

Der trügerische Charme des Mindestlohns

Wolfgang Franz*

Bindende Mindestlöhne gleich welcher Ausgestaltung kosten nicht nur Arbeitsplätze, sondern erreichen vielfach nicht die sozialpolitisch motivierten Ziele und dienen in erster Linie der Abwehr lästiger Konkurrenten. Die negativen Beschäftigungseffekte von bindenden Mindestlöhnen sind in der Literatur gut belegt. Spezielle Ausnahmefälle ändern daran nichts. Diese negative Einschätzung gilt auch für die bereits bestehenden impliziten Mindestlöhne in Deutschland. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz als Vehikel zur Einführung eines Mindestlohns stellt eine protektionistische Maßnahme dar. Die Einführung eines Mindestlohns für Briefzusteller war ein schwerwiegender wirtschaftspolitischer Fehler.

* Die Darlegungen basieren zum Teil auf den Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006/07, „Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen“, Ziffern 546 ff. und 2007/08, „Das Erreichte nicht verspielen“, Ziffern 557 ff., Wiesbaden. Die Ausführungen liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors und reflektieren nicht notwendigerweise die Auffassungen der genannten Institutionen.

Gliederung

- 1 Der aktuelle Hintergrund
- 2 Verfahren zur Einführung eines Mindestlohns
- 3 Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns: Theorie und Empirie
- 4 Erfahrungen in Deutschland
- 5 Beschwichtigungsversuche
- 6 Fazit

Literatur

1 Der aktuelle Hintergrund

Mit der Einführung eines Mindestlohns für Briefzuster zu Beginn des Jahres 2008 und den Beschlüssen im Koalitionsausschuss vom Juni 2007 ist die Bundesregierung dem trügerischen Charme eines Mindestlohns erlegen. Als Argumente für seine Einführung wurden als Ziele unter anderem vorgetragen, die qualifikatorische Lohnstruktur an ihrem unteren Ende zu stauchen, unliebsame Arbeitskräftekonkurrenz insbesondere aus mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern abzuwehren sowie eine angebliche Ausbeutung des Sozialstaates durch Unternehmen in Form von Lohnsenkungen, welche dann mit hohem Aufwand aufgestockt werden müssten, abzuwehren. Dies liest sich dann so: „Gute Arbeit verdient gerechten Lohn“, „niemand kann von drei Euro Stundenlohn leben“ oder „gegen Lohndumping“. Jedoch kann bei näherem Hinsehen keine dieser teilweisen hehren Begründungen einen Mindestlohn rechtfertigen, schlimmer noch, er läuft allen Bestrebungen zur Rückführung der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer diametral entgegen, denn er kostet in diesem Bereich Arbeitsplätze. Welche eigentlichen Absichten sich hinter einem Mindestlohn vielfach verbergen, hat die Einführung des Mindestlohns für Briefzuster verdeutlicht, nämlich die Abwehr unliebsamer Konkurrenz. Die Arbeitsplätze bei der Deutschen Post AG werden geschützt, die bei den Konkurrenten verdrängt oder vernichtet. Letztlich dient der dortige Mindestlohn lediglich dazu, das Ende des Jahres 2007 auslaufende Monopol der Deutschen Post AG für bestimmte Leistungen zu sichern, welches ohnehin durch Umsatzsteuerprivilegien für die Deutsche Post AG, nicht aber für ihre Konkurrenten begünstigt wird.

Dass ein Mindestlohn in der Öffentlichkeit einen großen Zuspruch genießt, liegt vor allem daran, dass er mit einer Mindesteinkommenssicherung verwechselt wird. Tatsächlich braucht niemand „von drei Euro Stundenlohn leben“, weil solche Arbeitsentgelte mit Hilfe des Arbeitslosengelds II zu einem Mindesteinkommen ergänzt werden, sofern keine anderen Einkommensquellen vorhanden sind.

2 Verfahren zur Einführung eines Mindestlohns

Angesichts des kaum noch durchschaubaren Gerangels zwischen den Regierungsparteien und Interessensgruppen empfiehlt es sich, die drei prinzipiellen Verfahren zur Einführung eines Mindestlohns kurz

zu skizzieren.¹ Die bereits implementierten und die ins Blickfeld genommenen Mindestlöhne bedienen sich nämlich unterschiedlicher rechtlicher Regelungen.

