

MINDESTLOHN STATT KOMBILOHN

1. Einleitung	134
2. Das österreichische Mindestlohnsystem im europäischen Vergleich	135
3. Mindestlohn: die theoretische Debatte	139
4. Mindestlohn: empirische Befunde	142
5. Das österreichische Kombilohnmodell	144
6. Kombilohn: Erfahrungen aus Deutschland	145
7. Schlussfolgerungen	148

Auszug aus WISO 3/2007

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

**Christoph
Hermann**

Wissenschaftler bei
der Forschungs- und
Beratungsstelle
Arbeitswelt (FORBA)
in Wien

**Thorsten
Schulten**

Wissenschaftler am
Wirtschafts- und
Sozialwissen-
schaftlichen Institut
(WSI) in der Hans-
Böckler-Stiftung in
Düsseldorf

1. Einleitung

Im Regierungsübereinkommen zwischen der SPÖ und der ÖVP vom Jänner 2007 sprachen sich die Koalitionspartner für die Einführung eines flächendeckenden Bruttomindestlohnes von 1.000 Euro aus. Im selben Papier ist auch die Evaluierung des 2006 eingeführten österreichischen Kombilohnmodells vorgesehen. Dem Regierungsübereinkommen folgend, haben sich der ÖGB und die Wirtschaftskammer Anfang Sommer 2007 auf die schrittweise Einführung eines Mindestlohnes von 1.000 Euro pro Monat geeinigt. Im Gegensatz dazu ist das auf ein Jahr befristete österreichische Kombilohnmodell ohne bundesweite Evaluierung beendet worden.¹ Das heißt aber nicht, dass die Vertreter der Wirtschaft nicht weiterhin an der Einführung eines Kombilohnes interessiert sind. Zeitungsmeldungen zufolge, sollen deutsche Kombilohnmodelle geprüft werden.

*Zweck von
Mindestlöhnen
und Kombilöhnen*

Mindestlöhne und Kombilöhne haben die Gemeinsamkeit, dass sie den schwächsten Akteuren auf dem Arbeitsmarkt, d.h. vor allem den wenig qualifizierten und/oder schlecht bezahlten ArbeitnehmerInnen, helfen sollen. Mindestlöhne sollen dafür sorgen, dass das Einkommen aus einer Voll-erwerbstätigkeit eine bestimmte Grenze nicht unterschreitet und die Herausbildung von Armutslöhnen vermieden wird. Kombilöhne zielen dagegen darauf ab, durch Lohnsubvention eine Erwerbstätigkeit erst zu ermöglichen, die durch angeblich zu hohe Mindestlöhne verhindert wird. Dahinter verbirgt sich die aus der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie kommende Vorstellung, wonach gering qualifizierte Beschäftigte aufgrund der bei ihnen unterstellten niedrigen Produktivität zu dem gegebenen Mindestlohniveau keine Stelle finden. Um für diese Personengruppe Beschäftigung zu schaffen, müssen die Lohnkosten entsprechend gesenkt oder durch staatliche Subventionen kompensiert werden. Trotz der gemeinsamen Zielgruppe ist die Kombination der beiden Maßnahmen aber insofern erstaunlich, als sie in eine diametral entgegengesetz-

*Kombination
beider
Maßnahmen
diametral
entgegengesetzt*

te Richtung laufen: Während mit dem Kombilohn nicht zuletzt eine gesellschaftliche Akzeptanz für eine weitere Ausdehnung des Niedriglohnsektors geschaffen werden soll, besteht die Funktion des Mindestlohns gerade darin, den Niedriglohnsektor zu begrenzen.

Dieser Beitrag möchte die Diskussion um Mindestlöhne und Kombilöhne vorantreiben. Unser Argument ist, dass in beiden Fällen die Beschäftigungseffekte eher gering sind. Während aber die arbeitsmarktpolitische Insignifikanz für die Etablierung und Ausweitung von Mindestlöhnen spricht, stellt derselbe Grund ein starkes Argument gegen die Einführung von Kombilöhnen dar. In einem ersten Abschnitt gehen wir kurz auf das System und die Entwicklung der Mindestlöhne in Österreich ein und vergleichen die Situation mit jener anderer EU-Mitgliedsländer. Im folgenden Abschnitt diskutieren wir die theoretischen Argumente zur Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen und präsentieren dann die Ergebnisse von einschlägigen empirischen Untersuchungen. Im Fall der Kombilöhne stellen wir ebenfalls kurz das österreichische Modell dar, konzentrieren uns dann aber auf die deutsche Diskussion. Dabei stützen wir uns vor allem auf Arbeiten, die am Institut für Makroökonomie und Konjunktur (IMK) und am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt wurden (IMK/WSI 2006, 2007).²

2. Das österreichische Mindestlohnsystem im europäischen Vergleich

Nach Angaben des ÖGB sollen 30.000 ArbeitnehmerInnen von der Einführung des 1.000-Euro-Mindestlohnes profitieren. Damit sollen vier Jahre nach dem Beschluss des 15. ÖGB-Bundeskongresses, einen flächendeckenden 1.000-Euro-Mindestlohn einzuführen, die letzten großen Lücken geschlossen werden. Entsprechend der Grundsatzvereinbarung zwischen ÖGB und WKÖ sollen bis spätestens 2009 in allen Branchenkollektivverträgen die untersten Lohngruppen auf mindestens

