

November 2012

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

WISO Diskurs

Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen



Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung

Tariflohn →



← Mindestlohn

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen

Gerhard Bosch
Claudia Weinkopf

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	5
Vorbemerkung	6
1. Einleitung	8
2. Mindestlohnforschung und -methoden	10
2.1 Die theoretische Debatte um die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen	10
2.2 Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz in der empirischen Mindestlohnforschung	11
3. Die Evaluationsergebnisse für acht Branchen	16
3.1 Abfallwirtschaft	16
3.2 Bauhauptgewerbe	20
3.3 Dachdeckerhandwerk	26
3.4 Elektrohandwerk	32
3.5 Gebäudereiniger-Handwerk	36
3.6 Maler- und Lackiererhandwerk	43
3.7 Pflege	49
3.8 Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft	52
4. Diskussion und politische Schlussfolgerungen	58
4.1 Die branchenbezogenen Mindestlöhne im Vergleich	58
4.2 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse	59
4.3 Politische Schlussfolgerungen	65
Literaturhinweise	67
Experten der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik zum Thema Mindestlöhne	71
Der Autor und die Autorin	72

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und dem Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten im Bauhauptgewerbe, in %	24
Abbildung 2:	Verteilung der Stundenlöhne im Bauhauptgewerbe bei Mindestlohneinführung	25
Abbildung 3:	Individuelle Lohnlücke und tatsächlicher Lohnanstieg der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten im Dachdeckerhandwerk, Juni-Monatswerte der LAK-Daten	30
Abbildung 4:	Lohnverteilung in der Dachdecker- und Installationsbranche nach West- und Ostdeutschland, 1994 und 2008, BA-Daten mit vereinfachter Stundenlohnimputation	31
Abbildung 5:	Bewertung der Aufnahme des Gebäudereiniger-Handwerks in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, gesamt und nach Betriebsgröße (in % der jeweiligen Betriebe)	42
Abbildung 6:	Entwicklung der durchschnittlichen Umsätze der Unternehmen im Maler- und Lackiererhandwerk, 2002 bis 2008	44
Abbildung 7:	Anteil der Wäschereien, in denen Löhne durch die Einführung des Mindestlohns angehoben werden mussten, bundesweit und differenziert nach Ost- und Westdeutschland sowie Betriebsgröße (in % der jeweiligen Mindestlohn-Betriebe)	56
Abbildung 8:	Bewertung der Mindestlohnregelungen für Wäschereidienstleistungen, bundesweit sowie differenziert nach Ost- und Westdeutschland (in % der jeweiligen Mindestlohn-Betriebe)	57
Abbildung 9:	Höhe der branchenbezogenen Mindestlöhne in Ost- und Westdeutschland, Juni 2012, in € brutto pro Stunde	59
Abbildung 10:	Relative Höhe der branchenbezogenen Mindestlöhne in Ost- und Westdeutschland, Juni 2012, in % des jeweiligen Medians 2010	60

Tabelle 1:	Zur Evaluation der Mindestlohnregelungen beauftragte Institute	8
Tabelle 2:	Mindestlöhne für die Abfallwirtschaft, 2010 bis 2012	17
Tabelle 3:	Beschäftigungswachstum in betroffenen und nicht betroffenen Betrieben der Abfallwirtschaft	19
Tabelle 4:	Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe, 1997 bis 2012	22
Tabelle 5:	Entwicklung des Mindestlohns im Dachdeckerhandwerk in €	28
Tabelle 6:	Mindestentgelt-Tarifverträge im Elektrohandwerk, 1997 bis 2015	33
Tabelle 7:	Entgelttarifverträge und Stundenlöhne im Elektrohandwerk, Stand Januar 2010	35
Tabelle 8:	Zahl der Betriebe und Umsatz im Gebäudereiniger-Handwerk nach Angaben des BIV, 1995 und 2003 bis 2010	37
Tabelle 9:	Mindestlöhne im Gebäudereiniger-Handwerk, Juli 2007 bis Oktober 2013	38
Tabelle 10:	Einteilung von Bundesländern in Gruppen, Gebäudereinigung	40
Tabelle 11:	Mindestlöhne für das Maler- und Lackiererhandwerk, 2003 bis 2013	45
Tabelle 12:	Kontrollgruppen zum Maler- und Lackiererhandwerk	46
Tabelle 13:	Mindestlöhne in der Pflegebranche, 2010 bis 2014	50
Tabelle 14:	Mindestlöhne für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, 2009 bis 2013	53

Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
ALEED-Bau	Administrative Linked-Employer-Employee-Daten Bau
BA	Bundesagentur für Arbeit
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BDE	Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V.
BeH	Beschäftigten-Historik
BHP	Betriebs-Historik-Panel
BIV	Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
CATI	Computergestützte Telefoninterviews
CEP	Centrum für Europäische Politik oder Centre for Economic Performance
CGM	Christliche Gewerkschaft Metall
CGZP	Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personal-Service-Agenturen
DHV	Deutscher Handels- und Industrieangestellten-Verband
DTV	Deutscher Textilreinigungs-Verband
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IAW	Institut Arbeit und Wirtschaft
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
INFAS	Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH
intex	Industrieverband Textil Service
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LAK	Lohnausgleichskasse
MUP	Mannheimer Unternehmenspanel
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SIAB	Stichprobe Integrierter Arbeitsmarktbiografien
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SUZ	Sozialwissenschaftliches Umfragezentrum
TATEX	Tarifpolitische Arbeitsgemeinschaft Textilreinigung
TVL	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
TVÖD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (Bund und Kommunen)
TVÖD-E	Tarifvertrag für den Bereich Entsorgung (öffentlicher Dienst)
VKA	Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände
VSE	Verdienststrukturerhebung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
ZEW	Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung GmbH
ZVEH	Zentralverband der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen Handwerke

Vorbemerkung

Seit Jahren gibt es in Deutschland eine kontroverse Debatte über die Einführung von Mindestlöhnen. Das Argument, dass Mindestlöhne für Wirtschaft, Wettbewerb und Beschäftigung negative Effekte haben, spielt dabei eine zentrale Rolle. Dies konnte allerdings weder durch empirische Fakten noch durch Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen belegt werden. Im Gegenteil: Internationale Studien, die nur selten in den Debatten rezipiert wurden, kamen zu Befunden, die sich nicht als Argument gegen die Einführung von Mindestlöhnen verwenden ließen. Darauf wiesen der Autor und die Autorin der vorliegenden Expertise, Prof. Gerhard Bosch und Dr. Claudia Weinkopf, beide Universität Duisburg-Essen, bereits in ihrer Expertise „Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?“ im Jahr 2006 hin¹. Nach der Auseinandersetzung mit theoretischen Ansätzen und empirischen Befunden internationaler Studien gelangen sie zu dem Fazit: Belege für negative Effekte können aus den Studien nicht abgeleitet werden. Ihnen verdanken wir auch den Hinweis, dass für die Akzeptanz und die Wirksamkeit von Mindestlöhnen die Gestaltung des Einführungsprozesses bedeutsam ist. Dies zeichnen sie am Beispiel der Einführung des National Minimum Wage in Großbritannien nach.²

Obwohl Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben und sich damit der Druck zur Einführung von Mindestlöhnen erhöhte, machten große Teile der Wirtschaft und der konservativen politischen Parteien weiterhin

massiv Front gegen Mindestlöhne. Die Einführung in einzelnen Branchen kam trotz Unterstützung der SPD in der Zeit der großen Koalition nur schleppend voran und verlief häufig konfliktreich. Die christlich-liberale Koalition verständigte sich nach der Bundestagswahl 2009 im Koalitionsvertrag lediglich darauf, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn bis 2011 zu evaluieren. Von einer Ausweitung oder gar der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns war im Koalitionsvertrag nicht die Rede. Es ging vielmehr um die Entscheidung, ob diese Regelungen Bestand haben oder aufgehoben werden sollten. Eine zentrale Frage des Untersuchungsauftrages lautete, ob die bestehenden Regelungen Arbeitsplätze gefährden bzw. neuen Beschäftigungsverhältnissen entgegenstehen.

Als vor etwa einem Jahr, im November 2011, die Endberichte zu den Mindestlohnregelungen in acht Branchen veröffentlicht wurden, zeigte sich, dass die Ergebnisse die Argumentation gegen Mindestlöhne widerlegten. Dennoch haben die Ergebnisse aus den Berichten – jeweils im Umfang von mehreren Hundert Seiten – bislang erstaunlicherweise kaum Eingang in die öffentliche Debatte gefunden. Das soll sich mit dieser Expertise ändern.

Gerhard Bosch und Claudia Weinkopf stellen im Anschluss an einen allgemeinen Überblick über den Stand der Mindestlohnforschung die Ergebnisse der acht Branchenanalysen differenziert dar. Für jede dieser Branchen beschreiben sie jeweils die Ausgangslage, die vereinbarten Min-

1 Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia 2006: Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland? Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/03980.pdf>.

2 Eine Übersicht der bisher in der Abteilung Wirtschaft- und Sozialpolitik veröffentlichten Expertisen zum Thema finden Sie im hinteren Teil der Veröffentlichung.

destlohnregelungen, die Evaluationsmethoden und die Ergebnisse. Es wird deutlich, dass die Bedingungen, Voraussetzungen und Regelungen in den acht Branchen jeweils sehr unterschiedlich sind und Mindestlöhne nicht nur das Lohnniveau, sondern auch die Lohnstruktur beeinflussen können. Die Höhe der Mindestlöhne liegt zwischen 11,53 Euro im Bereich der Bergbau-Spezialarbeiten und 7,00 Euro Wäschereidienstleistungen (Ost). Die Eingriffsintensität und damit die Bedeutung von Mindestlöhnen für die Lohnhöhe und die Lohnstruktur ist in Ostdeutschland deutlich stärker. Die Beschäftigten profitieren hier also besonders von Mindestlöhnen. In einigen Branchen lagen nicht nur die Verhandlungspositionen der Sozialpartner weit auseinander, sondern auch die Meinungen im jeweiligen Lager mussten noch abgestimmt werden. Hauptanstoß für die Einführung von Mindestlohnregelungen schien nicht selten der innerdeutsche Wettbewerb zwischen tarifgebundenen und nichttarifgebundenen Betrieben sowie der Einsatz von gering entlohnnten Leiharbeitskräften gewesen zu sein. Die Evaluationsberichte kommen zu dem Ergebnis, dass sich keine negativen Effekte durch die Einführung von Mindestlöhnen nachweisen lassen.

Nach Ansicht der Autoren müssten – Zitat: „die Ergebnisse der hier zusammengefassten acht Evaluationsberichte (...) den Diskussionsstand über Mindestlöhne in der Wissenschaft und Politik in Deutschland ganz erheblich verändern“ (Seite 69).

Die Expertise bietet eine faktenreiche, kompakte und verständliche Übersicht über das umfangreiche Material. Der Autor und die Autorin betonen, dass die Umsetzung von Mindestlohnvereinbarungen auch die Unterstützung auf der politischen Ebene und ein entsprechendes administratives Umsetzungsverfahren voraussetzen. Die Ergebnisse zeigen, dass es erhebliche politische Handlungsspielräume gibt, die Schieflage in der Lohnverteilung zu korrigieren, ohne dass die Beschäftigung darunter leidet. Wir bedanken uns bei den Autoren für die Erstellung der Expertise. Sie ist aus unserer Sicht für die Debatte über Mindestlöhne außerordentlich bedeutsam, da sie die Ergebnisse der Evaluation für einen breiten Kreis von Interessierten zugänglich macht.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

1. Einleitung

In ihrem Koalitionsvertrag von November 2009 hatte die Bundesregierung vereinbart, die bestehenden branchenbezogenen Mindestlohnregelungen wissenschaftlich evaluieren zu lassen:

„Die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn werden bis Oktober 2011 evaluiert. Dabei kommt es uns darauf an, diese daraufhin zu überprüfen, ob sie Arbeitsplätze gefährden oder neuen Beschäftigungsverhältnissen entgegenstehen. Zugleich gilt es zu prüfen, ob sie sowohl den erforderlichen Schutz der Arbeitnehmer als auch die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Branchen gewährleisten. Das Ergebnis dieser Evaluierung soll als Grundlage für die Entscheidung dienen, ob die geltenden Mindestlohnregelungen Bestand haben oder aufgehoben werden sollten“ (Koalitionsvertrag 2009: 21).

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Mai 2010

einen Workshop mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durchgeführt, um Fragestellungen und Methoden der Evaluation der bestehenden Mindestlohnregelungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auszuloten. Im Sommer 2010 wurden Ausschreibungen für die Evaluation der bestehenden gesetzlichen Mindestlohnregelungen in acht Branchen veröffentlicht.¹ In einer ersten Runde waren Skizzen gefordert, auf deren Grundlage dann eine beschränkte Zahl von Interessierten zur Erstellung von Angeboten aufgefordert und im Oktober 2010 zu Präsentationen des vorgesehenen Untersuchungsdesigns im BMAS eingeladen wurde. Auf dieser Basis erfolgten letztlich im Dezember 2010 die Zuschläge für acht Branchen. Tabelle 1 zeigt, dass insgesamt sechs Institute an den Evaluationen beteiligt waren.

Eine besondere Herausforderung für die beauftragten Institute bestand darin, dass die Eva-

Tabelle 1:

Zur Evaluation der Mindestlohnregelungen beauftragte Institute

Branche	Durchführung
Abfallwirtschaft	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
Dachdeckerhandwerk	
Bauhauptgewerbe	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)
Gebäudereiniger-Handwerk	Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)
Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft	
Elektrohandwerk	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)
Maler- und Lackiererhandwerk	
Pflege	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

1 Für den Bereich der Bergbauspezialarbeiten, für den zum Zeitpunkt der Vergabe der Evaluationen ebenfalls Mindestlohnregelungen nach dem AEntG galten, wurde keine Evaluation ausgeschrieben – vermutlich, weil diese nur sehr wenige Beschäftigte betreffen.

lationen bis zum 31. August 2011 abgeschlossen werden mussten. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass im Koalitionsvertrag die Entscheidung über den Fortbestand oder die Abschaffung der Mindestlohnregelungen für Oktober 2011 vorgesehen war. Die beteiligten Institute waren bis zur Veröffentlichung der Endberichte, die letztlich am 18.11.2011 erfolgte, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Bereits am 24.10.2011 meldete der Spiegel (2011) – später dann auch weitere Medien (z. B. von Borstel 2011a und 2011b) – unter Bezug auf eine BMAS-interne Zusammenfassung jedoch, dass in keiner der acht Branchen negative Beschäftigungswirkungen festgestellt werden konnten.

Die acht veröffentlichten Evaluationsberichte haben jeweils einen Umfang von 200 bis über 500 Seiten.² Aufgrund der komplexen Datenanalysen mit für Laien nur schwer verständlichen neueren Methoden der Evaluationsforschung sind

die zentralen Ergebnisse, die für die weitere Diskussion um Mindestlöhne in Deutschland bedeutsam sind, nur mit hohem Aufwand zugänglich. Um sie einem breiteren Kreis der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit zugänglich zu machen, hat uns die Friedrich-Ebert-Stiftung im Dezember 2011 beauftragt, in einer Expertise einen Überblick zu den zentralen Evaluationsergebnissen zu geben.

Die Expertise ist wie folgt gegliedert: In Teil 2 wird zunächst ein Überblick zum aktuellen Stand der Methodik der Mindestlohnforschung gegeben. Anschließend gehen wir in Teil 3 auf zentrale Ergebnisse der Evaluationen in den acht untersuchten Branchen ein. Im abschließenden Teil 4 werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst und der aktuelle Stand der Mindestlohndebatte in Deutschland und deren Umsetzung dargestellt und kommentiert.

2 Alle Berichte sind zum Download auf der BMAS-Homepage verfügbar:
<http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html>.

2. Mindestlohnforschung und -methoden³

Die Wirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung sind Thema zahlreicher empirischer Untersuchungen. Besonders interessant ist dabei die Mindestlohnforschung in den USA und in Großbritannien, die seit Anfang der 1990er Jahre methodisch Neuland betreten hat und zunehmend mit Kontrollgruppen arbeitet. Im Folgenden wird zunächst kurz die theoretische Debatte zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen resümiert (2.1), bevor dann ausführlicher auf den sogenannten Differenz-von-Differenzen-Ansatz eingegangen wird (2.2) und in Abschnitt 2.3 eine kurze Zusammenfassung erfolgt.

2.1 Die theoretische Debatte um die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen

Im neoklassischen Modell eines Arbeitsmarktes mit vollständigem Wettbewerb führt ein Mindestlohn, der über dem Gleichgewichtslohn liegt, zu Beschäftigungsverlusten. Die Auswirkungen ändern sich, wenn die Bedingungen des vollständigen Wettbewerbs nicht vorliegen. In Arbeitsmärkten mit monopsonistischen Konstellationen, also bei großer Marktmacht einzelner Arbeitgeber, können Löhne unterhalb des Gleichgewichtslohns gezahlt werden. Ein Mindestlohn kann hier die tatsächlichen Löhne an den Gleichgewichtslohn heranführen und damit die Beschäftigung erhöhen (Manning 2003a und 2003b; Cahuc/Zylberberg 2004; Erickson/Mitchell 2007). Hohe Such- und Mobilitätskosten der Beschäftigten ermöglichen zusätzlich die Ausübung von Marktmacht durch die Arbeitgeber (Fitzenberger

2008: 8). Im Anschluss an Manning konstatieren König/Möller (2007: 2) dazu: „Je segmentierter, differenzierter und intransparenter der Arbeitsmarkt ist, (...) desto dürftiger wird das für einen einzelnen Arbeitnehmer relevante Angebot an Jobs. In solchermaßen ‚ausgedünnten‘ Segmenten des Arbeitsmarktes (thin labour markets) können sehr wohl auch kleinere Unternehmen über Marktmacht verfügen.“ Positive oder negative Wirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung können zudem auch von Sekundärwirkungen auf die Nachfrage und das Angebot in anderen Wirtschaftszweigen – vor allem, wenn Substitutionsbeziehungen mit den Produkten der untersuchten Mindestlohnbranche bestehen – und die Gesamtwirtschaft ausgehen.

Wenn man tiefer in diese Debatten einsteigt, wird schnell deutlich, dass es nicht alleine um die positiven oder negativen Wirkungen von Mindestlöhnen an sich geht, sondern dass auch die konkrete Höhe der Mindestlöhne sowie die Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung sind. Aus der neueren institutionellen Ökonomie und der sozialwissenschaftlichen vergleichenden Forschung zu den „Varieties of Capitalism“ (Hall/Soskice 2001) ist bekannt, dass ähnliche Interventionen in den Arbeitsmarkt in einem Land negative und in einem anderen neutrale oder sogar positive Auswirkungen auf Beschäftigung haben können – je nachdem, ob durch institutionelle Komplementaritäten mögliche negative Effekte vermieden oder verstärkt werden (OECD 1998). Ein Mindestlohn in gleicher Höhe kann beispielsweise sehr unterschiedliche Wirkungen haben – je nachdem, ob er auf ein innovationsfreudiges Umfeld, das den Qualitätswettbewerb

3 Dieser Abschnitt wurde weitgehend aus den beiden IAQ-Berichten zu den Mindestlohnregelungen in der Gebäudereinigung und für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft übernommen, an denen mehrere weitere Kolleginnen und Kollegen aus dem IAQ beteiligt waren.

fördert, oder ein innovationsschwaches Umfeld trifft, in dem der Preis- und damit auch der Lohnkostenwettbewerb dominiert. Die OECD verweist daher bei der Bewertung ganz unterschiedlicher Arbeitsmarktinterventionen und -regulierungen in ihrem jährlich erscheinenden Employment Outlook zunehmend auf die Bedeutung solcher institutioneller Komplementaritäten.

Auch Zeit spielt in mehrfacher Hinsicht eine große Rolle. Da Unternehmen möglicherweise erst mit Verzögerungen auf die Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen reagieren, können sich die kurz- und längerfristigen Folgen unterscheiden. Die Forschung ist sich hier nicht einig über den geeigneten Evaluierungszeitpunkt. Es ist weitgehend akzeptiert, dass das Beschäftigungsniveau wegen der oft hohen Fluktuation in den typischen Niedriglohnbranchen, in denen Mindestlöhne das Lohnniveau stark beeinflussen können, meist sehr kurzfristig angepasst werden kann. Die Substitution von Arbeit durch Kapital und auch kompensierende und proaktive Maßnahmen wie die Weiterbildung von Beschäftigten oder die Reorganisation von Unternehmen benötigen in der Regel aber einen unterschiedlich langen organisatorischen Vorlauf, sodass man ihre Wirkungen erst nach einem längeren Zeitraum erkennen kann. Kaum beachtet wurde bislang auch der Einfluss von Ankündigungsfristen auf die Auswahl des geeigneten Evaluationszeitpunkts. Wenn die Mindestlohneinführung oder -erhöhungen frühzeitig angekündigt werden, wie dies in Großbritannien der Fall ist, haben die Unternehmen einen Planungsvorlauf. In diesem Fall kann man unter Umständen auch bei kurzfristiger Evaluation schon mittel- oder langfristige Wirkungen beobachten, was bei einer „überfallartigen“ Einführung nicht möglich wäre.

2.2 Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz in der empirischen Mindestlohnforschung

Ein Blick in die umfangreiche Literatur zur empirischen Mindestlohnforschung zeigt, dass in den letzten beiden Jahrzehnten die Forschungsmethoden erheblich verfeinert wurden. Der Diffe-

renz-von-Differenzen-Ansatz zählt mittlerweile zum selbstverständlichen Instrumentenkasten von Mindestlohn-Evaluationen. Dabei werden jeweils eine Behandlungs- (Treatment-) und eine Kontrollgruppe unterschieden und die Veränderung der Beschäftigung in beiden Gruppen nach einer exogenen Politikintervention in der Behandlungsgruppe miteinander verglichen. Sofern die Kontrollgruppe nicht von der Intervention betroffen ist, kann man die Differenz auf die Wirkungen der Intervention zurückführen. Wenn jedoch die Kontrollgruppe auch von der Intervention betroffen ist, sinkt ihre Zuverlässigkeit als unabhängiger Maßstab. Das kann unter anderem der Fall sein, wenn aufgrund der Anhebung des Mindestlohnes auch die Löhne darüber steigen – sei es aufgrund institutioneller Zwänge (z.B. durch ein allgemeinverbindliches Tarifaster mit unterschiedlichen Lohngruppen) oder aufgrund der Wiederherstellung von Lohndifferenzen, um auch qualifizierte Kräfte zu halten oder zu gewinnen. Neben solchen spillover- oder ripple-Effekten, die in der Literatur vielfach nachgewiesen wurden (Bosch/Weinkopf 2012; Dickens/Manning 2004; Koubi/L'Hommeau 2007; Stewart 2010), kann es auch zu Substitutionseffekten kommen, indem vom Mindestlohn betroffene Arbeitskräfte durch billigere Arbeitskräfte in der Kontrollgruppe ersetzt werden.

Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz bietet nach Auffassung von Card/Krueger (1995) große Vorteile, da er nicht auf theoretischen Modellen basiert, die spezifiziert werden müssen, gleichzeitig aber die Möglichkeit eröffnet, diese Modelle zu testen. Weiterhin sei die Vorgehensweise einfach und transparent. Vor allem könnten Lohnänderungen eindeutig auf Veränderung der Mindestlöhne zurückgeführt werden. Zudem könne das Untersuchungsdesign vollständig vor der Untersuchung entwickelt werden, sodass es nicht im Untersuchungsverlauf zu weiteren, möglicherweise nicht neutralen Interventionen kommen müsse. Von zentraler Bedeutung sei die Validität der Kontrollgruppe (Card/Krueger 1995: 23f.), die durch die Beantwortung folgender Fragen geprüft werden könne:

(1) Sind Treatment- und Kontrollgruppe einigermaßen (reasonable) vergleichbar?

- (2) Haben sich die beiden Gruppen in der Vergangenheit in gemeinsamer Richtung entwickelt?
- (3) Ist die Intervention (treatment) exogen gewesen und nicht Ergebnis besonderer Merkmale der Treatment-Gruppe?
- (4) Gibt es andere Kontrollgruppen, mit denen man die Treatment-Gruppe besser vergleichen kann?

Die Antworten auf diese Fragen sind nicht immer einfach und eindeutig. Von ihrer Beantwortung hängt aber die Glaubwürdigkeit der quasi-experimentellen Evaluation ab. Card und Krueger haben mehrere Mindestlohnstudien durchgeführt, in denen sie keine negativen Beschäftigungseffekte von Mindestloohnerhöhungen gefunden haben (vgl. hierzu ausführlicher Bosch/Hieming et al. 2011: 19ff.).

Die Kritik an diesen Studien bezog sich vor allem auf methodische Aspekte. Hinsichtlich der Auswahl der Kontrollgruppen wurde die Zuverlässigkeit des Vergleichs von US-amerikanischen Bundesstaaten in Zweifel gezogen, da die Beschäftigungsentwicklung in den Staaten durch unterschiedliche Nachfragebedingungen beeinflusst worden sein könnte. Kritisiert wurde auch der kurze Evaluationszeitraum, der die Substitution von Arbeit und Kapital nicht erfassen könne. Angemerkt wurde nicht zuletzt, dass Substitutionsbeziehungen zwischen der Fast-Food-Branche und anderen Restaurant-Typen bestehen können, die die Beschränkung auf eine Branche fraglich erscheinen lassen (Neumark/Wascher 2007: 29ff.).

Einige Autoren stellten die Methoden von Card/Krueger auch grundsätzlich infrage. So konstatierte z.B. Hamermesh (1995: 837), dass die Beschäftigungsniveaus in den Staaten weitgehend durch Nachfrageschocks bestimmt werden, die die Effekte eines höheren Mindestlohnes leicht neutralisieren können. Er kritisierte weiterhin das Timing der Studien. Mindestloohnerhöhungen hätten immer einen politischen Vorlauf, sodass der Einführungszeitpunkt nicht mit dem Treatment-Zeitpunkt identisch sei. Zudem benötigten Anpassungen des Kapitalstocks längere Fristen. Freeman (1995: 833) hingegen bezweifelt, dass man bei längerfristig angelegten Unter-

suchungen überhaupt noch in der Lage ist, den Mindestlohneffekt von den Effekten anderer Entwicklungen zu unterscheiden.

Diese Debatte hat zahlreiche neue Studien und auch Neuberechnungen mit den Daten bereits vorliegender Studien angestoßen, die hier nicht im Einzelnen dargestellt werden können. Wichtiger erscheint vor allem die neue Welle quasi-experimenteller Forschungen in den USA, die in den letzten Jahren vor allem vom Institute for Labour and Employment in Berkeley durchgeführt wurden (z.B. Dube et al. 2010; Dube et al. 2007; Allegretto et al. 2011). Eine dieser Studien hat besonders interessante neue Erkenntnisse zum Einfluss der methodischen Vorgehensweise auf die Ergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen gebracht.

Dube et al. (2010) haben die Entwicklung der Beschäftigung in räumlich angrenzenden Countys aus Bundesstaaten mit unterschiedlich hohen Mindestlöhnen über einen Zeitraum von 1990 bis 2006 untersucht. Diese Countys sind oft über Pendlerströme miteinander verbunden und in ihrer Wirtschaftsstruktur homogener als die US-Staaten. Sie nutzen amtliche Daten des „Quarterly Census of Employment and Wages“, der sicherlich zuverlässiger als Telefoninterviews ist, in insgesamt 318 aneinandergrenzenden Paaren von Countys, womit sie auch mögliche Langzeiteffekte einfangen können. Sie unterscheiden weiter zwischen Paaren, in denen nur der nationale Mindestlohn galt, es also keine Lohnunterschiede gab, und zwischen Vergleichspaaren mit unterschiedlichen Mindestlöhnen. Die Unterschiede im Mindestlohn zwischen diesen Vergleichspaaren lagen zwischen 1990 und 2006 zwischen 7 und 20 Prozent, wobei die Unterschiede in den letzten Jahren gewachsen sind. Die Studie zeigt, dass höhere Mindestlöhne in einem Vergleichspaar die tatsächlichen Verdienste der Beschäftigten in der Gastronomie, aber auch in anderen typischen Niedriglohnbranchen deutlich erhöhen, ohne dass dies die Beschäftigung beeinträchtigt. Dieses Ergebnis steht im Gegensatz zu früheren Forschungsergebnissen auf der Basis von Staaten-Vergleichen, die negative Beschäftigungseffekte feststellten. Wenn Dube et al. (2010)

ihre Kontrollpaare aufgeben und zu dem größeren Staaten-Vergleich der Vergangenheit zurückkehren, kommen sie hingegen auch zu negativen Beschäftigungswirkungen. Dies zeigt, wie anfällig die Forschungsergebnisse für unbeobachtete Heterogenität sein können.

Der Grundgedanke, dass Mindestlöhne nicht per se schädlich für Beschäftigung sind, aber niemand vorab die genaue Höhe bestimmen kann, ab der sie negativ wirken, hat die britische Mindestlohnpolitik geprägt. Die dortige Low Pay Commission sah die Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen als eine „Reise in unbekannte Gewässer“ und leitete daraus die Notwendigkeit der begleitenden Evaluation ab (Low Pay Commission 1998: 29). Die britische Forschung thematisierte zunächst die Frage nach der Einhaltung des Mindestlohnes (compliance), da Mindestlöhne nur Wirkungen entfalten können, wenn sie auch gezahlt werden. Die offiziellen Daten zeigten eine hohe Wirkung der Mindestlöhne auf die tatsächliche Bezahlung und eine gesetzeskonforme Anpassung der Löhne in typischen Niedriglohnbranchen.

Bei der Untersuchung der Beschäftigungseffekte wurden drei unterschiedliche Ansätze der Differenz-von-Differenzen-Methode verfolgt. Erstens wurde die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, von Individuen, deren Löhne infolge der Mindestlöhne erhöht wurden, mit Individuen, deren Löhne über den Mindestlöhnen lagen, verglichen. Dieser Ansatz stößt auf Probleme, wenn die Mindestlöhne spillover- oder ripple-Effekte auf die Lohnstruktur insgesamt haben. Wenn dies der Fall ist, sind beide Vergleichsgruppen von der Intervention betroffen. In Ländern wie Frankreich, wo der Mindestlohn (SMIC) nahe an der unteren Tarifgruppe liegt und jede Erhöhung des SMIC das gesamte allgemeinverbindlich erklärte Tarifgitter nach oben schiebt (Bosch/Weinkopf/Worthmann 2011), sind die ripple-Effekte institutionalisiert, sodass ein solcher Ansatz keinen Sinn macht, da beide Gruppen „behandelt“ werden. In Großbritannien hingegen ist die Tarifbindung sehr gering, sodass die unterschied-

lichen Lohngruppen nicht eng verkoppelt sind. Bei den ersten Erhöhungen des britischen Mindestlohns wurden keine ripple-Effekte gefunden, ab 2003 gab es aber Anzeichen dafür (Metcalf 2007: 12). Zweitens wurde die Beschäftigungsentwicklung zwischen Regionen verglichen. In typischen Niedriglohnregionen mussten die Löhne deutlich stärker erhöht werden als in Hochlohnregionen, die als Kontrollgruppe dienten. Schließlich wurden Unternehmen in der gesamten Wirtschaft und in einzelnen Branchen miteinander verglichen. Zur Behandlungsgruppe zählten Unternehmen, die ihre Löhne deutlich erhöhen mussten, zur Kontrollgruppe Unternehmen, deren Löhne bereits über dem Mindestlohn lagen.

Die zahlreichen empirischen Studien können hier nicht im Einzelnen dargestellt werden.⁴ Beim Vergleich der Individuen konnten keine negativen Beschäftigungseffekte diagnostiziert werden, aber eine geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Arbeitszeit in der Behandlungsgruppe reduziert wird (Steward/Swaffield 2002). Der regionale Vergleich zeigte ebenfalls Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung zwischen den Regionen (Stewart 2002). Beim Unternehmensvergleich wurde ein Rückgang der Profite in der Behandlungsgruppe festgestellt (Draca et. al 2006). In der sensiblen Pflegebranche variieren die Ergebnisse. Eine Studie konstatierte keine negativen Beschäftigungseffekte, aber eine geringe Abnahme der Arbeitsstunden (Machin/Wilson 2004), eine andere hingegen sah geringe negative Beschäftigungseffekte (Dickens/Manning 2004). Die britischen Studien und ihre Ergebnisse sind in der internationalen Mindestlohnforschung weithin akzeptiert. Kritisiert wurde von Neumark/Wascher (2007: 88f.) lediglich, dass die meisten Studien nur Kurzfristeffekte evaluiert haben. Da aber unberücksichtigt blieb, dass die Einführung des britischen Mindestlohnes längerfristig angekündigt und beschlossen worden war, ist zweifelhaft, ob diese Kritik stichhaltig ist.

Branchenmindestlöhne sind selten und wurden bislang kaum untersucht. Eine Ausnahme ist Großbritannien, wo vor 1993 Mindestlöhne in

4 Einen guten Überblick gibt Metcalf (2007).

einzelnen Branchen durch sogenannte wage councils, in denen Gewerkschaften, Unternehmerverbände und unabhängige von der Regierung ernannte Expertinnen und Experten vertreten waren, festgelegt werden konnten, was von der Thatcher-Regierung jedoch abgeschafft wurde. Dickens et al. (1999) haben die Wirkungen dieser Branchenmindestlöhne untersucht. Sie kommen zunächst zu dem Ergebnis, dass die Mindestlöhne in der Praxis weitgehend eingehalten wurden, woran zuvor stark gezweifelt wurde. Anhand von Regressionsanalysen wird weiterhin konstatiert, dass Erhöhungen der Mindestlöhne in Relation zum Durchschnittslohn in den 18 betroffenen Branchen positive Wirkungen auf die Beschäftigung hatten, auch unter Berücksichtigung von time-lags. Sie erwähnen dabei das Problem der Endogenität, womit gemeint ist, dass die Akteure unter Berücksichtigung der Situation der Branche einen Mindestlohn aushandeln, der der Beschäftigung voraussichtlich nicht schadet. Neumark/Wascher (2007: 79f.) sehen wegen der genaueren Branchenkenntnis stärkere Endogenitätsprobleme bei der Untersuchung von Branchenmindestlöhnen als bei allgemeinen gesetzlichen Mindestlöhnen, räumen aber ein, dass dieses Problem auch bei gesetzlichen Mindestlöhnen nicht auszuschließen ist. Schließlich werden auch gesetzliche Mindestlöhne unter Berücksichtigung der allgemeinen Wirtschaftslage festgelegt. Es ist zudem zu vermuten, dass gesetzliche Mindestlöhne wegen der starken Branchenunterschiede eher niedrig angesetzt werden, während branchenbezogene Mindestlöhne je nach Qualifikation der Beschäftigten und Ertragssituation der Unternehmen deutlich höher liegen können.