Ein Mindestlohn kann erstens auf der Grundlage des Tarifvertragsgesetzes verankert werden. Nach § 5 Tarifvertragsgesetz kann der Bundesminister für Arbeit und Soziales einen Tarifvertrag unter drei Voraussetzungen für allgemeinverbindlich erklären. Es bedarf dazu des Einvernehmens mit dem Tarifausschuss, der aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besteht. Ferner müssen die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50 v. H. der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Schließlich muss die Allgemeinverbindlicherklärung „im öffentlichen Interesse geboten“ erscheinen (§ 5 Absatz 1 Tarifvertragsgesetz). Worin das öffentliche Interesse bestehen könnte, lässt das Gesetz jedoch offen.

Als wesentliche Hürde hat sich mitunter die erforderliche Zustimmung des Tarifausschusses erwiesen, weshalb die Bundesregierung bei der Einführung des Mindestlohns für Briefzuster diesen rechtlichen Weg wohlweislich nicht gegangen ist. Presseberichten zufolge hat der wirtschaftspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion indes angekündigt, dass es künftig weitere Mindestlöhne nur nach dem Tarifvertragsgesetz geben werde (Handelsblatt vom 17.12.2007, S. 3).

Der zweite Weg zur Einführung eines Mindestlohns bedient sich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Dazu hat es im Koalitionsausschuss im Juni 2007 einige Verabredungen gegeben. Der Mindestlohn für Briefzuster ist mit Hilfe des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes rechtlich umgesetzt worden und dem Vernehmen nach plant die SPD, etwa zehn weitere Branchen in das Entsendegesetz aufzunehmen.

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, mit Hilfe dessen der Mindestlohn bei ausreichender Tarifbindung der betreffenden Branche implementiert werden kann, trat in seiner ursprünglichen Fassung im Jahr 1996 in Kraft und legte fest, dass sich tarifvertragliche Regelungen des Baugewerbes über Entgelte und Urlaub, die für allgemeinverbindlich erklärt wurden und somit von inländischen Arbeitgebern zwingend einzuhalten sind, ebenso auf im Inland beschäftigte Arbeitnehmer ausländischer Arbeitgeber erstrecken, und zwar grundsätzlich vom ersten Tag der Beschäftigung an. Im Verlauf der folgenden

¹ Vgl. Sachverständigenrat (2007), Ziffer 558.

Jahre wurde das Gesetz nicht nur auf weitere Wirtschaftszweige ausgedehnt, sondern der Bundesminister für Arbeit und Soziales wurde im Jahr 1999 ermächtigt, ohne Einschaltung des Tarifausschusses Rechtsnormen eines Tarifvertrages der durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz erfassten Bereiche allein auf dem Wege einer Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich zu erklären.

Der Koalitionsausschuss vereinbarte im Juni 2007, dass Branchen mit einer Tarifbindung von mindestens 50 v. H. das Angebot erhalten, in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen zu werden und tarifliche Mindestlöhne zu vereinbaren, wenn die Tarifvertragsparteien der betreffenden Branche bis zum Stichtag 31. März 2008 einen gemeinsamen Antrag stellen.² Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2007) erlangt der Tarifausschuss gemäß dieser Verabredung im Koalitionsausschuss wieder eine – allerdings bescheidene – Bedeutung. Er hat nämlich über die Anträge zu befinden.

Stimmt der Tarifausschuss zu, gilt der Mindestlohn für alle Beschäftigten der betreffenden Branche. Aber ein renitenter Tarifausschuss kann leicht ausgehebelt werden. Gibt er kein Votum ab oder stimmt er mit drei zu drei Stimmen ab oder lehnt er die Allgemeinverbindlicherklärung „nur“ mit vier zu zwei Stimmen ab, kann gleichwohl ein „Mindestlohn-Verordnungsverfahren“ durchgeführt werden. Das dürfte im Regelfall reichen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, einen Mindestlohn gesetzlich zu implementieren.

Mit dem Mindestlohn für Briefzusteller und der in Aussicht genommenen Aufnahme weiterer Branchen wurden Befürchtungen, die seinerzeit bei der Verabschiedung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes geäußert wurden, Realität.³ Die ursprüngliche zeitliche Befristung entfiel, weitere Wirtschaftsbereiche fanden Unterschlupf und die Allgemeinverbindlicherklärung konnte ohne den als lästig empfundenen Tarifausschuss vonstatten gehen. Die Büchse der Pandora war geöffnet, mit den bekannten Folgen. Und so ähnlich wird es mit der Einführung weiterer Mindestlöhne über den Weg des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes kommen.