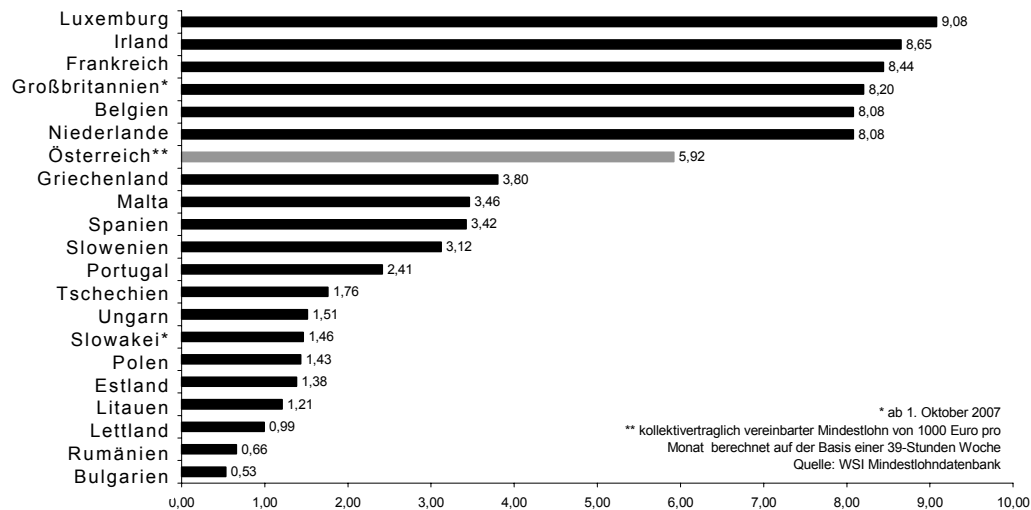
*30.000
profitieren von
1.000-Euro-
Mindestlohn*

1.000 Euro angehoben werden. Gelingt dies nicht, wird danach der Abschluss eines Generalkollektivvertrages erwogen. Problematisch ist die Situation allerdings vor allem in denjenigen Bereichen, die nicht durch die Wirtschaftskammer repräsentiert sind, wie z. B. ÄrztInnen, AnwältInnen, WirtschaftstreuhänderInnen, ZiviltechnikerInnen. Weiter ausgenommen sind auch alle selbstständig Beschäftigten und hier insbesondere die freien DienstnehmerInnen.

*Lücken durch
fehlenden
gesetzlichen
Mindestlohn*

Diese Lücken existieren, weil Österreich zur Minderheit jener Länder in Europa gehört, die keinen gesetzlichen Mindestlohn haben. Insgesamt existieren derzeit in 20 von 27 EU-Staaten gesetzliche Mindestlöhne (Schulten u. a. 2006).³ In Österreich stellt die jeweils niedrigste Lohngruppe in den Kollektivverträgen ein Minimum dar, unter dem die unselbstständig Beschäftigten nicht entlohnt werden dürften (was zu branchenspezifisch unterschiedlichen Mindestlöhnen führt). Im Gegensatz zu Deutschland, wo gerade mal noch knapp zwei Drittel aller Beschäftigten von einem Kollektivvertrag erfasst werden (in Ostdeutschland sogar nur knapp über die Hälfte), ist das österreichische System der kollektivvertraglichen Mindestlohnsicherung nach wie vor sehr effektiv, weil 95 Prozent der Beschäftigten einem Branchenkollektivvertrag unterliegen (Hermann 2006: 254–55).⁴

Abbildung 1: Gesetzliche Mindestlöhne (pro Stunde, in Euro)
in der EU (Stand: August 2007)



Berücksichtigt man die in Österreich im Durchschnitt vereinbarte kollektivvertragliche Wochenarbeitszeit von 39 Stunden, so ergibt sich bei einem Bruttomonatslohn von 1.000 Euro ein Stundenlohn von 5,92 Euro.⁵ Damit liegt Österreich deutlich unter dem in Westeuropa üblichen gesetzlichen Mindestlohnniveau, das derzeit zwischen 8,08 Euro in Belgien und 9,08 Euro in Luxemburg schwankt (Schulten 2007, Abbildung 1). Zugleich unterschreitet der österreichische Mindestlohn auch den derzeit in Deutschland von den Gewerkschaften geforderten gesetzlichen Mindestlohn von 7,50 Euro. Allerdings liegen die gesetzlichen Mindestlöhne in Südeuropa und den neuen Mitgliedsländern in Mittel- und Osteuropa allesamt deutlich unterhalb des österreichischen Niveaus.