In Deutschland bot sich vor allem das Bauhauptgewerbe, in dem seit 1996 Mindestlöhne gelten, als Untersuchungsbranche an. König/Möller (2007) verwendeten in ihrer viel beachteten Studie ebenfalls die Differenz-von-Differenzen-Methode. Als Kontrollgruppe nahmen sie die Beschäftigten, deren Verdienste zwar oberhalb, aber doch nicht zu weit vom Mindestlohnniveau entfernt lagen (ebenda: 57). Die Untersuchung konzentriert sich auf den Zeitraum 1994 bis 1997, um die Unterschiede vor und nach der Einfüh-

rung des Mindestlohns einfangen zu können. Datengrundlage war die IAB-Regionalstichprobe 1975-2001, die verlässliche Angaben über Löhne und Beschäftigungsgeschichte, nicht jedoch über die Arbeitszeit der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten enthält. Die Studie zeigt leicht negative Beschäftigungseffekte in Ostdeutschland und leicht positive, aber nicht signifikante Wirkungen in Westdeutschland. Die Studie stößt auf deutliche Datenrestriktionen, da das Arbeitsvolumen der ausländischen Werkvertragsarbeitnehmer nicht erfasst ist.

Auch der Maßstab für die Beschäftigungswirkung unterscheidet sich. Während Card/Krueger (1995) die Zahl der Beschäftigten und Neumark/Wascher (2000) die Arbeitsstunden nehmen, berechnen König/Möller (2007) die Wahrscheinlichkeit eines Beschäftigten, den Arbeitsplatz nicht zu verlieren bzw. aus einem Betrieb auszuschcheiden. In Branchen mit hohen Vollzeitanteilen kommt man mit der Zahl der Beschäftigten zu zuverlässigen Ergebnissen, während man in Branchen mit hohen Teilzeitanteilen besser mit Arbeitsstunden rechnet, da Vollzeit- durch Teilzeitkräfte ersetzt werden können. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erscheint uns als ein weniger zuverlässiger Indikator. Mindestlöhne können durchaus eine Restrukturierung einer Branche veranlassen oder beschleunigen. Dabei können etwa weniger qualifizierte Arbeitskräfte durch besser qualifizierte ersetzt oder die Beschäftigung aus Unternehmen mit einem hohen Anteil von gering Bezahlten in Unternehmen mit besserer Bezahlung und höherer Effizienz verlagert werden. Eventuell muss man auf Mindestlöhne in Unternehmen auch durch eine bessere Qualifizierungspolitik und Effizienzsteigerungen in Unternehmen reagieren. Es kann nicht Sinn der Mindestlohnforschung sein, solche Restrukturierungen durch die Messung von Beschäftigungswahrscheinlichkeiten in einem schlechten Licht erscheinen zu lassen. Heterogene Beschäftigungseffekte können ja zur Produktivitätssteigerung durchaus auch erwünscht sein. Entscheidend ist, ob das Beschäftigungsniveau in einer Branche oder einem Land negativ beeinflusst wurde.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass mit der Differenz-von-Differenzen-Methode nur mikroökonomische Effekte gemessen werden. Die Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen – vor allem, wenn es sich um Mindestlöhne in großen Branchen, in mehreren Branchen zugleich oder auf nationaler Ebene handelt – kann auch die Nachfrage insgesamt be-

einflussen. Dabei könnten durchaus auch negative Effekte in einzelnen Branchen durch positive Wirkungen in anderen Branchen ausgeglichen oder überkompensiert werden. Da solche Wirkungen in Untersuchungen mit der Differenz-von-Differenzen-Methode ausgeblendet werden, kommt es zu einer Unterschätzung möglicher positiver Wirkungen.

3. Die Evaluationsergebnisse für acht Branchen

Im Folgenden geben wir einen Überblick über die Ergebnisse der Evaluationen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen (in alphabetischer Reihenfolge). Zunächst werden die Branchen jeweils kurz beschrieben und anschließend wird auf die Art und Vorgeschichte der Mindestlöhne eingegangen. Nach kurzen Ausführungen zu den Methoden, die für die Evaluation genutzt wurden, fassen wir die aus unserer Sicht zentralen Evaluationsergebnisse zusammen.⁵

3.1 Abfallwirtschaft

Die Abfallwirtschaft zählt mit einem jährlichen Umsatz von rund 30 Milliarden Euro (2008) und 156.077 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zu den eher kleinen Branchen, für die Mindestlöhne gelten. Die Konkurrenzbedingungen in dieser Branche haben sich durch die Öffnung dieses Marktes für private Anbieter durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) aus dem Jahre 1996 geändert. Die Marköffnung betraf vor allem die Entsorgung gewerblicher Abfälle. Für die Hausmüllentsorgung blieben meistens öffentliche Anbieter zuständig. Entweder erfolgte die Hausmüllentsorgung über kommunale Eigenbetriebe oder über öffentliche oder private Betriebe einschließlich öffentlicher Gemeinschaftsunternehmen über Ausschreibungen. Das Kostendeckungsprinzip im öffentlichen Gebührenrecht ermöglicht die Abwälzung der Kosten auf die Abfallerzeuger, sodass in diesem Bereich der Preiswettbewerb gedämpft wird und die Müllgebühren zwischen den einzelnen Entsorgungsregionen sehr stark variieren (Egeln et al. 2011: 47).

Der Branchenumsatz wurde im Jahr 2008 zu 41 Prozent in der Abfallsammlung, zu 37 Prozent im Recycling, zu 20 Prozent in der Abfallbeseitigung und zu 2 Prozent in der sonstigen Entsorgung erwirtschaftet (ebenda: 122). Der Recycling-Bereich scheint die dynamischste Teilbranche mit überdurchschnittlichen Umsatzzuwächsen seit 2002 bis zu einem Auftragseinbruch im Jahr 2009 zu sein. Die Wirtschaftskrise hat jedoch die Beschäftigung weder im Recycling noch in der Gesamtbranche beeinflusst. Zwischen 2008 und 2010 wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um rund 3.000.

Die Teilbranchen sind sehr heterogen. Die Abfallsammlung ist eine arbeitsintensive und austauschbare Tätigkeit mit vergleichsweise geringer Kapitalintensität. Die Personalkosten machen hier 22,3 Prozent des Umsatzes aus, während sie in der Abfallbeseitigung bei 17,5 Prozent und im Recycling bei nur 8,0 Prozent des Umsatzes liegen. Der Anteil der Aufwendungen für Leiharbeitskräfte an den Materialkosten variiert mit dem Lohnkostenanteil. Er lag 2008 mit 2,2 Prozent in der Abfallsammlung deutlich höher als in der Abfallbeseitigung (1,4 Prozent) und im Recycling (0,8 Prozent) (ebenda: 157). Die Konzentration in der Branche hat zugenommen, wobei der Konzentrationsprozess bei den kapitalintensiveren Teilbranchen schneller verlief.

3.1.1 Die Mindestlohnregelungen

Der Mindestlohn in der Abfallwirtschaft trat zum 1.1.2010 in Kraft. Er lag zunächst bei 8,02 Euro und wurde seitdem zweimal leicht erhöht. Dazwischen gab es jeweils mehrmonatige Phasen, in denen die Mindestlohnregelung aus-

⁵ Angesichts des großen Umfangs der Evaluationsberichte und der Komplexität der Ergebnisse mussten wir zwangsläufig eine Auswahl treffen, auf welche Aspekte wir in dieser Expertise eingehen.

gesetzt war. Die Laufzeit des aktuellen Mindestlohns von 8,33 Euro war zunächst nur bis März 2012 befristet, wurde aber auf Antrag der Sozialpartner mit einer Verzögerung ab 1.6.2012 bis Ende 2012 verlängert (Tabelle 2).

Die Einführung eines Mindestlohns wurde seit 2008 zwischen der Gewerkschaft ver.di und den beiden Arbeitgeberverbänden, der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) für den öffentlichen Dienst und dem Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft e. V. (BDE), diskutiert. Anlass war der zunehmende Kostenwettbewerb in der Branche. Angesichts der kommunalen Haushaltsprobleme erfolgte die Vergabe bei Ausschreibungen für die Müllabfuhr, die Straßenreinigung sowie das Einsammeln von Papier und Verpackungen vorrangig über den Preis. In diesem Wettbewerb waren die tarifgebundenen privaten und kommunalen Entsorgungsunternehmen, die einen Anteil von etwa einem Drittel haben, benachteiligt (Egeln et al. 2011: 174 und 62). Sie konnten durch die Mehrheit der nicht tarifgebundenen Betriebe sowie durch den Einsatz von Leiharbeitskräften unterboten werden.

Für den öffentlichen Dienst galt vor der Einführung des Mindestlohns der spezielle Tarifvertrag für den Bereich Entsorgung (TVÖD-E) mit Einstiegslohnen zwischen 8,38 und 8,48 Euro in West- sowie 8,17 und 8,27 Euro in Ostdeutschland (Gürtzgen et al. 2012). Der mit dem BDE ausgehandelte Entgelttarifvertrag für die privaten

Unternehmen sah untere Stundenlöhne von 10,52 Euro für Westdeutschland und 10,03 Euro für Ostdeutschland vor. Die niedrigsten Entgelte in den mit der Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personal-Service-Agenturen (CGZP) vereinbarten Tarifverträgen für Leiharbeitskräfte lagen mit 7,35 Euro in West- und 6,15 Euro in Ostdeutschland deutlich unter den beiden Tarifverträgen für den öffentlichen und privaten Bereich der Abfallwirtschaft (ebenda: 61).

Die beiden Arbeitgeberverbände boten einen einheitlichen Mindestlohn knapp über 8,00 Euro mit einer geringen Differenzierung von nur 0,33 Euro zwischen Ost- und Westdeutschland an. Ver.di wollte einen differenzierten Mindestlohn mit einer höheren Rate von 9,97 Euro für den Müllladebereich (Egeln et al. 2011: 63). Man einigte sich letztlich auf einen einheitlichen Mindestlohn von 8,02 Euro ohne tätigkeitsbezogene und regionale Differenzierung. Dieser Mindestlohn lag etwas unter dem Niveau der westdeutschen Einstiegslohne im öffentlichen Dienst und deutlich unter dem Niveau der Tarifverträge in der privaten Abfallwirtschaft.

3.1.2 Evaluationsmethoden

Die Datenlage für eine Evaluation des gerade in Kraft getretenen Mindestlohns in der Abfallwirtschaft war äußerst ungünstig. Zum Evaluationszeitpunkt (Dezember 2010 bis August 2011) lagen

Tabelle 2:

Mindestlöhne für die Abfallwirtschaft, 2010 bis 2012

	Bundeseinheitlich
1.1. bis 31.10.2010	8,02 €
1.11. bis 31.12.2010	Keine gültige Mindestlohnregelung
1.1 bis 31.8.2011	8,22 €
1.9. bis 31.10. 2011	Keine gültige Mindestlohnregelung
1.11.2011 bis 31.3.2012	8,33 €
1.4. bis 31.5.2012	Keine gültige Mindestlohnregelung
1.6. bis 31.12.2012	8,33 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

kaum aktuelle amtliche Daten zur Beschäftigungs- und Marktentwicklung in dieser Branche vor. Das ZEW untersuchte die Wirkungen des Mindestlohns mit dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Als brancheninterne Kontrollgruppe wurden Betriebe in der Abfallwirtschaft ausgewählt, die nicht von der Einführung des Mindestlohns „betroffen“ waren. Gemeint sind hier Betriebe, die bereits vor Einführung des Mindestlohns alle Beschäftigte über diesem Niveau entlohnt hatten. Es wurde darauf hingewiesen, dass man auch die Größenordnung der Effekte berücksichtigen müsse, da negative Beschäftigungswirkungen in den betroffenen Betrieben durch Strukturverschiebungen innerhalb der Branche durch positive Wirkungen in den nicht betroffenen Betrieben kompensiert werden können (ebenda: 37).

Darüber hinaus wurden andere Branchen auf ihre Vergleichbarkeit vor allem mit Daten aus der Umsatzsteuerstatistik, der Statistik der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und des Mannheimer Unternehmenspanels überprüft. Zusätzlich sollten auch institutionelle Faktoren bei der Auswahl eine Rolle spielen.⁶ Auf dieser Basis wurde der Garten- und Landschaftsbau als vergleichbar allerdings nur mit einer Teilbranche der Abfallwirtschaft, nämlich der Abfallbeseitigung, identifiziert. Die geringen Barrieren für einen Markteintritt wurden als institutionelle Gemeinsamkeit genannt. Die Kennziffern aus dem Mannheimer Unternehmenspanel zeigen neben Ähnlichkeiten jedoch auch deutliche Branchenunterschiede (ebenda: 164), was auf die großen Schwierigkeiten verweist, unterschiedliche Branchen miteinander zu vergleichen.

Zur Datengenerierung für die geplanten Kontrollgruppenberechnungen musste das ZEW eine eigene Erhebung durchführen. Zusammen mit INFAS wurde eine rund 20-minütige telefonische Unternehmensbefragung durchgeführt. Realisiert wurden Interviews mit 492 Unternehmen der Abfallwirtschaft und 260 Unternehmen aus der

Kontrollbranche des Garten- und Landschaftsbaus. Die Stichprobe wurde auf der Basis des Mannheimer Unternehmenspanels nach Regionen (Ost- und Westdeutschland), Größen und Sparten der Abfallwirtschaft geschichtet. Die Unternehmen wurden zu ihrer Belegschaftsgröße und -struktur, zur Zahl der Beschäftigten, die unter- und oberhalb des Mindestlohns vor und nach Einführung desselben bezahlt wurden, zu Einschätzungen der Reaktionen auf den Mindestlohn sowie zu weiteren Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen befragt. Die Autorinnen und Autoren halten Messfehler durch die möglicherweise höhere Antwortbereitschaft wachsender Unternehmen nicht für ausgeschlossen. Zudem wurden zehn Betriebsfallstudien und mehrere Experteninterviews durchgeführt.

Die Grenzen der Unternehmensbefragung liegen auf der Hand. Die Ergebnisse hängen von subjektiven Einschätzungen ab, die vor allem bei retrospektiven Fragen zu Verzerrungen führen können. Auf genauere retrospektive Fragen zur Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Lohnstruktur wurde wahrscheinlich wegen des Risikos erheblicher Erinnerungsfehler (Egeln et al. 2011: 102) bei den Antworten verzichtet.

3.1.3 Ergebnisse der Evaluation

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass vor der Einführung des Mindestlohns Anfang 2010 hochgerechnet 23 Prozent der Unternehmen (15 Prozent der westdeutschen und 42 Prozent der ostdeutschen Unternehmen) etwa sechs Prozent aller Beschäftigten der Branche geringer entlohnt hatten (ebenda: 173). Überraschenderweise ließen sich nicht die üblichen Unterschiede nach Betriebsgröße feststellen. Große Betriebe waren ebenso vom Mindestlohn betroffen wie mittlere und kleine. Dass private Unternehmen stärker als öffentlich-rechtliche betroffen waren, entsprach hingegen den Erwartungen (Egeln et al. 2011: 245).

6 Die Autorinnen und Autoren schreiben: „Bei der Auswahl einer geeigneten Kontrollbranche ist zu berücksichtigen, dass beim Vergleich der Branchen nicht nur die Entwicklung ausgewählter Strukturmerkmale über die Zeit, sondern auch die Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen ausschlaggebend sind. Die Beurteilung der Eignung einer Branche als Kontrollsektor sollte somit nicht anhand eines pseudo-objektiven, statistischen Ähnlichkeitsmaßes beurteilt werden, sondern ebenfalls institutionellen Faktoren Rechnung tragen“ (Egeln et al. 2011: 170).

Nach Einführung des Mindestlohnes ist der Anteil der Unternehmen mit Löhnen unterhalb von acht Euro pro Stunde von 23 Prozent auf ca. neun Prozent gefallen. Damit sank der Anteil der unterhalb von acht Euro entlohnnten Beschäftigten in der Branche von vorher sechs Prozent auf nachher 2,25 Prozent (ebenda: 191f.). Dabei wurden zwar höhere Anteile von sogenannten „Nicht-Compliern“ in Ostdeutschland und in Betrieben mit hohen Anteilen von Teilzeitbeschäftigten und Minijobberinnen und Minijobbern festgestellt, aber überraschenderweise keine signifikanten Unterschiede nach Betriebsgröße und nach dem Anteil der gering Qualifizierten. Nach Einschätzung der Unternehmen ist der Mindestlohn in dieser Branche auch relativ niedrig angesetzt.

Die deskriptive Auswertung der Beschäftigungsentwicklung zeigt stärkere Beschäftigungszuwächse in Abfallunternehmen, die die Löhne zumindest auf das Niveau des Mindestlohns anheben mussten. In diesen „betroffenen“ Unternehmen stieg die Beschäftigung mit 8,1 Prozent um zwei Prozentpunkte stärker als in den „nicht-betroffenen“ Unternehmen (Tabelle 3).⁷ Die Branche wuchs insgesamt auch schneller als der Garten- und Landschaftsbau, wobei es allerdings

starke Unterschiede zwischen den Teilbranchen sowie West- und Ostdeutschland gab.

Die Regressionsergebnisse des Vergleichs mit den beiden Kontrollgruppen zeigen, dass die Wirkungen äußerst gering und zudem statistisch nicht signifikant sind. Das gilt auch, wenn man die Wirkungen getrennt für Ost- und Westdeutschland und nach verschiedenen Sparten der Branche und Unternehmensgrößen sowie nach der Intensität der Betroffenheit (Anteil der betroffenen Beschäftigten) untersucht (Egeln et al. 2011: 17). Nur bei einer Teilgruppe, den Unternehmen der Abfallsammlung mit einem Lohnkostenanteil von über 50 Prozent, konnten negative Effekte konstatiert werden (ebenda: 245). Solche „heterogenen“ Beschäftigungseffekte bei Untereinheiten der Branche bei neutralen Wirkungen insgesamt lassen aber lediglich auf eine Umstrukturierung der Branche hin zu Unternehmen mit geringerem Lohnkostenanteil schließen. Anders formuliert: Der Mindestlohn hat keine spürbaren Wirkungen auf die Beschäftigung in der Gesamtbranche gehabt, hat aber möglicherweise in Teilbranchen zu einer Verlagerung der Beschäftigung auf produktivere und/oder kapitalintensivere Betriebe geführt.

Tabelle 3:

Beschäftigungswachstum in betroffenen und nicht betroffenen Betrieben der Abfallwirtschaft

Abfallwirtschaft	Ost	West	Gesamt	Beobachtungen
	Mittelwert (Standard-Abweichung)	Mittelwert (Standard-Abweichung)	Mittelwert (Standard-Abweichung)	
Gesamt	1,4 % (0,30)	7,5 % (0,25)	6,5 % (0,26)	450
Nicht betroffen	1,3 % (0,33)	6,8 % (0,2)	6,1 % (0,22)	320
Betroffen	1,7 % (0,24)	10,7 % (0,41)	8,1 % (0,37)	120

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

⁷ Diese Bezeichnung haben wir aus dem Bericht des ZEW übernommen. Sie kann zu Missverständnissen führen, da auch Unternehmen, die bei Einführung des Mindestlohnes die unteren Löhne nicht anheben mussten, durchaus „betroffen“ sein können, weil sie zum Beispiel auch Löhne oberhalb des Mindestlohns und damit das ganze Lohngefüge anheben, um einen aus ihrer Sicht angemessenen Abstand zum Mindestlohn zu erreichen. Wenn es solche spillover- oder ripple-Effekte gibt, eignen sich die Beschäftigten, die über dem Mindestlohn bezahlt werden, nicht als Kontrollgruppe, da ihre Lohnhöhe mit dem Mindestlohn variiert, sie also ebenfalls „betroffen“ sind.

Diese Ergebnisse decken sich auch mit den Einschätzungen der befragten Unternehmen und Expertinnen und Experten. Hinzu kommt, dass es eine weitgehend konstante Nachfrage nach Abfallbeseitigung gibt, die nicht substituierbar ist. Weiterhin kann ein Teil der Kosten auf den Kunden übertragen werden. Diese Marktbedingungen sprechen dafür, dass Mindestlöhne keine oder allenfalls geringe Wirkungen auf die Beschäftigung haben.

Signifikante Wirkungen auf den Wettbewerb, wie etwa auf Gründungen und Schließungen von Unternehmen, wurden nicht festgestellt. Der Arbeitnehmerschutz hat sich durch die Verringerung des Anteils der unter acht Euro pro Stunde Entlohnten deutlich verbessert. Es zeigte sich weiterhin, dass in den betroffenen Unternehmen der Anteil und die Arbeitszeit Ungelernter sowie der Anteil der geringfügig Beschäftigten zugenommen haben. Letzteres „deutet möglicherweise daraufhin, dass gerade irreguläre Beschäftigungsformen durch die Falschdeklarationen von Stunden die Umgehung von Mindestlohnvorschriften erleichtern“ (Egeln et al. 2011: 18).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Mindestlohn in der Abfallwirtschaft den Arbeitnehmerschutz verbessert hat, ohne dabei der Beschäftigung zu schaden. Aufgrund der großen zeitlichen Nähe der Evaluation zum Einführungszeitpunkt des Mindestlohns konnten allerdings nur die kurzfristigen Effekte gemessen werden. Vieles spricht zudem dafür, dass der Mindestlohn in der Abfallwirtschaft angesichts der Produktivität dieser Branche eher sehr niedrig angesetzt ist. Von den befragten Unternehmen hielten nur 9,6 Prozent den Mindestlohn für zu hoch (West 7,3 Prozent, Ost 14,7 Prozent). Der „beschäftigungsneutrale Mindestlohn“, also der Mindestlohn, bei dem man keine Beschäftigten abbauen würde, wurde bei 11,74 Euro gesehen (West 12,24 Euro und Ost 10,64 Euro) (Egeln et al. 2011: 174 und 177).

3.2 Bauhauptgewerbe

Die Bauwirtschaft mit ihren beiden Teilbranchen, dem Bauhaupt- und dem Ausbaugewerbe, gehört mit einer Wertschöpfung von rund 92 Milliarden Euro im Jahre 2009 und einem Anteil an allen Beschäftigten von rund fünf Prozent zu den großen Branchen der deutschen Wirtschaft. Das Bauhauptgewerbe war vom Ende des Wiedervereinigungsbooms und der Verlagerung der Nachfrage zum Bauen im Bestand, die das Ausbaugewerbe begünstigte, hart betroffen. Seine Beschäftigtenzahl hat sich seit 1995 halbiert. Dennoch ist das Bauhauptgewerbe mit 716.000 Beschäftigten im Jahre 2010 (Möller et al. 2011: 251) nach der Gebäudereinigung immer noch eine der größten deutschen Branchen mit Mindestlohnregelungen.

Aufgrund der starken Konjunkturabhängigkeit des Bauens sind die zyklischen Ausschläge der Bautätigkeit im Konjunkturzyklus ausgeprägter als in allen anderen großen Wirtschaftssektoren. Die starke Witterungsabhängigkeit verstärkt den Trend zu unstetiger Produktion und zu witterungsbedingten Bauunterbrechungen.

Bis zum Ende des Wiedervereinigungsbooms konnten die Bauunternehmen aufgrund der hohen Nachfrage für sie auskömmliche Preise erzielen. Durch den starken Umsatzrückgang und die Unterauslastung der Unternehmen in den folgenden Jahren hat sich die Marktmacht der Käufer erhöht und die wachsende Konkurrenz um Aufträge hat zu einem Rückgang der Preise und Renditen geführt.

Bauen ist eine weitgehend standortgebundene Tätigkeit. Anders als im verarbeitenden Gewerbe können keine Produkte exportiert werden, sondern die Arbeitskräfte müssen zum jeweils wechselnden Ort der Produktion wandern. Produziert wird also in „wandernden“ Fabriken (Bosch/Zühlke-Robinet 2000). Dabei werden je nach Bedarf unterschiedliche Gewerke kombiniert. Die Vergabe bestimmter Teile eines Bauprojekts an Nach- bzw. Subunternehmer ist keine neue Erscheinung, sondern aufgrund der Vielzahl der beteiligten Gewerke ein bedeutendes Strukturmerkmal jeder Bauwirtschaft. Mittlerweile

haben sich jedoch vor allem große und mittlere Bauunternehmen mehr und mehr von ihrem traditionellen Kerngeschäft zurückgezogen und beauftragen für das eigentliche Baugeschäft zunehmend Subunternehmer. In der Folge verringerte sich die durchschnittliche Betriebsgröße von 19,4 Beschäftigten im Jahr 1995 auf 9,7 Beschäftigte im Jahr 2009 (Bosch/Weinkopf/Worthmann 2011: 30).

Die kleinbetriebliche Struktur der Branche und die vorrangige Orientierung der Bauherren am niedrigsten Preis machen die Branche besonders anfällig für zeitlich begrenzte Arbeitskräfte-Entsendungen aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und Ländern Mittel- und Osteuropas, mit denen die Bundesregierung Werkvertragsabkommen abgeschlossen hat. Die Baubranche ist bis heute die Branche mit den höchsten Anteilen entsandter Arbeitskräfte aus anderen EU-Ländern. Die Europäische Kommission verzeichnete für 2009 221.000 Anmeldungen für Entsendungen nach Deutschland, von denen 165.000 aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU kamen und rund ein Viertel auf die Bauwirtschaft entfiel (European Commission 2011). Die Sozialkassen der Bauwirtschaft registrierten im Jahr 2009 hingegen nur rund 12.300 Werkvertragsnehmer gegenüber 27.400 im Jahre 1999 (Möller et al. 2011: 321). Da sich diese Statistiken auf legale Formen beschränken, bilden sie nur einen Teil der tatsächlichen Entsendungen ab.

Die Sozialpartner in der Branche – die IG Bauen-Agrar-Umwelt, der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie und der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes – arbeiten seit Jahrzehnten vertrauensvoll zusammen. Sie teilen die Überzeugung, dass die Besonderheiten des Bauhauptgewerbes einen starken Ordnungsrahmen erfordern, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu erhalten und qualifizierte Beschäftigte nicht an andere Branchen zu verlieren. Über umlagefinanzierte Sozialkassen und eine in enger Abstimmung mit dem Staat konzipierte bauspezifische Arbeitsmarktpolitik ist es gelungen, die Risiken von saisonalen und konjunkturellen Schwankungen

sowie von häufigen Betriebswechseln für die Beschäftigten und die Betriebe abzuschwächen und ein hohes Ausbildungsniveau auch in Krisenzeiten zu stabilisieren. Voraussetzung für solche branchenumfassenden Regelungen waren bundesweite allgemeinverbindliche Tarifverträge.

Dass Entsendeunternehmen zu den Arbeitsbedingungen des Heimatlandes in Deutschland tätig werden konnten, stellte das Territorialprinzip der allgemeinverbindlichen Tarifverträge infrage, nach dem alle Personen auf dem Gebiet eines Staates den dort geltenden Normen unterliegen, und gefährdete den Bestand der Sozialkassen.

3.2.1 Die Mindestlohnregelungen

Die Tarifvertragsparteien im Bauhauptgewerbe haben frühzeitig eine Regulierung der Arbeitsbedingungen von Werkvertragsnehmern gefordert. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) vom März 1996 sah erstmalig die Möglichkeit der Einführung von Mindestlöhnen auf der Basis von allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen vor, die auch für alle Beschäftigte im räumlichen Geltungsbereich des Tarifvertrages, also auch für Werkvertragsnehmer, gelten. Das Gesetz war damals weitgehend auf die Baubranche zugeschnitten. Neben Bautätigkeiten waren Mindestlöhne nur noch für die Seeschifffahrtsassistenten (Hafenschlepper) vorgesehen. Die ersten Mindestlöhne wurden 1997 gegen den erheblichen Widerstand anderer Arbeitgeberverbände durchgesetzt und mussten 1997 bis 1999 auf Druck der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) wieder abgesenkt werden.

Für West- und Ostdeutschland sowie für Berlin wurden unterschiedliche Mindestlöhne für die gewerblich Beschäftigten vereinbart. Für die Bezahlung innerhalb Deutschlands gilt der Mindestlohn am Ort der Arbeitsstelle, wobei auswärtig Beschäftigte mindestens Anspruch auf den Mindestlohn ihres Einstellungsortes haben. Der aktuelle Mindestlohn-Tarifvertrag unterscheidet Mindestlöhne für un- und angelernte Arbeitskräfte (Mindestlohngruppe 1) und Fachkräfte (Mindestlohngruppe 2). Seit September 2009 besteht

die höhere Mindestlohngruppe 2 allerdings nur noch in Westdeutschland (Tabelle 4). Die Mindestlöhne stagnierten zwischen 2003 und 2008/2009 und wurden seitdem wieder angehoben. Auffällig ist die deutliche Verringerung der Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland seit 2009. Die Tarifpartner streben mittelfristig eine Angleichung des Mindestlohnes I und II in Ost- und Westdeutschland an.

3.2.2 Evaluationsmethoden

Die Datenlage für die Evaluation der Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe war erheblich günstiger als in den meisten anderen Mindestlohnbranchen. Aus administrativen Datenquellen der Bundesagentur für Arbeit ließen sich das Entgelt, die Erwerbshistorie und Charakteristika individueller Arbeitnehmerinnen und Arbeitneh-

Tabelle 4:

Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe, 1997 bis 2012

Geltungsdauer	Westdeutschland und Berlin		Ostdeutschland	
	Mindestlohn I	Mindestlohn II für Fachkräfte	Mindestlohn I	Mindestlohn II für Fachkräfte
1.1. bis 31.8.1997	8,69 €		8,00 €	
1.9.1997 bis 31.8.1999	8,18 €		7,74 €	
1.9.1999 bis 31.8.2000	9,46 €		8,32 €	
1.9.2000 bis 31.8.2001	9,65 €		8,49 €	
1.9.2001 bis 31.8.2002	9,80 €		8,63 €	
1.9.2002 bis 31.8.2003	10,12 €		8,75 €	
1.9. bis 31.10.2003	10,36 €	12,47 €	8,95 €	10,01 €
1.11.2003 bis 31.8.2004	10,36 €	12,47 €	8,95 €	9,65 €
1.9.2004 bis 31.8.2005	10,36 €	12,47 €	8,95 €	10,01 €
1.9.2005 bis 31.8.2006	10,20 €	12,30 €	8,80 €	9,80 €
1.9.2006 bis 31.8.2007	10,30 €	12,40 €	8,90 €	9,80 €
1.9.2007 bis 31.8.2008	10,40 €	12,50 €	9,00 €	9,80 €
1.9.2008 bis 31.8.2009	10,70 €	12,85 € (12,70 €)*	9,00 €	9,80 €
1.9.2009 bis 31.8.2010	10,80 €	12,90 € (12,75 €)*	9,25 €	**
1.9.2010 bis 30.6.2011	10,90 €	12,95 € (12,75 €)*	9,50 €	**
1.7. bis 31.12.2011	11,00 €	13,00 € (12,85 €)*	9,75 €	**
1.1. bis 31.12.2012	11,05 €	13,40 € (13,25 €)*	10,00 €	**
1.1. bis 31.12.2013	11,05 €	13,70 € (13,55 €)*	10,25 €	**

* gesonderte Mindestlöhne für das Land Berlin

** abgeschafft

Quelle: Bosch/Weinkopf/Worthmann 2011 und eigene Zusammenstellung.

mer sowie verschiedene Merkmale der beschäftigenden Betriebe über den langen Zeitraum von 1993 bis 2009 verfolgen, die in einem eigenen Datensatz unter dem Namen ALEED-Bau (Administrative Linked-Employer-Employee-Daten Bau) zusammengefasst wurden. Diesen Datenquellen wurden weitere Daten über Betriebe aus dem IAB-Betriebspanel sowie Angaben zur Arbeitszeit aus dem Mikrozensus, mit denen man erst Stundenlöhne berechnen konnte, ergänzt. Schließlich enthält der Datensatz auch Daten einer Befragung von 1.521 Baubeschäftigten, in der auch Meinungen zu den Mindestlöhnen und Arbeitsbedingungen abgefragt wurden. Abgleiche zwischen den administrativen Daten und der Beschäftigtenbefragung zeigten eine hohe Übereinstimmung, was nach Auffassung der Autorinnen und Autoren für eine gute Datenqualität spricht (Möller et al. 2011: 432). Hinzu kamen noch Daten der Sozialkassen, die nicht nur Informationen über heimische, sondern auch über entsandte Arbeitskräfte enthielten.

Zentraler Bestandteil der Evaluation war der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung im Bauhauptgewerbe mit der Entwicklung in Kontrollbranchen. In einem aufwändigen Verfahren wurden Kontrollgruppen ermittelt, die die größte Ähnlichkeit mit dem Bauhauptgewerbe aufwiesen. Die Ähnlichkeit wurde über drei Kenngrößen getestet, von denen zwei die Lohn- und eine die Beschäftigungsentwicklung abdeckten.⁸ Ausgewählt wurden schließlich eine möglichst baunah (Maler- und Lackierergewerbe), eine vorgelegerte (Herstellung von Kalksandstein), eine nachgelagerte (Westdeutschland: Herstellung von Holzmöbeln, Ostdeutschland: Möbeltischlerei) sowie eine bauferne Branche (Westdeutschland: Papier- und Pappeverarbeitung, Ostdeutschland: Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen). Hinzu kommen Kontrollgruppen innerhalb der Branche selbst.