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz stellt sinngemäß einen Einfuhrzoll auf den Faktor Arbeit dar. Denn es macht keinen prinzipiellen Unterschied, ob es ausländischen Exporteuren mit Hilfe eines Einfuhr-

zolls verwehrt wird, ihre Produkte auf Grund niedrigerer Lohnkosten in ihren Heimatländern hierzulande billiger anzubieten, als es deutschen Unternehmen möglich ist, oder ob Arbeitnehmer aus dem Ausland – nota bene: aus dem EU-Ausland – daran gehindert werden, in Deutschland zu einer vergleichsweise bescheidenen Entlohnung zu arbeiten. Den Käufern einer preisgünstigen Ware ist es erfahrungsgemäß gleichgültig, ob diese beispielsweise in Polen zu niedrigen Kosten produziert oder in Deutschland von polnischen Arbeitskräften mit geringen Arbeitsentgelten hergestellt wird. Schleust man den Preis entweder mit einem Einfuhrzoll oder mit Hilfe des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes hoch, sind die inländischen Produzenten endlich die unwillkommene, weil lästige Konkurrenz los, aber die Verbraucher, also auch und gerade die Arbeitnehmer, erleiden einen Wohlfahrtsverlust. So etwas nennt man Protektionismus und zwar Protektionismus pur.

Analoges gilt für die Abwehr lästiger inländischer Konkurrenten. Anders als die Deutsche Telekom AG, die sich unter schmerzhaften Anpassungsprozessen dem Wettbewerb gestellt hat, wodurch sich die Preise für Telefonate zum Vorteil aller Nutzer extrem verbilligt haben, ist es der Deutschen Post AG gelungen, den Gesetzgeber für die Verteidigung ihrer protektionistischen Partikularinteressen einzuspannen, zu Lasten zahlreicher Postbenutzer, denn das Briefporto könnte merklich geringer sein, herrschte auf den betreffenden Märkten ein funktionstüchtiger Wettbewerb. Die Niederlande haben die Liberalisierung ihres Marktes für Postdienstleistungen mit Hinweis auf den Mindestlohn in Deutschland vorerst ausgesetzt. Der Verlust von Arbeitsplätzen etwa bei der PIN AG findet derzeit statt und kann von den Verfechtern von Mindestlöhnen besichtigt werden. Sie sollten dann erklären, worin das „öffentliche Interesse“ an diesem Mindestlohn bestehen soll.

Der dritte Weg zur Einführung eines Mindestlohns trägt der Tatsache Rechnung, dass es zunehmend Wirtschaftszweige oder einzelne Regionen ohne Tarifverträge oder mit einer Tarifbindung lediglich für eine Minderheit der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer gibt. Um diese Bereiche ebenfalls mit einem Mindestlohn zu versorgen, hat der Koalitionsausschuss eine Revitalisierung des „Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ aus dem Jahr 1952 vorgenommen, welches bisher allerdings nicht zur Anwendung gekommen ist, unter anderem deshalb, weil in § 8 Absatz 2 dieses Gesetzes der Vorrang tarifvertraglicher Bestimmungen vor den Mindestarbeitsbedingungen festgelegt ist. Dieses Gesetz enthält keine konkreten Angaben über

² Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007).

³ Vgl. Sachverständigenrat (1995), Ziffern 390 ff.

Mindestarbeitsbedingungen, sondern definiert sie in § 4 Absatz 4 als „unterste Grenze der Entgelte und sonstigen Arbeitsbedingungen in einem Wirtschaftszweig oder einer Beschäftigungsart“. Einzelheiten festzulegen obliegt gemäß diesem Gesetz den „Fachausschüssen“.