Österreich liegt unter dem in Westeuropa üblichen gesetzlichen Mindestlohnniveau

Die unterschiedlichen Mindestlohnbeträge in Europa reflektieren zum Teil die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den jeweiligen Ländern. Darüber hinaus existieren jedoch auch im Hinblick auf das jeweilige nationale Lohngefüge

*Schwankungs-
breite
gesetzlicher
Mindestlöhne*

erhebliche Niveauunterschiede. Gemessen am nationalen Medianlohn eines Vollzeitbeschäftigten schwanken die gesetzlichen Mindestlöhne zwischen 38,2 % in Spanien und 66,9 % in Irland. Beim Anteil des Mindestlohns am nationalen Durchschnittslohn pendeln die entsprechenden Werte zwischen 34,8 % und 58 % (Tabelle 1). Im Verhältnis zum nationalen Lohngefüge bewegt sich der österreichische Mindestlohn von 1.000 Euro im europäischen Mittelfeld und beträgt 49,5 % von Median- bzw. 42,8 % vom Durchschnittslohn.⁶

Tabelle 1: Gesetzlicher Mindestlohn in % des nationalen Median- und Durchschnittslohnes (2005)

	Medianlohn	Durchschnittslohn
Irland	66,9 %	58,0 %
Frankreich	66,3 %	52,7 %
Belgien	52,5 %	41,0 %
Luxemburg	51,8 %	42,0 %
Österreich*	49,5 %	42,8 %
Großbritannien	44,9 %	36,9 %
Griechenland	44,5 %	39,4 %
Niederlande	44,4 %	39,0 %
Ungarn	44,4 %	33,4 %
Portugal	43,8 %	33,8 %
Polen	41,9 %	34,5 %
Slowakei	39,1 %	33,6 %
Tschechien	38,7 %	33,2 %
Spanien	38,2 %	34,8 %

* Kollektivvertraglich vereinbarter Mindestlohn von 1.000 Euro pro Monat

Quelle: OECD Database on Minimum Wages. Für Österreich: Statistik Austria, eigene Berechnungen

Die 60-Prozent-Marke des Medianlohns gilt gleichzeitig als jene Grenze, unter der Menschen als armutsgefährdet angesehen werden (analog dazu gelten Vollerwerbstätige, die

weniger als zwei Drittel des Medianeinkommens verdienen, als Niedriglohneempfänger). 2003 mussten in Österreich 1.044.000 Personen mit einem Einkommen auskommen, das weniger als 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens betrug. Das sind 13,2 Prozent der Gesamtbevölkerung (BMSG 2004: 21).

3. Mindestlohn: die theoretische Debatte

Über die ökonomischen Funktionen gesetzlicher Mindestlöhne existiert innerhalb der Wirtschaftswissenschaften eine breite Debatte, in der je nach theoretischer Provenienz diametral entgegengesetzte Positionen vertreten werden. Für Vertreter einer neoklassischen Arbeitsmarkttheorie ist jede politische Bestimmung des Lohnes – sei es durch Kollektivverträge oder einen gesetzlichen Mindestlohn – entweder wirkungslos oder schädlich. Liegt ein Mindestlohn unterhalb des auf dem „freien“ Arbeitsmarkt durch Angebot und Nachfrage gebildeten „Marktlohns“, so bleibt er ohne Wirkung, da die existierenden Löhne nicht tangiert werden. Liegt der gesetzliche Mindestlohn oberhalb des im neoklassischen Standardmodell unterstellten „Marktlohns“, so geht automatisch die Nachfrage nach Arbeit zurück und es kommt zu Arbeitslosigkeit. Die neoklassische Lehrbuchökonomie vertritt demnach die Position, dass Mindestlöhne gerade jenen Beschäftigungsgruppen im untersten Lohnsegment schaden, die eigentlich von ihnen profitieren sollen. Während Mindestlöhne im Rahmen des neoklassischen Standardmodells in der Regel Arbeitslosigkeit hervorrufen, wird umgekehrt die Existenz von Arbeitslosigkeit auf eine unzureichende Differenzierung in der Lohnstruktur zurückgeführt. Da das Ausmaß der gesellschaftlichen Lohnspreizung im Wesentlichen durch die institutionellen Strukturen des Arbeitsmarktes (Kollektivvertragssystem, gesetzliche Mindestlöhne usw.) bestimmt wird, werden diese als entscheidende Faktoren identifiziert, die die Herausbildung einer „marktgerechten“ Lohnstruktur verhindern und das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verantworten haben. Dementsprechend wird die Lösung des Beschäftigungsproblems im Abbau „insti-

*neoklassische
Arbeitsmarkt-
theorie lehnt
jede politische
Bestimmung des
Lohnes ab*

tioneller Rigiditäten" des Arbeitsmarktes gesehen, um auf diese Weise zu einer größeren „Differenzierung der Löhne“ zu gelangen, was in der Regel eine euphemistische Umschreibung für eine massive Ausdehnung des Niedriglohnssektors ist.

*realistischere
Modelle
gehen von
unvollständiger
Konkurrenz-
situation auf
dem Arbeits-
markt aus*

