. Der Gesetzesentwurf lässt offen, ob diese ausgehandelte Mindestlohnhöhe für die Landesregierung nur Empfehlungscharakter hat oder umgesetzt werden muss.

Bei einer Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand ist es von Vorteil, dass eine Wettbewerbsverzerrung durch den Mindestlohn nicht eintritt, da alle (potenziellen) Auftragnehmer die Bedingungen einhalten müssten. Sicherzustellen wäre allerdings, dass der Mindestlohn nicht durch das Einschalten von Subunternehmern unterlaufen wird.

Eine weitere Frage ist, ob sich durch die Regelung Mehrkosten für die öffentliche Hand ergeben. Studien aus Großbritannien berichten von kurzfristig insignifikanten und längerfristig mäßigen Kostensteigerungseffekten durch den Mindestlohn.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass sich die Mehrkosten in Grenzen halten sollten. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sich Entlastungswirkungen für die öffentliche Hand über eine bessere Bezahlung von Niedriglohnbeschäftigten ergeben (zum Beispiel geringere Leistungen für Aufstocker, höhere Steuereinnahmen, positive Impulse durch höhere Konsumausgaben). Diese Wirkungen im Einzelnen quantitativ zu beziffern, ist allerdings mit vertretbarem Aufwand wissenschaftlich nicht möglich.

---

<sup>5</sup> Siehe z.B. Wadsworth (2009).

## 4.1 Besonderheiten des öffentlichen Dienstes

Im Jahr 2011 waren 93 Prozent der west- und 96 Prozent der ostdeutschen Betriebe im öffentlichen Dienst an einen Branchen- oder Haus-/Firmentarifvertrag gebunden. Nur sechs Prozent der west- und vier Prozent der ostdeutschen Betriebe im öffentlichen Dienst unterlagen keinem Tarifvertrag.<sup>6</sup> Da der öffentlichen Dienst somit fast vollständig tarifgebunden ist, und, wie im Vorspann des Gesetzesentwurfs beschrieben, bereits die niedrigste Entgeltgruppe in Thüringen über dem geforderten Mindestlohniveau liegt, ist der zu erwartende Bindegrad des Mindestlohns, zumindest im Bereich des öffentlichen Dienstes, vermutlich sehr niedrig. Von daher sind keine substantziellen Mindestlohnauswirkungen – weder im positiven noch negativen Sinne – zu erwarten. Dies mag die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Mindestlohns, der kaum eine Bindewirkung entfaltet, aufwerfen. Allerdings hätte eine Mindestlohnregelung auch eine entsprechende Symbolkraft.

Die Bindewirkung des Mindestlohns mag sich anders für Betriebe darstellen, die Aufträge für Land und Kommunen ausführen. Ohne genauere Kenntnis darüber, wie sich die Aufträge auf die einzelnen Branchen verteilen, lässt sich hierzu jedoch keine konkrete Aussage treffen.

## 4.2 Spezifische Bedingungen in Thüringen

Für Thüringen ist das Thema „Mindestlöhne“ unter zwei Gesichtspunkten von besonderer Bedeutung. Zum einen zählt das Land zu den Bundesländern mit dem niedrigsten Lohnniveau (vgl. Dietrich/Fritzsche/Fuchs u.a. 2011, S. 18). Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer lagen gemäß den Angaben des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Jahr 2009 in Thüringen bei 22.374 Euro. Sie haben sich zwar gegenüber dem Jahr 2000 um 14,1 Prozent erhöht, liegen aber immer noch deutlich unter dem deutschen Durchschnitt in Höhe von 27.663 Euro. Nur die Arbeitnehmer in Mecklenburg-Vorpommern unterboten mit 21.931 Euro den Thüringer Wert.

Das niedrige Lohnniveau kann als Standortvorteil für Unternehmen angesehen werden; für die Arbeitnehmer macht es das Bundesland nachweislich unattraktiv. Dies kann anhand eines Vergleichs mit den bevorzugten Auspendlerregionen illustriert werden. So lagen die Bruttolöhne und -gehälter in Göttingen, das in der Kreisbetrachtung das Ziel der meisten Auspendler aus Thüringen darstellt (vgl. Dietrich/Fritzsche 2010: 16), im Jahr 2009 bei 26.854 Euro. In Fulda, dem zweitwichtigsten Pendlerziel, wurden sogar 27.024 Euro bezahlt. Innerhalb Thüringens zeigen sich jedoch wiederum teils erhebliche Unterschiede in der Entlohnung, die unter anderem mit der regionalen Wirtschaftsstruktur zusammenhängen. So verdienten die Arbeitnehmer in Jena am besten (24.519 Euro), und auch in Eisenach (24.275 Euro) und im Wartburgkreis (23.428 Euro) fielen die Gehälter überdurchschnittlich hoch aus. Im Gegensatz