Die vom Koalitionsausschuss vorgenommene Aktualisierung des „Gesetzes über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen“ firmiert in der bereits zitierten Verlautbarung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ohne Umschweife als „Gesetz für Mindestlöhne“, womit unmissverständlich klar gestellt wird, worum es von vorneherein gegangen ist. Der (weitgehend) tariflose Zustand reicht dabei als Anwendungsvoraussetzung des geplanten Gesetzes. Es sieht die Einrichtung eines permanenten Hauptausschusses und eines von Fall zu Fall für die betroffene Branche temporären Fachausschusses vor. Der Hauptausschuss soll feststellen, ob Mindestlöhne als Mindestarbeitsbedingungen überhaupt zur Geltung kommen müssen. Er besteht aus sechs unabhängigen „Experten“, die „in der Lage sind, umfassend die ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Mindestarbeitsbedingungen einzuschätzen“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007). Hinzu kommt ein „unparteiischer“ Vorsitzender mit Stimmrecht – was immer auch mit „unparteiisch“ im vorliegenden Fall einer Expertenrunde gemeint sein mag. Gegebenenfalls kann dieser Vorsitzende vom Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesministers für Arbeit und Soziales benannt werden, falls sich nämlich die Expertengruppe auf keine Person einigt. Die Fachausschüsse andererseits werden hälftig aus Kreisen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzt und die Bestellung eines Vorsitzenden erfolgt analog zur Vorgehensweise beim Hauptausschuss. Vorsichtshalber ist vorgesehen, die Fachausschüsse so zusammenzusetzen, dass „sich divergierende Einzelinteressen nicht blockieren und zu einem guten Ergebnis führen“. Ein Schuft, wer Arges dabei denkt. Der seitens des Fachausschusses vorgeschlagene Mindestlohn kann dann durch eine entsprechende Verordnung des Bundeskabinetts festgesetzt werden.

3 Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns: Theorie und Empirie

Die Befürworter eines Mindestlohns haben zwar in erster Linie eine gleichmäßigere Verteilung der Lohneinkommen im unteren Segment im Auge, gehen jedoch meistens von neutralen Beschäftigungseffekten aus, mitunter werden positive Arbeitsplatzwirkungen proklamiert, zumindest implizit. Aber sie

irren sich, denn ein bindender Mindestlohn ist in den meisten Fällen mit teilweise erheblichen Beschäftigungsverlusten verbunden. Dies wird durch theoretische und empirische Studien überzeugend belegt.⁴

Die hierfür zuständige theoretische Sicht der Literatur gehört zum Standardrepertoire einschlägiger Lehrbücher zur Arbeitsmarktökonomik. Liegt der Mindestlohn oberhalb des marktmäßigen Gleichgewichtslohns, entfaltet er also eine Bindungswirkung, entsteht Arbeitslosigkeit. So einfach ist das, im Regelfall jedenfalls. Denn die Literatur verweist auf theoretische Spezialfälle, die zu anderen Schlussfolgerungen kommen können und sich bei den Befürwortern eines Mindestlohns größter Beliebtheit erfreuen.

Zur Einschätzung solcher hypothetischen Modellaussagen sei vermerkt, dass wissenschaftliche Lorbeeren weniger mit der Bestätigung von bereits Bekanntem zu ernten sind, sondern schon eher mit einem widersprechenden Resultat, und sei es auch nur ein Ergebnis, welches auf sehr speziellen Annahmen beruht. Natürlich wird der betreffende Autor den Charakter seines Modells als Anomalie nicht allzu deutlich hervorheben wollen, um sich des Interesses der Leserschaft zu versichern, mehr noch, er mag der Versuchung nicht widerstehen, gleich den ganzen Erkenntnisstand in Frage zu stellen. Damit bietet sich interessierten Kreisen außerhalb der Wissenschaft die Möglichkeit, einer uninformatierten Öffentlichkeit zu suggerieren, „die“ Literatur gelange im vorliegenden Zusammenhang zu der akzeptierten Schlussfolgerung, ein Mindestlohn sei allgemein nicht nur beschäftigungsunschädlich, sondern gegebenenfalls sogar mit Arbeitsplatzgewinnen verbunden, und daher könnten die angestrebten Ziele einer „gerechten Entlohnung“ zumindest ohne schädliche Nebenwirkungen erreicht werden. Dem ist aber nicht so.

Zur Rede steht der theoretisch interessante Fall eines Monopsons auf dem Arbeitsmarkt, der ebenfalls in der Lehrbuchliteratur abgehandelt wird.⁵ In einer solchen Situation eines auf dem Arbeitsmarkt dominanten Unternehmens kann ein Mindestlohn sogar zu einer Ausweitung der Beschäftigung führen, weil er das Arbeitsangebot unterhalb des Mindestlohns vollkommen elastisch macht und das Nachfragemonopol praktisch aushebelt. Die Realitätsnähe dieser Überlegungen hält sich indes in engsten Grenzen;

⁴ Die derzeit wohl neueste und umfassendste Übersicht bieten Neumark und Wascher (2006).