Der im neoklassischen Standardmodell unterstellte inverse Zusammenhang zwischen der Höhe gesetzlicher Mindestlöhne und dem Ausmaß der Beschäftigung ist von jeher von nicht neoklassischen Ökonomen kritisiert worden. Gerade in der neueren ökonomischen Literatur werden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund neuerer empirischer Studien (s. u.) – vermehrt alternative theoretische Erklärungsansätze vertreten, die zu einer anderen ökonomischen Funktionsbestimmung gesetzlicher Mindestlöhne gelangen. Im Mittelpunkt der Kritik steht die neoklassische Konstruktion des Arbeitsmarktes, der als ein Markt wie jeder andere gedacht wird und dem idealtypisch alle Attribute einer vollständigen Konkurrenz (wie vollkommene Information, uneingeschränkte Mobilität usw.) zugeschrieben werden. Realistischere Modelle gehen stattdessen davon aus, dass der Arbeitsmarkt mit zahlreichen Friktionen behaftet ist, die zu einer höchst unvollständigen Konkurrenzsituation führen. Hinzu kommt, dass aufgrund des besonderen Charakters der Ware Arbeitskraft von einer strukturellen Machtungleichheit zwischen Kapital und Arbeit auszugehen ist, die – zumal unter der Bedingung von Arbeitslosigkeit – den Prozess der Lohnfestsetzung determiniert. In der neueren ökonomischen Literatur ist vielfach der Versuch unternommen worden, den Arbeitsmarkt als monopsonistischen Markt zu beschreiben (Card/Krueger 1995; Manning 2003). Indem die Unternehmen tendenziell als Nachfragemonopolist (Monopson) agieren, sind sie zumeist in der Lage, Löhne durchzusetzen, die unterhalb des Marktlohnes liegen, der sich unter den Bedingungen vollständiger Konkurrenz herausbilden würde. Auf monopsonistischen Märkten lässt sich daher keine eindeutige Beziehung zwischen gesetzlichen Mindestlöhnen und Beschäftigung bestimmen. Solange die Festlegung bzw. Erhöhung gesetzlicher Mindestlöhne lediglich die Markt-

macht des Unternehmens ausgleicht und einen der Grenzproduktivität der Arbeit entsprechenden Lohn erst herstellt, sind selbst in einem ansonsten neoklassisch definierten Arbeitsmarktmodell keine negativen Beschäftigungswirkungen zu erwarten (Ragacs 2002: 70).

Folgt man darüber hinaus dem in den verschiedenen Effizienzlohntheorien (Akerlof/Yellen 1986) behaupteten Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktivität, so kann eine Erhöhung von Mindestlöhnen theoretisch sogar positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen, wenn diese mit überproportionalen Produktivitätserhöhungen einhergehen. Bereits die ersten Bestimmungen zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne am Ende des 19. Jahrhunderts wurden ökonomisch vor allem mit dem Verweis auf die zu erzielenden Produktivitätsgewinne legitimiert, die aus einer nach unten begrenzten Lohnkonkurrenz erwachsen (Webb 1912). Überdies kann das Fehlen einer effektiven Mindestlohnsicherung aufgrund des „anormalen Verlaufs“ der Arbeitsangebotsfunktion selbst zu negativen Beschäftigungseffekten beitragen. Sinkende Löhne führen demnach keineswegs automatisch – wie im neoklassischen Standardmodell unterstellt – zu einem Rückgang des Arbeitsangebots, sondern können im Gegenteil gerade im Niedriglohnsektor dazu führen, dass vermehrt zusätzliche Arbeit angeboten wird, um einen bestimmten Lebensstandard zu erhalten.

Schließlich lassen sich aus keynesianischer Perspektive zwei für Wachstum und Beschäftigung positive ökonomische Funktionen gesetzlicher Mindestlöhne identifizieren (Herr 2002): Zum einen können gesetzliche Mindestlöhne zur Stabilisierung der Nachfrage beitragen, da gerade bei Niedriglohnbeziehern eine besonders hohe Konsumquote und geringe Sparneigung existiert. Zum anderen können gesetzliche Mindestlöhne insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und hierdurch geschwächter Gewerkschaften eine Barriere gegen deflationäre Lohnkürzungen bilden.

*keynesianische
Perspektive*

4. Mindestlohn: empirische Befunde

*Einschätzung
über
beschäftigungs-
politische
Implikationen
stark gewandelt*

Die wissenschaftliche Debatte über die beschäftigungspolitischen Auswirkungen von Mindestlöhnen wurde lange Zeit von der US-amerikanischen Literatur dominiert. Bis in die 1980er-Jahre hinein gelangten die meisten empirischen Untersuchungen für die USA zu dem Ergebnis, dass von den gesetzlichen Mindestlöhnen – insbesondere bei jungen ArbeitnehmerInnen – tendenziell leicht negative Beschäftigungseinflüsse ausgehen. Seither haben sich die Einschätzungen über die beschäftigungspolitischen Implikationen von Mindestlöhnen allerdings stark gewandelt. Waren 1990 noch 63 Prozent der US-Ökonomie-ProfessorInnen der Meinung, dass Mindestlöhne die Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen erhöhen, so waren es im Jahr 2000 nur noch 46 Prozent (Fuller/Geide-Stevenson 2003). Ausgelöst wurde dieser Meinungsumschwung vor allem durch die Studien von David Card und Alan B. Krueger, die unter der Verwendung neuer empirischer Methoden zu dem Ergebnis kommen, dass kein systematischer Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung besteht (Card/Krueger 1995). Berühmt geworden sind vor allem ihre „natürlichen Experimente“, bei denen sie die Beschäftigungsentwicklung in Fast-Food-Restaurants in den benachbarten US-Bundesstaaten New Jersey und Pennsylvania untersuchten, wobei in New Jersey der gesetzliche Mindestlohn erhöht wurde, während er in Pennsylvania gleich blieb. Die Untersuchungen kommen eindeutig zu dem Ergebnis, dass die Erhöhung des Mindestlohnes keinen negativen Einfluss auf Beschäftigung hat. Heute geht der ökonomische Mainstream in den USA davon aus, dass kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung besteht.