Der Einfluss der Mindestlohnregelungen wurde über den Differenz-von-Differenzen-Ansatz ermittelt. Zusätzlich kamen weitere Methoden der Panelökonometrie zum Einsatz, mit deren Hilfe der Zusammenhang zwischen dem Grad der Mindestlohn Betroffenheit der Betriebe oder Regionen und der Stärke der Auswirkungen auf Löhne, Beschäftigung und Wettbewerb untersucht wurde. Zusätzlich wurden Interviews mit den Tarifparteien und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit geführt.

Eine wesentliche und kaum behebbare Schwachstelle in der Evaluation liegt darin, dass zu der in dieser Branche nicht unbedeutenden Schwarzarbeit und dem Umfang der illegalen Entsendungen keine zuverlässigen Informationen vorliegen.

3.2.3 Ergebnisse der Evaluation

Vor Einführung der Mindestlöhne wurden in Ostdeutschland rund 24 Prozent und in Westdeutschland knapp vier Prozent der Beschäftigten einschließlich der nicht unter den Mindestlohn fallenden Angestellten und Auszubildenden unterhalb der Mindestlöhne bezahlt. Konzentriert man sich nur auf die vollzeitbeschäftigten Arbeiterinnen und Arbeiter, ist dieser Anteil geringer. Mit der Einführung des höheren Mindestlohns II für Fachkräfte im Jahr 2003 stieg die Betroffenheit von Mindestlöhnen in beiden Landesteilen, insbesondere aber in Ostdeutschland an, ist danach aber wieder deutlich gesunken. In Westdeutschland gibt es demgegenüber bis 2008 einen leichten Anstieg (Abbildung 1).

Die Einhaltung der Mindestlöhne wurde unterschiedlich beurteilt. Es scheint weiterhin Abweichungen vor allem durch falsche Angaben zur Arbeitszeit, Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigter vor allem aus Bulgarien und Rumänien zu geben (Möller et al 2011: 160ff.). Für den

8 „Die ersten beiden Kenngrößen sind die Wachstumsraten von zwei Quantilen der (brancheninternen) Lohnverteilung gegenüber dem Vorjahr. Dabei wird dem Median (P50) der Vorzug gegenüber dem Mittelwert gegeben, um Verzerrungen durch extreme Werte und die Meldegrenze für sozialversicherungspflichtiges Entgelt vorzubeugen. Da die Einführung eines Mindestlohns vor allem Niedrigverdiener betrifft, soll durch das Zehn-Prozent-Quantil (P10) auch der untere Bereich der Lohnverteilung mitberücksichtigt werden. Als dritte Kennzahl wird die (brancheninterne) Wachstumsrate der Beschäftigung gegenüber dem Vorjahr aufgenommen. Diese soll unter anderem sicherstellen, dass Treatment- und Kontrollbranchen ähnlich auf zyklische Schocks reagieren.“ (Möller et al. 2011: 73)

Kern der heimischen Beschäftigten scheinen die Mindestlöhne jedoch eingehalten zu werden, was sich in erkennbaren Lohnsteigerungen ausdrückt.

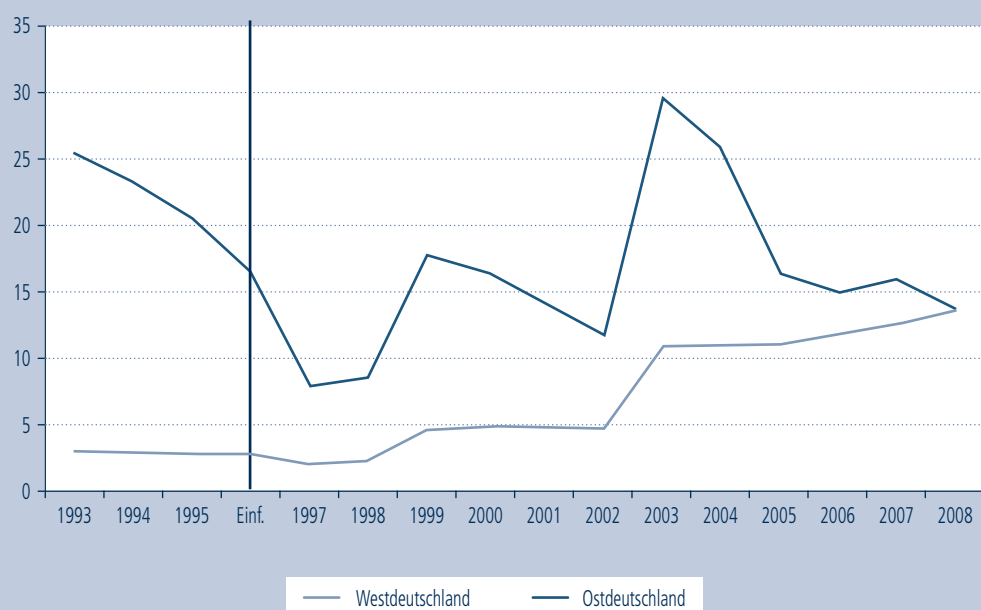
Abbildung 2 zeigt die durch die Einführung des Mindestlohns ausgelösten unterschiedlichen Lohnsteigerungen in West- und Ostdeutschland. In Westdeutschland lagen die Löhne überwiegend deutlich über dem Mindestlohn, während sie in Ostdeutschland vielfach unter dem Mindestlohn lagen. In den Folgejahren verschoben die Erhöhungen der Mindestlöhne die relativ ausgeglichene Lohnkurve in Westdeutschland nach rechts, in Ostdeutschland hingegen wurde die Lohnkurve gestaucht und ein wachsender Teil der Beschäftigten wurde nach dem Mindestlohn oder knapp darüber bezahlt. Durch diese Lohnkomprimierung werden Facharbeiter in Ostdeutschland kaum noch besser bezahlt als un- und angelernte Arbeiter (ebenda: 358). Angesichts der starken Konzentration der Lohnverteilung nahe beim Mindestlohn und der damit weiterhin relativ höheren Bedeutung des Mindestlohns im Osten überrascht nicht, dass 87 Prozent der ost-

deutschen Bauarbeiter, aber nur 62 Prozent der westdeutschen Befragten von der Existenz der Mindestlöhne wussten (ebenda: 193).

Der Vergleich mit den Bauarbeitern mit höheren Verdiensten sowie mit den Kontrollgruppen aus anderen Branchen zeigte, dass die Einführung der Mindestlöhne sowie die nachfolgenden Erhöhungen für die Beschäftigung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitskräften nicht schädlich waren. Die Autorinnen und Autoren schreiben, dass der hohe Beschäftigungsrückgang in der Branche nicht durch die Mindestlöhne verursacht war, sondern strukturelle und konjunkturelle Gründe hatte. Diese Berechnungen wurden durch mehrere Kontrollrechnungen, in der Fachsprache „Robustheitstests“, abgesichert. So wurde die Beschäftigung der Betroffenen einmal mit den nicht betroffenen Bauarbeitern, die knapp über dem Mindestlohn verdienten, und einmal mit den weit über dem Mindestlohn verdienenden Beschäftigten verglichen, um eventuelle ripple-Effekte, also Auswirkungen der Mindestlöhne auf die Löhne oberhalb dieser Lohnuntergrenze zu kontrollieren.

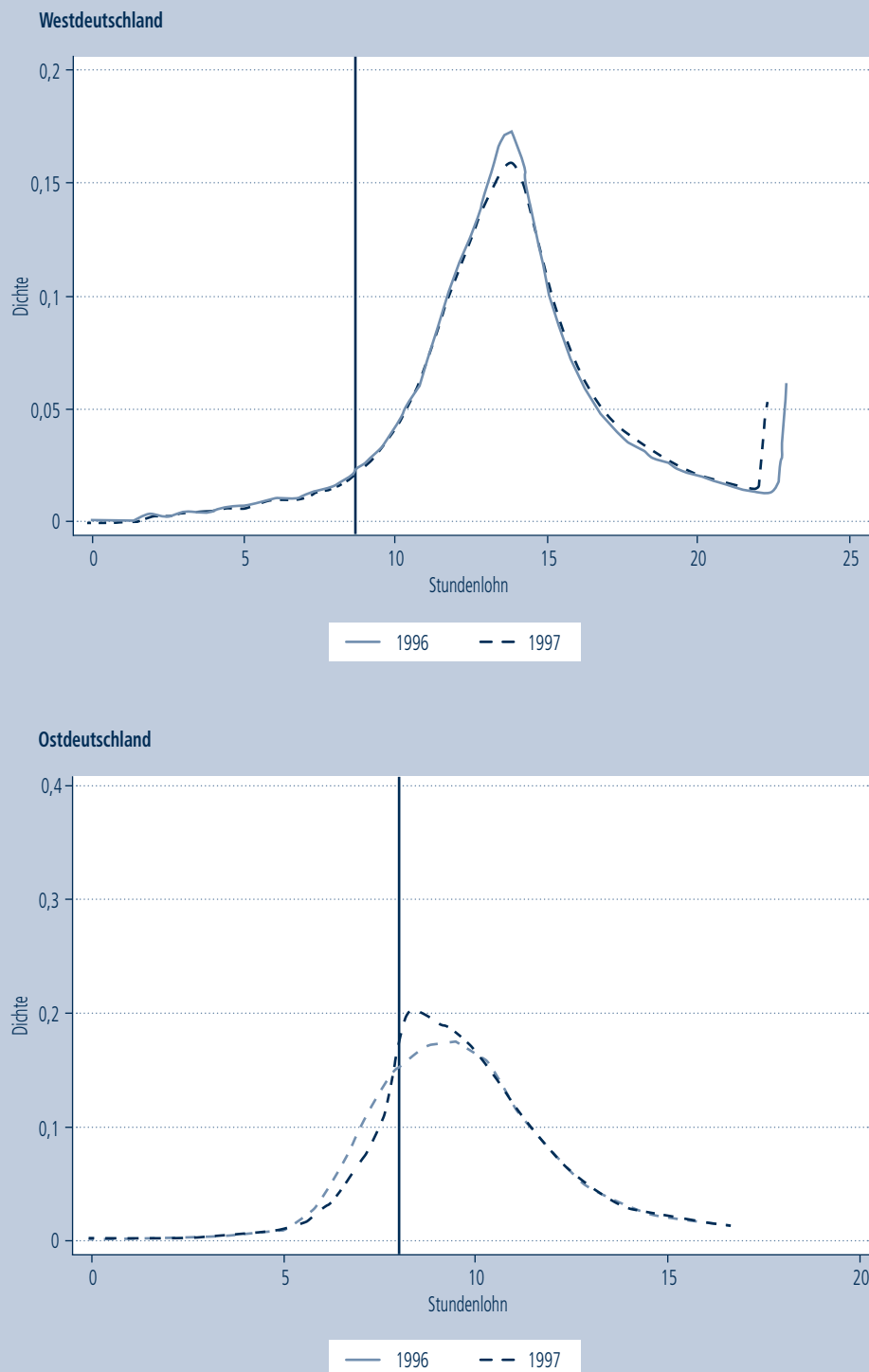
Abbildung 1:

Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten im Bauhauptgewerbe, in %



Quelle: IAB 2011; ALEED-Bau. Die Betroffenheit bezieht sich jeweils auf den bevorstehenden Mindestlohn, gemessen im angegebenen Jahr. Die vertikale Linie markiert die Betroffenheit durch die Mindestlohneinführung (Möller et al. 2011: 202).

Abbildung 2:

Verteilung der Stundenlöhne im Bauhauptgewerbe bei Mindestlohneinführung

Quelle: IAB 2011; ALEED-Bau. Die graue vertikale Linie gibt die Höhe des Mindestlohns bei seiner Einführung an (8,00 €) (Möller et al. 2011: 172).

Es wurden nicht nur die Wirkungen der Mindestlöhne auf das Beschäftigungsniveau (Zahl der Beschäftigten und gearbeitete Stunden), sondern auch auf die Beschäftigungsdynamik untersucht. Die Mindestloohnerhöhung hat danach keine negativen Auswirkungen auf Entlassungsraten. Die Beschäftigungssicherheit scheint sich vor allem in Westdeutschland sogar verbessert zu haben (Möller et al. 2011: 333).

Die Befragung der Beschäftigten belegt, dass die verbesserten Löhne nicht durch eine Verschlechterung anderer Arbeitsbedingungen wie eine Zunahme der Befristungen oder Absenkung der Weiterbildungsaktivitäten erkaufte wurde. Nur beim Termindruck wurde eine Verschlechterung gesehen (ebenda: 359). Auch die Wettbewerbsbedingungen haben sich nicht verändert. Die Betriebsgröße hat zwar insgesamt abgenommen. Diese Entwicklung hat aber vor der Mindestlohneinführung eingesetzt und ist nicht ursächlich auf sie zurückzuführen. Ebenso wenig sind die Investitionen zurückgegangen.

Die Studie zeigt, dass auch hohe Mindestlöhne wie insbesondere der höhere Mindestlohn II von über 13 Euro pro Stunde der Beschäftigung nicht schaden. Sie veranschaulicht aber auch die schwierigen Kontrollprobleme in einer Branche mit ständig wechselnden Einsatzorten und einem hohen Anteil von entsandten Arbeitskräften. Der Rückgang der legalen Entsendungen wird mit der Einführung und verbesserten Kontrolle der Mindestlöhne in Verbindung gebracht. Mit Aussagen zur Kausalität sind die Autorinnen und Autoren jedoch vorsichtig, da keine verlässlichen Informationen über illegale Entsendungen vorliegen. Die Studie lässt offen, ob eine hohe Beschäftigungsdynamik mit vielen Einstellungen und Entlassungen positiv oder negativ zu bewerten ist. Die Wortwahl – der Begriff „Dynamik“ ist ja eher positiv besetzt – scheint auf eine implizit positive Bewertung zu deuten. Wenn Mindestlöhne in einer Branche mit hoher Fluktuation zu einer höheren Beschäftigungsstabilität mit geringerer „Arbeitsmarktdynamik“ führen, weil Beschäftigte zufriedener sind, wäre das aus unserer Sicht eher positiv zu bewerten.

3.3 Dachdeckerhandwerk

Das Dachdeckerhandwerk unterlag – wie auch die anderen Branchen des Baugewerbes – in den letzten beiden Jahrzehnten einem starken Strukturwandel. Mit der Abnahme des Bauvolumens vor allem im Neubau brachen die Umsätze erheblich ein. Mit dem Konjunkturaufschwung ab 2004 stiegen die Umsätze jedoch wieder. Das Dachdeckerhandwerk hat sich seitdem günstiger entwickelt als viele andere Baubranchen, da es sich mit der Gebäudesanierung und dem Einbau von Solaranlagen neue Geschäftsfelder erschließen konnte. Die Zahl der Beschäftigten ging um 38 Prozent von 112.052 im Jahr 1994 auf 69.335 im Jahr 2008 zurück. Der Rückgang war in Ostdeutschland nach Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms mit minus 59 Prozent wesentlich ausgeprägter als in Westdeutschland mit minus 27 Prozent (Aretz et al. 2011: 166).

Die Branche ist traditionell eher kleinbetrieblich organisiert. Die langanhaltende Baukrise hat diesen Trend noch weiter verstärkt. Trotz des Rückgangs der Beschäftigung wuchs die Zahl der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen. Die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten pro Unternehmen sank von 9,6 im Jahr 1999 auf 7,2 im Jahr 2010 (ebenda: 155). Allein der Anteil der Ein-Personen-Unternehmen wuchs von 8,0 Prozent im Jahr 1995 auf 23 Prozent im Jahr 2010 (ebenda: 168). Die Unternehmen sehen sich nach eigenen Aussagen überwiegend in einem Qualitätswettbewerb, in dem sie auch Preissteigerungen an Kunden weitergeben können (Aretz et al. 2011: 158). Diese Einschätzungen stammen jedoch aus einer Befragung im Jahr 2011, also in einer guten Konjunkturlage und nach einigen Jahren mit hohen Preiszuwächsen (ebenda: 141), und können daher nicht für die zurückliegenden Jahrzehnte verallgemeinert werden.

In der Branche gilt der Meisterzwang, d. h. Betriebe dürfen nur von Beschäftigten mit einem Meisterbrief oder Gesellen mit langjähriger Berufserfahrung geführt werden. Die Branche beschäftigt überwiegend Fachkräfte. Allerdings liegt der Anteil der Un- und Angelernten im Dachde-

ckerhandwerk mit 20 Prozent höher als in anderen Baubranchen – selbst im Vergleich zum Maler- und Lackierhandwerk (ebenda: 170). Es scheint sich vielfach um langjährig angelernte Kräfte zu handeln. Denn die Dachdeckerunternehmen nannten in einer Befragung geringere Anteile von An- und Ungelernten und sahen überdies mehr als 90 Prozent ihrer Kräfte als Stammbesetzung an (ebenda: 173). Entsendungen aus anderen EU-Ländern spielen möglicherweise auch wegen des Mindestlohns keine große Rolle. Der Arbeitsmarkt hat sich in den letzten Jahren zugunsten der Beschäftigten verändert. Mehr als 60 Prozent der Unternehmen rechnen damit, dass Beschäftigte bei niedrigeren Löhnen den Betrieb verlassen würden. Außerdem hat sich das Verhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen vor allem bei den Fachkräften verschlechtert. Ein Grund hierfür ist sicherlich der starke Rückgang der Zahl der Auszubildenden (ebenda: 179).

Die beiden Sozialpartner der Branche, der Zentralverband des deutschen Dachdeckerhandwerks und die IG BAU, haben im Jahr 1960 die Einrichtung der Lohnausgleichskasse (LAK) beschlossen. Auf der Basis eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrags sind die Betriebe gezwungen, 5,2 Prozent der Bruttolohnsumme im Westen und 4,85 Prozent im Osten an die LAK abzuführen. Diese übernimmt dafür die Auszahlung des 13. Monatsgehalts sowie eines zusätzlichen Ausfallgelds für die Monate April, Oktober und November sowie von Zuschüssen zur Altersteilzeit. Im Gegenzug zu der besseren finanziellen Absicherung der Dachdecker wurden die Kündigungsfristen verkürzt, sodass der Arbeitsmarkt in dieser Branche ein hohes Maß an regulierter Flexibilität aufweist (Aretz et al. 2011: 63ff.).

3.3.1 Die Mindestlohnregelungen

Das Dachdeckerhandwerk war eine der ersten Branchen, die in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen wurde. Die institutionellen Voraussetzungen für eine Vereinbarung zu Mindestlöhnen waren günstig, da die Sozialpartner

schon seit Langem bundesweite Tarifverhandlungen führten und nicht – wie in manchen anderen Branchen (z.B. Elektrohandwerk oder Gebäudereinigung) – erst schwierige interne Verhandlungen über die Zentralisierung zuvor weitgehend regionaler Tarifverhandlungen führen mussten.

Schon 1997 wurde der erste Mindestlohn-tarifvertrag abgeschlossen. Er galt für gewerbliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Ausnahme von Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (also mehrheitlich Auszubildende) und Reinigungskräften. Die im Jahr 2000 tariflich vereinbarten Mindestlöhne wurden zunächst nicht für allgemeinverbindlich erklärt und traten erst ab September 2001 in Kraft. Darüber hinaus verzögerte sich das Inkrafttreten der Mindestlöhne in den Jahren 2002/2003 sowie 2004 jeweils um mehrere Monate. Bis 2007 wurden für West- und Ostdeutschland die Mindestlöhne getrennt vereinbart, obgleich sich das Niveau seit September 2002 nicht mehr unterschied. Seit 2007 gilt ein bundeseinheitlicher Mindestlohn, der neben dem Bauhauptgewerbe zu den höchsten Branchenmindestlöhnen in Deutschland zählt (Tabelle 5 auf Seite 28).

3.3.2 Evaluationsmethoden

Zur Erstellung eines Branchenbildes, der Vorbereitung einer Unternehmensbefragung und der Informationsgewinnung über Vergleichsbranchen wurden zehn leitfadengestützte Interviews in Unternehmen des Dachdeckerhandwerks und in potenziellen Kontrollgruppen wie dem Glaser-gewerbe, dem Installationsgewerbe und dem Maler- und Lackierergewerbe geführt. Zusätzlich wurden Daten der amtlichen Statistik, des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) sowie administrativer Daten der Bundesagentur für Arbeit aufbereitet und analysiert. Die Lohnausgleichskasse des Dachdeckerhandwerkes verfügte überdies über genaue Informationen zu Löhnen und Arbeitszeit der gewerblich Beschäftigten seit 1995. Da im November der 13. Monatsgehalt ausgezahlt wird und in den Winter-, Frühjahrs- und Herbstmonaten Ausgleichzahlungen für Ar-

Tabelle 5:

Entwicklung des Mindestlohns im Dachdeckerhandwerk in €

Geltungsdauer	West (inkl. Berlin)	Ost
1.10.1997 bis 31.8.1999	8,18 €	7,74 €
1.9.1999 bis 31.8.2000	8,18 €	7,74 €
1.9.2000 bis 31.8.2001	Keine gültige Mindestlohnregelung	
1.9.2001 bis 31.8.2002	8,44 €	8,95 €
1.9.2002 bis 28.2.2003	Keine gültige Mindestlohnregelung	
	Bundeseinheitlich	
1.3. bis 31.12.2003	9,00 €	
1.1. bis 31.5.2004	Keine gültige Mindestlohnregelung	
1.6. bis 31.12.2004	9,30 €	
1.1. bis 31.12.2005	9,65 €	
1.1. bis 31.12.2006	10,00 €	
1.1. bis 31.12.2007	10,00 €	
1.1. bis 31.12.2008	10,20 €	
1.1. bis 31.12.2009	10,40 €	
1.1. bis 31.12.2010	10,60 €	
1.1. bis 31.12.2011	10,80 €	
1.1. bis 31.12.2012	11,00 €	
1.1. bis 31.12.2013	11,20 €	

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus verschiedenen Quellen.

beitsausfall oder Bewegungen auf den Arbeitszeitkonten die Stundenlöhne verzerren können, wurden die Lohnkosten aus dem Monat Juni verwendet. Diese Daten umfassen allerdings nur das Dachdeckerhandwerk. Daten für Vergleiche über die Branchengrenzen hinweg waren über das Betriebs-Historik-Panel (BHP) und die Beschäftigten-Historik (BeH) erhältlich. Das BHP umfasst die Datensätze über alle Beschäftigtenmeldungen der Betriebe. Die BeH ist ein kombinierter Datensatz mit Informationen der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung zu den Beschäftigten. Die fehlenden Angaben zur Arbeitszeit wurden zugespielt.

Aus der umfangreichen Betriebsdatei des MUP wurde eine Stichprobe von Betrieben des Dachdeckerhandwerks und der Installationsbranche, die als Kontrollgruppe diente, gezogen. Bei

einer Bruttostichprobe von 25.524 Betrieben wurden im Jahr 2011 507 computergestützte Telefoninterviews (CATI) realisiert, die sich zu gleichen Teilen auf die beiden genannten Branchen aufteilten.

Als Kontrollgruppe wurde schließlich die Installationsbranche ausgewählt. Sie gleicht dem Dachdeckerhandwerk in wichtigen strukturellen Merkmalen wie der Kosten- und Größenstruktur, der Produktivität oder der Lohnhöhe am ehesten. „Die geringe Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes spiegelt vermutlich die kontrafaktische Situation des Dachdeckerhandwerkes ohne einen allgemeinverbindlichen Mindestlohn wieder“ (Aretz et al. 2011: 28). In den kausalanalytischen Berechnungen wurde die Entwicklung der Wahrscheinlichkeit, im nächsten Jahr in der gleichen Branche oder im gleichen Betrieb beschäftigt zu

sein, in den Kontrollgruppen (Installationsbranche und nicht vom Mindestlohn betroffene Dachdecker) und mit den betroffenen Dachdeckern verglichen. Als betroffen galten Dachdecker, wenn sie vor der Einführung oder der nächsten Erhöhung weniger als den Mindestlohn verdienten (ebenda: 238). In weiteren Kontrollgruppenrechnungen wurden die Auswirkungen auf die Beschäftigung in betroffenen und nicht betroffenen Betrieben in der Branche und im Vergleich zum Installationsgewerbe untersucht (ebenda: 279).

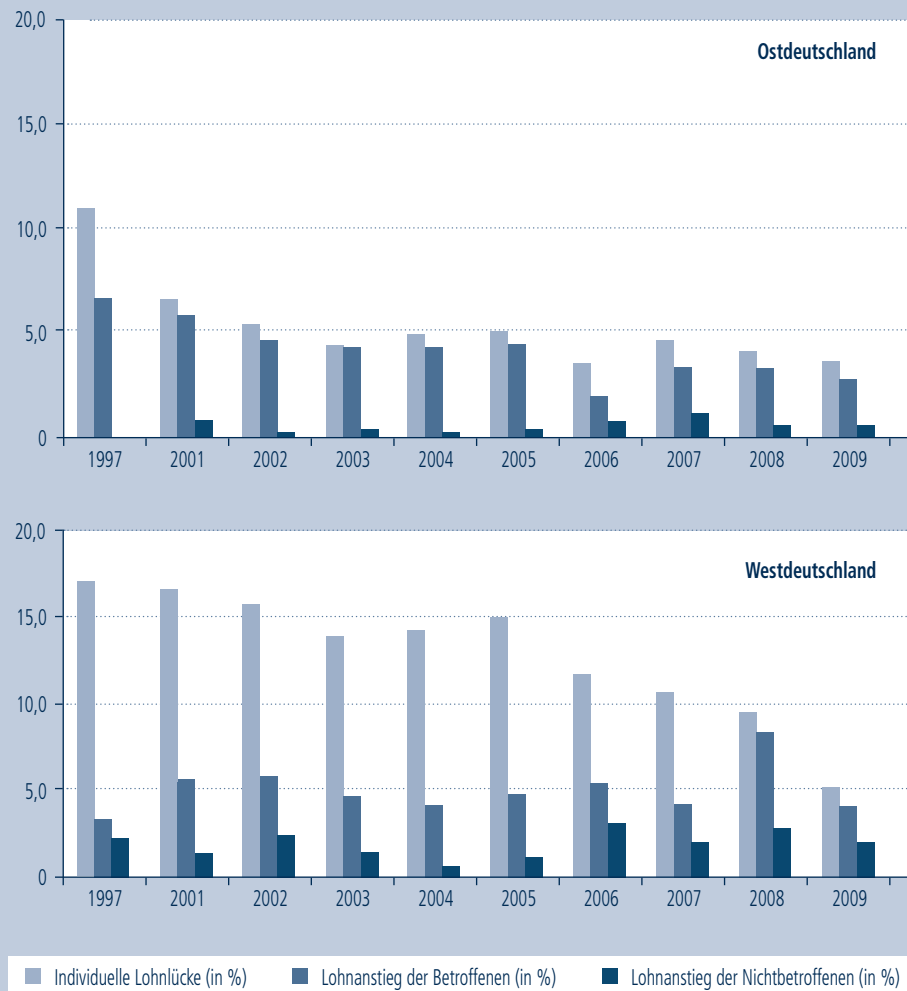
3.3.3 *Ergebnisse der Evaluation*

Die Daten der LAK zeigen, dass bei Einführung des Mindestlohns knapp drei Prozent der westdeutschen und etwa zwölf Prozent der ostdeutschen gewerblich Beschäftigten weniger als den Mindestlohn verdienten. Diese Anteile stiegen in den folgenden Jahren bis 2008 auf fast zehn Prozent der westdeutschen und rund 60 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten (Aretz et al. 2011: 196). Mit den Lohndaten wird die Betroffenheit leicht unterschätzt, da in die Löhne auch Erschwerniszulagen und Überstundenzuschläge einfließen. In Westdeutschland waren eher Teilzeit- und Kurzzeitbeschäftigte betroffen, während in Ostdeutschland eine geringe Bezahlung eher den durchschnittlichen Beschäftigten betraf (ebenda: 201). Die zunehmend stärkere Auswirkung des Mindestlohns auf die Löhne lässt sich auch aus der Betroffenheit der Betriebe erkennen. Während in Westdeutschland im Jahr 1996 erst 15,3 Prozent der Betriebe mit jeweils 30,1 Prozent

ihrer Beschäftigten betroffen waren, stieg der Anteil bis 2010 auf 33,2 Prozent der Betriebe mit 40 Prozent der Beschäftigten an. In Ostdeutschland lag der Anteil der Betriebe im Jahr 1996 bei 55,6 Prozent und bei 33 Prozent der Beschäftigten, während im Jahr 2010 mit 85,6 Prozent der Betriebe und 75,2 Prozent der Beschäftigten fast die gesamte Branche betroffen war (ebenda: 202). Die exakten Lohnberechnungen erlauben es, auch die Auswirkungen der Schließung der betrieblichen Lohnlücke auf die Gesamtkosten zu ermitteln. Danach hätte die tatsächliche Bezahlung der Mindestlöhne die Gesamtkosten in Westdeutschland um zwischen 0,3 und 0,7 Prozent und in Ostdeutschland um zwischen 0,4 und 0,8 Prozent erhöht (ebenda: 204).

Mit Preiserhöhungen von unter einem Prozent hätte man die Lohnlücke schließen können, was der Beschäftigung in einer Branche mit überwiegendem Qualitätswettbewerb nicht geschadet hätte. Tatsächlich wurde im Westen über viele Jahre aber nur ein Drittel der Lohnlücke geschlossen, während es im Osten immerhin zwei Drittel waren. Grund für diese hohen Abweichungen waren die anfänglich geringen Kontrollen staatlicher Behörden. Die LAK hat zudem erst 2008 begonnen, Beiträge für die unter dem Mindestlohn liegenden Löhne einzufordern. Bis 2009 verringerte sich die Kluft zwischen tatsächlichen und gesetzlich geforderten Lohnerhöhungen (Abbildung 3). Gleichzeitig ist aber der Anteil der Ein-Personen-Unternehmen gestiegen, die oft mit anderen Selbstständigen zusammenarbeiten und damit den Mindestlohn unterbieten können.

Abbildung 3:

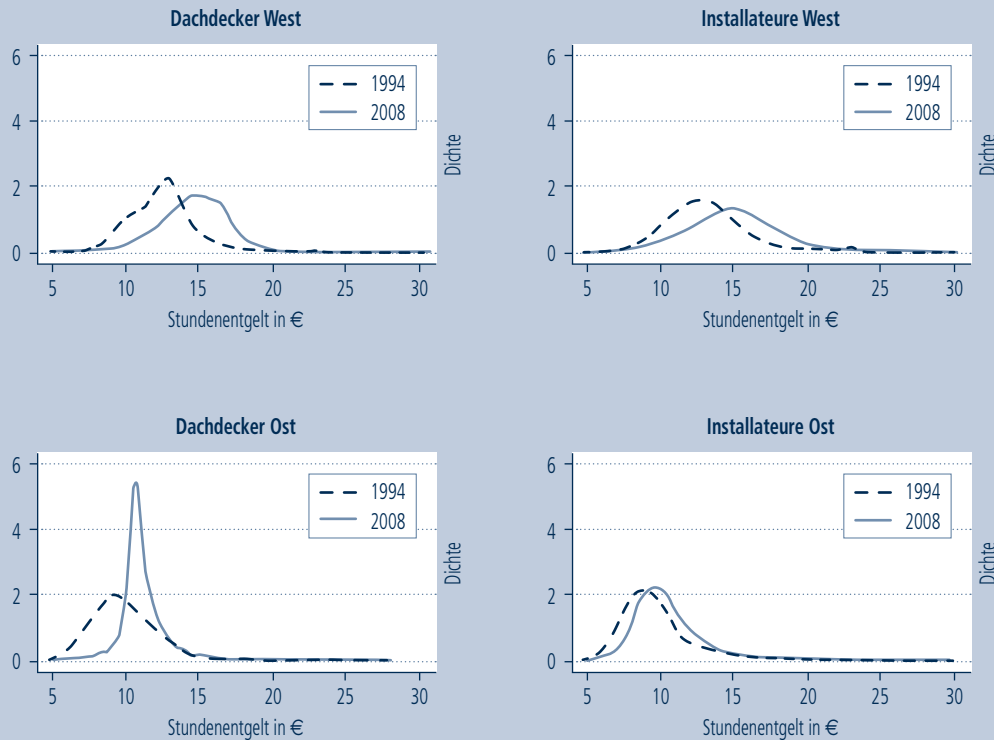
Individuelle Lohnlücke und tatsächlicher Lohnanstieg der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten im Dachdeckerhandwerk, Juni-Monatswerte der LAK-Daten

Quelle: Aretz et al. 2011: 209.

Die langfristigen Auswirkungen der Mindestlöhne auf die Lohnverteilung waren erheblich und sind durch den Vergleich mit der nicht regulierten Kontrollbranche der Installateure noch besser zu erkennen. In Ostdeutschland erzielten die Installateure über alle Lohngruppen hinweg relativ gleichmäßige Lohnerhöhungen, sodass die Lohnverteilung (allerdings bei Weiterbestehen eines beachtlichen Anteils geringer Löhne) unverändert blieb. Bei den Dachdeckern hingegen konzentrieren sich die meisten Beschäftigten

um den Mindestlohn. Die Erhöhung der unteren Löhne wurde durch Lohnstillstand bei den höheren Löhnen finanziert. In Westdeutschland wurde hingegen die gesamte Lohnkurve ähnlich wie bei den Installateuren nach rechts verschoben (Abbildung 4). Der Arbeitnehmerschutz hat sich also deutlich verbessert, im Vergleich zur Kontrollbranche der Installateure sind die Löhne in den beiden unteren Dezilen um fast 15 Prozent gestiegen (Aretz et al. 2011: 30).