⁵ Vgl. Ehrenberg und Smith (1997: 78 ff.) und Franz (2006: 129).

denkbar wären sie allenfalls für einen regionalen und abgeschotteten Arbeitsmarkt mit einem beherrschenden Unternehmen. Ähnlich verhält es sich mit den in der Literatur thematisierten segmentierten, differenzierten und intransparenten Arbeitsmärkten, die zur Folge hätten, dass das für den einzelnen Arbeitnehmer relevante Arbeitsplatzangebot gering sei und somit selbst kleinere Unternehmen eine gewisse Marktmacht entfaltet.⁶ Die für die Relevanz dieses Arguments notwendigen sehr hohen Marktzutrittsbarrieren für Unternehmen sowie markanten Mobilitätshemmnisse für Arbeitnehmer finden in der Realität nur selten eine Entsprechung. Schließlich wird geltend gemacht, die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohns erhöhe das Arbeitsangebot, die Suchintensität nach einem Arbeitsplatz sowie die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten.⁷ So erfreulich und wünschenswert diese Aspekte sein mögen, sie laufen vermutlich ins Leere, weil ein bindender Mindestlohn die Anzahl der betreffenden Arbeitsplätze verringert.

Die empirischen Studien zu den Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns im Ausland kommen zu gemischten Ergebnissen. In Frankreich, ein Land, welches hinsichtlich seines institutionellen Regelwerkes auf dem Arbeitsmarkt am ehesten mit Deutschland vergleichbar ist, herrscht ein Mindestlohn, der SMIC (*Salaire Minimum Interprofessionel de Croissance*). Empirische Studien belegen, dass seine Anhebung vor einigen Jahren zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Jugendlicher geführt hat. Der Grund liegt auf der Hand: Die Arbeitskosten überstiegen nunmehr die Arbeitsproduktivität und Entlassungen waren die Folge, die in Frankreich letztlich in Unruhen unter arbeitslosen Jugendlichen, denen keine Perspektive geboten wurde, einmündeten. Allgemein sind die beschäftigungsfeindlichen Wirkungen des SMIC in der Literatur überzeugend dokumentiert.⁸

Im Vereinigten Königreich gelangen die wissenschaftlichen Untersuchungen zu dem Resultat, dass kein oder allenfalls ein schwach signifikanter negativer Beschäftigungseffekt des dortigen Mindestlohns vorliegt.⁹ Allerdings sind im Vereinigten Königreich nur etwas über 1 v. H. aller Beschäftigten von einem bindenden Mindestlohn betroffen und überdies ist das institutionelle Regelwerk des dortigen Arbeitsmarktes durch eine wesentlich höhere Flexibilität gekennzeichnet, welche potenzielle negative Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns eher abzufeu-

dern imstande ist. Insoweit sind Deutschland und das Vereinigte Königreich hinsichtlich der Wirkungen eines Mindestlohns nicht vergleichbar.

Mit Vorliebe dienen die Vereinigten Staaten den Befürwortern eines hiesigen Mindestlohns als Beleg für angeblich nachgewiesene positive Beschäftigungseffekte „des“ dortigen Mindestlohns. Hierbei handelt es sich um eine unzulässige Verallgemeinerung. Zunächst: Die überwältigende empirische Evidenz für die Vereinigten Staaten ermittelte keine oder negative Beschäftigungseffekte des Mindestlohns.¹⁰ Das liegt unter anderem daran, dass der Mindestlohn in den Vereinigten Staaten nur in längeren Zeitabständen an die Preisentwicklung angepasst wird, so dass er mit der Zeit seine Bindungswirkung in realer Betrachtung einbüßt. Allerdings: Eine wissenschaftliche Untersuchung aus dem Jahr 1994 kam zu dem überraschenden Resultat, dass die Erhöhung des Mindestlohns im Bundesstaat New Jersey für das dortige Schnellrestaurantgewerbe teilweise positive Beschäftigungseffekte mit sich brachte.¹¹ Jedoch ist diese Analyse wissenschaftlich nicht unbestritten geblieben, denn auf der Basis anderer Daten wurde für dieselbe Region und dieselbe Anhebung des Mindestlohns ein Rückgang der Beschäftigung ermittelt.¹² Für diesen Spezialfall bleibt die Frage mithin offen. Jedoch: Selbst wenn für einen einzelnen Gewerbezweig keine negativen Beschäftigungseffekte identifiziert werden, bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass solche gesamtwirtschaftlich ebenfalls ausbleiben, wenn nämlich die Konsumenten beispielsweise ihre in anderen Wirtschaftszweigen getätigten Ausgaben einschränken. Schließlich: Der Arbeitsmarkt in den Vereinigten Staaten ist durch eine hohe Flexibilität gekennzeichnet, im Gegensatz zu den Verhältnissen hierzulande.