---

<sup>6</sup> Siehe dazu Ellguth/Kohaut (2012).

dazu waren die Bruttolöhne und -gehälter im Altenburger Land (21.109 Euro) und im Saale-Holzland-Kreis (20.475 Euro) recht gering.

Neben der regionalen Differenzierung des Lohnniveaus in Thüringen sind auch geschlechtsspezifische Unterschiede zu berücksichtigen: Bezogen auf den Median des monatlichen Bruttoarbeitsentgelts der sozialversicherten Vollzeitbeschäftigten liegen die Thüringer Frauen im Bundesländervergleich an letzter Stelle. Zugleich ist der Lohnabstand zwischen Frauen und Männern im ostdeutschen Vergleich in Thüringen am höchsten.

**Tabelle: Medianentgelt und Niedriglohnbeschäftigung in regionalen Vergleich für Männer und Frauen 2010**

Region	Median-entgelt	Niedriglohn-schwelle	sv-vollzeit-Beschäftigte (in Tsd.)		Anteil Niedriglohn- sektor an Gesamt
			Gesamt	Niedriglohn- sektor	
<b>Insgesamt</b>					
West	2.835	1.890	16.585,9	3.450,0	20,8%
Ost	2.068	1.379	3.913,0	825,3	21,1%
Thüringen	1.936	1.379	562,5	126,6	22,5%
<b>Männer</b>					
West	3.085	1.890	10.788,9	1.454,6	13,5%
Ost	2.094	1.379	2.251,7	355,5	15,8%
Thüringen	2.000	1.379	332,3	50,8	15,3%
<b>Frauen</b>					
West	2.379	1.890	5.797,1	1.995,4	34,4%
Ost	2.018	1.379	1.661,4	469,8	28,3%
Thüringen	1.794	1.379	230,2	75,9	33,0%

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Angesichts des demografischen Wandels, der sich in Thüringen wie in anderen ostdeutschen Bundesländern in rasantem Tempo vollzieht, wird das Argument der Arbeitnehmerfreundlichkeit von Arbeitsbedingungen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Ein angemessener Mindestlohn kann dazu beitragen, dass dies auch für das Thüringer Lohnniveau zutrifft. Die Verknappung von Arbeitskräften aufgrund des demografischen Wandel wirkt darüber hinaus möglichen negativen Effekten eines Mindestlohns entgegen.

## Literatur

Croucher, Richard; White, Geoff (2011): The Impact of Minimum Wages on the Youth Labor Market. An international Literature Review for the Low Pay Commission. Low Pay Commission, 2011. National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2011. Cm 8023. <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/CroucherWhiteFinal.pdf>

Dietrich, Ingrid; Fritzsche, Birgit (2010): Arbeitskräftemobilität in Thüringen. Pendlerbericht für das Jahr 2009. IAB-Regional. IAB Sachsen-Anhalt-Thüringen Nr. 4, Nürnberg.

Dietrich, Ingrid; Fritzsche, Birgit; Fuchs, Michaela; Kropp, Per (2011): Strukturbericht Thüringen. IAB-Regional. IAB Sachsen-Anhalt-Thüringen Nr. 2, Nürnberg.

Dube, Andrajit; Lester, T. William; Reich, Michael (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. The Review of Economics and Statistics, vol. 92(4), p. 945-964.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2012): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2011. WSI-Mitteilungen, Jg. 65, H. 4, S. 297-305.

IAB/RWI/ISG (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung / Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung / Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Nürnberg/Essen/Köln.

IAQ (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft. Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

IAQ (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Gebäudereinigung. Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

IAW (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Maler-und Lackiererhandwerk. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

IAW (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Elektrohandwerk. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

IAW (2011c): Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Pflege. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

Wadsworth, Jonathan (2009) Did the national minimum wage affect UK prices? CEP Discussion Paper, No. 947. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London.

ZEW (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

ZEW (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Abfallwirtschaft. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.