Auch in Europa kommen neue Studien überwiegend zu dem Ergebnis, dass mit Mindestlöhnen keine eindeutigen Beschäftigungseffekte verbunden sind (Ragacs 2003). Mindestlöhne können je nach ökonomischer Lage von Branche zu

Branche sehr unterschiedliche Auswirkungen haben, wobei gesamtwirtschaftlich ihre Bedeutung eher gering ist. Besonders gut erforscht ist vor allem die Situation in Irland und Großbritannien, wo die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne seit Ende der 1990er-Jahre von zahlreichen Studien begleitet wurde. Dabei herrscht weitgehend Übereinstimmung, dass in beiden Ländern die Einführung der Mindestlöhne insgesamt keine negativen Beschäftigungswirkungen nach sich gezogen hat (Metcalf 2007).

In Österreich werden empirische Untersuchungen dadurch erschwert, dass es keinen einheitlichen Mindestlohn gibt und die branchenspezifischen Mindestlöhne nicht alle zum gleichen Zeitpunkt und im selben Ausmaß angehoben werden. Trotzdem hat Christian Ragacs (1993a und b) für einen Zeitraum von zwanzig Jahren (1970-1990) für die Industrie als Ganzes und für ausgewählte Branchen einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Mindestlöhne und der Beschäftigung untersucht. Datenbasis waren der Tariflohnindex sowie Beschäftigungs- und Outputstatistiken. Zwar kam es in der Mehrheit der Sektoren zu einem Rückgang der Beschäftigung, dieser konnte aber nicht eindeutig auf die Anhebung von Mindestlöhnen zurückgeführt werden, da es im selben Zeitraum trotz Beschäftigungsrückgang zu einer Ausweitung des Outputs und damit zu einer Zunahme der Produktivität kam. Insofern konnte kein eindeutiger Zusammenhang hergestellt werden. Es konnte aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich wie oben beschrieben die Anhebung der Mindestlöhne positiv auf die Produktivitätsentwicklung ausgewirkt hat. In einer späteren Zusammenfassung seiner Analysen kommt Ragacs (2003: 219) zu folgendem Schluss: „Interpretieren wir die Ereignisse zurückhaltend, so ergibt sich zumindest keine eindeutige Unterstützung des Lehrbuchmodells.“

*empirische
Untersuchungen
in Österreich
schwierig*

5. Das österreichische Kombilohnmodell

*2005 befristetes
Kombilohn-
modell ...*

In Österreich wurde 2005 ein auf ein Jahr befristetes Kombilohnmodell eingeführt. Hintergrund war eine Information des Arbeitsmarktservice (AMS), wonach rund 5.000 beim AMS gemeldete offene Stellen nicht besetzt werden könnten, weil die angebotene Entlohnung zu gering war. Das Modell sah eine Förderung für Arbeitnehmer und für Arbeitgeber vor. Der förderungswürdige Arbeitnehmer musste jünger als 25 oder älter als 45 Jahre und länger als zwölf Monate als arbeitslos vorgemerkt sein. Gefördert wurden vollversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse bis zu einem laufenden monatlichen Bruttogehalt von 1.000 Euro. Die Förderung der Arbeitnehmer betrug 50 Prozent des zuletzt gebührenden Arbeitslosengeldes beziehungsweise der Notstandshilfe, höchstens jedoch die Differenz zwischen dem monatlichen Bruttoentgelt und der 1.000-Euro-Obergrenze. Die Kombilohnbeihilfe für die Arbeitgeber hing vom Ausmaß der geförderten Beschäftigung ab und betrug bei einem Arbeitsverhältnis, das weniger als die Hälfte der gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Wochenarbeitszeit ausmachte, 11,7 Prozent der Bemessungsgrundlage und für den Rest zwischen 11,7 und 66,7 Prozent der Bemessungsgrundlage.⁷ In dem einen Jahr, in dem das Kombimodell gültig war, wurden 320 Arbeitnehmer und 252 Arbeitgeber gefördert. Im Falle der Arbeitnehmer betrug die Förderung im Durchschnitt 206 Euro pro Monat, im Falle der Arbeitgeber 418 Euro. Gefördert wurden hauptsächlich Frauen (70 Prozent) und Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungssektor (72 Prozent), davon etwa ein Drittel im Handel. Regional gesehen, entfielen fast zwei Viertel der Fälle auf Wien und jeweils ein Viertel auf die Steiermark und Niederösterreich. Während die Einführung des Kombilohnmodells dazu dienen sollte, das Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnsektor auszuschöpfen, wovon vor allem auch gering qualifizierte Arbeitslose profitieren hätten sollen, war der Beschäftigungseffekt eher gering, weshalb die Maßnahme auch eingestellt wurde. Kombilohnbefürworter geben allerdings nicht

*... mit geringem
Beschäftigungs-
effekt*

dem Prinzip an sich, sondern dem konkreten Modell die Schuld für den Misserfolg. Tatsächlich ergab die Befragung von oberösterreichischen Unternehmen ein widersprüchliches Bild: Drei Viertel der befragten Unternehmen erachteten eine öffentliche Förderungen für sinnvoll, aber nur 14 Prozent jener Betriebe, denen der Kombilohn bekannt war, zogen in Erwägung, diesen in Anspruch zu nehmen (Jaksch & Partner 2006). Etwa ein Viertel der befragten Betriebe gab an, dass der Kombilohn nicht attraktiv wäre, weil zum Befragungszeitraum kein Personalbedarf bestanden hätte; ein weiteres Viertel hatte zu wenig Informationen und 16 Prozent kritisierten, dass der Kombilohn nur für gering qualifizierte Beschäftigte gewährt wurde (ibid.).