4 Erfahrungen in Deutschland

Obschon es in Deutschland bisher keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt, liegen einschlägige Erfahrungen mit vergleichbaren Entwicklungen vor, wie zwei Beispiele verdeutlichen.

In den letzten Jahrzehnten bewirkte die Tariflohnpolitik eine überproportionale Steigerung der Arbeitsentgelte in den unteren Lohngruppen oder sogar deren Wegfall. Diese bis etwa Mitte der neunzi-

⁶ Vgl. Manning (2003) und Möller (2006).

⁷ Vgl. Cahuc und Michel (1996).

⁸ Abowd et al. (2000) und Laroque und Salanié (2002).

⁹ Machin und Wilson (2004) und Stewart (2004).

¹⁰ Vgl. Brown (1999).

¹¹ Card und Krüger (1994).

¹² Neumark und Wascher (2000) und als Erwiderung Card und Krüger (2000).

ger Jahre zu beobachtende Kompression der qualifikatorischen Lohnstruktur in ihren unteren Segmenten hat neben anderen Einflüssen zur immens angestiegenen Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer beigetragen. Jedenfalls zeigen empirische Studien, dass eine weitere Spreizung der Lohnstruktur zu einer höheren Beschäftigung dieses Personenkreises führen kann.¹³

Zum anderen stellten die frühere Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe einen impliziten Mindestlohn dar. Sie machten für bestimmte Personengruppen eine Arbeitsaufnahme unattraktiv, weil beispielsweise für einen gering qualifizierten Arbeitnehmer mit Familie diese Unterstützungszahlungen den Lohn überstiegen, den er auf dem ersten Arbeitsmarkt hätte erzielen können. Anders formuliert, sein Anspruchslohn lag über den erzielbaren Marktentgelten, mit der Folge einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit.¹⁴

Es erscheint schon bemerkenswert, wie diese negativen Erfahrungen mit impliziten Mindestlöhnen in Deutschland regelmäßig verdrängt werden. Aber es kommt noch schlimmer. Selbst wenn die befürchteten Arbeitsplatzverluste unzulässigerweise ignoriert werden oder man sie billigend in Kauf nimmt (und dies dann aber auch sagt), bleibt als weitere Ernüchterung, dass die mit einem Mindestlohn angestrebten Ziele kaum erreicht werden. Dies betrifft in erster Linie, aber nicht ausschließlich die Abwehr unliebsamer Lohnkonkurrenz aus den östlichen EU-Beitrittsländern. Entweder müssen die Konsumenten in Deutschland wie bereits erwähnt einen Preis für diesen Protektionismus zahlen, oder ein Mindestlohn ist nicht sonderlich funktionstüchtig. Wenn es den ausländischen Arbeitnehmern verwehrt wird, in Deutschland zu vergleichsweise niedrigeren Löhnen zu arbeiten, verbleiben sie in ihren Heimatländern und exportieren preiswerte Güter. Dies betrifft ebenso Dienstleistungen. Das Standardbeispiel sind Hotels in Berlin, deren Wäsche in Polen gewaschen wird. Andere Dienstleistungen – wie etwa die im Friseurhandwerk – werden bei Einführung eines bindenden Mindestlohns in die Schattenwirtschaft abwandern oder in Eigenarbeit erledigt. Ohnehin stehen zahlreichen Unternehmen Maßnahmen zur Verfügung, den Mindestlohn gegebenenfalls zu unterlaufen. Sie setzen die Arbeitsnormen hoch – konkret: erweitern die Putzfläche im Reinigungs-gewerbe bei konstanter Entlohnung – oder betreiben eine Kapitalintensivierung – konkret: ersetzen Wachleute durch Videokameras.

So nimmt es nicht wunder, dass empirische Analysen der Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns teilweise verheerende Beschäftigungsverluste ermitteln. Ragnitz und Thum (2007) kommen für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 7,50 Euro je Stunde zu einer Reduktion der Beschäftigung im Niedriglohnbereich um 621 Tsd. Personen führen würde, das sind knapp 27 v. H. der dort Tätigen. Die Anzahl der Arbeitsplätze für Bezieher sehr niedriger Löhne geht dabei überproportional zurück. Läge der Mindestlohn um einen Euro niedriger, beliefen sich die Beschäftigungsverluste immer noch auf 465 Tsd. Personen.