Abbildung 4:

Lohnverteilung in der Dachdecker- und Installationsbranche nach West- und Ostdeutschland, 1994 und 2008, BA-Daten mit vereinfachter Stundenlohnimputation


Quelle: Aretz et al. 2011: 214.

Die Kontrollgruppenberechnungen zeigen, dass die Auswirkungen auf die Beschäftigung der betroffenen Individuen und Betriebe negativ sind und umso stärker ausfallen, je stärker die Betroffenheit vom Mindestlohn war. Gleichzeitig waren jedoch Wirkungen auf die Gesamtbeschäftigung der Branche insgesamt oder in einzelnen Regionen nicht zu erkennen. Sichtbar wurde eine deutliche Facharbeiterintensivierung in der Branche, insbesondere in Ostdeutschland, wo die Lohndifferenzen zwischen Facharbeitern und Nichtfacharbeitern stark geschrumpft sind. Die Autorinnen und Autoren schreiben hierzu: „Dies kann nur bedeuten, dass nicht betroffene Beschäftigte und/oder Betriebe sowie vor allem

Fachkräfte der Branche indirekt davon profitieren, so dass die Beschäftigungsverluste in Teilen der Branche an anderen Stellen ausgeglichen werden“ (Aretz et al. 2011: 302). Hier zeigen sich die Grenzen mikroökonomischer Analysen, die auf der Ebene von Individuen und Betrieben ansetzen. Selbstverständlich kann ein Mindestlohn zu einer Umstrukturierung einer Branche führen, indem Geschäftsmodelle, die auf Lohnunterbietung aufbauen, unrentabel werden. Diese Umstrukturierung kann entweder über eine Veränderung des Geschäftsmodells in betroffenen Betrieben oder eine Verschiebung der Beschäftigung zu regeltreuen Unternehmen führen.

3.4 Elektrohandwerk

Das Elektrohandwerk ist stark von der Bautätigkeit abhängig. Fast 85 Prozent der in der Handwerksrolle eingetragenen Elektrohandwerksbetriebe sind im Elektrotechniker-Handwerk tätig. Die anderen Betriebe verteilen sich auf das Informationstechniker-Handwerk und (nur zu einem sehr kleinen Teil) auf das Elektromaschinenbauer-Handwerk (Boockmann et al. 2011a: 56). Die Umsätze der Branche schwankten daher mit der Bautätigkeit. Sie lagen 1998 bei fast 36 Milliarden Euro, brachen in der Krise 2003 auf knapp 30 Milliarden Euro ein, um sich bis 2010 wieder auf 35 Milliarden Euro zu erholen (ebenda: 61). Durch die Verlagerung des Baugeschehens vom Neubau auf den Ausbau hat sich die Abhängigkeit vom Bauhauptgewerbe verringert. Die Zahl der Elektrohandwerksbetriebe hat sich verringert und lag im Jahr 2008 bei knapp 40.000. In der Branche überwiegen Kleinst- und Kleinbetriebe. Im Jahr 2008 hatten 79 Prozent der Betriebe vier oder weniger Beschäftigte und beschäftigten 63 Prozent aller Arbeitskräfte der Branche (ebenda: 81 und 85). Die Zahl der Neugründungen und Betriebsschließungen ist im letzten Jahrzehnt zurückgegangen, was auf eine Konsolidierung der Branche schließen lässt (Boockmann et al. 2011a: 88).

Nach Angaben des IAW hatte die Branche im Jahre 2008 rund 230.000 Arbeitskräfte (176.000 in West- und rund 55.000 in Ostdeutschland) (ebenda: 89).⁹ In Westdeutschland blieb die Beschäftigung im letzten Jahrzehnt fast stabil, während sie in Ostdeutschland stark zurückging.

Das Elektrohandwerk zählt zu den „gefährungeneigten“ Gewerken. Nur Meister bzw. Gesellen mit längerer Berufserfahrung erhalten die Erlaubnis, einen Betrieb zu führen. Das Elektrohandwerk ist daher und auch aufgrund der zunehmend komplexeren Anforderungen eine Facharbeiterbranche. Allerdings sind die Ausbildungszahlen in der Branche zurückgegangen und der Anteil der an- und ungelernten Kräfte hat in

den letzten Jahren zugenommen. Ebenso ist der Anteil prekär Beschäftigter gestiegen. So lag der Anteil der Leiharbeitskräfte an der Arbeitszeit im Jahre 2010 bei elf Prozent in Westdeutschland und zehn Prozent in Ostdeutschland (Boockmann et al. 2011a: 96).

Der Arbeits- und Produktmarkt der Branche hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Zwischen 1995 und 2006 konnten nur geringe Preissteigerungen durchgesetzt werden. Bei verringerter Nachfrage ging dies mit einem wachsenden Kostendruck einher. Im letzten Konjunkturaufschwung konnten nach langer Zeit erstmals die Preise kräftig angehoben werden. Die verringerten Ausbildungszahlen machen sich mittlerweile in Fachkräftengpässen bemerkbar. 2010 sahen 66 Prozent der west- und 75 Prozent der ostdeutschen Betriebe eine Verschärfung des Wettbewerbs um Facharbeiter (Boockmann et al. 2011a: 103).

3.4.1 Die Mindestlohnregelungen

Das Elektrohandwerk war eine der Branchen, die bereits in der ersten Fassung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) von 1997 genannt wurden. IG Metall und ZVEH hatten bereits 1996, also noch vor Inkrafttreten des AEntG, einen Mindestentgelt-Tarifvertrag abgeschlossen, der jedoch wegen europarechtlicher Einwände des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erst im Juni 1997 in Kraft trat. Die vereinbarten Mindestlöhne lagen zum Teil über den untersten tariflichen Entgeltgruppen in einzelnen Regionen. In den Folgejahren erwies sich dieser Weg der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) wegen der Überschneidungen mit Tariflöhnen zunehmend als schwierig, was im Ergebnis dazu führte, dass es über mehrere Jahre keine branchenbezogenen Mindeststandards gab (Tabelle 6).

Erst als sich der ZVEH (Zentralverband der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen Handwerke) mit der IG Metall und der Christlichen Gewerkschaft Metall (CGM) darauf einig-

⁹ Der Bericht enthält keine absoluten Zahlen zur Beschäftigung in Ostdeutschland. Die Zahl musste daher auf der Basis einer Grafik geschätzt werden.

Tabelle 6:

Mindestentgelt-Tarifverträge im Elektrohandwerk, 1997 bis 2015

Laufzeit	West (bis 4/2003 mit Berlin)*	Ost (ab 9/2007 mit Berlin)*
1.6.1997 bis 31.5.1998	8,03 €	6,41 €
1.6.1998 bis 31.12.1999	8,13 €	6,65 €
1.1. bis 30.6.2000	8,28 €	6,80 €
1.7. bis 31.12.2000	8,44 €	6,95 €
1.1.2001 bis 30.4.2002	8,64 €	7,16 €
1.5.2002 bis 30.4.2003	8,90 €	7,40 €
1.5.2003 bis 30.4.2004**	9,00 €	7,70 €
1.5. bis 31.12.2004		8,00 €
1.1.2005 bis 31.8.2007	Kein Mindestentgelt-Tarifvertrag	
1.9. bis 31.12.2007	9,20 €	7,70 €
1.1. bis 31.12.2008	9,40 €	7,90 €
1.1. bis 31.12.2009	9,55 €	8,05 €
1.1. bis 31.12.2010	9,60 €	8,20 €
1.1. bis 31.12.2011	9,70 €	8,40 €
1.1. bis 31.12.2012	9,80 €	8,65 €
1.1. bis 31.12.2013	9,90 €	8,85 €
1.1. bis 31.12.2014	10,00 €	9,10 €
1.1. bis 31.12.2015	10,10 €	9,35 €

* Eigene Umrechnung von DM in € (Faktor 1,95583).

** Beim 4. Mindestentgelt-Tarifvertrag wurden vom Tarifausschuss nur die ersten beiden tariflichen Stufenerhöhungen für allgemeinverbindlich erklärt, sodass die AVE bereits am 30.4.2003 endete.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des ZVEH.

te, dass bundesweit abgeschlossene Mindestentgelte nur außerhalb der Betriebe (auf Baustellen) gelten, war der Weg für neue Mindestlohnvereinbarungen wieder frei. Die Mindestlohnvereinbarungen wurden immer für mehrere Jahre mit jeweils geringen Steigerungsraten abgeschlossen. Der Abstand zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Mindestlöhnen ist bis 2010 weitgehend unverändert geblieben, verringert sich allerdings bis 2015 deutlich (von 1,40 Euro im Jahr 2010 auf 0,75 Euro im Jahr 2015).

Tarifverträge im Elektrohandwerk werden traditionell auf der Ebene der Bundesländer abgeschlossen. Tarifpartner sind auf Arbeitgeberseite 15 Landesinnungen bzw. die Landesverbände des Elektrohandwerks, die Tarifverträge mit der

IG Metall und der Christlichen Gewerkschaft Metall (CGM) abschließen. Der ZVEH ist Bundesinnungsverband des Elektrohandwerks. Er schließt Tarifverträge nur subsidiär ab, wenn für einen bestimmten Zweck keine Tarifverträge existieren oder ein Tarifvertrag bezirksübergreifend oder bundesweit abgeschlossen werden soll. Mitte der 1980er Jahre galten mit Ausnahme von Bayern für das gesamte damalige Bundesgebiet (Westdeutschland) Flächentarifverträge, die von den Landesverbänden mit der IG Metall abgeschlossen worden waren. Heute ist die Situation gänzlich anders: Von den aktuell geltenden Entgelttarifverträgen auf Bezirks- bzw. Landesebene sind die meisten mit der CGM abgeschlossen.

In 13 der 15 Tarifbezirke wurden für die unteren Entgeltgruppen Entgelte vereinbart, die unterhalb des allgemeinverbindlichen Mindestentgelts lagen (in Tabelle 7 grau hinterlegt). Dieser scheinbare Widerspruch erklärt sich dadurch, dass auf das allgemeinverbindlich erklärte Mindestentgelt nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anspruch haben, die außerhalb des Betriebes (bis 31. August 2001 „auf der Baustelle“) tätig sind. Für die übrigen Beschäftigten gelten die regionalen Entgelttarifverträge. Insbesondere (gering qualifizierte) Angestellte, die nicht außerhalb ihres Betriebs eingesetzt werden, können somit ein Entgelt erhalten, das zum Teil deutlich unter dem branchenbezogenen Mindestlohn liegt. In Bayern und Baden-Württemberg liegt der Mindestlohn hingegen unter der untersten Tarifgruppe und bleibt somit ohne jeden Einfluss auf das tarifliche Lohngefüge. Da der Tarifvertrag allerdings nicht allgemeinverbindlich ist, kann es auch in diesen Regionen infolge des Mindestlohns zu Lohnerhöhungen kommen.

3.4.2 Evaluationsmethoden

Die Evaluation stützt sich auf die Auswertung einer Vielzahl amtlicher Statistiken, eine eigene Unternehmensbefragung sowie sechs Betriebs- und 27 Experteninterviews. Das Betriebs-Historik-Panel der Bundesagentur für Arbeit enthält zahlreiche Informationen etwa zur Betriebsgröße und zu Beschäftigungsstrukturen mit Angaben zum Alter oder zu Qualifikationen, aber auch zu den Löhnen pro Tag für den Zeitraum 1975 bis 2008. Aus dem BHP wurde für die Unternehmensbefragung eine nach Betriebsgrößen und Ost- und Westdeutschland geschichtete Stichprobe von 4.000 Betrieben gezogen. Die Unternehmen wurden nach ihrer Bewertung der Wirkungen von Mindestlöhnen, nach der Tarifbindung, nach Wettbewerbsbedingungen, nach ihrer Geschäftstätigkeit und nach Angaben zum Betrieb gefragt. Ausgewertet werden konnten schließlich 976 Fragebögen (Boockmann et al. 2011a: 45). Etwas mehr als 50 Prozent der befragten Betriebe stimmten einer Verknüpfung ihrer Angaben mit den administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit zu.

Schließlich wurden noch Daten der Verdienststrukturerhebung und ein kombinierter Datensatz aus den Fachstatistiken der Bundesagentur zur Arbeitssuchenden-Statistik, der Maßnahmenhistorik, der Leistungsempfängerhistorik, der Leistungshistorik Grundsicherung und der Beschäftigtenhistorik ausgewertet. Dieser Datensatz enthält Angaben über die Beschäftigungsverhältnisse aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ab April 1999 auch über alle geringfügig Beschäftigte. Daten zur Arbeitszeit wurden aus dem Mikrozensus zugezogen.

Die Beschäftigungswirkungen wurden mit dem Kontrollgruppenansatz untersucht. Dabei wurden die Wirkungen zu drei Zeitpunkten analysiert und zwar nach der Einführung des Mindestlohns im Jahr 1997, der Abschaffung des Mindestlohnes im Jahr 2003 und der Wiedereinführung des Mindestlohnes im Jahr 2007 (ebenda: 151). Mit den unterschiedlichen Datensätzen wurden die Auswirkungen auf Betriebe und Beschäftigte untersucht. Als Robustheitstest wurden die Auswirkungen auf die Nichtfacharbeiter bzw. Arbeitskräfte ohne Berufsausbildung gesondert berechnet, da diese Gruppe besonders vom Mindestlohn betroffen war.

Es wurden insgesamt fünf Kontrollgruppen gebildet. Zwei Kontrollgruppen umfassen ähnliche Branchen, eine mit einem Mindestlohn (Hoch- und Tiefbau) und eine andere ohne Mindestlohn (Klempnerei, Gas-, Wasser-, Heizungs- und Lüftungsbau). Die dritte Kontrollgruppe umfasst Beschäftigte in Elektroberufen, die jedoch in anderen Branchen tätig sind. Die beiden weiteren Kontrollgruppen kommen aus der Branche selbst. Es handelt sich um Betriebe, die tarifgebunden sind und deren Tarife über dem Mindestlohn liegen, sowie um Beschäftigte mit einem über dem Mindestlohn liegenden Stundenlohn.

3.4.3 Ergebnisse der Evaluation

Vor Einführung des Mindestlohnes gab es in Ostdeutschland deutlich mehr Betriebe, die unterhalb des Mindestlohns zahlten, als in Westdeutschland. Nach den Daten der Verdienst-Strukturerhebung handelte es sich 1997 um elf Prozent der ost- und drei Prozent der west-

Tabelle 7:

Entgelttarifverträge und Stundenlöhne im Elektrohandwerk, Stand Januar 2010

Tarifbezirk	Einstufung	Stundenlöhne auf Basis der tariflichen Lohn- bzw. Entgeltgruppen (in €)												
Tarifregion Süd														
Baden-Württemberg ²	L/G/A		1 12,00	2 12,85	3 13,38	4 13,95	5 14,67	6 16,04	7 17,46	8 18,03				
Bayern	L * ¹		E A 9,69	E B 10,49	E C 11,39	E D 12,25	E E 13,32	E F 14,47	E G 15,9	E H 17,36	E I 18,81	E J 20,96	E K 23,15	
Hessen	L *		E 1 9,55	E 2 10,18	E 3 10,82	E 4 11,46	E 5 12,1	E 6 12,73	E 7 14,00	E 8 15,28	E 9 16,55	E 10 17,83	E 11 19,73	E 12 21,64
Rheinland-Pfalz	L *		E 1 9,26	E 2 9,88	E 3 10,50	E 4 11,12	E 5 11,74	E 6 12,35	E 7 13,59	E 8 14,82	E 9 16,05	E 10 17,29	E 11 19,14	E 12 21,00
Saarland	L *	E 7,61	E 1 8,78	E 2 9,36	E 3 9,95	E 4 10,53	E 5 11,12	E 6 11,70	E 7 12,87	E 8 14,04	E 9 15,21	E 10 16,38	E 11 18,14	E 12 19,89
Tarifregion Nord														
Nordrhein-Westfalen	L *		E 1 9,09	E 2 10,11	E 3 11,46	E 4 12,13	E 5 13,48	E 6 14,16	E 7 14,82	E 8 16,18	E 9 18,2	E 10 20,22	E 11 20,90	E 12 22,91
Niedersachsen	L *	E 7,23	E 1 9,04	E 2 9,64	E 3 10,24	E 4 10,85	E 5 11,45	E 6 12,05	E 7 13,26	E 8 14,46	E 9 15,67	E 10 16,87	E 11 18,68	E 12 20,49
Bremen	L *	E 7,23	E 1 9,04	E 2 9,64	E 3 10,24	E 4 10,85	E 5 11,45	E 6 12,05	E 7 13,26	E 8 14,46	E 9 15,67	E 10 16,87	E 11 18,68	E 12 20,49
NFE Hamburg	L *	E 7,23	E 1 9,04	E 2 9,64	E 3 10,24	E 4 10,85	E 5 11,45	E 6 12,05	E 7 13,26	E 8 14,46	E 9 15,67	E 10 16,87	E 11 18,68	E 12 20,49
Schleswig-Holstein ²	L/G	L 7,62	L 1 9,96	L 2 10,39	L 3 10,75	L 4 11,20	L 5 11,60	L 6 12,15	L 7 12,55	L 8 13,61	L 9 13,99	L 10 14,41		
Tarifregion Ost														
Sachsen	L *		E 1 7,11	E 2 7,59	E 3 8,06	E 4 8,54	E 5 9,01	E 6 9,48	E 7 10,43	E 8 11,38	E 9 12,33	E 10 13,28	E 11 14,70	E 12 16,10
Thüringen	L *		E 1 7,24	E 2 7,72	E 3 8,20	E 4 8,69	E 5 9,17	E 6 9,65	E 7 10,62	E 8 11,58	E 9 12,55	E 10 13,70	E 11 14,86	E 12 16,31
Sachsen-Anhalt	L *		E 1 7,43	E 2 7,90	E 3 8,38	E 4 8,86	E 5 9,35	E 6 9,84	E 7 10,88	E 8 11,82	E 9 12,78	E 10 13,74	E 11 15,22	E 12 16,71
Berlin	L *		E 1 7,77	E 2 8,28	E 3 8,79	E 4 9,31	E 5 9,83	E 6 10,35	E 7 11,39	E 8 12,42	E 9 13,45	E 10 14,49	E 11 16,04	E 12 17,60
Brandenburg	L *		E 1 7,12	E 2 7,60	E 3 8,07	E 4 8,54	E 5 9,03	E 6 9,50	E 7 10,45	E 8 11,39	E 9 12,35	E 10 13,30	E 11 14,72	E 12 16,15
Mecklenburg-Vorpommern	L *		E 1 7,24	E 2 7,72	E 3 8,20	E 4 8,69	E 5 9,17	E 6 9,65	E 7 10,62	E 8 11,58	E 9 12,55	E 10 13,51	E 11 14,96	E 12 16,41

Erläuterung der Hervorhebungen:

fett = Ecklohn, schattiert = durch Mindestlohn aufgehobene Entgelte

E = Entgeltgruppe, L = Lohngruppe

* Einheitliche Entgeltgruppenstruktur für Arbeiter und Angestellte

1 Entgelte unter Einrechnung des tariflichen Urlaubsgeldes

2 Keine Entgeltgruppen

Quelle: Bosch/Weinkopf/Worthmann 2011: 158f. (eigene Darstellung nach Angaben des ZVEH).

deutschen Beschäftigten. Nach den Daten der Beschäftigtenhistorik waren es hingegen nur 5,8 Prozent der Beschäftigten im Osten und 1,6 Prozent im Westen (Boockmann et al. 2011a: 133). Die Einführung des Mindestlohnes hatte vor allem in Ostdeutschland deutliche Anhebungen der unteren Löhne, vor allem in nicht tarifgebundenen Betrieben, zur Folge. Die westdeutschen Löhne lagen so weit über dem Mindestlohn, dass die Auswirkungen gering waren. Das Auslaufen des Mindestlohnes im Jahre 2003 hatte einen negativen Effekt auf die Löhne im unteren Bereich, der allerdings nicht in nominalen Lohnrückgängen, sondern in einem Ausbleiben von Lohnsteigerungen bestand. Auch hier waren die Wirkungen in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland (ebenda: 240). Die Wiedereinführung des Mindestlohnes Ende 2007 hat dann wieder den Anteil der gering Bezahlten verringert.

Ähnlich wie in fast allen Mindestlohnbranchen liegen die Löhne der meisten ostdeutschen Beschäftigten am oder knapp über dem Mindestlohn. Die meisten Facharbeiter scheinen anders als in Westdeutschland nur wenig mehr als an- und ungelernte Beschäftigte zu verdienen, was der Bericht jedoch nicht thematisiert.

Infolge der Lohnanhebungen scheint es zu Kostensteigerungen gekommen zu sein. Das äußern jedenfalls 19 Prozent der 2009 befragten westdeutschen und 53 Prozent der ostdeutschen Betriebe (Boockmann et al. 2011a: 243). Die komplexen Kontrollgruppenrechnungen lassen keine negativen Beschäftigungseffekte auf individueller oder auf betrieblicher Ebene erkennen, sodass die Mehrkosten entweder gering bzw. verkraftbar waren oder an die Kunden weiter gegeben werden konnten. Weder die Befragung noch die Experteninterviews liefern Hinweise, dass zur Kompensation höherer Personalkosten Lohnzusatzleistungen oder andere Vergünstigungen aufgebaut wurden. Leiharbeit scheint – so die Experteninterviews – nicht zurückgegangen zu sein. Lohndifferenzen vor allem zu den deutlich über dem Mindestlohn bezahlten westdeutschen Facharbeitern erlauben weiterhin Kosteneinsparungen (ebenda: 246).

Unterschreitungen der Mindestlöhne sind weiterhin zu beobachten. Umgehungen erfolgen nach Aussagen der kontrollierenden Behörde (Zoll) vor allem über unbezahlte Mehrarbeit. Die günstigere Arbeitsmarktsituation setzt dem aber Grenzen. Die überwiegende Mehrheit der befragten Betriebe sieht keine Möglichkeit, Fachkräfte mit Löhnen unterhalb der Mindestlöhne zu finden. Die befragten Betriebe und Experten weisen dem Mindestlohn weitgehend eine „stabilisierende Funktion“ im Wettbewerb zu. Vor allem für kleinere Betriebe werde eine Leitlinie vorgegeben, an der sie sich im Wettbewerb orientieren können. Für größere Betriebe spielten die Mindestlöhne wegen der höheren Gemeinkosten kaum eine Rolle (Boockmann et al. 2011a: 247).

3.5 Gebäudereiniger-Handwerk

Die Gebäudereinigung (WZ 81.2) ist mit gut 915.000 Beschäftigten (Ende 2010) eine der größten Branchen in Deutschland, für die über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz branchenspezifische Mindestlohnregelungen gelten. Allerdings ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten und insbesondere der Minijobs sehr hoch und der Jahresumsatz der Branche liegt mit gut elf Milliarden Euro deutlich niedriger als z. B. in der Abfallwirtschaft. Hintergrund ist auch, dass der Personalkostenanteil mit 72 Prozent weitaus höher ist als in den meisten anderen Mindestlohnbranchen.

Die Branche ist aufgrund dessen sowie einer hohen Markttransparenz und einer großen Vergleichbarkeit und Standardisierung der angebotenen Dienstleistungen äußerst wettbewerbsintensiv. Dies wird noch dadurch verschärft, dass bei den gewerblichen Kunden aufgrund des bereits recht hohen Grades des Outsourcings nicht mehr viel Spielraum für Neugeschäft bleibt. Marktanteile lassen sich demnach vorrangig auf Kosten der zahlreichen Wettbewerber gewinnen. Die Sozialpartner – der Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (BIV) und die IG BAU – sind sich seit Langem einig, dass gemeinsam vereinbarte Lohnuntergrenzen erforderlich sind, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für

alle Unternehmen zu schaffen. Seit den 1970er Jahren wurden die damals noch auf regionaler Ebene ausgehandelten tariflichen Löhne daher in der Regel für allgemeinverbindlich erklärt (Bosch/Kalina et al. 2011: 20).

Der Wettbewerb hat sich seit der Aufhebung der Meisterpflicht Anfang 2004 und der seit Anfang Mai 2004 geltenden Niederlassungsfreiheit für Einzelunternehmer aus den EU-Beitrittsländern weiter intensiviert. Im Vergleich zu 2003 hat sich die Zahl der Betriebe bis 2010 fast verfünffacht, was offenbar vor allem auf Solo-Selbstständige und andere Kleinstbetriebe zurückgeht. Mit der erheblichen Zunahme der Betriebe haben sich auch die jährlichen Markteintritte und Marktaustritte sprunghaft erhöht (Tabelle 8).

Die Beschäftigtenstruktur zeichnet sich durch einen hohen Anteil von ausländischen Beschäftigten (gut ein Viertel) und von Frauen (gut zwei Drittel) sowie einen noch höheren Anteil von Teilzeitbeschäftigten (rund 80 Prozent) aus. Trotz eines leichten Rückgangs in den vergangenen Jahren arbeiten noch immer gut die Hälfte aller Beschäftigten in einem Minijob. Hierbei handelt es sich in zunehmendem Maße um Nebenjobberinnen und Nebenjobber. Im Jahr 2010 war bereits gut jeder fünfte Beschäftigte in der Gesamtbranche in einem geringfügigen Nebenjob tätig.

Bei der Anlage der Evaluation war zu beachten, dass Reinigungstätigkeiten nicht nur von Gebäudereinigungsfirmen, sondern in anderen Branchen mit eigenen Reinigungskräften ausgeführt werden können. Ebenfalls zu berücksichtigen war angesichts des hohen Anteils von geringfügig und sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten, dass sich Beschäftigungswirkungen auch in der Veränderung des Arbeitsvolumens ausdrücken können.

3.5.1 Die Mindestlohnregelungen

Die Branche ist bereits im Juli 2007 in das AEntG aufgenommen worden. Seitdem sind die Mindestlöhne mehrfach erhöht worden (vgl. Tabelle 9). Die Grundlage für die Aufnahme des Gebäudereiniger-Handwerks in das AEntG wurde u.a. durch die Tarifvereinbarungen ab 2004 geschaffen, mit denen die regionalen Tarife mit unterschiedlicher Lohnhöhe in einen einheitlichen nationalen Tarifvertrag mit unterschiedlichen Lohnniveaus für Ost- und Westdeutschland überführt wurden. In Folge dieses Tarifabschlusses änderten sich das Tarifgefüge und die Höhe der Löhne. Im Vergleich zu den vorherigen Tarifverträgen wurden die Tariflöhne in der Unterhaltsreinigung (Lohngruppe 1) in Westdeutsch-

Tabelle 8:

Zahl der Betriebe und Umsatz im Gebäudereiniger-Handwerk nach Angaben des BIV, 1995 und 2003 bis 2010

	1995	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Betriebe (Anzahl)	5.494	6.874	13.143	19.304	23.692	28.024	31.262	34.469	37.636
Umsatz (in Mio. €)	6.678,5	10.692,6	10.569,8	10.936,4	11.122	11.402,8	11.758,7	11.200,7	11.447,3*

* Angabe nach BIV 2012.¹⁰

Quelle: Eigene Darstellung nach BIV 2011a.

10 Nach Veröffentlichung der Ergebnisse der Handwerkszählung 2008 im September 2011 hat der BIV seine Angaben zur Entwicklung der Branche angepasst und weist nunmehr nur noch die Betriebe mit einem Jahresumsatz von mindestens 17.500 Euro aus (BIV 2012). Die Angabe zum Umsatz 2010 ist damit nicht direkt mit den Angaben für die Vorjahre vergleichbar.

Tabelle 9:

Mindestlöhne im Gebäudereiniger-Handwerk, Juli 2007 bis Oktober 2013

Zeitraum	Mindestlohn I (Lohngruppe 1)		Mindestlohn II (Lohngruppe 6)	
	West (inkl. Berlin)	Ost	West (inkl. Berlin)	Ost
1.7.2007 bis 28.2.2008	7,87 €	6,36 €	10,43 €	7,83 - 8,06 €
1.3.2008 bis 30.9.2009	8,15 €	6,58 €	10,80 €	7,84 - 8,34 €
1.10.2009 bis 9.3.2010	Keine gültigen Mindestlohnregelungen			
10.3. bis 31.12.2010	8,40 €	6,83 €	11,13 €	8,66 €
1.1. bis 31.12.2011	8,55 €	7,00 €	11,33 €	8,88 €
1.1. bis 31.12.2012	8,82 €	7,33 €	11,33 €* ¹¹	8,88 €* ¹¹
1.1. bis 31.10.2013	9,00 €	7,56 €	11,33 €* ¹¹	9,00 €* ¹¹

* Die im Rahmen der letzten Tarifrunde vereinbarten Lohnerhöhungen in der Lohngruppe 6 für die Jahre 2012 und 2013 sind in der Mindestlohnverordnung nicht (Westdeutschland) bzw. nur teilweise (in Ostdeutschland ab Anfang 2013) berücksichtigt worden.¹¹

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von IG BAU und BIV.

land ab 1.4.2004 überwiegend und teils deutlich abgesenkt, während sie in den meisten ostdeutschen Bundesländern angehoben wurden.

Hintergrund dieser besonderen tarifpolitischen Entwicklung waren auch die Tarifabschlüsse in der Zeitarbeit im Jahr 2003, die niedrigere Löhne als in der Gebäudereinigung vorsahen. Einige der marktführenden Gebäudereinigungsunternehmen hatten im Laufe des Jahres 2003 Tochterfirmen gegründet, um deren Beschäftigte auf der Basis eines Zeitarbeitstarifvertrags geringer entlohnen zu können. Mit der Drohung einiger großer Reinigungsfirmen, eigene Zeitarbeitsfirmen zu gründen oder externe Leiharbeit stärker zu nutzen, um damit das höhere Tarifniveau in der Gebäudereinigung zu unterlaufen, „wurde im Herbst 2003 mit der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG Bau) in bestehende Tarifverträge hinein neu verhandelt“ (Gather et

al. 2005: 29). Der angedrohte Austritt großer Reinigungsfirmen aus dem Innungsverband hätte dazu führen können, dass die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge (Tarifdeckung von mehr als 50 Prozent der Beschäftigten) nicht mehr erfüllt gewesen wären.

Der Tarifvertrag für die gewerblichen Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk enthält insgesamt neun Lohngruppen, die nach Tätigkeiten und Qualifikationen gestaffelt sind. Auffällig ist dabei, dass Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter in der Innenreinigung niedriger bezahlt werden als Helferinnen und Helfer in der Außenreinigung. Im Mindestlohntarifvertrag für die gewerblichen Beschäftigten in der Gebäudereinigung sind die tariflichen Lohngruppen 1 und 6 als Mindestlöhne festgelegt. Die Lohngruppe 1 betrifft die Innen- und Unterhaltsreinigung und die Lohngruppe 6 die Außenreinigung (Glas- und

11 Die tariflichen Stundenlöhne in Lohngruppe 6 liegen in Westdeutschland seit Januar 2012 bei 11,68 Euro und steigen ab Anfang 2013 auf 11,96 Euro (Ostdeutschland: 9,32 Euro bzw. 9,79 Euro). In einer Erklärung vom 14.11.2011 hat der BIV (2011b) hierzu erläutert: „Aufgrund der politischen Situation und den Mehrheitsverhältnissen im Tarifausschuss des BMAS bestand keine Möglichkeit, die Tarifierhöhung 2012/2013 der Lohngruppe 6 allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Damit bestand nur die Alternative, die Lohngruppe 6 ganz freizugeben, oder zumindest eine Lohnuntergrenze in Höhe des Mindestlohns 2011 ‚einzufrieren‘. Zur Verhinderung einer sicheren Ablehnung der Allgemeinverbindlicherklärung der Lohngruppe 6 im Tarifausschuss des BMAS haben sich die Tarifparteien entschlossen, den Antrag in Höhe des bisherigen Mindestlohns 2011 zu stellen.“

Fassadenreinigung), wobei Facharbeiterinnen und Facharbeiter in der Glas- und Fassadenreinigung nach dem Tarifvertrag in die Lohngruppe 7 eingestuft sind.

Das Gebäudereiniger-Handwerk ist mittlerweile die einzige Branche in Deutschland, in der es noch einen zweiten höheren Mindestlohn gibt, der auch für Ostdeutschland gilt. Allerdings ist der Abstand zum unteren Mindestlohn mit aktuell 1,55 Euro pro Stunde hier deutlich geringer als in Westdeutschland, wo der Unterschied derzeit 2,51 Euro beträgt. Die Weiterführung von zwei Mindestlöhnen ist allerdings seit Jahren umstritten, wobei dies nicht auf die Sozialpartner der Branche zutrifft, sondern vor allem auf den Tarifausschuss (insbesondere die BDA) und die politische Ebene. Hier wird vielfach die Einschätzung vertreten, dass die Entlohnung von qualifizierten Arbeitskräften ausschließlich Sache der Sozialpartner sei und keinerlei staatlicher Flankierung bedürfe. Dies war wohl auch ein wesentlicher Grund dafür, warum die Mindestlöhne für die qualifizierteren Kräfte seit Januar 2012 hinter den tariflichen Vereinbarungen zurückblieben sind.

Zwischen Oktober 2009 und 9.3.2010 waren die Mindestlöhne für mehrere Monate ausgesetzt. Hintergrund war, dass Arbeitgeber und Gewerkschaften die Tarifverhandlungen nach sechs Verhandlungsrunden ohne Einigung im August 2009 abgebrochen hatten. In der Folge haben nicht wenige Arbeitgeber die Chance genutzt, die Stundenlöhne für neue Beschäftigte deutlich abzusenken – um bis zu 30 Prozent, was noch nicht als „sittenwidrig“ gilt (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2010; Kröger 2010). Erstmals in der Branche rief die IG BAU zum Streik auf, der durch eine überraschend breite und positive Berichterstattung in den Medien begleitet wurde (vgl. z.B. Gartzla 2009). Obwohl sich die Tarifvertragsparteien letztlich bereits am 29. Oktober 2009 auf einen Tarifabschluss geeinigt hatten, dauerte es noch mehrere Monate, bis die neuen Mindestlohnregelungen am 10.3. 2010 wieder in Kraft traten.