*widersprüchliches
Bild bei befragten
Unternehmen*

6. Kombilohn: Erfahrungen aus Deutschland

Wie in Österreich werden auch in Deutschland Kombilöhne unter der Prämisse diskutiert, dass das Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich besser ausgenutzt werden muss, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Derselben Argumentation folgend, die Mindestlöhne als unzulässige und schädliche Eingriffe in die freie Lohnfindung auf dem Arbeitsmarkt ablehnt, wird hierbei unterstellt, dass die Rigidität des Lohnsystems und zu hohe Lohnforderungen schuld wären, dass gering qualifizierte Arbeitsuchende keinen Job finden. Diese Rigidität des Lohnsystems und das vergleichsweise hohe Niveau der Ersatzleistungen für Arbeitslose unterscheiden Deutschland und andere korporatistische Staaten von den angelsächsischen Ländern, wo diese Anpassungsprozesse sehr wohl stattfinden. Als Resultat verfügen diese Länder, so die Argumentation der Befürworter, über einen deutlich größeren Niedriglohnsektor, der auch gering qualifizierten Arbeitsuchenden eine Jobmöglichkeit bietet, und damit über eine niedrigere Arbeitslosenrate. Dadurch, dass ein Teil der Lohnkosten von der öffentlichen Hand übernommen wird, bietet der Kombilohn die Möglichkeit, dieses Jobpotenzial auszuschöpfen, ohne dass deswegen das bestehende Lohn-

*Beschäftigungs-
potenzial im
Niedriglohn-
bereich besser
ausnutzen*

gefüge ausgehebelt und die Sozialleistungen gekürzt werden müssen. „Der Niedriglohnsektor wird als das ‚natürliche‘ Aufnahmebecken von gering qualifizierten Arbeitssuchenden angesehen, das es gerade mit einem Kombilohn zu erschließen gelte.“ (IMK-WSI 2006: 1).

*2004 umfasste
Niedriglohn-
sektor 18,4 %
aller Vollzeit-
beschäftigten ...*

Gegen diese Argumentation spricht die Tatsache, dass in den letzten Jahren der Niedriglohnsektor in Deutschland kontinuierlich ausgeweitet wurde, ohne dass dadurch die Arbeitslosenrate gesunken wäre (die Arbeitslosenrate sinkt erst seit dem jüngsten Konjunkturaufschwung). 2004 umfasste der Niedriglohnsektor in Deutschland bereits 18,4 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten (Schulten 2006). Damit liegt Deutschland über dem europäischen Durchschnitt. Dagegen spricht auch der Umstand, dass Jahrzehnte einer ausgesprochen moderaten Lohnentwicklung das Arbeitslosenproblem nicht gelöst haben. Im Gegenteil: Die Arbeitslosigkeit ist nicht zuletzt wegen des durch die Lohnzurückhaltung ausgelösten Nachfragemangels weiter angestiegen. Zwar ist es richtig, dass gering qualifizierte Arbeitnehmer im höheren Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen sind – in Deutschland ist die Arbeitslosenquote unter gering qualifizierten Beschäftigten mehr als doppelt so hoch wie der allgemeine Durchschnitt –, andererseits zeigen aber Studien zum Niedriglohnbereich, dass es sich bei den Niedriglohnempfängern keineswegs um gering qualifizierte, junge oder mit einfachen Tätigkeiten betraute Beschäftigte handelt. Tatsächlich haben weit mehr als die Hälfte aller Niedriglohnbezieher in Deutschland eine Berufsausbildung oder sogar einen Hochschulabschluss, sind älter als 29 Jahre und üben eine eher qualifizierte Tätigkeit aus (ibid.).

*... und er
betrifft nicht
nur Gering-
qualifizierte*

Seit Ende der 1990er-Jahre wurde in Deutschland eine Vielzahl von Kombilohnmodellen ausprobiert. In einer Aufstellung kommt der IMK-WSI Arbeitskreis Kombilohn auf 15 verschiedene Modelle, die in der Regel auf bestimmte Regionen und Personengruppen begrenzt sind (IMK-WSI 2006, Jaehrling/Weinkopf 2006). Ähnlich wie in Österreich fällt die Inanspruchnahme