Zu etwas vorsichtigeren Einschätzungen gelangt eine Studie von König und Möller (2007), ohne dass daraus ein Plädoyer für einen Mindestlohn abgeleitet werden könnte. Der Beitrag untersucht die Auswirkungen des Mindestlohns im deutschen Baugewerbe, der dort unter Bezugnahme auf das Arbeitnehmer-Entsendegesetz im Jahr 1997 eingeführt wurde. Für das Bauhauptgewerbe in Ostdeutschland kommt die ökonometrische Untersuchung zu negativen Beschäftigungseffekten, während sie positive, allerdings statistisch nicht oder nur schwach signifikante Wirkungen für Westdeutschland feststellt. Die methodisch anspruchsvolle Analyse verdient Aufmerksamkeit, ist indessen teilweise heftig kritisiert worden – unter anderem hinsichtlich der Konstruktion der Kontrollgruppe –, so dass das Ergebnis dieser wissenschaftlichen Diskussion abzuwarten ist. Unbeschadet des Ausgangs dieses Diskurses bedarf es einer gehörigen Rabulistik und selektiven Wahrnehmung, aus dieser Studie Belege für die unschädlichen Wirkungen eines Mindestlohns herauszulesen, womit erneut deutlich wird, wie dürftig die Belege für einen Mindestlohn sind.

5 Beschwichtigungsversuche

Die Befürworter der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns bedienen sich häufig der Strategie einer Verharmlosung in dem Sinne, dass es so schlimm schon nicht kommen werde.

- (i) Ein niedriger Mindestlohn von beispielsweise 4,50 Euro je Stunde sei weitgehend beschäftigungsneutral. Dagegen ist erstens einzuwenden, dass dann immerhin 3 v. H. der Arbeitnehmer unter diese Mindestlohnregelung fallen.¹⁵ Zweitens ist es illusorisch, dass es bei diesem Niveau bleibt. Die

¹³ Vgl. Fitzenberger und Franz (2001).

¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat (2002), Ziffern 433 ff.

¹⁵ Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht 9/2007, Tabelle 1, Berlin.

Gewerkschaften fordern derzeit einen Mindestlohn zunächst in Höhe von 7,50 Euro, der künftig auf 9 Euro angehoben werden soll. Bei 7,50 Euro erfasst diese Mindestlohnregelung in Deutschland bereits 11 v. H. der Arbeitnehmer, in Ostdeutschland 21 v. H.¹⁶ Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich den Überbietungswettlauf politischer Gruppierungen hinsichtlich einer Erhöhung des Mindestlohns von 4,50 Euro bei den nächsten Wahlen vorzustellen.

- (ii) Zahlreiche andere Länder hätten ebenfalls einen Mindestlohn und trotzdem wiesen sie eine zufrieden stellende Beschäftigungslage auf. Ein solcher Ad-hoc-Vergleich besagt überhaupt nichts, denn er ist aus methodischer Sicht unzulässig. Vielleicht wäre die Arbeitsmarktsituation in den betreffenden Staaten (noch) besser, gäbe es dort keinen Mindestlohn. Anders gewendet, eine eingehende, empirisch aufwändige Analyse ist erforderlich, um die Effekte einer „kontra-faktischen Situation“ abzuschätzen, also die hypothetische Entwicklung zu simulieren, die diese Länder ohne einen Mindestlohn durchlaufen hätten.
- (iii) Branchenspezifische gesetzliche Mindestlöhne seien unschädlicher als flächendeckende. Das Gegenteil ist richtig. Branchenspezifische Mindestlöhne führen zu einer spürbaren Stärkung der Verhandlungsmacht selbst von Gewerkschaften, die lediglich eine kleine Minderheit in der betreffenden Branche repräsentieren und dann mit Druck auf die Politik über den Weg einer Allgemeinverbindlicherklärung indirekt der großen Mehrheit die Entgeltbedingungen aufzwingen können.
- (iv) Kombilohnmodelle erforderten eine Flankierung durch Mindestlöhne. Andernfalls seien diese Programme mit erheblichen und kosten-trächtigen Mitnahmeeffekten verbunden, weil Unternehmen Lohnrückerei zu Lasten der Sozialversicherung betrieben. Wenngleich solche Entwicklungen nicht von vornherein für jeden Einzelfall ausgeschlossen werden können, erscheint es in hohem Maße unwahrscheinlich, dass sie flächendeckend zu verzeichnen sein werden. Aber selbst wenn solche Mitnahmeeffekte wider Erwarten in größerem Umfang auftreten, stellt ein Mindestlohn angesichts seiner unakzeptabel hohen Kollateralschäden in Form von Arbeitsplatzverlusten ein untaugliches Instrument dar und es müsste dann nach anderen Wegen gesucht werden, um dieses Problem, so es denn virulent werden sollte, zu lösen.