3.5.2 Evaluationsmethoden

Die Evaluation stützt sich auf die Auswertung einer Vielzahl amtlicher Statistiken, eine eigene Betriebsbefragung, eine Befragung von Betriebsräten sowie Experteninterviews bei den Sozialpartnern der Branche und beim Zoll¹² und 15 Betriebsfallstudien. Für die Betriebsbefragung wurde eine nach Betriebsgrößen und Ost- und Westdeutschland geschichtete Stichprobe gezogen. Die Bruttostichprobe umfasste dabei insgesamt 3.643 Betriebe, was rund 14 Prozent der Betriebe in der Grundgesamtheit entsprach. Es konnten insgesamt 381 Interviews realisiert werden. Die relativ niedrige Ausschöpfung ist insbesondere einer hohen Anzahl von Schornsteinreinigungsbetrieben im Wirtschaftszweig 81.2 geschuldet, für die aufgrund eigener tariflicher Regelungen die Mindestlohnregelungen faktisch nicht von Bedeutung sind und die aufgrund dessen auch nicht in die Befragung einbezogen wurden. Die Betriebe wurden zu betrieblichen Merkmalen, zu ihrer Beschäftigtenstruktur und Beschäftigungsentwicklung, Umsatz- und Wettbewerbssituation, zur Entlohnung und zum Anteil der Beschäftigten, die auf dem Niveau der Mindestlöhne entlohnt werden, sowie zu ihrer Einschätzung der Wirkungen der Aufnahme der Branche in das AEntG befragt (Bosch/Kalina et al. 2011: 60ff.). Die Befragung von Betriebsräten wurde mit Unterstützung der IG BAU per E-Mail durchgeführt und behandelte ähnlich Themen wie die Betriebsbefragung. Allerdings war der Rücklauf mit 42 ausgefüllten Fragebögen so gering, dass auf diese Weise nur ein Schlaglicht auf die Sichtweisen von betrieblichen Interessenvertretungen in der Branche geworfen werden konnte (ebenda: 66f.).

Die 15 Betriebsfallstudien haben maßgeblich dazu beigetragen, die Branche und ihre Rahmenbedingungen sowie die Handlungslogiken der Akteure zu verstehen. In jedem Betrieb wurden persönliche leitfadengestützte Gespräche auf der Leitungsebene und in vier Fällen zusätzlich auch

12 Weitere Gespräche mit Betriebsrätinnen und Betriebsräten und gewerkschaftlichen Akteurinnen und Akteuren fanden am Rande mehrerer Veranstaltungen der IG BAU statt.

mit Betriebsräten geführt. Die Gespräche dauerten in der Regel ein bis zwei Stunden. Themen waren dabei Informationen zum Betrieb sowie zu den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die aktuelle Beschäftigungssituation des Betriebes, die Tarif- und Lohnstrukturen sowie Einschätzungen zur Wirkung der Mindestlöhne auf die Beschäftigung, den Arbeitnehmerschutz und die Wettbewerbssituation sowie Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung der Branche. In den Gesprächen mit Betriebsrätinnen und Betriebsräten wurden zusätzlich auch Probleme hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und evtl. Konflikten bei der Durchsetzung der Mindestlöhne thematisiert. Das Sample umfasst daher Betriebe aus unterschiedlichen Landesteilen, aus städtischen und ländlichen Räumen, mit unterschiedlicher Unternehmensform und Größe, mit und ohne betriebliche Interessenvertretung sowie mit unterschiedlichen Dienstleistungsschwerpunkten.

Für das Branchenbild wurden neben Daten des Statistischen Bundesamtes und der Bundesagentur für Arbeit eigene Auswertungen mit dem Mikrozensus (u. a. zur Entwicklung des Arbeitsvolumens von Reinigungskräften innerhalb und außerhalb der Gebäudereinigung) und der Stichprobe Integrierter Arbeitsmarktbiografien (SIAB) durchgeführt. Die SIAB war zum Evaluationszeitpunkt der aktuellste verfügbare Datensatz mit Beschäftigungsmeldungen der Bundesagentur für Arbeit. Es handelt sich um eine Zwei-Prozent-Zufallsauswahl der Personen aus den Integrierten

Erwerbsbiografien des IAB. Großer Vorteil gegenüber anderen Datensätzen sind die differenzierten Auswertungsmöglichkeiten nach Wirtschaftszweigen, welche bis auf Fünf-Steller-Ebene ausgewiesen werden.

Die Beschäftigungswirkungen wurden mit dem Kontrollgruppenansatz untersucht. Dabei wurden die Wirkungen für zwei Zeitpunkte analysiert, und zwar zum einen für die regional unterschiedlichen tariflichen Erhöhungen und Absenkungen der damals allgemeinverbindlichen Lohngruppe 1 ab April 2004. Für diese Schätzungen wurden die Bundesländer nach dem prozentualen Ausmaß der tariflichen Lohnerhöhungen bzw. -absenkungen in der untersten Lohngruppe in fünf Gruppen unterteilt. Als Kontrollgruppe wurde die Bundesländergruppe verwendet, in der die Löhne kaum verändert worden waren (Tabelle 10). Die Vergleichbarkeit der Treatment- und Kontrollgruppen war durch die Zugehörigkeit zur selben Branche höher als zu Kontrollgruppen aus jeder anderen Branche und die Entwicklung in der Vergangenheit ähnelte sich in hohem Maße.

Zum anderen wurden als weitere externe Politikinterventionen die Aufnahme des Gebäudereiniger-Handwerks in das AEntG im Juli 2007 und die im März 2008 folgende Erhöhung der Tarif- und Mindestlöhne genutzt, um die Wirkungen auf die Beschäftigung zu untersuchen. Hierfür sprach, dass die tariflichen Stundenlöhne zwar bereits zuvor allgemeinverbindlich und daher prinzipiell bindend für alle Betriebe waren,

Tabelle 10:

Einteilung von Bundesländern in Gruppen, Gebäudereinigung

Nr.	Bundesländergruppe	Tariflohnänderung zum 1.4.2004 (Lohngruppe 1)
1	Bayern, Hessen	-9 % bis -10,7 %
2	Nordrhein-Westfalen	-6 %
3	Berlin, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein	-4 % bis -4,4 %
4	Saarland, Brandenburg, Thüringen (Referenzgruppe)	-0,3 % bis +1,6 %
5	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt	+3,3 % bis +6,7 %

Quelle: Bosch/Kalina et al. 2011: 242 (Tariflohnänderung aus Gather et al. 2005: 31).

die Expertinnen und Experten bei den Sozialpartnern und auch betriebliche Vertreterinnen und Vertreter aber durchaus einen „Einführungseffekt“ vermuteten. Dies wurde vor allem mit den Zollkontrollen in Betrieben und den erheblich höheren Sanktionen bei Verstößen begründet.

Als Treatmentgruppe wurden Innenreinigerinnen und Innenreiniger in der Gebäudereinigungsbranche ausgewählt, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auf dem Niveau des unteren Mindestlohns bezahlt werden. Bei diesen Schätzungen wurden drei Kontrollgruppen verwendet. Eine Kontrollgruppe waren Reinigungskräfte in ausgewählten anderen Branchen, die der Treatmentgruppe hinsichtlich der Tätigkeiten am ähnlichsten sind. Die beiden anderen Kontrollgruppen waren ausgewählte Beschäftigte in zwei Branchen, die der Gebäudereinigungsbranche in der Beschäftigtenstruktur (Gastronomie) bzw. Umsatzentwicklung (Wachgewerbe) ähnelten (Bosch/Kalina et al. 2011: 246 und 253). Damit konnten die Wirkungen auf die Beschäftigung abgeschätzt werden.

Die Wirkungen der Mindestlohnregelungen auf die Entlohnung und die Eingriffsintensität konnten hingegen mikroökonomisch nicht ermittelt werden, weil die große Mehrheit der Beschäftigten in der Gebäudereinigungsbranche in Teilzeit oder Minijobs arbeitet und keine präzisen Angaben zu deren Arbeitszeit vorlagen. Die ursprünglich angedachte Kombination von Verdienstangaben aus der SIAB und Arbeitszeitangaben aus dem Mikrozensus erwies sich angesichts der großen Unterschiede zwischen beiden Datensätzen, z. B. zur Zahl der Beschäftigten in der Gebäudereinigungsbranche insgesamt und in den Reinigungsberufen, und auch aufgrund der teils geringen Fallzahlen im Mikrozensus als unzuverlässig. Durch die repräsentative Betriebsbefragung konnte dies nur teilweise kompensiert werden, da Fragen, die sich auf die eventuelle Missachtung gesetzlicher Vorschriften beziehen, nicht zu belastbaren Ergebnissen führen. Allerdings ließen sich durch die Kombination der Betriebsbefragung, der Betriebsrätebefragung und der Betriebsfallstudien sowie Expertengespräche, deren Ergebnisse alle in die gleiche Richtung wiesen, zumindest Trends identifizieren.

3.5.3 Ergebnisse der Evaluation

Die meisten Beschäftigten der Branche sind in der Unterhalts- und Innenreinigung tätig und werden nach dem Mindestlohn für die Innenreinigung bezahlt, den man daher als die „going rate“ in der Branche bezeichnen kann. Der höhere Mindestlohn für die Außenreinigung wird in den meisten Betrieben nur wenigen Beschäftigten bezahlt, weil diese Sparte quantitativ von deutlich geringerer Bedeutung ist. Die Mindestlöhne werden sowohl von den Sozialpartnern als auch den Betrieben und Betriebsräten als unerlässlich angesehen, um verbindliche Lohnuntergrenzen zu sichern, die im Verdrängungswettbewerb der Branche sonst zur Disposition stehen würden. Ohne die Mindestlohnregelungen würden sich die Löhne nach Ansicht der befragten Unternehmen und Betriebsräte auf einem deutlich niedrigeren Niveau (genannt wurden hier Stundenlöhne, die um 1 bis 1,50 Euro unter dem Mindestlohn lagen) einpendeln, was dafür spricht, dass die Mindestlohnregelungen positive Wirkungen auf den Arbeitnehmerschutz haben (Bosch/Kalina et al. 2011: 286).

Die Einhaltung der Mindestlöhne nach dem AEntG wird im Vergleich zur vorherigen Allgemeinverbindlichkeit der tariflichen Regelungen als deutlich effektiver angesehen. Dies wird im Wesentlichen auf die Zollkontrollen und stärkeren Sanktionen zurückgeführt, aber auch auf die durchgreifende Mithaftung der Auftraggeber sowie die bessere Informiertheit der Beschäftigten und ihren erhöhten Durchsetzungswillen. Indizien für eine direkte Unterschreitung der Mindestlöhne gibt es nur vereinzelt, während die Verbreitung von Strategien zur legalen (z. B. Arbeitsverdichtung oder Verschiebung der Arbeitszeit in zuschlagsfreie Zeiten) oder illegalen Kompensation von Lohnerhöhungen (z. B. durch unbezahlte Mehrarbeit) teilweise unterschiedlich eingeschätzt wird.

Die Betriebe schreiben der Aufnahme der Gebäudereinigungsbranche in das AEntG weitaus häufiger positive oder neutrale Wirkungen zu als negative (Abbildung 5). Als wichtiger positiver Wettbewerbsfaktor wurde die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit durch eine wirkungsvolle

Lohnuntergrenze genannt. Die positive Einschätzung der Mindestlöhne beruht vor allem auf der Wahrnehmung einer effektiveren Kontrolle der Einhaltung der Mindestlöhne. Teilweise wurde auch auf ein verbessertes Image der Branche hingewiesen, das auch die Personalrekrutierung erleichtere. Bei den Sozialpartnern und auch in manchen Betriebsfallstudien wurde darauf verwiesen, dass die Mithaftung der Auftraggeber ein wichtiger Faktor sei, der die Einhaltung der Mindestlöhne deutlich verbessert habe. In der Betriebsbefragung wurde demgegenüber deutlich, dass mehr als die Hälfte der Betriebe meinte, dass die Stundenverrechnungssätze nicht angemessen gesteigert werden konnten (Bosch/Kalina et al. 2011: 297f.). Dies könnte darauf verweisen, dass weiterhin Bedarf besteht, Kunden darüber zu informieren, wie hoch realistische Verrechnungs-

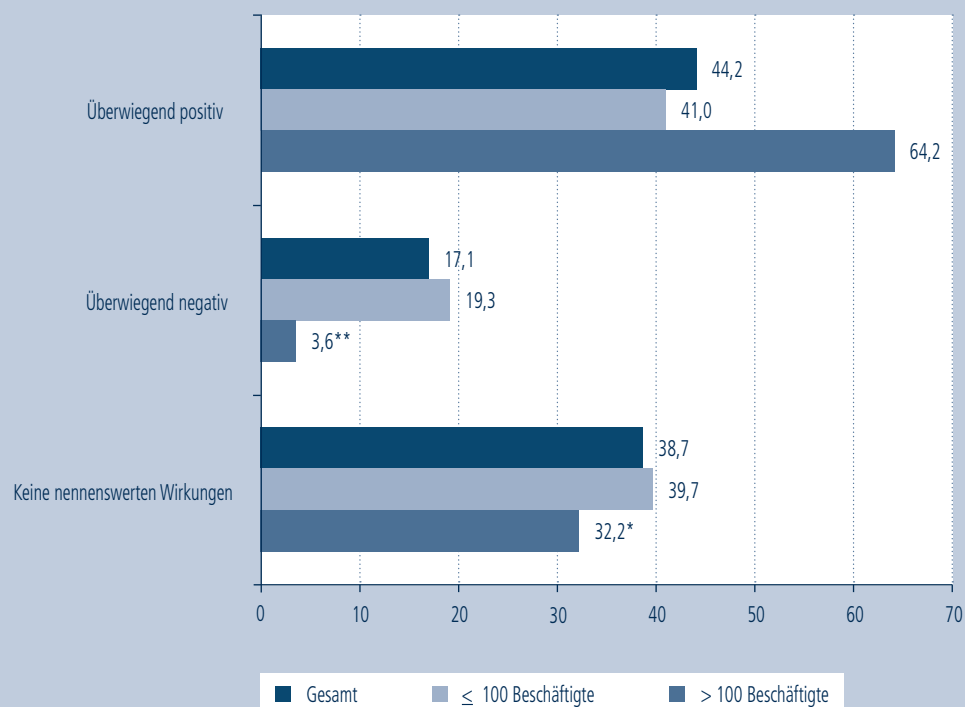
sätze für Reinigungsdienstleistungen unter Berücksichtigung der Mindestlöhne sein müssen.

Die deskriptiven Analysen zur Entwicklung der Zahl der Beschäftigten und des Arbeitsvolumens ließen keine negativen Effekte der Aufnahme der Gebäudereinigung in das AEntG und der folgenden Erhöhung der Mindestlöhne auf die Gesamtbeschäftigung in der Branche erkennen. Feststellbar waren nur leichte konjunkturelle Schwankungen. Die Gebäudereinigungsbranche konnte zwischen 2000 und 2008 das Arbeitsvolumen deutlich (um knapp 25 Prozent) steigern, während das Arbeitsvolumen der Reinigungskräfte in anderen Branchen leicht gesunken ist (Bosch/Kalina et al. 2011: 287).

Die Schätzungen haben ergeben, dass die regional unterschiedlichen Tariflohnveränderungen in der Lohngruppe 1 im Jahre 2004 keinen

Abbildung 5:

Bewertung der Aufnahme des Gebäudereiniger-Handwerks in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, gesamt und nach Betriebsgröße (in % der jeweiligen Betriebe)



N = 348, * Anteile, die auf Fallzahlen zwischen 10 und unter 20 basieren.

** Anteile, die auf Fallzahlen unter 10 basieren.

Quelle: IAQ-Betriebsbefragung Gebäudereinigung, gewichtete Werte.

eindeutigen Einfluss auf die Beschäftigungschancen der Innenreinigerinnen und -reiniger in der Gebäudereinigung hatten. Es wurde weiterhin eine Sonderentwicklung in NRW registriert, deren Ursachen sich mit den zur Verfügung stehenden Indikatoren nicht identifizieren ließen (ebenda: 266).

Die Schätzungen zu den Auswirkungen der Aufnahme der Branche in das AEntG und der folgenden Erhöhung der Mindestlöhne in den Jahren 2007/2008 haben ergeben, dass die Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz im Juli 2007 die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Innenreinigerinnen und -reiniger in der Gebäudereinigung im Vergleich zu zwei der drei Kontrollgruppen signifikant verringert hat. Die anschließende Tarif- und Mindestloohnerhöhung ab März 2008 hat die Beschäftigungschancen demgegenüber ebenfalls im Vergleich zu zwei Kontrollgruppen signifikant erhöht. Die Berechnung der Marginaleffekte hat gezeigt, dass die positiven Wirkungen der Tarif- und Mindestloohnerhöhungen deutlich höher waren als die negativen Effekte der Aufnahme in das AEntG, sodass die positiven Wirkungen insgesamt überwogen (ebenda: 270).

Differenziert nach Arbeitszeitformen hat sich gezeigt, dass die Aufnahme der Branche in das AEntG vor allem die Beschäftigungschancen von geringfügig Beschäftigten verschlechterte, während sich die Beschäftigungschancen von sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten signifikant erhöhten. Möglicherweise – und diese Schlussfolgerung unterstützten auch die Interviews in den Fallstudienbetrieben – ist geringfügige Beschäftigung für Arbeitgeber mit der Aufnahme in das AEntG unattraktiver geworden, weil evtl. vorher vorkommende Benachteiligungen der geringfügig Beschäftigten nunmehr durch die Zollkontrollen wirksamer unterbunden werden. Die Schätzergebnisse sprechen also dafür, dass Minijobs durch Vollzeit- und sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung substituiert worden sind. So verweisen die Marginaleffekte auf eine starke Verbesserung der Beschäftigungschan-

cen für Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte nach der folgenden Erhöhung der Mindestlöhne im Vergleich zur Kontrollgruppe der Innenreinigerinnen und -reiniger in ausgewählten anderen Branchen (Bosch/Kalina et al. 2011: 271ff.). Da die Lohnerhöhungen nur acht Monate nach der Aufnahme der Branche in das AEntG erfolgten, könnten die positiven Beschäftigungswirkungen zumindest teilweise auch noch zeitverzögerte Wirkungen des AEntG sein.

3.6 Maler- und Lackiererhandwerk

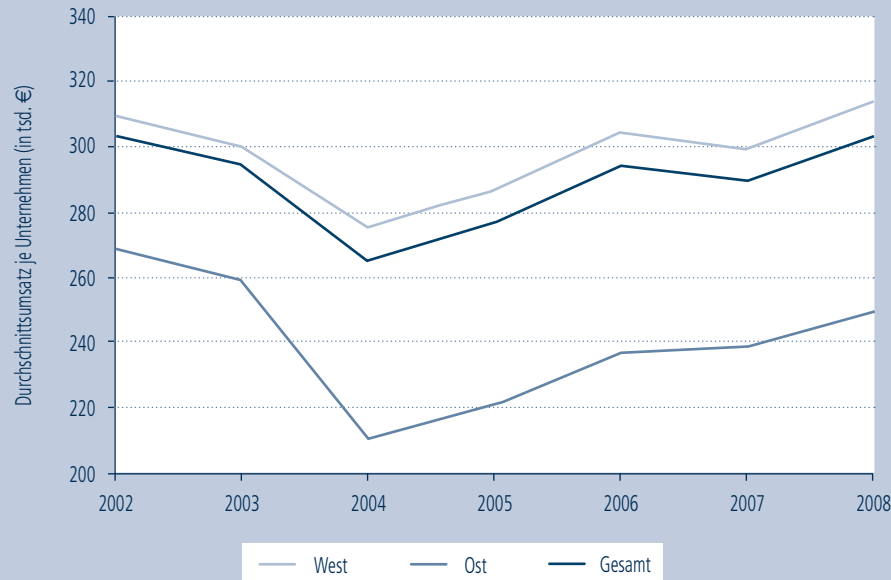
Das Maler- und Lackiererhandwerk ist ein Baunebengewerbe, das im Bereich des Neubaus, aber zunehmend und weit überwiegend vor allem in der Bausanierung tätig ist. Im Jahr 2009 waren nach Angaben der Autorinnen und Autoren aus dem IAW in der Branche etwas mehr als 126.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in gut 34.600 Betrieben tätig.¹³ Während die Zahl der Betriebe seit 2002 fast konstant geblieben ist, ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seit 1999 deutlich rückläufig (um 52.000 Personen). In diesem Zeitraum hat sich die Beschäftigtenzahl in Ostdeutschland halbiert, während der Rückgang in Westdeutschland wesentlich moderater ausfiel. Die durchschnittliche Betriebsgröße ist vor allem zwischen 2002 und 2005 deutlich gesunken und lag im Jahr 2008 bei unter 3,5 Beschäftigten (Boockmann et al. 2011b: 82). Der Anteil der Betriebe ohne Beschäftigte im gesamten Bundesgebiet liegt seit 2002 weitgehend konstant bei gut einem Drittel.

Der durchschnittliche Jahresumsatz pro Betrieb lag nach Angaben des IAW am aktuellen Rand bei 315.000 Euro in West- und 250.000 Euro in Ostdeutschland (ebenda: 110). Die Umsätze brachen in der Krise 2003/2004 erheblich ein, erholten sich im folgenden Aufschwung aber wieder (Abbildung 6).

Nach Angaben des Bundesverbands Farbe, Gestaltung, Bautenschutz (2011), der sich hierbei auf die Ergebnisse der Handwerkszählung 2008

13 An anderer Stelle im Bericht ist demgegenüber von fast 39.000 Betrieben die Rede – davon 33.600 Betriebe in West- und 5.350 Betriebe in Ostdeutschland (Boockmann et al. 2011b: 111).

Abbildung 6:

Entwicklung der durchschnittlichen Umsätze der Unternehmen im Maler- und Lackiererhandwerk, 2002 bis 2008

Quelle: Boockmann et al. 2011b: 111 (auf Basis des Unternehmensregisters).

bezieht, lag der Gesamtumsatz des Maler- und Lackiererhandwerks im Jahr 2008 bei gut 13,4 Milliarden Euro. Pro tätiger Person in den Unternehmen entsprach dies einem jährlichen Umsatz von 67.520 Euro. Fast die Hälfte der Branchenumsätze wird im Privatkundengeschäft realisiert, 37 Prozent mit Unternehmen und etwa 17 Prozent mit öffentlichen Auftraggebern (Boockmann et al. 2011b: 116).

Mehr als 75 Prozent der Beschäftigten im Maler- und Lackiererhandwerk hatten im Jahr 2009 eine abgeschlossene Berufsausbildung, was gegenüber 1999 einem Rückgang der Gelernten um etwa sieben Prozentpunkte entsprach (Boockmann et al. 2011b: 64). Die Zahl der Auszubildenden ist vor allem zwischen 1999 und 2005 um etwa die Hälfte deutlich zurückgegangen und stagniert seitdem auf einem Niveau von ca. 23.000. Besonders ausgeprägt war der Einbruch der Ausbildungszahlen in Ostdeutschland, die im Jahr 2009 nur noch bei gut einem Fünftel des Niveaus von 2000 lagen.

Nach den Ergebnissen der IAW-Betriebsbefragung weist die Branche sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland eine hohe Tarifbindung von knapp 62 Prozent auf. Hinzu kommen 31 bis 32 Prozent Betriebe, die sich nach eigenen Angaben an den Tarifverträgen orientieren. Entsprechend ist der Anteil der Betriebe, die nicht nach Tarif bezahlen, mit 7,6 Prozent in Ost und 6,6 Prozent in Westdeutschland, sehr gering (ebenda: 79).

3.6.1 Die Mindestlohnregelungen

Im Maler- und Lackiererhandwerk wurden Mindestlöhne mit der Ersten Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Maler- und Lackiererhandwerk vom 14.11.2003 eingeführt und in den Folgejahren mit zwei mehrmonatigen Unterbrechungen fortgeführt. Sie beruhen auf tariflichen Vereinbarungen, die zwischen dem Bundesinnungsverband im Maler- und Lackierergewerbe, dem „Bundesverband Farbe, Gestaltung, Bautenschutz“, und der IG BAU abgeschlossen

worden sind. Die Voraussetzungen für eine Einigung über Mindestlohnregelungen waren im Maler- und Lackiererhandwerk insofern besser als in einigen anderen Branchen, als bereits seit Langem bundesweite Tarifverhandlungen geführt werden, und ähnlich wie im Bauhauptgewerbe auch mehrere Sozialkassen (die gemeinnützige Urlaubskasse und eine Zusatzversorgungskasse) auf der Branchenebene existieren.

Bis 2009 gab es zwei Mindestlohngruppen für ungelernte und gelernte gewerbliche Beschäftigte, die seit 2003 nur geringfügig angehoben worden waren. Seit dem 24.10.2004 gilt in Ostdeutschland nur noch ein einheitlicher Mindestlohn für Ungelernte und Gesellen, der ebenso hoch ist wie der Mindestlohn für Ungelernte in Westdeutschland (Tabelle 11).

Mit der Abschaffung der zweiten Mindestlohnstufe in Ostdeutschland im Oktober 2009 wurden die Mindestlöhne für ungelernte Kräfte bundesweit deutlich erhöht. In Westdeutschland stieg der untere Mindestlohn von zuvor 8,05 Euro auf 9,50 Euro, was einem Anstieg um 18 Prozent entspricht. In Ostdeutschland wurde der Mindestlohn von zuvor 7,50 Euro sogar um zwei Euro

pro Stunde bzw. 26,7 Prozent erhöht (Boockmann et al. 2011b: 3). Die Hintergründe dieser außergewöhnlichen Entwicklung werden im Evaluationsbericht des IAW leider nur auf Basis subjektiver Einschätzungen aus telefonischen Interviews beleuchtet. Genannt wurde hier u. a., dass die zuvor existierenden zwei Mindestlohnstufen dazu geführt hätten, dass in Ostdeutschland auch Gelernte nur den niedrigeren Mindestlohn erhielten. Andere verwiesen auf die intendierte Angleichung der Ost- an die Westlöhne bzw. vereinfachte Kontrollmöglichkeiten (ebenda: 225).

3.6.2 Evaluationsmethoden

Die Evaluation des IAW stützt sich auf eine Vielzahl von Datenquellen (Unternehmensregister, Verdienststrukturerhebung (VSE), Statistik der Bauleistungspreise, Betriebs-Historik-Panel, IAB/Beschäftigtenhistorik, Mikrozensus – vgl. Boockmann et al. 2011b: 14) und Methoden. Mit Ausnahme der VSE und der Statistik der Bauleistungspreise sowie der Experteninterviews wurden alle Datenquellen auch für die Wirkungsanalysen genutzt.¹⁴

Tabelle 11:

Mindestlöhne für das Maler- und Lackiererhandwerk, 2003 bis 2013

	Ungelernte		Gesellen	
	Ost	West	Ost	West
1.12.2003 bis 30.5.2004	7,00 €	7,69 €	9,20 €	10,53 €
1.6.2004 bis 31.3.2005	7,00 €	7,69 €	9,20 €	10,53 €
1.4. bis 30.6.2005	Keine gültigen Mindestlohnregelungen			
1.7.2005 bis 31.3.2008	7,15 €	7,85 €	9,37 €	10,73 €
1.4.2008 bis 30.6.2009	7,50 €	8,05 €	9,65 €	11,05 €
1.7. bis 23.10.2009	Keine gültigen Mindestlohnregelungen			
24.10.2009 bis 31.8.2010	9,50 €		11,25 €	
1.9.2010 bis 30.6.2011			11,50 €	
1.7.2011 bis 30.6.2012	9,75 €		11,75 €	
1.7.2012 bis 30.4.2013			12,00 €	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Verordnungen über zwingende Arbeitsbedingungen im Maler- und Lackiererhandwerk.

14 Überraschender Weise wurden die Expertengespräche nach Angaben des IAW nicht für die Erstellung des Branchenbilds genutzt (Boockmann et al. 2011b: 39). Im Bericht führt dies dazu, dass die zum Verständnis von Trends und Entscheidungen wie z.B. der deutlichen Erhöhung der Mindestlöhne im Jahr 2009 notwendigen Hintergründe und Motivationen der Akteure lange offenbleiben und erst im Abschnitt 8 „nachgeliefert“ werden.

An einer eigenen schriftlichen Befragung auf der Basis einer Stichprobe von 4.000 Betrieben aus dem Betriebs-Historik-Panel haben sich 890 Betriebe des Maler- und Lackiererhandwerks beteiligt. Themen waren die Bewertung der Mindestlohnwirkungen, die Tarifbindung, Wettbewerbsbedingungen, Angaben zur Geschäftstätigkeit und zum Betrieb (Boockmann et al. 2011b: 39). Wirkungen auf betrieblicher Ebene wurden hierbei ausdrücklich nicht abgefragt. Außerdem wurden im Rahmen der Evaluation 25 leitfadengestützte telefonische Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften, Betriebsräten, mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit geführt.

Die Wirkungsanalysen wurden mit dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz durchgeführt für zwei Treatment-Zeitpunkte: die Einführung der Mindestlohnregelungen im Jahr 2003 und die deutlichen Mindestlohnerhöhungen im September 2009. Außerdem wurde eine Panelschätzung mit dem Schätzer von Machin et al. (2003) durchgeführt, deren Ergebnisse von den Autorinnen und Autoren allerdings als wenig robust eingeschätzt werden. Es wurden mehrere Kontrollgruppen gebildet (Tabelle 12) und diverse Schätzungen zu den Kurz- und Langfristeffekten differenziert nach Ost- und Westdeutschland durchgeführt. Bezogen auf die Beschäftigungswirkungen wurden in den Schätzungen mehrere

unterschiedliche Maße verwendet: die Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeit im Betrieb und in der Branche, der betriebliche Beschäftigungsstand sowie Beschäftigungsbewegungen (ebenda: 200ff.). Begründet wurde dies damit, dass diese Maße jeweils spezifische Vor- und Nachteile aufweisen.

3.6.3 Ergebnisse der Evaluation

Hinsichtlich der Wirkungen der Einführung der Mindestlohnregelungen im Jahr 2003 auf die Lohnhöhe werden deutliche Ost-West-Unterschiede konstatiert: In Westdeutschland war nur ein kleiner Teil der Beschäftigten „direkt vom Mindestlohn betroffen“ (Boockmann et al. 2011b: 240) und es konnten in der Kausalanalyse auch keine Wirkungen auf die Durchschnittslöhne nachgewiesen werden. In der Betriebsbefragung gab nur jeder vierte westdeutsche Betrieb an, dass sich durch die Mindestlöhne die Personalkosten in der Branche erhöht haben, während es in Ostdeutschland mit 48 Prozent fast die Hälfte der Befragten war.¹⁵ Bei der auf den eigenen Betrieb bezogenen Frage gaben 17 Prozent der west- und 55 Prozent der ostdeutschen Betriebe an, dass keiner der ungelernten Beschäftigten mehr als den Mindestlohn verdiene. Die gleiche Frage wurde auch bezogen auf die gelernten Kräfte gestellt. Hier lagen die Anteile der Betriebe, die an-

Tabelle 12:

Kontrollgruppen zum Maler- und Lackiererhandwerk

Nr.	Definition	Kurzform
1a	Beschäftigte, die nicht Maler und Lackierer sind, in vergleichbaren Branchen mit Mindestlohn	mit Mindestlohn
1b	Beschäftigte, die nicht Maler und Lackierer sind, in vergleichbaren Branchen ohne Mindestlohn	ohne Mindestlohn
2	Maler und Lackierer in anderen Branchen	andere Branchen
3	Beschäftigte mit Stundenlöhnen etwas über dem Mindestlohn	Lohngruppen
4	Beschäftigte in Betrieben des Maler- und Lackiererhandwerks, die bereits vor Einführung des Mindestlohns tarifgebunden waren	Tarifbindung

Quelle: Boockmann et al. 2011b.

15 Die Anteile beziehen sich auf diejenigen befragten Betriebe, die sich zu der Aussage „Durch den Mindestlohn haben sich die Personalkosten im Maler- und Lackiererhandwerk erhöht“ auf einer Skala von „trifft überhaupt nicht zu“ bis „trifft voll und ganz zu“ zustimmend – also mit „trifft eher zu“ oder „trifft voll und ganz zu“ – geäußert haben.

gaben, dass keiner dieser Beschäftigten mehr als den Mindestlohn erhielt, mit sieben Prozent in West- und 18 Prozent in Ostdeutschland deutlich niedriger (ebenda: 135f.).

Bei den mikroökonomischen Schätzungen der Lohneffekte waren die Ergebnisse für die Ungelernten je nach Kontrollgruppe unterschiedlich und meist nicht signifikant. Hierzu konstatieren die Autorinnen und Autoren: „Als Ergebnis ist daher lediglich festzuhalten, dass die ungelernten Arbeitskräfte weder in Ost- noch in Westdeutschland von der Einführung des Mindestlohns profitiert haben“ (ebenda: 198). Auch für die gelernten Beschäftigten fielen die Ergebnisse uneinheitlich aus. Im Vergleich zur Kontrollgruppe 1b (Branchen ohne Mindestlöhne) wird für Ostdeutschland „ein zusätzliches Lohnwachstum von 4 Prozent bis 6 Prozent als kausale Folge des Mindestlohns“ festgestellt (ebenda). Für die nicht tarifgebundenen ostdeutschen Unternehmen war der Effekt hingegen signifikant negativ. Dieses aus Sicht des IAW überraschende Ergebnis, dass Lohneffekte in Ostdeutschland eher bei tarifgebundenen Betrieben feststellbar waren, wird damit erklärt, dass bei den nicht tarifgebundenen Unternehmen die gelernten Kräfte häufig weniger als den Mindestlohn 2 erhalten, während „die Befolgung der Mindestlöhne und insbesondere die korrekte Anwendung der Mindestlöhne 1 und 2 in tarifgebundenen Betrieben höher ist“ (Boockmann et al. 2011b: 198). Dass der höhere Mindestlohn in Ostdeutschland kaum gezahlt wurde, wurde in einigen Interviews auch als möglicher Hintergrund dafür genannt, dass im Jahr 2009 die zweite Mindestlohnstufe abgeschafft wurde. Allerdings wurde der verbleibende Mindestlohn zeitgleich um zwei Euro bzw. fast 27 Prozent auf 9,50 Euro angehoben und lag damit fast auf dem Niveau der zuvor bestehenden höheren Mindestlohnstufe. Der Betriebsbefragung zufolge hat diese deutliche Erhöhung des Mindestlohns in Ostdeutschland dazu geführt, dass seitdem ein deutlich höherer Anteil der ostdeutschen Beschäftigten auf dem Mindestlohniveau bezahlt wird.