bei den meisten Modellen äußerst bescheiden aus. Bei zehn der 15 Modelle liegt die Zahl der geförderten Fälle unter 500 und nur in zwei Fällen ist sie höher als 1.000. Lediglich das sogenannte Hamburger Modell gilt als relativ erfolgreich. Hier haben zwischen März 2002 und Ende 2005 immerhin 7.806 Antragsteller die Förderung in Anspruch genommen. Das ergibt etwa 2.100 Förderfälle pro Jahr. Die durchschnittlichen Kosten für einen Förderfall belaufen sich auf 6.400 Euro im Jahr. Die durchschnittliche Bezugsdauer der Förderung beträgt drei bis vier Monate (IMK-WSI 2006: 4–5). Allerdings wird die relativ hohe Inanspruchnahme durch eine hohe Abbruchquote (mehr als 50 Prozent) getrübt (ibid.). Evaluationen zufolge kommt es in 32 Prozent der Förderungsfälle zu einer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt. Allerdings ist unklar, inwieweit es hier zu Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten kommt, was eine exakte Bestimmung der Beschäftigungswirkung schwierig macht. Die Experten bei IMK und WSI kommen jedenfalls zum Schluss, „die Zahl von rund 2.100 Förderfälle pro Jahr ist bei einer gesamten Arbeitslosenzahl von rund 90.000 Personen in Hamburg ... relativ gering und lässt damit weiterhin an dem Argument zweifeln, dass die schwierige Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und niedrig Qualifizierte nur an der Lohnhöhe liegt“ (ibid. S. 5).

*durchschnittliche
Kosten pro
Förderfall
6.400 Euro*

Die äußerst geringen Beschäftigungseffekte der verschiedenen Kombilohnmodelle werden von den Befürwortern des Kombilohns vor allem auf deren regional und zeitlich begrenzten Charakter zurückgeführt. Gegenüber den in der bisherigen Praxis dominierenden Mikromodellen existiert eine Reihe von Vorschlägen, in denen – z. B. in Form einer „negativen Einkommensteuer“ – die Einführung flächendeckender, gruppenunspezifischer und zeitlich unbefristeter Lohnsubventionen gefordert wird (für einen Überblick: Jaehrling/Weinkopf 2006). Die Umsetzung dieser Makromodelle scheiterte bislang jedoch an den kaum kalkulierbaren fiskalpolitischen Kosten und den zu erwartenden immensen Mitnahmeeffekten, bei denen Unternehmen lediglich reguläre durch subventionierte Stellen ersetzen.

Hartz IV

Bereits heute existieren in Deutschland mit der Regelung zu geringfügiger Beschäftigung (sogenannte Minijobber) und der bestehenden Grundsicherung (Hartz IV) de facto zwei Kombilohn-Makromodelle, die zu einer umfangreichen Subventionierung von Löhnen im Niedriglohnsektor geführt haben. So gibt es eine wachsende Anzahl von Beschäftigten, die so wenig verdienen, dass sie Anspruch auf ergänzende Sozialleistungen nach Hartz IV haben. Im Oktober 2006 wurden offiziell 1,1 Millionen Beschäftigte (darunter 440.000 Vollzeitbeschäftigte) mit solchen ergänzenden Leistungen registriert (Bundesagentur für Arbeit 2006). Ohne die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland dürfte die Anzahl dieser sogenannten „Aufstocker“ auch in Zukunft weiter ansteigen, da die geltende Regelung für Unternehmen einen starken Anreiz bildet, die Löhne nach unten zu drücken. Jenseits von Substitutions- und Mitnahmeeffekten haben jedoch weder die Regelung zu den Minijobbern noch die Arbeitsmarktreformen nach Hartz IV zu einer Erhöhung des Beschäftigungsvolumens beigetragen.

7. Schlussfolgerungen

*arbeitsmarkt-
politische
Effekte beider
Maßnahmen
eher gering*

Sowohl Mindestlöhne als auch Kombilöhne zielen darauf ab, die Situation der Niedriglohnbezieher bzw. der gering qualifizierten Beschäftigten zu verbessern. Folgt man der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie, haben Mindestlöhne aber eher negative und Kombilöhne eher positive Beschäftigungseffekte.⁸ Erfahrungen und empirische Untersuchungen weisen dagegen darauf hin, dass die unmittelbaren arbeitsmarktpolitischen Effekte beider Maßnahmen eher gering sind. Während dieser Umstand im Falle der Mindestlöhne für die Einführung und Ausweitung von Mindestlöhnen spricht, muss aus demselben Grund die Sinnhaftigkeit von Kombilöhnen infrage gestellt werden. Tatsächlich gibt es für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und für die Integration von gering qualifizierten Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt weitaus effektivere Methoden. Die langfristig wirksamste Methode ist wohl der Ausbau des öffentlichen

Sektors und hier insbesondere des Bereichs der sozialen Dienstleistungen. Hier gibt es ein großes Potenzial von Jobs, die bei entsprechender Schulung und Förderung auch von gering qualifizierten Arbeitnehmern in Anspruch genommen werden könnten. Gerade die nordeuropäischen Länder machen vor, wie für diese Beschäftigungsgruppen Jobs geschaffen werden können, ohne dass dafür ein wachsender Niedriglohnsektor in Kauf genommen werden muss. Insgesamt scheint die gezielte Förderung von Qualifizierung und Weiterbildung der sinnvollere Weg zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme von gering qualifizierten Arbeitslosen zu sein als eine generelle Subvention von Niedriglohnjobs. Drittens kann nicht auf eine generelle wachstumsfreundlichere makroökonomische Politik verzichtet werden, weil nur dadurch sichergestellt werden kann, dass gering qualifizierte Beschäftigte nicht einfach durch Höherqualifizierte verdrängt werden. In dieser Hinsicht können Mindestlöhne durchaus eine positive, wenn auch indirekte Beschäftigungswirkung haben, weil durch die Mindestlöhne die Konsumnachfrage der untersten Einkommensschichten gestärkt wird.