¹⁶ Quelle: ebenda.

6 Fazit

Man kann es drehen und wenden wie man will, der Mindestlohn ist ein untaugliches Instrument mit erheblichen Kollateralschäden. Noch nicht einmal die mit seiner Einführung verbundenen Zielsetzungen werden erreicht, dafür aber besteht die Gefahr beträchtlicher Arbeitsplatzverluste. Daher konnte die Empfehlung nur lauten: Hände weg vom Mindestlohn gleich welcher Ausgestaltung. Jedoch wurden solche Ratschläge in den Wind geschlagen, der Mindestlohn ist Realität, die Beschäftigungseinbußen ebenso. Weitere Branchen begehren den Schutz des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, erneut werden Arbeitsplätze verloren gehen. Dann laufen wieder die üblichen (sic!) Rituale ab. Die Verantwortlichen – Politiker, Funktionäre und Wissenschaftler – werden ihre Hände in Unschuld waschen und die Beschäftigungsverluste im Bereich gering qualifizierter Arbeit wahlweise unsozialen Unternehmen oder der mangelnden Funktionstüchtigkeit eines marktwirtschaftlichen Systems anlasten, die sie vorher außer Kraft gesetzt haben. Dann wird wieder ein nutzloses arbeitsmarktpolitisches Programm nach dem anderen aufgelegt, ohne die eigentliche Ursache zu beseitigen, den Mindestlohn nämlich.

Literatur

- Abowd, J. M./Kramarz, F./Lemieux, Th./Margolis, D. N.* (2000): Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States, in: D. Blanchflower und R. B. Freeman (Hrsg.), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, Chicago (University Press), 427–472.
- Brown, C.* (1999): Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, 3 B, Kapitel 32.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, BMAS Newsletter vom 20. Juni 2007, „Mindestlöhne“, Berlin.
- Cahuc, P./Michel, P.* (1996): Minimum Wage, Unemployment and Growth, *European Economic Review*, 40, 1463–1482.
- Card, D./Krueger, A. B.* (1994): Minimum Wages and Employment – A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 84, 772–793.
- Card, D./Krueger, A. B.* (2000): Minimum Wages and Employment – A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply, *American Economic Review*, 90, 1397–1420.
- Ehrenberg, R. G./Smith, R. S.* (1997): *Modern Labor Economics. Theory and Public Policy*, 6. Auflage, Addison-Wesley, Reading (Mass.).

- Fitzenberger, B./Franz, W.* (2001): Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für den Weg zu mehr Beschäftigung, in: Franz, W., H. Hesse, H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende, 3–42.
- Franz, W.* (2006): Arbeitsmarktökonomik, 6. Aufl., Berlin et al. (Springer).
- König, M./Möller, J.* (2007): Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB Discussion Paper No. 30/2007, Nürnberg.
- Laroque, G./Salanié, B.* (2002): Labour Market Institutions and Employment in France, *Journal of Applied Econometrics*, 17, 25–48.
- Machin, St./Wilson, J.* (2004): Minimum Wages in a Low-Wage Labour Market: Care Homes in the U.K., *Economic Journal* 114 (März), S. C 102–C 109.
- Manning, A.* (2003): Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets, Princeton University Press.
- Möller, J.* (2006): Ein zweiter Blick auf den Mindestlohn – Zur Bewertung der Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition aus wissenschaftlicher Sicht, ifo Schnelldienst, 7, 17–20.
- Neumark, D./Wascher, W.* (2006): Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 12663 (November 2006), Cambridge (Mass.).
- Neumark, D./Wascher, W.* (2000): Minimum Wages and Employment – A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment, *American Economic Review*, 90, 1362–1396.
- Ragnitz, J./Thum, M.* (2007): Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors, ifo-Schnelldienst 60 (10) vom 30. 5. 2007, München, 33–35.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2007): Jahresgutachten 2007/08, Das Erreichte nicht verspielen, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2006): Jahresgutachten 2006/07, Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2002): Jahresgutachten 2002/03, Zwanzig Punkte für mehr Beschäftigung, Stuttgart (Metzler-Poeschel).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1995): Jahresgutachten 1995/96, Im Standortwettbewerb, Stuttgart (Metzler-Poeschel).
- Stewart, M. B.* (2004): The Employment Effects of the National Minimum Wage, *Economic Journal*, 114, C 110–C 116.