In den qualitativen Interviews wurde die Eingriffsintensität als eher gering eingeschätzt, weil die tariflichen Löhne höher und relativ viele

Betriebe tarifgebunden seien. Hierbei werden aber deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gesehen: „Während in Ostdeutschland sowohl gelernte als auch ungelernte Arbeitskräfte auf Mindestlohniveau entlohnt werden, trifft dies in Westdeutschland (...) nur auf ungelernte Arbeitskräfte sowie auf Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter zu“ (Boockmann et al. 2011b: 222).

Die Einführung der Mindestlöhne hat nach den IAW-Ergebnissen „allenfalls zu geringen Beschäftigungsverlusten geführt“, was bezogen auf Westdeutschland auch konsistent mit den sehr geringen geschätzten Lohneffekten sei. In Ostdeutschland wurden negative Effekte auf die Umsätze der Unternehmen gefunden; „dies hatte jedoch den Ergebnissen für die Beschäftigung zufolge offenbar keine Konsequenzen für die Zahl der Beschäftigten“ (Boockmann et al. 2011b: 245). Zusammenfassend stellt das IAW fest: „Robuste Wirkungen der Einführung der Mindestlöhne auf die Beschäftigung lassen sich weder in Ost- noch in Westdeutschland feststellen. (...) Das Gleiche gilt tendenziell für die Erhöhung der Mindestlöhne im Jahr 2009“ (ebenda: 215). Hier weisen die Autorinnen und Autoren jedoch explizit darauf hin, dass die Datenqualität unzureichend war und nur kurzfristige Effekte untersucht werden konnten.

An anderer Stelle im Bericht werden als mögliche Erklärungen für die „Abwesenheit von Wirkungen auf die Beschäftigung“ drei Faktoren genannt: So hätten die Betriebe erstens offenbar die Möglichkeit gehabt, Kostensteigerungen an die Kunden weiterzugeben. Zweitens könnten die Kostensteigerungen begrenzt gewesen sein, weil sich ein Teil der Betriebe nicht an den Mindestlohn gehalten habe. Drittens könnte sich die Verpflichtung von ausländischen Anbietern, den aus ihren Heimatländern entsandten Arbeitnehmern den Mindestlohn zu zahlen, tendenziell positiv auf die Beschäftigung in Deutschland ausgewirkt haben (ebenda: 245 und 247).

Hinsichtlich der Wettbewerbswirkungen konnten in Relation zu vergleichbaren anderen Branchen weder Veränderungen der Zahl der Anbieter im Maler- und Lackierhandwerk noch ein vermehrtes Ausscheiden von Betrieben aus

dem Markt festgestellt werden. Auch in den Experteninterviews wurden die Wettbewerbswirkungen übereinstimmend positiv oder neutral eingeschätzt. Verwiesen wurde insbesondere auf eine „Beruhigung des Marktes“ und auf die Unterbindung „wettbewerbsverzerrender Angebote“ (Boockmann et al. 2011b: 223 und 248) sowie von Großbetrieben auch auf die Verringerung des Wettbewerbs zu ausländischen Anbietern, die zuvor geringere Löhne gezahlt hatten (ebenda: 248). Darüber hinaus werden Veränderungen des Wettbewerbs zwischen ost- und westdeutschen Betrieben gesehen. Während ostdeutsche Betriebe aufgrund der geringeren Löhne vor der Einführung der Mindestlohnregelungen für westdeutsche Aufträge günstigere Angebote machen konnten, sind sie nun verpflichtet, bei Einsätzen auf westdeutschen Baustellen die westdeutschen Mindestlöhne einzuhalten (Boockmann et al. 2011b: 251: 249f.).¹⁶

Die Wirkungen der Mindestlöhne auf die Tarifautonomie wurden in den Interviews unterschiedlich eingeschätzt. Positiv wurde herausgehoben, dass die Bedeutung der Tarifvertragsparteien gestärkt worden sei, weil den Mindestlöhnen tarifliche Vereinbarungen zugrunde liegen; „sie haben mit dem Mindestlohn also ein Handlungsfeld gewonnen“ (ebenda: 251). Insbesondere von gewerkschaftlichen Vertreterinnen und Vertretern wurde gleichzeitig jedoch bei nicht tarifgebundenen Betrieben eine Tendenz gesehen, sich eher an den Mindestlöhnen als an den tariflichen Löhnen zu orientieren (ebenda). An dieser Stelle verweisen die Autorinnen und Autoren aus dem IAW allerdings darauf, dass dieses Risiko mit Blick auf die Vorgeschichte der Mindestlohnregelungen zu relativieren sei: „In Ostdeutschland war der Mindestlohn möglicherweise die einzige Möglichkeit für die Tarifvertragsparteien, wieder Einfluss auf die in der Branche gezahlten Entgelte zu erhalten“ (Boockmann et al. 2011b: 251).¹⁷

Zur Einhaltung der Mindestlohnregelungen wurde in den Experteninterviews die Einschätzung vertreten, „dass die Einhaltung der Vorschriften die Regel ist“ und dass Umgehungen der Mindestlohnbestimmungen nur in geringem Umfang festzustellen sind (ebenda: 251). Dies wurde auch durch die Ergebnisse einer bundesweiten Schwerpunktprüfung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bestätigt, in deren Rahmen bei deutlich weniger als zehn Prozent der geprüften Betriebe Mindestlohnverstöße festgestellt wurden. Am häufigsten handelte es sich hierbei um falsche Aufzeichnungen von Arbeitszeiten. Als weitere Möglichkeiten zur Umgehung der Mindestlohnpflicht wurden in den Interviews ein verändertes Aufgabenspektrum, um als Mischbetrieb (z. B. Hausmeisterservice) nicht mehr unter die Mindestlohnregelung zu fallen, sowie Scheinselbstständigkeit angesprochen (ebenda: 226f.), was auch von den Befragten aus den Kontrollbehörden bestätigt wurde (Boockmann et al. 2011b: 231ff.). Andere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner betonten demgegenüber, dass der Fachkräftebedarf vor allem in westdeutschen Ballungszentren den Lohndruck nach unten begrenze (Boockmann et al. 2011b: 227). Die Kontrollen wurden in den Interviews als wichtig, aber überwiegend in ihrer Häufigkeit und Effektivität als nicht ausreichend bezeichnet (ebenda: 228f. und 252).

Die Gesamtbewertung der Mindestlohnregelungen im Maler- und Lackiererhandwerk fiel in den Interviews fast durchgängig positiv aus. Auch die meisten Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter teilten diese Einschätzung und verwiesen auf fairere Marktbedingungen oder eine höhere Motivation der Beschäftigten (ebenda: 234).

Zusammenfassend sind die Erfahrungen mit den Mindestlohnregelungen im Maler- und Lackiererhandwerk und die Ergebnisse der Wirkungsanalysen u. a. deswegen von besonderem

16 Trotzdem hat die Betriebsbefragung ergeben, dass ostdeutsche Betriebe knapp ein Viertel ihres Umsatzes in Westdeutschland erzielen, während der Umsatzanteil der westdeutschen Betriebe in Ostdeutschland nur bei einem Prozent liegt (Boockmann et al. 2011b: 114).

17 Dies steht tendenziell im Widerspruch zu dem eingangs bereits erwähnten Ergebnis der Betriebsbefragung, dass auch in Ostdeutschland der Anteil von Betrieben, die nach eigenen Angaben weder tarifgebunden sind noch sich an den Tarifen orientieren, mit unter acht Prozent sehr gering ist. Dies wird im IAW-Bericht aber nicht weiter thematisiert.

Interesse, weil es hier im Jahr 2009 zu erheblichen Anhebungen der unteren Mindestlöhne für Ungelernte (um 18 Prozent in West- und um fast 27 Prozent in Ostdeutschland) kam. Gleichwohl konnten zumindest in der kurzfristigen Perspektive hierfür keine negativen Wirkungen nachgewiesen werden – weder auf die Beschäftigung noch auf den Wettbewerb.

3.7 Pflege

Im Bereich der Pflege arbeiteten Ende 2009 nach Angaben aus der Pflegestatistik insgesamt knapp 700.000 meist weibliche Beschäftigte¹⁸ in insgesamt 21.570 Einrichtungen. Während es sich bei den Pflegeeinrichtungen jeweils zur Hälfte um ambulante bzw. stationäre handelte, entfallen von den Beschäftigten rund 70 Prozent auf den stationären Bereich (Boockmann et al. 2011c: 74 und 65). In den vergangenen Jahren ist die sehr personalintensive¹⁹ und wenig konjunktursensible Branche deutlich gewachsen: Im Vergleich der Jahre 1999 und 2009 hat die Zahl der Betriebe bzw. Einrichtungen um gut 20 Prozent zugenommen und die Zahl der Beschäftigten sogar um 42,5 Prozent (Boockmann et al. 2011c: 128). Die deutliche Zunahme der Beschäftigtenzahl resultiert dabei allerdings z.T. auch daraus, dass immer mehr (meist sozialversicherungspflichtige) Teilzeitarbeitsverhältnisse angeboten werden (Boockmann et al. 2011c: 74), während der Anteil von Vollzeitbeschäftigten gesunken ist.

Eine Besonderheit der Pflegebranche ist die heterogene Trägerlandschaft: Im Jahr 2009 waren mit 50,9 Prozent gut die Hälfte der Einrichtungen in privater Trägerschaft und bei weiteren 45,8 Prozent handelte es sich um freigemeinnützige Einrichtungen, die sich auf kirchliche (24,8 Prozent) und nicht kirchliche Träger (21 Prozent) aufteilen. Die übrigen 3,3 Prozent Pflegeeinrichtungen sind in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft. Differenziert nach ambulanten und stationären

Dienstleistungen zeigt sich, dass private Anbieter im ambulanten Bereich mit 61,9 Prozent (2009) einen deutlich höheren Anteil haben als im stationären Bereich (39,9 Prozent) (ebenda: 66). Ambulante Einrichtungen haben im Durchschnitt deutlich weniger Beschäftigte als stationäre Einrichtungen und in Ostdeutschland sind die Einrichtungen im Durchschnitt jeweils kleiner als in Westdeutschland. Im Jahr 2009 hatten die stationären Einrichtungen in Westdeutschland im Durchschnitt gut 57 Beschäftigte und in Ostdeutschland gut 43 Beschäftigte. Im ambulanten Bereich waren es gut 23 Beschäftigte in West- und gut 17 Beschäftigte in Ostdeutschland (Boockmann et al. 2011c: 69).

Unterschiede zwischen den beiden Teilbereichen der Pflegebranche sind auch bezogen auf die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten erkennbar: Während es sich nach Befragungsergebnissen bei 57 Prozent der Beschäftigten in der ambulanten Pflege um Pflegefachkräfte handelte, lag deren Anteil im stationären Bereich nur bei 39 Prozent. Spiegelbildlich liegt der Anteil der Pflegehilfskräfte (31 Prozent) und Hauswirtschaftskräfte (30 Prozent) im stationären Bereich jeweils deutlich höher als in ambulanten Einrichtungen (21 bzw. 22 Prozent) (ebenda: 79).

Die Preissetzung in der Pflege ist durch gesetzlich vorgeschriebene Verhandlungen zwischen den Trägern der Einrichtungen sowie den Pflegekassen bzw. Sozialversicherungsträgern stark reguliert. Für den ambulanten Bereich gibt es eine vom Bundesgesundheitsministerium erlassene Gebührenordnung für ambulante Pflegedienstleistungen und hauswirtschaftliche Versorgung (Boockmann et al. 2011c: 59f.). Zwischen 2003 und 2009 sind die Pflegesätze in geringerem Maße gestiegen als die Inflation. Mehr als die Hälfte der ostdeutschen Einrichtungen gab in der Befragung an, dass sie aufgrund der Mindestlohnneinführung vorhatten, mit den Pflegekassen nachzuverhandeln (Westdeutschland: 33 Prozent) (ebenda: 72f.).

18 Die Zahl der Beschäftigten wird im IAW-Bericht nicht ausgewiesen und musste aus einer Abbildung geschätzt werden. Der Frauenanteil lag im Jahr 2009 im ambulanten Bereich bei knapp 88 Prozent und in stationären Einrichtungen bei knapp 85 Prozent (ebenda: 77).

19 Der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten wird auf 70 bis 90 Prozent beziffert (Boockmann et al. 2011c: 236).

3.7.1 Die Mindestlohnregelungen

Die Mindestlohnregelungen für die Pflegebranche sind erst am 1.8.2010 in Kraft getreten. Die zugrunde liegende Vereinbarung mit unterschiedlichen Mindestlöhnen für Ost- und Westdeutschland läuft bis Ende 2014 und sieht Steigerungen der Mindestlöhne um jeweils 0,25 Euro ab Anfang 2012 und Juli 2013 vor (Tabelle 13).

Für die Aufnahme einer Branche in das AEntG ist ein gemeinsamer Antrag der Tarifvertragsparteien erforderlich. Die Voraussetzungen in der Pflege waren hierfür alles andere als ideal. Da in der Pflegebranche kirchliche Träger weit verbreitet sind, die keine Tarifverträge abschließen, sondern eigene Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR)²⁰ haben, wurden schon bei der Neugestaltung des AEntG besondere Regelungen für die Pflegebranche vorgesehen, insbesondere die Errichtung einer „Kommission zur Erarbeitung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche“, um Empfehlungen für eine erstmalige Einführung eines Mindestlohns in der Pflegebranche zu geben. Diese Kommission wurde Mitte 2009 konstituiert und hatte insgesamt acht Mitglieder, die zur Hälfte von Seiten der kirchlichen Träger stammten. Nach mehreren Sitzungen hat sich die Kommission letztlich auf Mindestlöhne geeinigt, die bei der Einführung mit 8,50 Euro in West- und 7,50 Euro in Ostdeutschland am unteren

Rand des zuvor diskutierten Spektrums lagen. Die Mindestlöhne liegen nach Angaben des IAW mit einer Ausnahme auch deutlich unter den niedrigsten kollektivrechtlich vereinbarten Stundenlöhnen (Boockmann et al. 2011c: 95). Allerdings ist die Tarifbindung vor allem bei den privaten Einrichtungen den Befragungsergebnissen zufolge mit nur 16 Prozent erheblich geringer als bei den öffentlichen und freigemeinnützigen Einrichtungen (82 bzw. 80 Prozent).²¹

Der betriebliche Geltungsbereich der Mindestlohnregelungen umfasst sämtliche Einrichtungen und Pflegedienste, die überwiegend Pflegeleistungen an Pflegebedürftige im Rahmen des elften Sozialgesetzbuches (SGB XI) anbieten. Der persönliche Geltungsbereich umfasst Beschäftigte in diesen Einrichtungen, sofern sie überwiegend Unterstützung bei der Körperhygiene, bei der Nahrungsaufnahme und bei der Mobilität (§ 14 Abs. 4 SGB XI) an Personen erbringen, die aufgrund körperlicher, geistiger oder seelischer Krankheit oder Behinderung diese Tätigkeiten nicht mehr selbstständig ausführen können (§ 14 Abs. 1 SGB XI). Hauswirtschaftliche Tätigkeiten fallen nicht in den Geltungsbereich der Mindestlohnregelungen. Auch für in Privathaushalten tätige angestellte oder selbstständige Kräfte, die oft aus Osteuropa stammen, gilt der Mindestlohn nicht.

Tabelle 13:

Mindestlöhne in der Pflegebranche, 2010 bis 2014

	Westdeutschland (inkl. Berlin)	Ostdeutschland
1.8.2010 bis 31.12.2011	8,50 €	7,50 €
1.1.2012 bis 30.6.2013	8,75 €	7,75 €
1.7.2013 bis 31.12.2014	9,00 €	8,00 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

20 Diese orientierten sich bis 2006 meist mehr oder weniger am Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) im öffentlichen Dienst. Die Umstellung auf die beiden neuen Tarifverträge für Bund und Kommunen (TvÖD) und Länder (TVL) erfolgte zunächst eher zögerlich, wurde zwischenzeitlich aber in einigen Fällen erfolgreich gerichtlich eingeklagt.

21 Diese Tarifbindungsquoten haben wir auf der Basis einer Tabelle (Boockmann et al. 2011c: 143) selbst berechnet.

3.7.2 Evaluationsmethoden

Da amtliche Daten für den Zeitraum nach Einführung der Mindestlöhne nicht zur Verfügung standen, stützt sich die IAW-Evaluation vor allem auf eine Online-Befragung von Pflegeeinrichtungen, die im Auftrag des BMAS von einem Marktforschungsinstitut (T.I.P. Biehl & Partner) in zwei Wellen im September/Oktober 2010 sowie im März/April 2011 durchgeführt worden ist. Da in der ersten Welle dieser Befragung nur 791 Einrichtungen den Fragebogen abgeschlossen hatten, wurde der vergleichsweise lange und komplexe Fragebogen für die zweite Welle überarbeitet (Streichung von Fragen und Vorziehen besonders relevanter Fragen). Trotzdem füllten in der zweiten Welle nur 590 Einrichtungen den Fragebogen vollständig aus. Für die Auswertungen des IAW war der Frageblock zur Entlohnung von besonderem Interesse, der von insgesamt 1.513 Befragten in mindestens einer der beiden Erhebungswellen beantwortet worden war.²² Darüber hinaus wurden im Rahmen der Evaluation neun Betriebsfallstudien (davon drei in Ostdeutschland) mit insgesamt 24 Gesprächen sowie 20 telefonische Experteninterviews durchgeführt (Boockmann et al. 2011c: 142 und 146).

Die Wirkungsanalysen wurden mit einer Vielzahl von Schätzvarianten auf der Basis des Befragungsdatensatzes durchgeführt. Hierbei wurden Panelverfahren und das Differenz-von-Differenzen-Verfahren genutzt. Als Kontrollgruppen werden diverse Optionen außerhalb und innerhalb der Branche im Bericht ausführlich diskutiert, aber als ungeeignet verworfen (Boockmann et al. 2011c: 127ff.). Als Kontrollgruppe verwendet wurden letztlich tarifgebundene Pflegeeinrichtungen, obwohl auch diesbezüglich auf einige Probleme hingewiesen wird wie z.B., dass sich auch nicht tarifgebundene an den Tarifen orientieren können (ebenda: 129). Es wurden verschiedene Robustheitstests durchgeführt, deren Aussagekraft jedoch als begrenzt bezeichnet wird, weil diese mit einem anderen Datensatz (IEB) durchgeführt werden mussten.

3.7.3 Ergebnisse der Evaluation

Die Eingriffsintensität wurde auf Basis der Befragungsergebnisse mit mehreren Maßen berechnet. Bei den stationären Einrichtungen waren demnach 17,6 Prozent der ostdeutschen und 10,5 Prozent der westdeutschen Beschäftigten von der Mindestlohneinführung insofern betroffen, als Löhne angehoben werden mussten. Im ambulanten Bereich lag dieser Anteil in Ostdeutschland mit 28,5 Prozent weitaus höher als in Westdeutschland (8,9 Prozent) (Boockmann et al. 2011c: 98f.). Die Autorinnen und Autoren schreiben, dass die Mindestlöhne „fast ausschließlich für Pflegehilfskräfte zur Anwendung [kommen], da Pflegefachkräfte infolge des Fachkräftemangels höher bezahlt werden müssen“ (ebenda: 233). Die qualitativen Interviews haben ergeben, dass z.T. auch die Löhne für Fachkräfte angehoben wurden, die finanziellen Mehrbelastungen insgesamt aber eher als gering eingeschätzt wurden.

Signifikante Wirkungen auf die Beschäftigung konnten nicht nachgewiesen werden, was nach Einschätzung der Autorinnen und Autoren auch an dem kurzen Zeitraum nach der Einführung liegen kann. Sie schreiben außerdem: „Insgesamt sind die Ergebnisse der Wirkungsanalyse allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da die Robustheitsanalysen darauf hindeuten, dass die identifizierten Effekte [auf die Entlohnung – G.B./C.W.] nicht oder zumindest nur teilweise ursächlich mit der Mindestlohneinführung zurückzuführen sind“ (Boockmann et al. 2011c: 182).

Im Rahmen der qualitativen Untersuchungsschritte wurde infrage gestellt, ob es in der Pflegebranche überhaupt zu negativen Beschäftigungswirkungen kommen kann, da der Pflegebedarf nach wie vor vorhanden sei. Aufgrund des Fachkräftemangels sei eher ein positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten, wenn der Mindestlohn die Attraktivität der Branche steigert. Allerdings wurde die Höhe der Mindestlöhne hierfür als zu gering erachtet.

Es wird weiterhin konstatiert, dass durch die Mindestlohneinführung Einrichtungen, die vor

²² Hierfür wurden offenbar auch nicht vollständig ausgefüllte Fragebögen einbezogen, in denen aber Angaben zur Entlohnung gemacht worden waren.

der Einführung der Mindestlohnregelungen Löhne oberhalb des Mindestlohns gezahlt haben, wettbewerbsfähiger geworden sind, da die Preiskonkurrenz über die Löhne durch den Mindestlohn verhindert wird. Aufgrund des hohen Anteils der Personalkosten in der Pflege sollten die Wirkungen der Mindestlöhne auf den Wettbewerb nach Ansicht des IAW nicht unterschätzt werden. Dies gelte allerdings lediglich in Regionen, bei denen vorher häufig unterhalb des eingeführten Mindestlohns entlohnt wurde. Insbesondere in Westdeutschland seien häufig bereits vor den Mindestlohnregelungen höhere Löhne üblich gewesen, da sonst kein qualifiziertes Personal rekrutiert werden kann. „Insgesamt zeigen die qualitativen Ergebnisse, dass die Mindestlohneinführung den Wettbewerb beruhigt hat. Allerdings wird erwartet, dass der Mindestlohn zu einer Konsolidierung führt und eher größere Einrichtungen davon profitieren“ (Boockmann et al. 2011c: 236).

Die qualitativen Bestandteile der Untersuchung haben verdeutlicht, dass die Höhe der Mindestlöhne den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern besser bekannt war als der Geltungsbereich. So wurde in Einzelfällen z.B. fälschlicherweise davon ausgegangen, dass der Mindestlohn nicht für Pflegefachkräfte gelte (ebenda: 187). Wirkungen auf die Personalstruktur, die Qualität der Dienstleistungen und andere Faktoren wurden überwiegend nicht gesehen. Insgesamt wurden die Mindestlöhne meist positiv bewertet, aber oftmals als zu gering erachtet. Einige sprachen sich für zusätzliche Mindestlöhne für Pflegefachkräfte bzw. einen einheitlichen Mindestlohn in Ost- und Westdeutschland aus (ebenda: 207 und 228ff.).

3.8 Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft

Unternehmen, die Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft erbringen, sind Teil des Textilreinigungsgewerbes, zu dem auch chemische Reinigungen, Heißmangeln u.ä. gehören. Neben dem Waschen und Wiederaufbereiten von Textilien bieten die Wäschereien häufig auch das

Leasing von Wäsche (z.B. Berufsbekleidung) sowie Logistikleistungen an (z.B. das Einsortieren der Wäsche im Kundenbetrieb). Kunden sind Einrichtungen des Gesundheitswesens (z.B. Krankenhäuser, Pflege- und Seniorenheime), das Hotel- und Gaststättengewerbe und Betriebe aus vielen anderen Branchen. Wäschereien im Objektkundengeschäft sind oft industrieähnliche Unternehmen mit hohen Sachkosten und Schichtarbeit an den Waschstraßen zur besseren Auslastung der kapitalintensiven Anlagen.

Der wesentliche Treiber für die Branchenentwicklung war die zunehmende Auslagerung des Textilservices aus anderen Branchen infolge kostengünstiger und spezialisierter externer Angebote, die bis hin zu kompletten Dienstleistungsangeboten reichen. Die Kundenzahl ist seit Jahren immer weiter gestiegen. Die Wäschereien im Objektkundengeschäft konnten jedoch in den vergangenen Jahren gegenüber ihren Auftraggebern keine Marktmacht aufbauen. In der Branche dominieren Betriebe mit bis zu 20 Beschäftigten, denen oft große Kunden mit erheblicher Wirtschaftskraft (z.B. Hotelketten oder große Industriebetriebe) gegenüberstehen (intex 2009: 18). Die Branche ist ein Käufermarkt, in dem die Preise für Wäschereidienstleistungen nach Angaben der Arbeitgeberverbände nur unterdurchschnittlich gestiegen sind. Der Preis- und Renditedruck hat in den vergangenen Jahren so deutlich zugenommen, dass nach Einschätzung des Arbeitgeberverbandes intex ohne die Mindestlohnregelungen auch der Bestand der tarifvertraglichen Regelungen gefährdet gewesen wäre (ebenda). Als besonders hoch wird der Preisdruck im Gesundheitswesen beschrieben, wo die Preise z.T. sogar gesunken seien (intex 2009: 10 und DTV 2010: 26). Viele mittelständische Betriebe sind in den vergangenen Jahren von größeren Unternehmen übernommen worden. Insgesamt ist der Konzentrationsprozess in der Branche aber weniger weit fortgeschritten als in anderen europäischen Ländern (DTV 2010: 22).

Es handelt sich um eine recht kleine Branche. Im Jahr 2008 waren nur 2.148 umsatzsteuerpflichtige Unternehmen in der gesamten Wäschereibranche tätig, die einen Jahresumsatz von 1,42 Milliarden Euro erzielten. Trotz einer deut-

lich rückläufigen Zahl von Unternehmen (minus 28 Prozent) zwischen 1999 und 2008 ist die Zahl der Beschäftigten in Wäschereien in diesem Zeitraum deutschlandweit um knapp 2.000 oder knapp fünf Prozent auf mehr als 42.000 Beschäftigte gestiegen (Bosch/Hieming et al. 2011: 77). Welcher Anteil der Unternehmen einen Umsatzanteil von mindestens 80 Prozent mit gewerblichen Kunden erwirtschaften und damit unter die seit Oktober 2009 geltenden Mindestlohnregelungen fallen, war bis zur Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse nicht bekannt. Offen war auch, in welchem Umfang Löhne angehoben werden mussten, da die unteren Stundenlöhne in den beiden Tarifverträgen für die Branche zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung (teils deutlich) über den Mindestlöhnen lagen.

Die tarifpolitische Situation in der Branche ist zersplittert. Auf der Arbeitgeberseite gibt es neben dem Deutschen Textilreinigungsverband (DTV), der 1975 gegründet wurde, und seiner Tarifpolitischen Arbeitsgemeinschaft Textilreinigung (TATEX) mit dem Industrieverband Textil Service e.V. (intex) seit 1999 einen zweiten Arbeitgeberverband. Dieser organisiert vor allem größere Unternehmen und hat derzeit 16 ordentliche Mitglieder, auf die nach Angaben von intex ein Großteil der tarifgebundenen Beschäftigten in der Branche entfällt. Zwischen 1993 und 2002 gab es bereits einen als allgemeinverbindlich erklärten Lohn- und Gehaltstarifvertrag. Dieser galt jedoch nur für Westdeutschland und beschränkte sich auf Wäschereibetriebe mit mindestens 15 Beschäftigten. Nach Angaben der IG Metall hat TATEX die bis 2002 bestehende Tarif-

gemeinschaft verlassen und damit auch eine weitere Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrages verhindert. Im Jahr 2004 hat TATEX erstmals einen eigenen Tarifvertrag mit dem Deutschen Handels- und Industrieangestellten-Verband (DHV), der Mitglied des Christlichen Gewerkschaftsbundes ist, abgeschlossen. Dieser lag deutlich unter dem vorherigen Tarifniveau (Donath/Wettengl 2006: 9). In der Folge gab es einige Turbulenzen und Austritte von Unternehmen aus intex, die z.T. durch tarifpolitische Zugeständnisse zurückgewonnen werden konnten (ebenda: 14).

3.8.1 Die Mindestlohnregelungen

Den Mindestlohnregelungen liegt ein Tarifabschluss zugrunde, der von der IG Metall und den Arbeitgeberverbänden intex und dem DTV mit seiner Tarifpolitischen Arbeitsgemeinschaft Textilreinigung (TATEX) am 26.1.2009 vereinbart worden war. Nachdem die Branche im April 2009 in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen worden war, dauerte es noch bis zum 24.1.2009, bis die tariflich vereinbarten Mindestlöhne in Kraft traten. Der aktuelle Mindestlohntarifvertrag gilt bis 31.3.2013 und sah für die Jahre 2010, 2011 und 2012 jeweils zum 1. April moderate Erhöhungen der Mindestlöhne vor (Tabelle 14).

Auch in dieser Branche waren die Voraussetzungen für eine Einigung der Sozialpartner auf tarifliche Mindestlöhne angesichts der zersplitterten Tarifsituation ungünstig. Im Vorfeld war angesichts der beiden konkurrierenden Tarif-

Tabelle 14:

Mindestlöhne für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, 2009 bis 2013

	Westdeutschland (inkl. Berlin)	Ostdeutschland
24.10.2009 bis 31.3.2010	7,51 €	6,36 €
1.4.2010 bis 31.3.2011	7,65 €	6,50 €
1.4.2011 bis 31.3.2012	7,80 €	6,75 €
1.4.2012 bis 31.3.2013	8,00 €	7,00 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

verträge mit unterschiedlichen Lohnniveaus strittig, auf welcher Höhe die Mindestlöhne liegen sollten. Weil die IG Metall und der Arbeitgeberverband intex sich anfangs für Mindestlöhne auf ihrem deutlich höheren Tarifniveau eingesetzt hatten, befürchtete der andere Arbeitgeberverband DTV eine Verdrängung kleinerer Anbieter (Thelen 2008). Letztlich konnte jedoch ein Kompromiss erzielt werden (DTV 2009; IG Metall 2009: 22), der Mindestlöhne vorsah, die zunächst sogar unter den niedrigsten tariflichen Lohngruppen im ungünstigeren TATEX-Tarifvertrag lagen. Seit der letzten Erhöhung im April 2012 liegt der Mindestlohn in Ostdeutschland genauso hoch wie die unterste Lohngruppe im TATEX-Tarifvertrag. Die Abstände zum Tarifvertrag, der von der IG Metall mit intex abgeschlossen worden ist, sind jedoch nach wie vor erheblich. In Westdeutschland liegt der unterste Tariflohn aktuell mit 10,19 Euro um mehr als zwei Euro über dem Mindestlohn und auch in Ostdeutschland ist der Abstand mit 1,89 Euro pro Stunde deutlich.

Die Tarifvertragsparteien haben ausdrücklich nur einen Teilbereich des Textilreinigungsgewerbes in die Mindestlohnregelung aufgenommen. Die Mindestlohnregelungen betreffen Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen, die gewerbsmäßig überwiegend Textilien für gewerbliche Kunden sowie öffentlich-rechtliche oder kirchliche Einrichtungen waschen, unabhängig davon, ob die Wäsche im Eigentum der Wäscherei oder des Kunden steht. Der Umsatzanteil mit gewerblichen Kunden sowie öffentlich-rechtlichen oder kirchlichen Einrichtungen muss größer als 80 Prozent sein. Generell ausgenommen von der Mindestlohnpflicht sind Werkstätten für behinderte Menschen. Die Mindestlöhne gelten mit Ausnahme von Auszubildenden für alle Beschäftigten und sind nach West- und Ostdeutschland differenziert.

3.8.2 Evaluationsmethoden

Bei der Entwicklung des Untersuchungsdesigns der Evaluation der Mindestlohnregelungen im Bereich der Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft mussten sehr gravierende Einschränkungen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit berücksichtigt werden.²³ Kausale Wirkungsanalysen waren vor diesem Hintergrund nicht möglich. Daher musste sich die Evaluation vorrangig auf eigene Erhebungen stützen – eine bundesweite repräsentative Betriebsbefragung sowie Experteninterviews und vertiefende Betriebsfallstudien.

Mit der bundesweiten telefonischen Betriebsbefragung wurde angestrebt, sowohl repräsentative Aussagen zur Wäschereibranche insgesamt als auch für tarifgebundene und nicht tarifgebundene Wäschereien im Objektkundengeschäft treffen zu können. Die Befragung wurde vom Sozialwissenschaftlichen Umfragezentrum (SUZ GmbH) im Juni und Juli 2011 durchgeführt. Da die WZ-Systematik 2008 innerhalb des Wirtschaftszweiges „Wäscherei und chemische Reinigung“ keine Unterdifferenzierung vorsieht, mussten in der Betriebsbefragung zunächst Wäschereien identifiziert bzw. chemische Reinigungen ausgeschlossen werden. Bei den Wäschereien waren anschließend diejenigen zu identifizieren, die in den Geltungsbereich der Mindestlohnregelungen fielen. Diese wurden mit einem ausführlicheren Fragebogen befragt. Die Einbeziehung von Wäschereien, die nach eigener Einschätzung nicht unter den Geltungsbereich fielen, zielte darauf ab, repräsentative Aussagen über die gesamte Wäschereibranche treffen und analysieren zu können, ob bzw. in welchen Merkmalen sich diese Betriebe von den mindestlohnpflichtigen Betrieben unterscheiden. Damit sollten auch Hinweise für eine präzisere statistische Erfassung des Mindestlohn-Geltungsbereichs gewonnen werden (Bosch/Hieming et al. 2011: 35ff.).