*gezielte
Förderung von
Qualifizierung
und Weiter-
bildung
sinnvollerer
Weg*

Anmerkungen:

- 1 Für Oberösterreich gibt es eine Studie von Jaksch & Partner, die das betriebliche Förderangebot des Arbeitsmarktservice Oberösterreich unter besonderer Berücksichtigung des Kombilohnmodells untersucht (Jaksch & Partner 2006).
- 2 Dem gemeinsam von IMK und WSI getragenen Arbeitskreis „Kombilohn“ gehören u. a. J. Aust, R. Bispinck, G. Horn, S. Leiber, T. Müller-Schoell, T. Schulten und R. Zwiener an.
- 3 Neben Österreich zählen dazu die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden und Finnland sowie Deutschland, Italien und Zypern.
- 4 Die unterschiedliche Tarifbindung und Stabilität des Kollektivvertragssystems bilden denn auch den Hintergrund für die Tatsache, dass sich die Gewerkschaften in Österreich im Gegensatz zu den deutschen Gewerkschaften gegen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes aussprechen.
- 5 Berücksichtigt man darüber hinaus, dass in den meisten Kollektivverträgen pro Jahr 14 Monatsgehälter vereinbart wurden, so erhöht sich der faktische Mindestlohn auf 1.167 Euro pro Monat bzw. 6,90 Euro pro Stunde.
- 6 Die Angaben für Österreich über Median- und Durchschnittslöhne von Vollzeitbeschäftigten stammen aus der Verdienststrukturerhebung 2002 von Statistik Austria. Für das Jahr 2005 wurden die Daten entsprechend der durchschnittlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter hochgerechnet und mit einem angenommenen Mindestlohn von 1.000 Euro pro Monat ins Verhältnis gesetzt.
- 7 Die Bemessungsgrundlage besteht aus dem laufenden SV-pflichtigen Entgelt samt Zulagen, Zuschlägen und Provisionen, aber ohne Sonderzahlungen.
- 8 Das heißt aber nicht, dass Vertreter der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie unbedingt für Kombilöhne sind. Nach dieser Theorie kann jeder staatliche Eingriff als schädlich angesehen werden.

Literatur:

- Akerlof G., Yellen J., Hrsg. (1986). *Efficiency Wage Models of the Labour Market*, Cambridge.
- Bundesagentur für Arbeit (2006). *Aktuelle Daten aus der Grundsicherung*, Nürnberg, Oktober 2006.
- Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (2004). *Bericht über die soziale Lage 2003 – 2004*, Wien.
- Card D., Krueger A. B. (1995). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton, N. J.
- Fuller D., Geide-Stevenson D. (2003). *Consensus among Economists: Revisited*, in: *Journal of Economic Education*, 34, 369–387.
- Hermann, C. (2006). *Mindestlöhne in Österreich*, in: Schulten T., Bispinck R., Schäfer C., Hrsg.: *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg, 246-268.
- Herr H. (2002). *Wages, Employment and Prices. An Analysis of the Relationship Between Wage Level, Wage Structure, Minimum Wages and Employment and Prices*, Business Institute Berlin at the Berlin School of Economics (FWW-Berlin), Working Paper No. 15.

- IMK-WSI Arbeitskreis Kombilohn (2006). Kombilöhne – Zwischen Illusion und Wirklichkeit. IMK Report Nr. 8, Düsseldorf. (http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_08_2006.pdf)
- IMK-WSI Arbeitskreis Kombilohn (2007). Was tun im Niedriglohnbereich? Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neueren Kombilohnkonzept. IMK Report Nr. 18, Düsseldorf (http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_18_2007.pdf)
- Jaksch & Partner (2006). Förderangebot des AMS OÖ für Betriebe 2006. Unter besonderer Berücksichtigung des Kombilohnmodells, Linz.
- Jaehring K., Weinkopf C. (2006). Kombilöhne in Deutschland. Neue Wege, alte Pfade, Irrweg? Friedrich-Eberth-Stiftung, Bonn.
- Manning A. (2003). Monopsony in Motion, Imperfect Competition in Labour Markets, Princeton, N. J.
- Metcalf D. (2007). Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment? CEP Discussion paper No. 781.
- Ragacs C. (1993a). Minimum Wage in Austria: Estimation of Employment Functions. Working Paper Nr. 20, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Ragacs C. (1993b). Employment, Productivity, Output and Minimum Wage in Austria: A Time Series Analysis. Working Paper Nr. 25, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Ragacs C. (2002). Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick, in: Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 28.
- Ragacs C. (2003). Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz. In: Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 29.
- Schulten T. (2006). Einkommen ohne Auskommen. Zur aktuellen Debatte über den Niedriglohnsektor und die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland, in: Wissenschaftliche Arbeitsstelle des Nell-Breuning-Hauses, Hrsg.: Voll prekär – total normal? Die Arbeitsrealitäten wahrnehmen, Aachen, 41–50.
- Schulten T. (2007). Europäischer Tarifbericht des WSI 2006/2007, in: WSI-Mitteilungen Nr. 9/2007 .
- Schulten T., Bispinck R., Schäfer C., Hrsg. (2006). Mindestlöhne in Europa, Hamburg.
- Webb S. (1912). The Economic Theory of a Legal Minimum Wage, in: The Journal of Political Economy, 20, 973–998.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at