23 So kann der Geltungsbereich der Mindestlohnregelungen in vorliegenden Statistiken nicht identifiziert werden, weil der Umsatzanteil von Wäschereien im Objektkundengeschäft hier nicht erfasst wird. Zudem werden die Wäschereien in der aktuellen Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) seit 2009 nur noch zusammen mit den chemischen Reinigungen ausgewiesen.

Der Fragebogen für die Mindestlohn-Betriebe behandelte folgende Themen: Betriebsmerkmale, Beschäftigtenzahl und -struktur, Wettbewerbssituation sowie Lohnstruktur und weitere Beschäftigungsmerkmale vor und nach Einführung der Mindestlohnregelungen sowie Einschätzungen zu den Wirkungen der Mindestlohnregelungen (Bosch/Hieming et al. 2011: 38ff.). Insgesamt ließen sich letztlich 327 Interviews realisieren, darunter 181 ausführliche Interviews mit Wäschereibetrieben, die nach eigenen Angaben unter die Mindestlohnregelungen fielen, und 146 Kurzinterviews mit Betrieben, auf die dies nach ihrer Einschätzung nicht zutraf (ebenda: 44).

Zur Vertiefung der Ergebnisse der Betriebsbefragung wurden neben Expertengesprächen mit Vertreterinnen und Vertreter der beiden Arbeitgeberverbände und der zwei Gewerkschaften sowie beim Zoll zehn Betriebsfallstudien in Wäschereien im Objektkundengeschäft, die unter die Mindestlohnregelungen fallen, durchgeführt.²⁴ Bei der Auswahl der Fallstudienbetriebe wurden mehrere Kriterien berücksichtigt (mit/ohne Lohnerhöhung infolge der Einführung des Mindestlohnes, West/Ost, mit/ohne Tarifbindung, grenznahe Standorte zum Ausland, Betriebsgröße, Dienstleistungsschwerpunkte, Waschleistung) (Bosch/Hieming et al. 2011: 48f.). Ziel der Betriebsfallstudien war, sowohl ein möglichst differenziertes Bild dieser heterogenen Branche zeichnen zu können als auch mögliche Einflussgrößen für die jeweilige Wirkung der Mindestlohnregelungen auf betrieblicher Ebene zu berücksichtigen. Sie boten außerdem die Möglichkeit, nach Ursachen, Hintergründen und Zusammenhängen zwischen bestimmten Tatbeständen oder Einschätzungen zu fragen.

3.8.3 Ergebnisse der Evaluation

Vor der Einführung der Mindestlohnregelungen hatte sich die gesamte Wäschereibranche hinsichtlich der Beschäftigung und des Umsatzes

positiv entwickelt. Ob sich dies in den Jahren 2009 und 2010 fortgesetzt hat, ließ sich vorliegenden Statistiken nicht entnehmen, da seit 2009 nur noch Daten für die Gesamtbranche einschließlich der chemischen Reinigungen ausgewiesen werden. Allerdings sprechen Branchenberichte und die Ergebnisse der Betriebsbefragung dafür, dass die Beschäftigungsentwicklung auch nach der Mindestlohneinführung weiterhin positiv war.

Die repräsentative bundesweite Befragung von Wäschereibetrieben hat ergeben, dass etwa 40 Prozent der Betriebe, auf die rund 85 Prozent der Beschäftigten entfallen, nach eigenen Angaben unter die Mindestlohnregelungen fallen (Bosch/Hieming et al. 2011: 93). Die Mindestlohnregelungen erreichen offenbar überwiegend die Zielbetriebe mit einem hohen Umsatzanteil im Objektkundengeschäft. Allerdings besteht auch eine Grauzone von „gefühlter Mindestlohnpflicht“ von Betrieben mit einem größeren Privatkundenanteil einerseits und dem gegenteiligen Fall, dass Betriebe ihren Umsatzanteil im Objektkundengeschäft auf über 80 Prozent bezifferten, sich aber nicht an den Mindestlohn gebunden sahen, andererseits. Diese Grauzone resultiert aus Unsicherheit über die Abgrenzungskriterien, Informationsmängeln und möglicherweise auch aktiver Missachtung der Mindestlohnregelungen und stellt die Kontrollbehörden vor Schwierigkeiten (ebenda: 95f.).

Infolge der Mindestlohnregelungen mussten bundesweit in gut einem Drittel der Mindestlohn-Betriebe Löhne erhöht werden, wobei der Anteil in Ostdeutschland mit 67 Prozent deutlich höher lag als in Westdeutschland (gut 28 Prozent) (Abbildung 7). Im Durchschnitt erfolgte eine Erhöhung der Stundenlöhne um 0,56 Euro. In gut 31 Prozent der Betriebe mit Lohnerhöhungen wurden auch die Löhne in den höheren Lohngruppen angehoben. In knapp 22 Prozent aller Mindestlohn-Betriebe wurden die Löhne von mehr als der Hälfte der Beschäftigten angehoben

24 Bei den Betriebsfallstudien wurden Betriebe, die nach Einführung der Mindestlohnregelungen Löhne erhöhen mussten, bevorzugt berücksichtigt. Dies traf auf sechs der zehn Fallstudienbetriebe zu. Im Rahmen der Betriebsfallstudien wurden in allen Fällen mit Vertreterinnen und Vertretern der Geschäftsführung oder Betriebsleitung geführt. Ein Gespräch mit Vertreterinnen und Vertretern eines Betriebsrates war nur in einem größeren westdeutschen Betrieb möglich.

(Bosch/Hieming et al. 2011: 121f). Zusammen genommen sprechen die Befragungsergebnisse dafür, dass der „Bite“ der Mindestlohnregelungen durchaus beachtlich ist, obwohl die untersten tariflichen Löhne in beiden Tarifverträgen der Branche zum Zeitpunkt der Einführung der Mindestlohnregelungen (teils deutlich) über den Mindestlöhnen lagen.

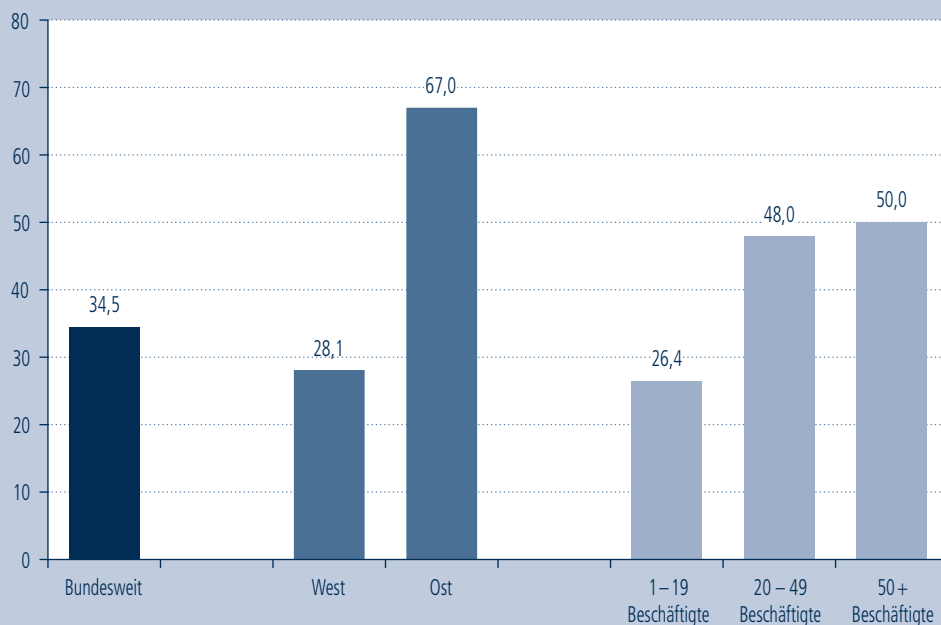
In der Betriebsbefragung gaben knapp 74 Prozent der Betriebe, die nach eigenen Angaben mindestlohnpflichtig waren, an, dass in den letzten eininhalb Jahren (also seit der Einführung der Mindestlohnregelungen) die Beschäftigung gestiegen (knapp 21 Prozent) oder konstant geblieben (gut 53 Prozent) war. Auf diese Betriebe mit wachsender oder stabiler Beschäftigung entfielen rund 88 Prozent aller Beschäftigten in den Mindestlohn-Betrieben. In gut einem Viertel der Betriebe war die Beschäftigung rückläufig, aber auf diese entfielen nur knapp zwölf Prozent der Beschäftigten (ebenda: 111f.). Inwieweit sich die

günstige Beschäftigungsentwicklung auf strukturelle Faktoren wie eine zunehmende Auslagerung von Wäschereidienstleistungen oder ein überdurchschnittliches Wachstum der Hauptkundenbranchen oder die gute Konjunkturlage zurückführen ließ, konnte nicht beantwortet werden. Ebenso wenig lässt sich sagen, ob die Mindestlöhne das Beschäftigungswachstum in positiver oder negativer Weise beeinflusst haben.

Bezogen auf den Arbeitnehmerschutz ist zu konstatieren, dass die Einführung der Mindestlöhne zu Lohnanhebungen in vielen Betrieben – insbesondere in Ostdeutschland – geführt hat. Da wiederum vor allem in Ostdeutschland viele Betriebe den Mindestlohn als untersten Stundenlohn zahlten, ist damit zu rechnen, dass auch künftige Anhebungen der Mindestlöhne zu weiteren Lohnsteigerungen führen werden. Kürzungen von bezahlten Pausen und Zuschlägen waren überwiegend Einmaleffekte, die bei künftigen Steigerungen der Mindestlöhne nicht wiederholt

Abbildung 7:

Anteil der Wäschereien, in denen Löhne durch die Einführung des Mindestlohns angehoben werden mussten, bundesweit und differenziert nach Ost- und Westdeutschland sowie Betriebsgröße (in % der jeweiligen Mindestlohn-Betriebe)



N = 176 (bundesweit), N = 128 (Westdeutschland), N = 48 (Ostdeutschland), N = 59 (1–19 Beschäftigte)
N = 57 (20–49 Beschäftigte), N = 60 (50 und mehr Beschäftigte)

Quelle: IAQ-Betriebsbefragung Wäschereibetriebe, gewichtete Werte.

werden können. Hinweise auf mögliche Verstöße gegen die Mindestlohnregelungen gab es in der Betriebsbefragung bei acht Prozent der Betriebe, wobei aber offen war, wie viele Beschäftigte dies betraf. Auch in den Zollkontrollen wurden bislang nur wenige Verstöße aufgedeckt. Gravierende Veränderungen der sonstigen Arbeitsbedingungen konnten mit den angewandten Erhebungsinstrumenten nicht festgestellt werden.

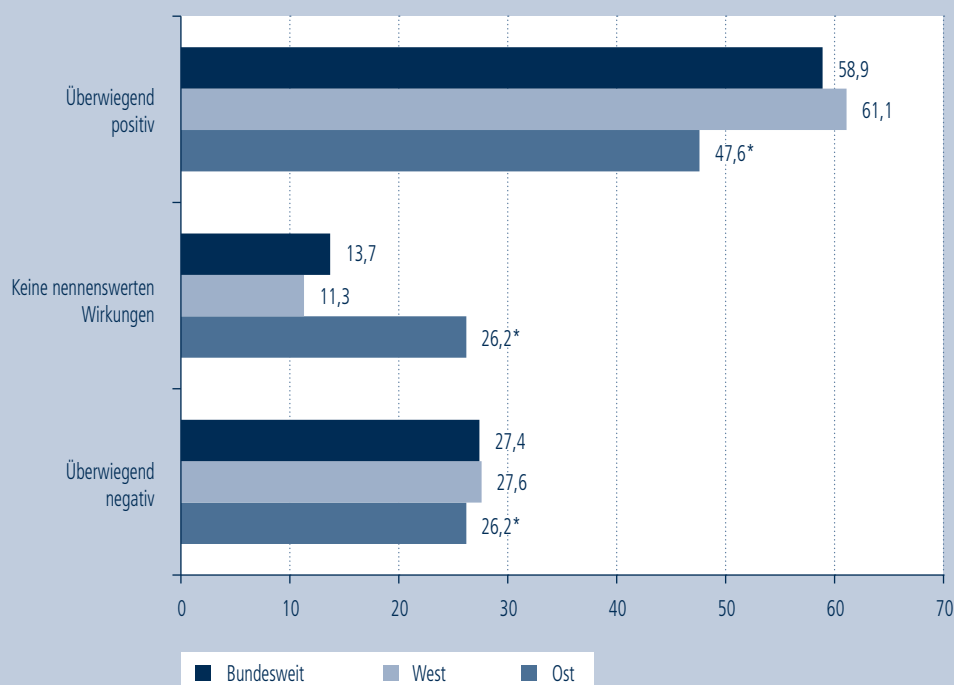
Die Betriebe wurden in der Betriebsbefragung auch ganz allgemein gefragt, ob aus ihrer Sicht die positiven oder die negativen Wirkungen der Mindestlohnregelungen überwogen oder ob diese nach ihrer Einschätzung keine nennenswerten Wirkungen entfaltet haben. Bundesweit bezeichneten fast 59 Prozent der befragten Betriebe die Wirkungen als überwiegend positiv. Mit rund 61 Prozent sahen deutlich mehr Befragte in Westdeutschland positive Auswirkungen als in Ostdeutschland (gut 47 Prozent), wo zu einem grö-

ßeren Teil keine nennenswerten Wirkungen gesehen wurden (Abbildung 8). Als wichtigste positive Faktoren wurden die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit und ein verbessertes Image der Branche, das auch die Personalrekrutierung erleichterte, hervorgehoben (Bosch/Hieming et al. 2011: 123). Gut ein Viertel der Unternehmen bewertete die Wirkungen der Mindestlohnregelungen überwiegend negativ. In den Betriebsfallstudien wurden wettbewerbsrelevante Einflussfaktoren überwiegend in anderen Feldern gesehen.

Die Evaluation hat gezeigt, dass bei der Umsetzung und Kontrolle der Mindestlohnregelungen für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft in der Praxis Probleme bei der Abgrenzung des Geltungsbereichs aufgetaucht sind. Dies könnte dafür sprechen, die Abgrenzung für Betriebe und Kontrollbehörden leichter nachvollziehbar zu definieren oder den Geltungsbereich auf die gesamte Branche zu erweitern.

Abbildung 8:

Bewertung der Mindestlohnregelungen für Wäschereidienstleistungen, bundesweit sowie differenziert nach Ost- und Westdeutschland (in % der jeweiligen Mindestlohn-Betriebe)



N = 178 (Bundesweit), N = 128 (Westdeutschland), N = 50 (Ostdeutschland)

* Anteile, die auf Fallzahlen zwischen 10 und unter 20 basieren.

Quelle: IAQ-Betriebsbefragung Wäschereibetriebe, gewichtete Werte.

4. Diskussion und politische Schlussfolgerungen

Die neuere internationale Mindestlohnforschung ist in den letzten Jahren überwiegend zum Ergebnis gekommen, dass die Wirkungen der untersuchten Mindestlöhne auf die Beschäftigung neutral oder allenfalls gering waren. Dabei wurden nationale, regionale (in US-Bundesstaaten, living wages in einzelnen Städten) und besondere Mindestlöhne für bestimmte Personengruppen (zumeist Jugendliche) untersucht. Branchenmindestlöhne gab es außer in Deutschland nur vor 1993 in Großbritannien. Auch hier waren die Wirkungen wissenschaftlichen Studien zufolge neutral (Dickens et al. 1999). Während nationale und regionale Mindestlöhne immer auch die Wirkungen auf weniger produktive Wirtschaftszweige berücksichtigen müssen und daher meist eher niedrig angesetzt sind, lassen sich je nach Qualifikationsstruktur, Produktivität, Institutionen (Marktzugang, Preisgestaltung etc.) und natürlich auch Preiselastizität der Nachfrage nach den Produkten oder Dienstleistungen auf der Branchenebene durchaus höhere Mindestlöhne festsetzen.

4.1 Die branchenbezogenen Mindestlöhne im Vergleich

Eine solche zu erwartende Differenzierung der Branchenmindestlöhne ist auch in Deutschland eingetreten. Die Mindestlöhne liegen aktuell zwischen 7,00 Euro für die Wäschereien und Wachdienste in Ostdeutschland sowie in vier westdeutschen Bundesländern (Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) und 11,53 Euro für den allerdings sehr kleinen Bereich der Bergbau-Spezialarbeiten bundesweit (Abbildung 9). Nimmt man die höheren Mindestlöhne für Fach-

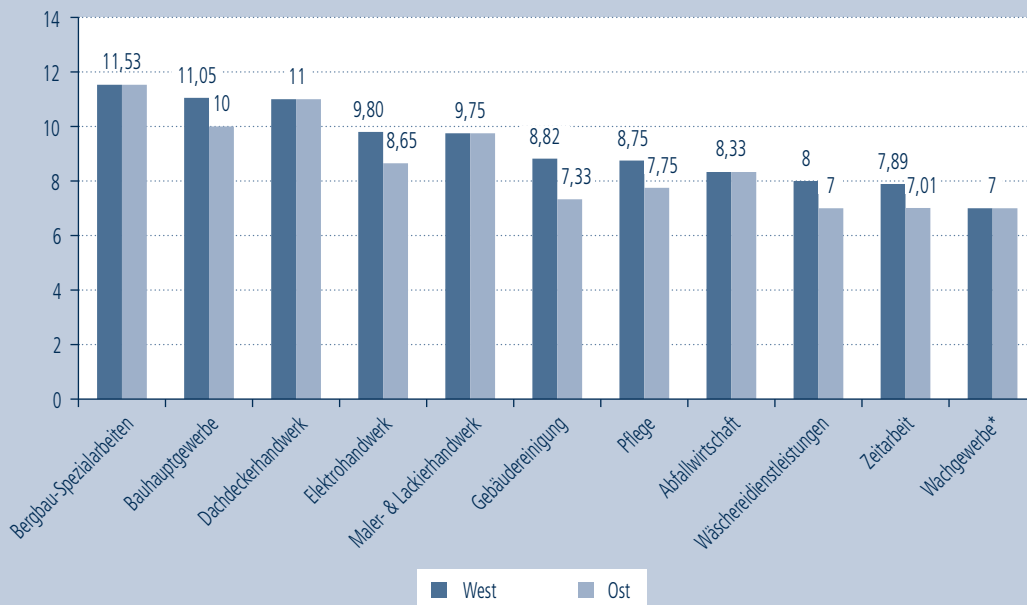
kräfte hinzu, die es aktuell noch im westdeutschen Bauhauptgewerbe sowie im Maler- und Lackiererhandwerk und in der Gebäudereinigung (für West- und Ostdeutschland) gibt, reicht die Spanne nach oben sogar bis 13,40 Euro – dem derzeitigen Mindestlohn für Fachwerker im westdeutschen Bauhauptgewerbe.

Da sich Branchen sowohl in der Lohnhöhe als auch der Lohnverteilung unterscheiden und somit selbst hohe Mindestlöhne unterschiedlich stark in die Lohnverteilung eingreifen können, misst man die Eingriffsintensität zumeist mit dem sogenannten Kaitz-Index. Dieser weist die relative Höhe des Mindestlohnes als prozentualen Anteil des jeweiligen Medianlohnes aus. Abbildung 10 zeigt, dass der Kaitz-Index zwischen den deutschen Mindestlohnbranchen stark variiert. Er liegt bei den Bergbau-Spezialarbeiten und im Bauhauptgewerbe sowie den baunahen Handwerksbranchen wesentlich höher als in den anderen Branchen. Zudem ist er in Ostdeutschland (mit zwischen 109 Prozent und 66 Prozent des ostdeutschen Medians) wesentlich höher als in Westdeutschland (zwischen 81 Prozent und 49 Prozent des westdeutschen Medians). Damit war schon vor den detaillierten Evaluationen zu erwarten, dass die Eingriffsintensität der Mindestlöhne in Ostdeutschland wesentlich höher ist als in Westdeutschland.

Bei so unterschiedlich hohen Mindestlöhnen in den acht untersuchten Branchen waren von einander abweichende Ergebnisse der Evaluationen hinsichtlich der Wirkungen nicht auszuschließen. Solche Unterschiede fanden sich vor allem bezogen auf die Eingriffsintensität der Mindestlöhne, die industriellen Beziehungen in der Branche, die Struktur der Arbeitskräfte und der Produktmärkte. Die sieben Evaluationsberichte,

Abbildung 9:

Höhe der branchenbezogenen Mindestlöhne²⁵ in Ost- und Westdeutschland, Juni 2012, in € brutto pro Stunde



* Im Wachgewerbe liegen die nach Bundesländern unterschiedlichen Mindestlöhne aktuell zwischen 7 € (Ostdeutschland sowie Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) und 8,75 € (Baden-Württemberg)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

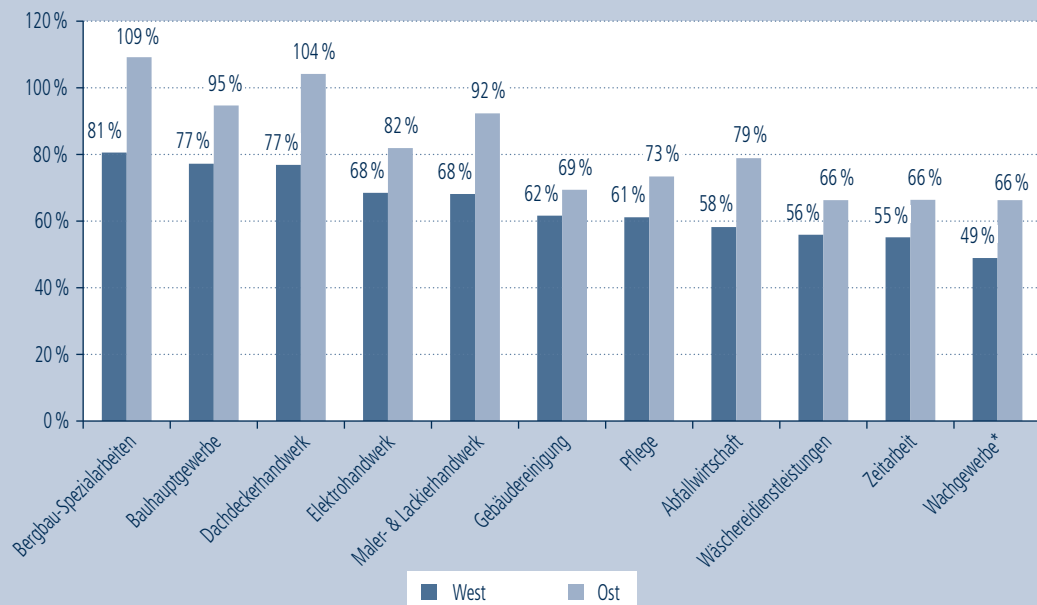
in denen die Beschäftigungseffekte mithilfe von Kontrollgruppen untersucht werden konnten, kamen jedoch alle zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass die Mindestlöhne keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung in den untersuchten Branchen hatten. Da sich die kontroverse politische und wissenschaftliche Diskussion fast ausschließlich auf die möglichen negativen Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen konzentriert, wurden bislang in der Öffentlichkeit – wenn überhaupt – meist nur die ausgebliebenen Beschäftigungseffekte zur Kenntnis genommen.

4.2 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

Es wäre aber bedauerndswert, wenn sich die Wahrnehmung der umfangreichen Evaluationsberichte ausschließlich auf diesen einen Aspekt beschränken würde, da die Berichte noch viele weitere Informationen und Erkenntnisse, die für die künftige Ausgestaltung von Mindestlöhnen und Tarifverträgen in der Bundesrepublik Deutschland wichtig sind, enthalten. Daher fassen wir im Folgenden die aus unserer Sicht zentralen Erkenntnisse der Studien zusammen.

25 Ausgewiesen werden hier nur die unteren Mindestlöhne. Wie bereits angesprochen, existieren derzeit in drei Branchen (Gebäudereinigung bundesweit sowie im westdeutschen Bauhauptgewerbe und im Maler- und Lackiererhandwerk) noch zusätzliche Mindestlohnregelungen mit höheren Mindestlöhnen für qualifizierte Kräfte.

Abbildung 10:

Relative Höhe der branchenbezogenen Mindestlöhne in Ost- und Westdeutschland, Juni 2012, in % des jeweiligen Medians 2010²⁶


* Im Wachgewerbe liegen die nach Bundesländern unterschiedlichen Mindestlöhne aktuell zwischen 7 € (Ostdeutschland sowie Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) und 8,75 € (Baden-Württemberg).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

1. Neutrale Beschäftigungswirkungen

Die Auswirkungen auf die Beschäftigung wurden in sieben der acht Branchen mit dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz sowie in mehreren Fällen zusätzlich auch mit weiteren Panelverfahren untersucht. Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz ist eine quasi-experimentelle Vorgehensweise, mit der die Wirkungen der Einführung des Mindestlohnes, der Wiedereinführung nach einem zeitweiligen Aussetzen und der Erhöhung bestehender Mindestlöhne im Vergleich zu Kontrollgruppen untersucht werden. Als Kontrollgruppen wurden in den Evaluationen Beschäftigte und Betriebe in derselben Branche, bei denen die Löhne zuvor schon über dem Mindestlohn lagen, sowie aus anderen Branchen, die der jeweiligen Mindestlohnbranche in möglichst vielen Merkmalen

(Beschäftigungsentwicklung, Umsatztrends etc.) ähnelten, verwendet. In der Evaluation der Mindestlohnregelungen für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft waren mikro-ökonomische Berechnungen zu den Beschäftigungswirkungen aufgrund der in Abschnitt 3.8 beschriebenen gravierenden Datenrestriktionen nicht möglich. Die Ergebnisse der Betriebsbefragung und der qualitativen Interviews haben jedoch für diesen Bereich keine Hinweise auf mögliche Beeinträchtigungen der Beschäftigungsentwicklung geliefert. Insofern lässt sich festhalten, dass die Mindestlohnregelungen in keiner der acht Branchen, in denen Evaluationen durchgeführt wurden, statistisch signifikante negative Wirkungen auf die Beschäftigung hatten.

²⁶ Der Median lag nach IQA-Berechnungen auf der Basis des SOEP im Jahr 2010 in Westdeutschland bei 14,31 Euro und in Ostdeutschland bei 10,56 Euro (Kalina/Weinkopf 2012).

2. Veränderungen der Lohnstrukturen

Wenn Mindestlöhne zu niedrig angesetzt sind oder in der Praxis nicht eingehalten werden, können sie vermutlich auch keine Wirkungen auf die Beschäftigung haben. Die Studien zeigen jedoch, dass die Mindestlöhne in den meisten untersuchten Branchen die Lohnverteilung verändert und zu überdurchschnittlichen Lohnanhebungen im unteren Einkommensbereich geführt haben. Diese Eingriffsintensität war aufgrund der unterschiedlichen Höhe der jeweiligen Mindestlöhne und der Andersartigkeit der Branchen sehr unterschiedlich stark. In Ostdeutschland war die Eingriffsintensität trotz der niedrigeren Mindestlöhne in allen Branchen wesentlich höher als in Westdeutschland. Da gleichzeitig die höheren Lohngruppen geringere Lohnsteigerungen verzeichneten oder sogar Senkungen hinnehmen mussten, staucht sich die Lohnverteilung in Ostdeutschland meist um den jeweiligen Mindestlohn. Die Mindestlöhne sind zur „going rate“ in vielen Branchen geworden mit der Folge, dass in Ostdeutschland inzwischen Fachkräfte oftmals kaum noch besser entlohnt werden als An- und Ungelernte.

Allerdings hängt die Lohnstruktur auch von der Qualifikations- und Tätigkeitsstruktur der jeweiligen Branche ab. In der Gebäudereinigung, die einen geringen Fachkräfteanteil aufweist und in der die meisten Beschäftigten in der Innen- und Unterhaltsreinigung tätig sind, konzentrieren sich die Löhne in Ost- wie in Westdeutschland um die untere Mindestlohngruppe. In Branchen mit hohem Fachkräfteanteil konnte zumindest in Westdeutschland eine solche Komprimierung der Löhne weitgehend verhindert werden. Die Tariflöhne oberhalb der Mindestlöhne sind noch zu einem großen Teil Maßstab für die Entlohnung der Beschäftigten. Allerdings hat der Druck auf die Tarife zugenommen, sodass in mehreren Branchen (Bauhauptgewerbe, Maler und Lackierer und Gebäudereinigung) ein zweiter Mindestlohn für Fachkräfte eingeführt wurde.

Diese höheren Mindestlöhne wurden jedoch in Ostdeutschland so wenig respektiert, dass sie mit Zustimmung der Gewerkschaften im Bauhauptgewerbe vor einigen Jahren wieder abgeschafft wurden und in der Gebäudereinigung deutlich unter Druck stehen. Dort wurden die höheren Mindestlöhne nach der letzten Tarifierhöhung nicht entsprechend angepasst, sondern weitestgehend auf dem vorherigen Niveau eingefroren, weil die Erhöhung von den Sozialpartnern der Branche als nicht durchsetzbar eingeschätzt und die Gefahr gesehen wurde, dass der höhere Mindestlohn gänzlich abgeschafft werden könnte. Im ostdeutschen Maler- und Lackiererhandwerk wurde ebenfalls im Jahr 2009 eine der beiden Mindestlohngruppen wieder abgeschafft, aber der Mindestlohn wurde hier auf das Niveau des zuvor höheren zweiten Mindestlohns angehoben, was in der Folge zu deutlichen Lohnsteigerungen geführt hat.

Aus anderen Quellen ist bekannt, dass die Einhaltung der höheren Mindestlöhne weniger intensiv kontrolliert wird.²⁷ Dies wird häufig auch damit begründet, dass die Art der Tätigkeit, die meist den Anspruch auf den höheren Mindestlohn bestimmt, noch schwieriger zu kontrollieren ist als die Bezahlung. Für Ostdeutschland stellt sich die Frage, wie im schon greifenden demografischen Wandel mit Fachkräfteknappheit eine angemessene Lohndifferenzierung nach Qualifikation wieder hergestellt werden kann.

3. Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur

Auch wenn Mindestlöhne das Beschäftigungsniveau einer Branche nicht verringern, können sie durchaus Einfluss auf die Beschäftigungsstruktur haben. Für solche Wirkungen finden sich in mehreren der Evaluationsberichte Belege. So ging in der Abfallwirtschaft in einem Teilsegment – der Abfallsammlung, die im Vergleich zu anderen Segmenten einen höheren Arbeitskostenanteil aufweist – Beschäftigung verloren. Bei den Dach-

²⁷ Die Sozialkassen im Bauhauptgewerbe haben beispielsweise bis 2010 nur die Einhaltung des unteren Mindestlohns kontrolliert (Bosch/Weinkopf/Worthmann 2011: 102).

deckern waren die Beschäftigungswirkungen in Betrieben, die aufgrund der Mindestlohnregelungen Löhne anheben mussten, und bei den hiervon betroffenen Beschäftigten negativ. Durch eine Verlagerung der Beschäftigung auf andere Betriebe wurden diese Wirkungen jedoch ausgeglichen. Da durch einen Mindestlohn Geschäftsmodelle, die auf Lohnunterbietung basieren, erschwert werden sollen, sind solche Verlagerungen nicht überraschend.

Es ist auch schlüssig, dass Lohnanhebungen im unteren Bereich zu einer Fachkräfteintensivierung beitragen können, wie dies z.B. bei den Dachdeckern festgestellt wurde. In der Abfallwirtschaft hingegen sollen mehr Ungelernte eingesetzt worden sein, was weniger nachvollziehbar ist und ggf. am relativ niedrigen Mindestlohn in dieser Branche liegt. Bei den Malern und Lackierern und im Bauhauptgewerbe wurde eine größere Betriebsbindung der Beschäftigten diagnostiziert, was unmittelbar plausibel ist, da die Wechselbereitschaft bei besseren Arbeitsbedingungen mit großer Wahrscheinlichkeit abnimmt. Im Elektrohandwerk hat sich hingegen der Personalaustausch erhöht. Im Unterschied zu beiden vorgenannten Branchen wurde in dieser Fachkräftebranche kein höherer Mindestlohn für Fachkräfte vereinbart, sodass die Arbeitsbedingungen für Fachkräfte in der Branche nicht attraktiver geworden sind. In der Gebäudereinigung haben die genaueren Kontrollen des Zolls den Einsatz von Minijobs weniger attraktiver gemacht, da diese Kräfte nicht mehr – wie es zuvor offensichtlich verbreitet war – geringer entlohnt werden können. Bei den Dachdeckern war hingegen eine Verlagerung hin zu nicht kontrollierten Beschäftigungsformen wie den Ein-Personen-Unternehmen zu verzeichnen.

4. Wirksamkeit von Kontrollen und Akzeptanz

Die befragten Unternehmen und Expertinnen und Experten halten die Kontrollen der Betriebe durch den Zoll, die im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes durchgeführt werden, für deutlich wirksamer als die Prüfungen von Lohnunterlagen durch die Sozialversicherungsträger,

die bei allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen üblich sind. In der Gebäudereinigung war vorab fraglich, ob es überhaupt einen „Einführungseffekt“ gegeben haben könnte, da schon vor der Aufnahme der Branche in das AEntG allgemeinverbindliche Tarife galten und zunächst auch keine Mindestloohnerhöhungen erfolgten. Trotzdem wurde in einem Interview berichtet, dass viele Betriebe bei Informationsveranstaltungen zum AEntG „unruhig geworden“ seien, als sie von den möglichen Sanktionen bei Verstößen gegen die Mindestlöhne hörten.

Der Wechsel von einem freiwilligen und sanktionsfreien Kontrollsystem der Sozialpartner zu einem gesetzlichen System mit deutlich stärkeren Sanktionen hat offenbar zu einer größeren Verbindlichkeit und höherer Mindestlohntruede geführt. Die tatsächliche Einhaltung der Mindestlöhne ist die wesentliche Voraussetzung für ihre Akzeptanz bei den Tarifpartnern und Unternehmen, da sonst die gesetzestreuen Unternehmen durch Auftragsverluste oder geringere Margen bestraft werden. Trotz der verbesserten Kontrollen berichteten die befragten Expertinnen und Experten und Unternehmen in allen Branchen über Verstöße, deren Umfang aber nicht quantifiziert werden kann.

5. Entsendungen konzentrieren sich auf wenige Branchen

Die gesetzliche Grundlage der untersuchten Mindestlöhne ist das Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Wie der Name schon sagt, geht es vor allem um die Einführung von Mindestlöhnen für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, die über Werkverträge mit der Durchführung von bestimmten Aufgaben beauftragt werden. Ohne allgemeinverbindliche Tarifverträge, die ausdrücklich auch für entsandte Kräfte gelten, können diese nach den Konditionen ihres Heimatlandes entlohnt werden. Nur in der Bauwirtschaft konnten die Zahl der legal entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihre Löhne quantifiziert werden. Danach haben legale Entsendungen in dieser Branche zwar eine

hohe, aber abnehmende Bedeutung.²⁸ Überdies werden die entsandten Arbeitskräfte dem Evaluationsbericht zufolge oberhalb des Mindestlohnes entlohnt. Dies steht im Widerspruch zu Berichten über Ausweichreaktionen in andere nicht legale Formen der Entsendung wie Scheinselbstständigkeit und nicht angemeldete Tätigkeiten (Bosch 2012). Zudem kommen im Unterschied zu Frankreich oder den Niederlanden die meisten nach Deutschland entsandten Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa, also aus Ländern mit deutlich geringeren Löhnen. Dies lässt darauf schließen, dass Entsendungen nach Deutschland vor allem auf Lohnunterbietung zielen.²⁹

In den meisten Branchen scheint der innerdeutsche Wettbewerb zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben sowie der Einsatz von geringer entlohnerten Leiharbeitskräften der Hauptanstoß für die Einführung der Mindestlohnregelungen gewesen zu sein. Mit der Ausdehnung der Mindestlöhne von den Baubranchen hin zu anderen Branchen ist das Arbeitnehmer-Entsendegesetz offenbar zunehmend zum Instrument der Regulierung des innerdeutschen Lohnwettbewerbs geworden.

6. Industrielle Beziehungen in den Mindestlohnbranchen

Die Aufnahme einer Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz erforderte eine bundesweite Tarifvereinbarung der Sozialpartner, die allerdings regional differenzierte Mindestlöhne für West- und Ostdeutschland beinhalten kann. Bei den Wachdiensten sind die im Jahr 2011 eingeführten Mindestlöhne zumindest in Westdeutschland darüber hinaus sogar noch nach Bundesländern unterschiedlich hoch. Branchen mit einer langen Tradition bundeseinheitlicher Tarifverträge und einer engen Kooperation der Sozialpartner wie das Bauhauptgewerbe, das Maler- und Lackiererhandwerk oder das Dachdeckerhandwerk konnten diese Bedingungen ohne ins-

titutionelle Reformen erfüllen. Sie zählten damit auch zu den ersten Branchen, die Mindestlöhne vereinbarten.

In anderen Branchen waren hingegen weitreichende institutionelle Veränderungen notwendig, die man mit den Stichworten Zentralisierung oder Überlappung (Hybridisierung) kennzeichnen kann. Für die Zentralisierung steht das Gebäudereiniger-Handwerk. Dort wurden im April 2004 die regionalen Tarifverträge mit sehr unterschiedlicher Bezahlung durch einen bundesweiten Tarifvertrag mit unterschiedlichen Lohnniveaus in Ost- und Westdeutschland abgelöst, deren unterste Lohngruppen auch die Höhe der unteren Mindestlöhne bestimmen. Für die Überlappung stehen das Elektrohandwerk, die Abfallwirtschaft, die Pflege und die Wäschereien. In diesen Branchen gelten die regionalen oder Spartentarifverträge mit unterschiedlichen Löhnen einerseits und die Mindestlöhne andererseits nebeneinander. Durch die Kollision unterschiedlicher Verbandsinteressen, die nur Kompromisse auf einem niedrigen Niveau erlaubten, sind die Mindestlöhne in diesen Branchen geringer als in den anderen Branchen. Sie entsprechen zumeist nur den untersten Tariflöhnen, damit diese nicht verändert werden mussten, oder liegen sogar (wie insbesondere bei den westdeutschen Wäschereien) noch deutlich darunter. Im Elektrohandwerk hingegen haben die Sozialpartner ausdrücklich ihre Tarife für den Geltungsbereich der Mindestlöhne (gewerbliche Beschäftigte) außer Kraft gesetzt.

Die Zentralisierung der Lohnverhandlungen wird auch durch eine Angleichung der unterschiedlichen Mindestlöhne in West- und Ostdeutschland gefördert. Im Dachdeckerhandwerk gibt es seit 2002 einen einheitlichen Mindestlohn und bei den Malern und Lackierern sind die Mindestlöhne für Ungelernte im Jahr 2009 vereinheitlicht worden. In der Abfallwirtschaft hat man von vornherein einen bundesweit einheitlichen Mindestlohn vereinbart. In anderen

28 In den anderen Baubranchen wie etwa bei den Malern und Dachdeckern wird ebenfalls von entsandten Arbeitskräften berichtet, die aber offensichtlich quantitativ eine geringere Rolle spielen.

29 Im Jahr 2009 wurden insgesamt 221.200 Entsendungen nach Deutschland angemeldet, davon 165.400 aus Mittel- und Osteuropa (European Commission 2011).

Branchen (Bauhauptgewerbe und Elektrohandwerk) sind die Ost-West-Unterschiede in den letzten Jahren zumindest leicht verringert worden. Hauptmotiv für diese Annäherungen sind die regional eng miteinander verwobenen Arbeitsmärkte und die Schwierigkeiten, im innerdeutschen Wettbewerb die tatsächliche Bezahlung nach dem Arbeitsortsprinzip zu kontrollieren.

Schließlich ist vor allem aus den Expertengesprächen erkennbar geworden, dass in den meisten Mindestlohnbranchen mit ihren hohen Anteilen von Klein- und Mittelbetrieben auf betrieblicher Ebene ein erhebliches Vertretungsdefizit besteht. Die geringe Betriebsratsdichte und Organisationsquote der Gewerkschaften in diesen Branchen erschwert Kontrollen durch die Sozialpartner und verlagert die Last der Kontrollen auf den Staat. Dies hat weitreichende Folgen für die Tarifpolitik. Die Studie zur Gebäudereinigung hat gezeigt, dass Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz deutlich effektiver sind als allgemeinverbindliche Tarifverträge, die der Selbstkontrolle der Tarifpartner unterliegen.

7. Fragilität der Mindestlohnvereinbarungen

Ein weiterer Aspekt wurde in den meisten Evaluationsstudien nicht problematisiert, sondern sogar eher als günstige Rahmenbedingung für experimentelle Schätzverfahren positiv bewertet: In mehreren Branchen wie etwa der Gebäudereinigung, dem Maler- und Lackierer- und dem Dachdeckerhandwerk sowie der Abfallwirtschaft waren die Mindestlohnregelungen in den vergangenen Jahren zeitweilig ausgesetzt, weil es nach Ablauf der Geltungsfristen der zugrundeliegenden Tarifverträge keine Nachwirkung der Mindestlohnregelungen gibt. Neue tarifliche Regelungen sind teils erst mit deutlicher Verzögerung wieder für allgemeinverbindlich erklärt worden, was nur teilweise daran lag, dass die neuen Tarifvereinbarungen zu den Mindestentgelten nicht fristgerecht vorlagen. Vielmehr resultieren diese Verzögerungen auch aus unterschiedlichen Positionen innerhalb der Bundesregierung oder langwierigen administrativen Umsetzungsverfahren. Dies veranschaulicht deutlich, wie kompliziert

die Umsetzung branchenbezogener Mindestlöhne in der Praxis und wie anfällig das deutsche System für Blockaden auf unterschiedlichen Ebenen ist. Dass man stattdessen die Tarifaufonomie bei Mindestlohnverhandlungen stärken kann, zeigt Frankreich, wo Genehmigungen allgemeinverbindlicher Branchentarifverträge in einem beschleunigten Verfahren, das dem Tarifausschuss lediglich eine Frist von zwei Wochen für Stellungnahmen einräumt, schnell und zuverlässig erteilt werden (Bosch/Weinkopf/Worthmann 2011: 136).

8. Positive makroökonomische Wirkungen

Die Evaluationsstudien haben die Beschäftigungswirkungen alle nur auf Branchenebene untersucht. Makroökonomische Wirkungen waren nicht Gegenstand dieser Evaluationsrunde. Die Ergebnisse haben allerdings weitreichende Auswirkungen auf die Einschätzung gesamtwirtschaftlicher Wirkungen der Einführung eines generellen Mindestlohnes. Ehrentraut et al. (2011) haben die fiskalischen Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes von 8,50 Euro untersucht. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass damit die Kaufkraft der privaten Haushalte um 14,5 Milliarden Euro angehoben würde. Der Staat würde jeweils 2,7 Milliarden Euro mehr an Steuern und Sozialbeiträgen einnehmen und müsste 1,7 Milliarden Euro weniger für Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Sozialhilfe oder Kindergeldzuschlag ausgeben. Hinzu kämen Zweit-rundenwirkungen durch höheren Konsum, so dass das Aufkommen an indirekten Steuern um 700 Millionen Euro steigen würde. Die mögliche Zunahme der Beschäftigung durch diese Mehreinnahmen wurde nicht kalkuliert. Die Autorinnen und Autoren dieser Studie räumen ein, dass negative Beschäftigungswirkungen des Mindestlohnes zu Mindereinnahmen und Mehrausgaben an anderer Stelle führen könnten. Dass entgegen vielen Prognosen die bestehenden deutschen Mindestlöhne in ganz unterschiedlichen Branchen der Beschäftigung nicht geschadet haben, spricht dafür, dass Mindestlöhne einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Staatsfinanzen

leisten und durch zusätzliche Nachfrageimpulse auch die Beschäftigung insgesamt stärken können.

9. Belastbarkeit der Ergebnisse

Natürlich stellt sich die Frage nach der Belastbarkeit der Ergebnisse. Mit den Evaluationen der gesetzlichen Mindestlohnregelungen in acht deutschen Branchen wurde im Jahr 2011 Neuland betreten. Einschränkungen sind insbesondere hinsichtlich der Verfügbarkeit geeigneter Daten und der bisherigen Geltungsdauer der Mindestlohnregelungen zu sehen, die teilweise erst kurz vor Durchführung der Evaluationen in Kraft getreten sind (insbesondere Pflege, Abfallwirtschaft sowie Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft). Die relativ besten Voraussetzungen für die Evaluation wies sicherlich das Baugewerbe auf, weil die dortigen Mindestlohnregelungen bereits seit 1997 gelten und dadurch ein langer Zeitraum analysiert werden konnte. Zudem ist die Datenlage für diese Branche vergleichsweise gut. Alle Evaluationen waren jedoch mit dem Problem konfrontiert, dass die Datensätze der Bundesagentur für Arbeit keine genauen Angaben zur Arbeitszeit enthalten, so dass Stundenlöhne (wenn überhaupt) nur durch das Zuspätschieben von Arbeitszeitangaben aus anderen Quellen berechnet werden konnten, was sicher nicht ideal ist. Man kann auch mit guten Begründungen die Eignung der einen oder anderen Kontrollgruppe in Zweifel ziehen. Vor diesem Hintergrund wurden in den Untersuchungen in der Regel auch jeweils mehrere Kontrollgruppen verwendet und Robustheitstests durchgeführt, um die Aussagekraft der Ergebnisse zu prüfen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die beteiligten sechs Institute bei allen Einschränkungen und trotz des enormen Zeitdrucks ihr Möglichstes getan haben, um verlässliche Ergebnisse vorzulegen. Manches wird sich aber erst genauer untersuchen lassen, wenn die Mindestlohnregelungen länger in Kraft sind und aktuellere Daten z.B. aus der Verdienststrukturerhebung 2010 genutzt werden können.

4.3 Politische Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der hier zusammengefassten acht Evaluationsberichte müssten den Diskussionsstand über Mindestlöhne in der Wissenschaft und Politik in Deutschland ganz erheblich verändern. Bislang beruhte die Diskussion über die Wirkungen von Mindestlöhnen in Deutschland auf Annahmen zu den Beschäftigungswirkungen, die je nach wissenschaftlicher Schule oder politischer Interessenslage sehr unterschiedlich gesetzt wurden. Künftig wird man nicht umhin können, die neue Faktenlage zu berücksichtigen. Bislang ist dies allerdings noch eher vereinzelt der Fall. Kritikerinnen und Kritiker von Mindestlöhnen verweisen nach wie vor häufig auf ältere Studien aus anderen Ländern, in denen negative Wirkungen auf die Beschäftigung festgestellt wurden, oder betonen, dass die neutralen oder sogar positiven Wirkungen, die in neueren britischen und US-amerikanischen Studien festgestellt wurden, aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsmarktsysteme nicht auf Deutschland übertragbar seien. Dass nunmehr den teilweise deutlich höheren branchenbezogenen Mindestlöhnen in Deutschland von sechs unterschiedlichen wissenschaftlichen Instituten neutrale Beschäftigungswirkungen bescheinigt worden sind, ist offenbar bislang vielfach unbeachtet geblieben. Es wäre zu hoffen, dass diese Expertise den Evaluationsergebnissen zu einer höheren „Durchdringung“ und Beachtung in künftigen politischen wie auch wissenschaftlichen Debatten beitragen wird.

Die Ergebnisse zeigen aus unserer Sicht vor allem, dass es beachtliche politische Handlungsspielräume gibt, Schieflagen in der Lohnverteilung zu korrigieren, ohne dass die Beschäftigung darunter leidet. Es ist überdies erkennbar geworden, dass:

- nur starke Sozialpartner, die auch auf Bundesebene handlungs- und durchsetzungsfähig sind, angemessene Mindestlöhne aushandeln können;
- Mindestlöhne für eher einfache, aber sehr belastende Tätigkeiten eine wichtige Voraussetzung für die Gewinnung und den Verbleib von Arbeitskräften in einer Branche sind (wie z.B. in der Gebäudereinigung);

- die Nutzung besonderer Beschäftigungsformen mit hohem Potenzial von Missbrauch wie Minijobs oder Entsendungen durch Mindestlöhne und die damit einhergehenden Kontrollen eingeschränkt werden kann, möglicherweise aber eine Verlagerung hin zu Beschäftigungsformen stattfindet, die nicht vom Zoll kontrolliert werden;³⁰
- Geschäftsmodelle mit Löhnen unterhalb des Mindestlohns unterbunden werden können, was auch dazu beitragen kann, die Preissetzungsmacht großer Auftraggeber zu begrenzen;
- ein zweiter Mindestlohn für Fachkräfte unter Umständen dazu beitragen kann, die Abwanderung von Fachkräften zu begrenzen und damit auch Fachkräftemangel zu verringern;
- hoch angesetzte Mindestlöhne, die die Beschäftigung von gering Qualifizierten beeinträchtigen können, durch aktive Qualifizierungspolitik begleitet werden müssen;
- Kontrollen häufiger durchgeführt werden müssen, damit das Risiko, erwischt zu werden, steigt, was überdies auch die Effektivität der Kontrollen erhöht, weil das Kontrollpersonal zunächst die Branche und die typischen Tricks kennenlernen muss;
- der Staat die Vereinbarung von Mindestlöhnen durch schnelle und zuverlässige Genehmigungsverfahren stabilisieren und die Verhandlungsmacht der in den Mindestlohnbranchen oft schlecht vertretenen Gewerkschaften durch eine Nachwirkung von Mindestlöhnen stärken sollte.

Wie es auf der politischen Ebene hinsichtlich des Umgangs mit dem Thema „Mindestlöhne“ weitergeht, ist derzeit schwierig prognostizierbar. Ein erster rascher – durchaus nicht unbedingt zu erwartender – Effekt der Vorabmeldungen zu den Evaluationsergebnissen in der Presse war, dass sich die CDU auf ihrem Bundesparteitag im November 2011 mehrheitlich in einem Grundsatzbeschluss für die Einführung „verbindlicher Lohnuntergrenzen“ ausgesprochen hat. Da diese allerdings nur für Bereiche gelten sollen, in denen es keinerlei tarifliche Regelungen gibt, sind Zweifel an der „Verbindlichkeit“ und Breitenwirkung angebracht. Denn wenn an dieser erheblichen Einschränkung festgehalten wird, ist davon auszugehen, dass selbst bei Umsetzung der CDU-Vorstellungen zahlreiche gering bezahlte Beschäftigte von den Lohnuntergrenzen, die Arbeitgeber und Gewerkschaften gemeinsam aushandeln sollen, in keiner Weise profitieren würden. Aufgrund der Pläne, dass bei Uneinigkeit der Sozialpartner im Zweifel das Los entscheiden solle, war in einem Kommentar in der *Süddeutschen Zeitung* sogar von einem „Mindestlohn per Tombola“ (Esslinger 2012) die Rede.

Da die FDP an ihrer strikten Ablehnung von Mindestlöhnen festhält und die CDU-Pläne keinesfalls mittragen will, ist wohl kaum damit zu rechnen, dass noch vor der nächsten Bundestagswahl im Herbst 2013 über die Zukunft von Mindestlöhnen in Deutschland entschieden wird. Das Thema wird aber voraussichtlich im Wahlkampf eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Wie es danach weitergeht, wird von den politischen Kräfteverhältnissen nach dieser Wahl mitbestimmt.

30 Z. B. Ein-Personen-Unternehmen im Dachdeckerhandwerk oder Werkverträge, die offenbar nach der Einführung der Mindestlöhne in der Zeitarbeitsbranche von Unternehmen zunehmend genutzt werden.

Literaturhinweise

- Allegretto, Sylvia; Dube, Andrajit; Reich, Michael 2011: Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel, in: *Industrial Relations – Journal of Economy and Society* 50 (2): S. 205-240.
- Aretz, Bodo; Arntz, Melanie; Gottschalk, Sandra; Gregory, Terry; Niefert, Michaela; Rammer, Christian; Schröder, Helmut; Schütz, Holger 2011: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdecker. Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) und ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH, <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-dachdecker.html;jsessionid=14260746ADD6298B6D391C946C264F51>.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv 2010: Tarifpolitischer Jahresbericht 2009: Tarifverdienste trotz Krise mit kräftigem Plus – Effektivverdienste erneut im Minus, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_jb_2009.pdf.
- BIV (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks) 2011a: Daten und Fakten zum Gebäudereiniger-Handwerk, Bonn.
- BIV (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks) 2011b: Neue Tarifverträge 2012, Bonn, http://www.gebaeudereiniger.de/index.php?id=1175&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2FHinweise_zur_Lohngruppe_6_und_6a_LTV.pdf.
- BIV (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks) 2012: Daten und Fakten. Betriebszahlen, Beschäftigte und Umsatz, Bonn, http://www.gebaeudereiniger.de/daten_fakten.html.
- Boockmann, Bernhard; Harsch, Katrin; Kirchmann, Andrea; Klee, Günther; Kleimann, Ralf; Klempt, Charlotte; Koch, Andreas; Krumm, Raimund; Neumann, Michael; Rattenhuber, Pia; Rosemann, Martin; Späth, Jochen; Strotmann, Harald; Verbeek, Hans; Weber, Regina 2011a: Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Elektrohandwerk. Abschlussbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-elektrohandwerk.pdf?__blob=publicationFile.
- Boockmann, Bernhard; Harsch, Katrin; Kirchmann, Andrea; Klee, Günther; Kleimann, Ralf; Klempt, Charlotte; Koch, Andreas; Krumm, Raimund; Neumann, Michael; Rattenhuber, Pia; Rosemann, Martin; Späth, Jochen; Strotmann, Harald; Verbeek, Hans; Weber, Regina 2011b: Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Maler- und Lackiererhandwerk. Abschlussbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-maler-und-lackierhandwerk.pdf?__blob=publicationFile.
- Boockmann, Bernhard; Harsch, Katrin; Kirchmann, Andrea; Klee, Günther; Kleimann, Ralf; Klempt, Charlotte; Koch, Andreas; Krumm, Raimund; Neumann, Michael; Rattenhuber, Pia; Rosemann, Martin; Sappl, Regina; Späth, Jochen; Strotmann, Harald; Verbeek, Hans 2011c: Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Pflege. Abschlussbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-pflegebranche.pdf?__blob=publicationFile.

- von Borstel, Stefan 2011a: Der Mindestlohn ist besser als sein Ruf. Sechs Forschungsinstitute haben im Auftrag der Regierung die Auswirkungen des Mindestlohns untersucht. Demnach gibt es kaum negative Effekte, in: Die WELT, 10.11.2011, <http://www.welt.de/wirtschaft/article13710075/Der-Mindestlohn-ist-besser-als-sein-Ruf.html>.
- von Borstel, Stefan 2011b: Zündstoff für die Mindestlohn-Debatte. Gutachten für Arbeitsministerium sieht kaum negative Effekte auf Beschäftigung. Doch die Datenbasis ist dünn, in: Die WELT, 11.11.2011, http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article13710919/Zuendstoff-fuer-die-Mindestlohn-Debatte.html.
- Bosch, Gerhard 2012: Grenzüberschreitende Arbeitsmärkte und nationale Beschäftigungssysteme in der EU, in: Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Transnationale Vergesellschaftungen. Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt am Main 2010.
- Bosch, Gerhard; Hieming, Bettina; Mesaros, Leila; Weinkopf, Claudia 2011: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft. Abschlussbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-waeschereidienstleistungen.pdf?__blob=publicationFile.
- Bosch, Gerhard; Kalina, Thorsten; Kern, Christoph; Neuffer, Stefanie; Schwarzkopf, Manuela; Weinkopf, Claudia 2011: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Gebäudereinigung. Abschlussbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-gebaedereinigung.pdf?__blob=publicationFile (6.8.2012).
- Bosch, Gerhard ; Weinkopf, Claudia 2012: Mindestlöhne, Tariflöhne und Lohnungleichheit, in: Bispinck, Reinhard; Bosch, Gerhard; Hofemann, Klaus; Naegele, Gerhard (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden: Springer VS: S. 221-238.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia; Worthmann, Georg 2011: Die Fragilität des Tarifsystems – Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes, Berlin: edition sigma.
- Bosch, Gerhard; Zühlke-Robinet, Klaus 2000: Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche, Frankfurt: Campus.
- Bündnis 90/DIE GRÜNEN 2011: Bundesregierung hält Evaluation von branchenspezifischen Mindestlöhnen unter Verschluss. Pressemitteilung vom 9.11.2011, Berlin, <http://www.gruene-bundestag.de/?id=396000>.
- Bundesverband Farbe, Gestaltung, Bautenschutz 2011: Statistisches Bundesamt: Umsatz in der Branche höher als bisher angenommen, <http://www.farbe.de/handwerk-intern/maler/wirtschaft-politik/archiv-wp/statistisches-bundesamt-umsatz-in-der-branche-hoehler-als-bisher-angenommen.html>.
- Cahuc, Pierre; Zylberberg, André 2004: Labour Economics. The MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Card, David; Krueger, Alan B. 1994: Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: The American Economic Review 84 (4): S. 772–793.
- Card, David; Krueger, Alan B. 1995: Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, Princeton: Princeton University Press.
- DHV (Deutscher Handels- und Industrieangestellten-Verband) 2011: Entgelterhöhungen in der Textilreinigung: gemeinsame Urlaubsstaffel für ganz Deutschland und Boni für DHV-Mitglieder. Tarifinformation des DHV vom 8.6.2011.
- Dickens, Richard; Machin, Stephen; Manning, Alan 1999: The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence, in: Journal of Labor Economics 17 (1), S. 1-22.
- Dickens, Richard; Manning, Alan 2004: Spikes and Spillovers: The Impact of the National Minimum Wage on the Wage Distribution in a Low-wage Sector, in: Economic Journal 114 (494), March: C95-C101.
- Donath, Peter; Wettengl, Hans 2006: Tarifpolitischer Situationsbericht Textiles Dienstleistungsgewerbe. Sauber bleiben mit Tarif, Frankfurt.

- Draca, Mirko; Machin, Stephen; van Reenen, John 2006: Minimum Wages and Firm Profitability. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science. Discussion Paper 715, London.
- DTV (Deutscher Textilreinigungs-Verband) 2009: Tarifvertrag zum Mindestlohn unterzeichnet. Pressemitteilung vom 26.1.2009, Eschborn.
- DTV (Deutscher Textilreinigungs-Verband) 2010: DTV-Jahrbuch 2010/2011, Bonn.
- Dube, Andrajit; Lester, T. William; Reich, Michael 2010: Minimum Wage Effects across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties, in: Review of Economics and Statistics 92 (4), S. 945-964.
- Dube, Andrajit; Naidu, Suresh; Reich, Michael 2007: The Economic Effects of a Citywide Minimum Wage, in: Industrial & Labor Relations Review 60 (4), S. 522-543.
- Egeln, Jürgen; Gottschalk, Sandra; Gürtzen Nicole; Niefert, Michaela; Rammer, Christian; Sprietsma, Marissa 2011: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Abfallwirtschaft. Endbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Abfallendbericht_inkl_Anlagen.pdf.
- Ehrentraut, Oliver; Matuschke, Markus; Schmutz, Sabrina; Schüssler, Reinhard 2011: Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns. WISO-Diskurs, Bonn, Mai 2011. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08071.pdf>.
- Erickson, Christopher L.; Mitchell, Daniel J.B. 2007: Monopsony as a Metaphor for the Emerging Post-union Labour Market, in: International Labour Review 146 (3-4), S. 163-187.
- Esslinger, Detlev 2012: Kommentar: Mindestlohn per Tombola. Die Union macht einen Vorschlag, den sie hoffentlich nicht ernst meint, in: Süddeutsche Zeitung vom 27.4.2012.
- European Commission 2011: Study on the Effects of the Economic and Social Effects Associated with the Phenomenon of Posting of Workers in the EU. Final report VT/2009/062, Brussels.
- FAZJOB.NET 2011: Widerstand gegen Mindestlohn in der CDU. Meldung vom 1.11.2011, http://fazjob.net/ratgeber_und_service/beruf_und_chance/fuehrungskraefte/120307_Widerstand-gegen-Mindestlohn-in-der-CDU.html.
- Fitzenberger, Bernd 2008: Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfschlagen, Freiburg.
- Freeman, Richard B. 1995. Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage: Comment, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 48, No. 4, S. 830-834.
- Gather, Claudia; Gerhard, Ute; Schroth, Heidi; Schürmann, Lena 2005: Vergeben und vergessen? Gebäudereinigung im Spannungsfeld zwischen kommunalen Diensten und Privatisierung, Hamburg: VSA.
- Gürtzen, Nicole; Sprietsma, Maresa; Niefert, Michaela; Gottschalk, Sandra 2012: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung und den Arbeitnehmerschutz in der Abfallwirtschaft, in: Journal for Labour Market Research, online first.
- Hall, Peter A.; Soskice David 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York: Oxford University Press.
- Hamermesh, Daniel 1995: Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage: Comment, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 48, No. 4, S. 835-838.
- IG Metall (2009): Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen. Mindestlohn für die Branche Wäsche-reidienstleistungen im Objektkundengeschäft, Frankfurt.
- IG Metall; intex 2009: Tarifverträge alte Bundesländer – neue Bundesländer – Bundestarifverträge 2009/2010/2011, Frankfurt am Main/Eschborn.
- IG Metall; intex 2011: Textile Dienstleistung: Tarifabschluss in dritter Verhandlungsrunde. Ein Plus für die Beschäftigten der Textilen Dienstleistung. Pressemitteilung vom 29.3.2011, Frankfurt/Eschborn.
- intex (Industrieverband Textil Service) 2009: Branchenkompendium – Sonderheft der intex im Dialog. Mitgliederinfo Nr. 2, Frankfurt.

- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2012: Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. IAQ-Report Nr. 2012-01, Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- König, Marion; Möller, Joachim 2007: Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. IAB-Discussion Paper 30, Nürnberg.
- Koalitionsvertrag 2009: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin.
- Koubi, Malik; L'Hommeau, Bertrand 2007: Les effets de diffusion de court terme des hausses du SMIC dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-5, in: INSEE, Les salaires: S. 67-82.
- Kröger, Michael 2010: Gebäudereiniger: Arbeitgeber unterlaufen Tarifvertrag, in: Spiegel Online, 1.3.2010, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,681033,00.html>.
- Low Pay Commission 1998: The National Minimum Wage. First Report of the Low Pay Commission. The Stationary Office, London.
- Machin, Stephen; Wilson, Joan 2004: Minimum Wages in a Low-wage Labour Market: Care Homes in the UK, in: Economic Journal 114 (494): C102-C109.
- Manning, Alan 2003a: Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labour Markets: Princeton University Press.
- Manning, Alan 2003b: The Real Thin Theory: Monopsony in Modern Labour Markets, in: Labour Economics 10 (2), S. 105-131.
- Metcalf, David 2007: Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment? IZA DP Discussion Paper 781, London.
- Möller, Joachim; Bender, Stefan; König, Marion; vom Berge, Philipp; Umkehrer, Matthias; Wolter, Stefanie; Schaffner, Sandra; Bachmann, Ronald; Kröger, Hanna; Janßen-Timmen, Ronald; Paloyo, Alfredo; Tamm, Marcus; Fertig, Michael; Apel, Helmut 2011: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Endbericht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Nürnberg/Essen/Köln, <http://www.iab.de/389/section.aspx/Publikation/k111205n12>.
- Neumark, David; Wascher, William 2000: The Effect of New Jersey's Minimum Wage Increase on Fast-Food Employment: A Reevaluation Using Payroll Records, in: American Economic Review 90 (5), S. 1362-1396.
- Neumark, David; Wascher, William 2007: Minimum Wages and Employment. IZA DP No. 2570, Bonn.
- OECD 1998: Making Most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty, in: Employment Outlook. Paris, S. 31-79.
- Spiegel 2011: Mindestlöhne. Kaum Nebenwirkungen, in: Der Spiegel 43, 24.10.2011, <http://www.spiegel.de/Spiegel/print/d-81136809.html>.
- Stewart, Mark 2002: Estimating the Impact of the Minimum Wage Using Geographical Wage Variation, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 64, S. 583-605.
- Stewart, Mark 2010: Individual-level Wage Changes and Spillover Effects of Minimum Wage Increases, Mimeo, University of Warwick.
- Stewart, Mark; Swaffield, Joanna 2002: Using the BHPS Wave 9 Additional Questions to Evaluate the Impact of the National Minimum Wage, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 64: S. 633-652.
- TATEX; DHV 2009: Entgelttarifvertrag für Beschäftigte (Stand 16. April 2009), Bonn/Hamburg.
- Thelen, Peter 2008: Mindestlohn ängstigt Wäschereien, in: Handelsblatt, 27.11.2008.

Expertisen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik zum Thema Mindestlöhne

Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia 2006: Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik (Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung) der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (60 S. = 1,2 MB PDF-File. – Electronic ed.), ISBN 3-89892-472-6,
<http://library.fes.de/pdf-files/asfo/03980.pdf>.

Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia; Kalina, Thorsten 2009: Mindestlöhne in Deutschland, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (59 S. = 325 KB, PDF-File, Electronic ed.), ISBN 978-3-86872-225-3,
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06866.pdf>.

Bosch, Gerhard; Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2009: Warum Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn braucht, WISO direkt, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (4 S. = 110 KB, PDF-File, Electronic ed.), ISBN 978-3-86872-230-7
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06822.pdf>.

Ehrentraut, Oliver 2011: Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2011, 32 S. = 225 KB, PDF-File, Electronic ed., ISBN 978-3-86872-717-3,
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08071.pdf>.

Der Autor und die Autorin

Prof. Dr. Gerhard Bosch

ist Geschäftsführender Direktor am Institut Arbeit und Qualifikation (Fakultät für Gesellschaftswissenschaften) der Universität Duisburg-Essen.

Dr. Claudia Weinkopf

ist Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin am Institut Arbeit und Qualifikation (Fakultät für Gesellschaftswissenschaften) der Universität Duisburg-Essen und Leiterin der Forschungsabteilung Flexibilität und Sicherheit.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Deutschlands Industrie: Wachstumsmotor oder Wachstumsmythos?

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**„Denn wer da hat, dem wird gegeben“
Spitzeneinkommen und Einkommensungleichheit
in Deutschland**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die EU-Fiskalpolitik braucht gesamtwirtschaftlichen Fokus und höhere Einnahmen

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Reformen und Wachstum
Die deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa?**

WISO direkt

Außenwirtschaft

Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in Europa

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Perspektiven der Wirtschaftsförderung für den Kultur- und Kreativsektor

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

**Progressive Sozialversicherungsbeiträge –
Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung
des Niedriglohnsektors?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Wirtschaftliche Nachhaltigkeit statt Shareholder Value – Das genossenschaftliche Geschäftsmodell

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbrauchte Zukunft – Mentale und soziale
Voraussetzungen verantwortungsvollen Konsums**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Infrastrukturstau im Bereich Straße und Schiene
Fakten und Optionen am Beispiel Hessen**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städte-
bauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Auf der Highroad – der skandinavische Weg
zu einem zeitgemäßen Pflegesystem
Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern
und Deutschland**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft –
Impulse für mehr Wohlstand**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Reformperspektiven der beruflichen Bildung
Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Neue Selbstständigkeit –
Wandel und Differenzierung der Erwerbstätigkeit**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Leiharbeit 2012 – Zwischen gewerkschaftlichem
Erfolg, unternehmerischen Ausweichmanövern
und politischer Verantwortung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen –
soziale Innovationen denken lernen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Soziale Ungleichheit in der Einwanderungsgesellschaft
Kategorien, Konzepte, Einflussfaktoren**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Erfolgreiche Geschlechterpolitik
Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso