



AUSGABE 94
August 2011

ANALYSEN & ARGUMENTE

Der Mindestlohn – Zwischen Teufelszeug und Heilsbringer

EIN BEITRAG ZUR VERSACHLICHUNG
EINER AUFGEHEIZTEN DEBATTE

Eva Rindfleisch

„Sind Sie für oder gegen einen gesetzlichen Mindestlohn?“ Diese Frage kann von weiten Teilen der Bevölkerung ohne langes Überlegen beantwortet werden. Die Mindestlohn-Debatte polarisiert wie keine Zweite und nur selten findet ein rationales Abwägen zwischen den Argumenten statt. Eine nüchterne Analyse aber tut dringend Not! Welche Probleme kann der Mindestlohn wirklich lösen, welche nicht und wo können andere Maßnahmen vielleicht bessere Ergebnisse bringen?

Dieser Beitrag ist ein Plädoyer für eine ehrliche, ergebnisoffene und zielorientierte Debatte – an deren Ende vielleicht ein Mindestlohn stehen wird.

Ansprechpartnerin

Dipl.-Vw. Eva Rindfleisch
Kordinatorin Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-33 93
E-Mail: eva.rindfleisch@kas.de

Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

**www.kas.de
publikationen@kas.de**

ISBN 978-3-942775-41-0



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | 1. EINLEITUNG

3 | 2. DIE „WORKING-POOR“ UND DER ANSPRUCH „GERECHTER“ LÖHNE

5 | 3. SCHUTZ VOR LOHNDUMPING AUS DEM AUSLAND

6 | 4. KONSOLIDIERUNG DES STAATSHAUSHALTS

7 | 5. BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE UND MARKTMACHT AUF DEM
ARBEITSMARKT

8 | 6. DER MINDESTLOHN ALS POLITISCHES INSTRUMENT

9 | 7. MINDESTLOHN UND MINDESTEINKOMMEN – ZWEI SICH
ERGÄNZENDE KONZEPTE



1. EINLEITUNG

Mit dem Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union zum 1. Mai 2011 hat die Debatte um die Einführung eines Mindestlohns wieder an Fahrt aufgenommen. Leider wird sie bis heute in aller Regel ritualisiert geführt und ist von tiefen ideologischen Gräben durchzogen. Vor allem die Gefahren, Nachteile und möglichen Verlierer bei seiner Einführung finden wenig Gehör. Eine skeptische Haltung gilt leider oft a priori als „ungerecht“, während den Befürwortern des Mindestlohns per se „hehre“ Motive zugebilligt werden. Diese Lagerbildung in Mindestlohnbefürworter und Mindestlohngegner verhindert eine nüchterne Analyse, in der die Ziele und Ergebnisse und nicht die Maßnahme als solche oder die Wunschvorstellung über ihre Wirkung der politischen Bewertung unterzogen werden.

Weitet man seinen Blickwinkel und lässt eine nüchterne Analyse zu, muss man zu dem Schluss kommen: Mindestlöhne sind nicht wünschenswert, weil sie Armut verhindern oder die Staatskasse entlasten – weil sie es nicht tun. Auf der anderen Seite sind sie aber auch nicht abzulehnen, weil sie Arbeitsplätze vernichten – denn auch dies tun sie nicht unbedingt! Die deutsche Gesellschaft muss daher nicht zwangsläufig auf Mindestlöhne verzichten, wenn es darum geht, Arbeitsplätze zu sichern, aber sie sollte sie auch nicht einführen in der Hoffnung, so Armut bekämpfen, oder den Haushalt konsolidieren zu können.

Der Mindestlohndebatte fehlt es dringend an einer präzisen Zieldebatte. Nur wenn wir wissen, woran sich die Ergebnisse eines Mindestlohns messen lassen müssen, kann entschieden werden, ob andere Instrumente für den deutschen Arbeitsmarkt nicht geeigneter wären, weil sie die Ziele besser erreichen würden.

Der folgende Beitrag ist daher keine Stellungnahme, ob Mindestlöhne „Teufelszeug“ oder „Heilsbringer“ sind. Im Gegenteil: Er ist vielmehr ein Plädoyer für eine ehrliche, ergebnisoffene und vor allem zielorientierte Diskussion. Was wir schließlich wollen ist, Armut bekämpfen, den Haushalt konsolidieren und Arbeitsplätze erhalten.

2. DIE „WORKING-POOR“ UND DER ANSPRUCH „GERECHTER“ LÖHNE

Richtig ist:

Der Anpassungsdruck, den die Globalisierung mit sich bringt, führt dazu, dass in Deutschland die Nachfrage vor allem nach geringer qualifizierten Arbeitnehmern sinkt. Ihre Arbeitskraft kann in anderen Ländern (deutlich) günstiger

angeboten werden. Um einer hohen Arbeitslosigkeit in den betroffenen Sektoren vorzubeugen, müsste das entsprechende Lohnniveau in Deutschland sinken. Ein solches Lohnniveau hätte jedoch zur Folge, dass es beim deutschen Preisniveau (im Gegensatz zum beispielsweise polnischen) nicht mehr ausreichen würde, um den Lebensunterhalt eines Menschen zu finanzieren.¹ In Deutschland wird das Lohn Einkommen daher gegebenenfalls mit staatlichen Transferleistungen aufgestockt. Die Anzahl dieser sog. „Working-Poor“-Arbeitnehmer, die neben einer Beschäftigung auf Transferzahlungen angewiesen sind, steigt seit einigen Jahren. Diese Entwicklung steht im starken Kontrast zu exzessiven Lohn- und Bonuszahlungen in einzelnen Branchen. Dieses gefühlte Auseinanderdriften der Einkommensschere lässt dadurch zu Recht die Forderung nach einer „gerechten“ Entlohnung ins Zentrum einer emotional geführten, gesellschaftlichen Debatte rücken. „Gerecht“ hat keine einheitliche Definition und ist daher generell ein sehr subjektiver Begriff. In aller Regel wird ein Lohn jedoch dann als „gerecht“ bezeichnet, wenn er es dem Arbeitnehmer ermöglicht, sein Auskommen zu finanzieren, andernfalls wird das Arbeitsverhältnis als Ausbeutung empfunden.

Mit der Einführung eines Mindestlohns soll ein „gerechter“ Lohn gesetzlich durch den Staat verordnet und das Phänomen „Armut trotz Arbeit“ wirksam bekämpft werden. Indem das Lohnniveau dem Auskommen der Arbeitnehmer gesetzlich angepasst wird, soll – so ist der Anspruch – kein Arbeitnehmer mehr auf Transferzahlungen angewiesen sein.² Das erklärte Ziel ist daher, Armut zu bekämpfen und einen gerechten Lohn zu garantieren.

Zu bedenken bleibt:

Die Problematik der „Working Poor“ muss an sich sehr differenziert betrachtet werden. Auch wenn in diesem Beitrag in erster Linie die Wirkungsmöglichkeiten eines Mindestlohns analysiert werden sollen, sollte ein genauerer Blick auf die Zahlen der „Working Poor“ an sich geworfen werden. So stimmt zwar formal die Aussage, dass die Anzahl der Arbeitnehmer, die trotz eines Jobs auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind, seit einigen Jahren stetig steigt.³ Der Rückschluss, ein (gesetzlich festgelegter) höherer Stundenlohn würde diese Entwicklung beheben, verkennt jedoch, dass das „Aufstocken“ des Lohnes aus unterschiedlichen Gründen nötig sein kann. Zum Beispiel, weil aus familiären Gründen nur Teilzeit gearbeitet werden kann oder durch Kinder der finanzielle Bedarf (der sogenannten Bedarfsgemeinschaft) größer ist. Der Anspruch: „Der (Mindest-)Lohn sollte so hoch sein, dass man davon leben kann!“, kann sich



jedoch nur auf einen Vollzeit arbeitenden alleinstehenden Arbeitnehmer beziehen – und dieser Anteil sinkt seit 2007 stetig.⁴ Im Vergleich dazu nahm die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten und besonders der Minijobber im gleichen Zeitraum zu.⁵

Ein zunehmender Anteil der „Working Poor“ sind daher eher Leistungsempfänger, die durch einen Minijob ihr Transfereinkommen aufstocken, als Vollzeitbeschäftigte deren Lohn nicht zum Leben reicht. „Armut trotz Arbeit“ ist kein sehr verbreitetes Phänomen, von einem Mindestlohn, der zu diesem Zwecke eingeführt würde, wären daher auch nur sehr wenige Arbeitnehmer betroffen.

Aber:

Generell (auch wenn nur wenige davon betroffen sind) ist es natürlich trotzdem eine nachvollziehbare Idee, Mindestlöhne gegen Armut trotz Erwerbsarbeit einzusetzen und „gerechte“ Löhne per Gesetz festzuschreiben. Denn für das individuelle Selbstwertgefühl eines Arbeitnehmers ist es prinzipiell besser, wenn er sein gesamtes Auskommen durch seinen Arbeitslohn bestreiten kann und nicht auf zusätzliche Transferzahlungen durch den Staat angewiesen ist. Dieser Einschätzung möchte niemand widersprechen.

Aber dieser Versuch, das schwerwiegende gesamtgesellschaftliche Problem der Einkommensarmut auf die Unternehmen umzulagern, ist mit gravierenden Risiken verbunden. Zunächst einmal wäre die unmittelbare Folge, dass sich die Höhe des Lohnniveaus nicht mehr an der Arbeitsproduktivität, sondern in erster Linie am Auskommen der Arbeitnehmer orientieren müsste. Die Folgen sind vielschichtig: Zum einen ist zumindest partiell mit einem Arbeitsplatzabbau⁶ zu rechnen. Auch wenn nicht zwangsläufig alle von einem Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer mit der Kündigung rechnen müssten (hierzu näheres in Punkt fünf), so ist doch davon auszugehen, dass langfristig alle, deren Produktivität nicht dem definierten Auskommensniveau – dem „gerechten“ Lohn – entspricht, von Arbeitslosigkeit bedroht wären. Ferner kann im Dienstleistungssektor mit einer Verschiebung in den Schwarzmarkt gerechnet werden, so wie im produzierenden Gewerbe langfristig eine Verlagerung der Standorte in Länder mit niedrigerem Lohnniveau wahrscheinlich ist. Über das Ausmaß dieser unerwünschten Effekte lässt sich streiten, doch man sollte – wenn man sich seriös mit Mindestlöhnen auseinandersetzen will – einkalkulieren, dass sie, in welchem Umfang auch immer, auftreten werden. Denn der Einfluss des Staates ist an einer entscheidenden Stelle begrenzt: So hat er mit der Festlegung des Mindestlohns vielleicht die Möglichkeit, ein

Armut bekämpfendes, „gerechtes“ Lohnniveau zu „erzwingen“, die Bereitstellung von Arbeitsplätzen zu diesem Lohnniveau durch die Unternehmen kann er jedoch nicht gesetzlich verordnen.

Die Folge für die betroffenen Arbeitnehmer wäre, dass sie ihren Arbeitsplatz verlieren und fortan zu 100 Prozent auf staatliche Transfers angewiesen wären. Gerade Arbeitsplätze, die heute im Sinne der „Arbeitslosengeld-II-Aufstocker“-Regelung vielen Arbeitnehmern ermöglichen, zumindest einen Teil ihres Einkommens als Lohn für ihre Arbeitsleistung zu erhalten, sind gefährdet. Für diese Menschen würde die Einführung eines Mindestlohns daher nicht einen „gerechten“ Lohn ermöglichen, würde sie nicht zu „Working Rich“ machen, sondern würde sie (zurück) in die Arbeitslosigkeit und damit in die Abhängigkeit vom Staat führen. Oder, um es etwas überspitzt zu formulieren: Der Ansatz, einen „gerechten“ Lohn über das Auskommen des Arbeitnehmers zu definieren und institutionell festzuschreiben, führt zu einer gesetzlichen „Ganz oder gar nicht“-Regelung. Entweder die eigene Produktivität entspricht einem Lohnniveau, welches aus Sicht des Gesetzgebers „gerecht“ ist, dann ist die Teilhabe am Arbeitsmarkt möglich und der Arbeitnehmer kann seinen Unterhalt aus seinem Lohn finanzieren, oder die Produktivität liegt unterhalb dieses „gerechten“ Niveaus, dann ist eine Teilhabe am Arbeitsmarkt generell nicht möglich oder zumindest stark gefährdet. Die heutige Situation einer Bezuschussung der Löhne durch Transfers würde somit einer Situation weichen, in der das gesamte Auskommen durch Transfers finanziert werden muss – mit all ihren negativen Effekten, die diese Abhängigkeit und der Ausschluss vom Arbeitsmarkt auf das Selbstwertgefühl des entlassenen Arbeitnehmers hat. Alles in allem mag es nicht „gerecht“ sein, wenn der Lohn allein nicht zum Leben reicht, aber es ist auch nicht „gerecht“, die Teilhabe am Arbeitsmarkt zu erschweren und Arbeitnehmer in die gänzliche Abhängigkeit von Transferleistungen zu treiben.

Die Einführung von Mindestlöhnen mit dem Ziel, Armut trotz Arbeit zu verhindern und „gerechte“ Löhne zu garantieren, birgt daher ein großes Risiko. Das Risiko, dass genau jenen Arbeitnehmern am Ende die Teilhabe am Arbeitsmarkt erschwert wird, denen man eigentlich bessere Einkommens- und Erwerbsperspektiven ermöglichen wollte: Den Geringqualifizierten. Aus „Working Poor“ können schnell „Unemployed Poor“ werden – über diese Gefahr sollte man sich stets bewusst sein. Zudem hätten die betroffenen Menschen dadurch nicht mehr Einkommen zur Verfügung, lediglich die Quelle würde sich ändern. Das Problem der Armut – sofern man Menschen mit einem Einkommen in Höhe des Hartz IV



Regelsatzes von ihr bedroht sieht – würde also selbst dann bestehen bleiben, wenn man sich aus anderen, plausiblen Gründen (siehe unten Punkt fünf) für die Einführung eines Mindestlohns entscheiden würde.

3. SCHUTZ VOR LOHNDUMPING AUS DEM AUSLAND

Richtig ist:

Die Öffnung des Arbeitsmarktes seit dem 1. Mai 2011 eröffnet die Möglichkeit, dass Arbeitnehmer aus Ländern mit niedrigerem Lohnniveau in Deutschland eine Anstellung finden. Dies ruft Befürchtungen vor einem fallenden Lohnniveau, das häufig fälschlicherweise als Lohndumping bezeichnet wird, hervor. Es wird vielfach argumentiert, dass es nötig ist, durch Mindestlöhne ein „Level-Playing-Field“ – gleiche Rahmenbedingungen – zu schaffen, in denen (fairer) Wettbewerb stattfinden kann.

Zu diesem Zweck wurden im Rahmen des Arbeitnehmerentsendegesetzes schon branchenspezifische, durch die jeweiligen Tarifpartner ausgehandelte Mindestlöhne eingeführt. Grundsätzlich sind diese Mindestlöhne geeignet, um eine Lohnuntergrenze für alle Arbeitnehmer in der jeweiligen Branche festzulegen und so einem möglichen Lohndruck vorzubeugen. Es muss jedoch beachtet werden, dass diese dann aber kontrolliert und durchgesetzt werden müssen. Zunächst ist daher ein Mehr an Bürokratie zu erwarten.

Aber:

Mindestlöhne sind in diesem Zusammenhang Instrument des Protektionismus, welcher stark im Widerspruch zum gesamteuropäischen Gedanken steht. Grundsätzlich muss bei protektionistischen Maßnahmen stets die Frage gestellt werden, inwiefern es sinnvoll ist, den eigenen (Arbeits-)Markt vor Wettbewerbern abzuschirmen, anstatt sich durch Innovationen und Qualität hervorzuheben. Die Öffnung des Arbeitsmarktes kann auch als Chance gesehen werden, bspw. als ein Anreiz für deutsche Unternehmen, sich durch neue Ideen, herausragende Qualität oder guten Service vor Ort von den Konkurrenten abzuheben, die allein mit dem Lohnkostenargument werben. Für bessere Qualität und Service kann auf offenen Märkten ein höherer Preis erzielt werden. Schottet man sich hingegen vom Wettbewerb ab oder verordnet neuen Wettbewerbern Auflagen, die ihnen das generelle Angebot desselben Produkts erschweren, hat dies negative Folgen für die Dynamik des Wettbewerbs, führt zu weniger Innovation und verhindert bessere Produktangebote.

Zusätzlich zu diesem negativen Effekt ist diese protektionistische Maßnahme nur schwer mit der Idee der Europäischen Union, eines gemeinsamen Wirtschafts- und schlussendlich auch Währungsraumes, zu vereinbaren. Die Konvergenz der nationalen Volkswirtschaften, also die langfristige Annäherung in ihrem Niveau und in ihrer Entwicklung, wird natürlich zum einen durch den Europäischen Strukturfond unterstützt. Den maßgeblichen Anteil haben jedoch die marktwirtschaftlichen Kräfte, welche sich nur durch den Abbau wirtschaftlicher Grenzen, wie z.B. Zölle, Subventionen aber auch Marktzutrittsbeschränkungen (wie es ein Mindestlohn ist), entfalten können. Ein „Level-Playing-Field“ für Europa bedeutet, dass die Rahmenbedingungen für den europäischen Markt auch auf europäischer Ebene geschaffen werden müssen. Wobei generell hinterfragt werden sollte, inwiefern Löhne wirklich zum Rahmen der Wirtschaft gehören, oder nicht vielmehr ähnlich wie Preise eine Gleichgewichtsfunktion für ihn erfüllen und daher ausdrücklich nicht im Rahmen festgelegt sein dürfen.

Darüber hinaus ist ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen. So führt jede protektionistische Maßnahme auch zu Folgen (Effizienzverlusten), deren Preis in aller Regel nicht von den Profiteuren der Maßnahme gezahlt werden muss. In diesem Fall sind es zum einen die Arbeitnehmer aus den neuen EU-Ländern. Ihnen wird ein Wettbewerbsvorteil, die Bereitschaft zu einem geringeren Lohn zu arbeiten, genommen und dadurch der Markteintritt zumindest erschwert. Zum anderen sind auch deutsche Arbeitslose von Nachteilen betroffen. Sie wären unter Umständen bereit, zu einem geringeren Lohn als dem formulierten Mindestlohn zu arbeiten, um wieder eine Teilhabe am Arbeitsmarkt zu erreichen. Dies wird in der Wirtschaftswissenschaft als Insider-Outsider-Problematik bezeichnet. Tarifverhandlungen (in diesem Fall über den Branchenmindestlohn) finden zwischen und im Namen von Parteien statt, die in den Arbeitsmarkt integriert sind. Die Interessen von Arbeitslosen werden jedoch kaum oder nicht berücksichtigt. Dass sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber über die Einführung von Branchenmindestlöhnen einig sind, erstaunt vor diesem Hintergrund nicht, denn beide Seiten profitieren davon. Die Arbeitnehmer profitieren, weil sie sich nicht mit den Outsidern – inländischen Arbeitssuchenden oder Arbeitnehmern aus den MOEL-8 Staaten – im Wettbewerb um Arbeitsplätze beweisen müssen. Die deutschen Unternehmen profitieren ebenfalls, denn sie können sich der Herausforderung entziehen, durch den Wettbewerbsvorteil der MOEL-8 Staaten, den niedrigeren Lohnstückkosten, vom Markt verdrängt zu werden. Tariflich vereinbarte Mindestlöhne werden deshalb (zunächst) auch nicht zu Arbeitsplatzverlusten führen, denn die Tarifpartner haben sehr genaue Kenntnis davon, welche Höhe er (zum



Zeitpunkt der Verhandlungen) haben darf, ohne negative Folgen hervorzurufen. Beide Parteien haben einen Anreiz, den Gleichgewichtslohn nicht maßgeblich zu überschreiten. Allerdings ist diese Aushandlung eine „Momentaufnahme“, welche durch die gesetzliche Festschreibung für die Zukunft verbindlich erklärt wird. Verändern sich die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt (z.B. durch seine Vergrößerung durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit) – was automatisch auch zu einem neuen, anderen Gleichgewicht führen würde – kann der Lohn ihn daher auch nur noch bedingt ins Gleichgewicht bringen. Selbst wenn ein gesetzlicher Mindestlohn heute keine Beschäftigungseffekte hervorruft, muss dies daher nicht zwangsläufig auch für die Zukunft gelten.

Zuletzt entstehen auch handfeste monetäre Kosten, da die protektionistische Maßnahme zu erhöhten Preisen (im Vergleich zum Marktpreis) führt. Die Produkte der betroffenen Branchen werden durch die Einführung des Mindestlohns teurer, bzw. ein möglicher niedrigerer Preis wird gesetzlich verhindert. Die Verbraucher zahlen daher für die entsprechenden Produkte mehr als „nötig“. Bezeichnend ist, dass sich gerade solche Märkte nicht durch Expansion und eine zunehmende Binnennachfrage der Verbraucher auszeichnen. Das Argument, ein Mindestlohn führe zu höherer Kaufkraft, verkehrt sich damit ins Gegenteil – oder neutralisiert sich zumindest.

4. KONSOLIDIERUNG DES STAATSHAUSHALTS

Richtig ist:

Die Einführung eines Mindestlohns führt – unter der Annahme, dass keine Beschäftigungseffekte auftreten – zu einer Entlastung des Staatshaushaltes. Da der Mindestlohn das Arbeitseinkommen bestimmter Arbeitnehmergruppen erhöht, werden mehr Steuern und Sozialbeiträge fällig und dadurch die Staatseinnahmen erhöht. Gleichzeitig spart der Staat Kosten bei den Transferleistungen für Arbeitslosengeld-II-Aufstocker ein, was den Staatshaushalt auf der Ausgabenseite entlastet.⁷

Neu ist:

Diese zusätzlichen Effekte eines Mindestlohns werden immer wieder in wissenschaftliche Arbeiten einbezogen. Meist in solche, die sich originär mit möglichen Beschäftigungseffekten befassen und bisher stets auch nur in einer Randnotiz. Neu hingegen ist die Argumentation der neu erschienenen Studie⁸ der Prognos AG im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sie stellt die fiskalischen Effekte eines Mindestlohns in den Vordergrund und zeigt, wie durch den Mindestlohn ein

Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden kann.⁹ Dabei klammert sie – mit der Begründung, sie seien nicht eindeutig berechenbar – Beschäftigungseffekte per Definition vollends aus. Es handelt sich also um das neue Argument: „Wir brauchen einen Mindestlohn, denn er hilft dabei, den Staatshaushalt auszugleichen!“

Aber:

Dieses Argument greift in vielerlei Hinsicht zu kurz! Generell ist die Volkswirtschaft kein statisches, sondern ein dynamisches Gebilde. Jeder Eingriff und jede Regulierung wird daher Folgen haben: vorhersehbare und unvorhersehbare, erwünschte und unerwünschte. Neue Rahmenbedingungen führen zu Anpassungsprozessen im Verhalten der Marktteilnehmer. Die Laffer-Kurve ist hierfür ein gutes Beispiel. Sie beschreibt das Phänomen, dass mit immer höherem Steuersatz nicht zwangsläufig die Steuereinnahmen steigen müssen. Die Wirtschaftssubjekte passen sich an, konsumieren oder arbeiten weniger. (Jüngstes Beispiel wäre vielleicht die Erhöhung der Tabaksteuer, welche insgesamt zu verminderten Steuereinnahmen geführt hat.¹⁰) Eine Steuererhöhung zu betrachten und dabei Anpassungsprozesse „per Definition“ auszuschließen bzw. nicht zu berücksichtigen – wie in der Prognos-Studie geschehen – kann daher keinen Erkenntnisgewinn bringen.

Die Auswirkungen eines Mindestlohns (mit einer angenommenen Höhe von 8,50 Euro auch noch ein sehr hoher, wenn man bedenkt, dass die gern zitierten Positiv-Beispiele England und USA einen deutlich niedrigeren Mindestlohn von umgerechnet 6,80 Euro bzw. 5,20 Euro haben) nicht zu berücksichtigen, entspricht einer solchen Betrachtung.

Das Ergebnis einer solchen Analyse verspricht einen ähnlichen Erkenntnisgewinn wie der errechnete Effekt einer Erhöhung des Steuersatzes unter der Annahme, die Wirtschaftssubjekte verändern ihr Verhalten nicht. Ein Steuersatz von 100 Prozent wird nicht zu einem Staatshaushalt in Höhe des aktuellen BIPs führen, sondern, da er die Produktivität, Motivation, Arbeitsbereitschaft und Innovativität der Arbeitnehmer negativ beeinflussen würde, zu einem deutlich niedrigeren künftigen BIP. Genauso wird auch ein Mindestlohn zu Anpassungen bei den Arbeitgebern führen. Sie werden weniger Jobs bereitstellen, denn ein Lohn oberhalb des Produktivitätsniveaus ist langfristig nicht wirtschaftlich bzw. wettbewerbsfähig. Außerdem werden sich die Unternehmen bei Neueinstellungen genau an dem Niveau orientieren, das der Mindestlohn vorgibt. Löhne und Tarife leicht über diesem Lohnniveau sind daher davon bedroht, nach unten auf das Mindestlohnniveau durchgereicht zu



werden. Diese Folgen auf das gesamtwirtschaftliche Lohn- und Beschäftigungsniveau sind – auch wenn sie, wie die Prognos-Studie argumentiert, nicht eindeutig vorhersehbar sind – realistisch und sie werden konkrete Auswirkungen auf den Staatshaushalt haben. Eine Folge wird zunächst einmal der Wegfall von Steuereinnahmen sein, da Arbeitsplätze vernichtet oder Löhne gesenkt würden. Zusätzlich wird dies dazu führen, dass die entlassenen Arbeitnehmer nun (zumindest für die Übergangszeit, bis sie einen neuen Arbeitsplatz gefunden haben) auf staatliche Transfers angewiesen sein werden und daher Mehrausgaben für den Staat verursachen.¹¹ Diese potentiell negativen Auswirkungen eines Mindestlohns auf den Staatshaushalt müssen für eine seriöse Betrachtung einbezogen werden. Beschäftigungseffekte werden sich – in welcher Höhe auch immer – einstellen und sie werden einen negativen Effekt auf den Staatshaushalt haben.

Ob der Staatshaushalt bei der Einführung eines Mindestlohns unterm Strich dann gewinnt, verliert oder sich positive und negative Effekte gerade ausgleichen, kann in der Tat nicht zu 100 Prozent vorhergesagt werden. Die Position der Prognos-Studie jedoch, dass der Effekt in jedem Fall positiv sein wird, ist nicht nur unseriös, sondern führt auch in die Irre. Deutschland muss sich dringend der Aufgabe der Haushaltskonsolidierung stellen, doch Mindestlöhne sind nicht das geeignete Instrument dafür und sollten auch nicht unter diesem Aspekt diskutiert werden.

Bis hierhin hat eine nüchterne Analyse gezeigt, dass die drängenden Probleme einer zunehmenden Schicht an „Working Poor“, einem drohenden Lohndruck aus dem Ausland und einer Schieflage des Staatshaushalts durch Mindestlöhne nicht oder nur zu hohen Kosten gelöst werden können. Doch eine grundsätzliche Verteufelung von Mindestlöhnen ist genauso wenig sinnvoll, wie die generelle Befürwortung. Ein in der Diskussion schwerwiegendes Argument der Kritiker sind die negativen Beschäftigungseffekte. An dieser Stelle lohnt sich eine genauere Betrachtung und hier lässt sich unter Umständen ein schlüssiges Argument für Mindestlöhne finden:

5. BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE UND MARKTMACHT AUF DEM ARBEITSMARKT

Richtig ist:

Arbeitnehmer bieten auf dem Arbeitsmarkt das Gut „Arbeitskraft“ an. Die Unternehmer sind aus dieser Perspektive gewissermaßen Konsumenten der Arbeitskraft, für welche sie den Arbeitslohn als Preis entrichten müssen. Nun ist Arbeits-

kraft allein schon aus ethischen Gründen nicht vergleichbar mit einem Produkt auf dem Gütermarkt, aber auch ökonomisch ist zu differenzieren. Die Unternehmen „konsumieren“ Arbeitskraft nicht, sondern Arbeit ist ein Inputfaktor, den Unternehmer benötigen, um Konsumgüter herzustellen, deren Preise sich über den Gütermarkt und das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage bestimmen. Der Arbeitslohn ist daher Teil der Produktionskosten, die durch den Verkauf der Güter langfristig gedeckt sein müssen, damit das Unternehmen nicht insolvent geht.

Auf der einen Seite kann ein Unternehmer daher keinen Lohn zahlen, der über dem Produktivitätsniveau des Arbeitnehmers liegt. Auf der anderen Seite kann er jedoch auch keinen geringeren Lohn zahlen als das Produktivitätsniveau, denn, würde er es tun, so würde der Arbeitnehmer sein Arbeitsangebot reduzieren oder gar kündigen und zu einem Konkurrenzunternehmen wechseln. Im Sinne der ökonomischen Theorie entspricht der Lohn daher genau der (Grenz-)Produktivität des Arbeitnehmers. Ein Mindestlohn, der über dem Produktivitätsniveau eines Arbeitnehmers – also dem bis dato gezahlten Lohn – liegt, würde daher den Arbeitsplatz unrentabel machen und der Arbeitnehmer entlassen.

Aber:

Diese Theorie funktioniert nur unter der Bedingung perfekter Märkte – also vollständiger Konkurrenz – einwandfrei. Nur dann bewirkt der Marktmechanismus, „die unsichtbare Hand des Marktes“, dass die Löhne genau der (Grenz-)Produktivität entsprechen. In der Realität ist diese Bedingung jedoch nie ganz erfüllt.

Hier liegt das Hauptproblem, denn der Arbeitsmarkt ist kein perfekter Markt: Es muss davon ausgegangen werden, dass der Lohn in der Realität durchaus unter dem Produktivitätsniveau des Arbeitnehmers angesetzt werden kann. Arbeitnehmer sind nicht so flexibel, als dass sie zum Beispiel auf die Lohnentwicklungen bei Konkurrenzunternehmen sofort reagieren würden. Und auch die Einschränkung des Arbeitsangebots führt häufig nicht zu einer Verknappung, die einen höheren Lohn nach sich ziehen würde. Mit anderen Worten: Lohnkürzungen oder geringere Lohnsteigerungen führen nicht zu Kündigungswellen der Arbeitnehmer. Diese Tatsache ist Unternehmen durchaus bewusst und sie verleiht ihnen eine besondere Verhandlungsmacht. Oder Ökonomen würden sagen, dass sie einen Spielraum haben, in dem sie als „Preissetzer“ agieren können. Unter der Annahme, dass Unternehmen die Löhne unterhalb des Produktivitätsniveaus ihrer Arbeitnehmer ansetzen (können), muss ein Mindest-



lohn daher nicht zwangsläufig zu einem Arbeitsplatzabbau führen, sondern könnte – solange er das tatsächliche Produktivitätsniveau der Arbeitnehmer nicht übersteigt – zu einer Steigerung des Einkommens führen. Diesen Effekt hat jüngst eine Studie¹² von Forschern aus Berkeley für die amerikanische Fastfood-Industrie empirisch nachgewiesen. Inwieweit diese Studie auf einige Branchen der deutschen Wirtschaft übertragen werden kann, wäre eine kluge Fragestellung, die auch für den deutschen Arbeitsmarkt mit seiner ausgeprägten Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft zu echtem Erkenntnisgewinn führen könnte.

Marktmacht als Argument für einen Mindestlohn kann zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht als zielführend und schlüssig befunden werden. Entscheidend ist dabei, dass er den Gleichgewichtslohn, also das Produktivitätsniveau der betroffenen Arbeitnehmer, nicht übersteigt. In diesem Fall wird er das Einkommen der Arbeitnehmer entsprechend erhöhen, ohne dass Arbeitsplätze vernichtet werden. Zu betonen ist hierbei, dass es sein kann, dass dieser Mindestlohn trotzdem nicht zum Leben ausreicht. Er orientiert sich schließlich nicht am Auskommen der Menschen sondern an einer ökonomischen Größe (der Produktivität).

Zudem bringt die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns – selbst wenn er (zunächst) keine Arbeitsplätze vernichtet – ein weiteres Risiko mit sich, welches Berücksichtigung finden sollte:

6. DER MINDESTLOHN ALS POLITISCHES INSTRUMENT

In Deutschland werden die Löhne über ein System der Tarifautonomie geregelt, welches grundsätzlich den Schutz einer verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie hat. Es sieht vor, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber eigenständig und ohne staatliche Einflussnahme die Lohnhöhe sowie die Arbeitsbedingungen in Tarifverträgen regeln. Dieses System hat entscheidende Vorteile: Den Arbeitnehmern garantiert es die Mitsprache bei den für sie wichtigen Fragen der betriebsinternen Sozialpolitik und der Aufteilung der erwirtschafteten Gewinne. Den Unternehmen verschafft es stabile und planungssichere Rahmenbedingungen. Es befriedet Konflikte zwischen Unternehmer- und Arbeitnehmerseite, schafft gegenseitiges Vertrauen und Verlässlichkeit. Da Löhne und Arbeitsbedingungen in Einvernehmlichkeit abgeschlossen werden, rückt für die Laufzeit des Tarifvertrags das gemeinsame Ziel, der Erfolg des Unternehmens, in den Vordergrund. Die Tarifautonomie – die Lohnfindung ohne Einmischung des Staates – ist ein hohes Gut der deutschen Wirtschafts- und Sozialordnung und stellt eine der größten Stär-

ken des deutschen Arbeitsmarktes dar. Die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns würde es zumindest teilweise unterlaufen – mit negativen Folgen.

Zum einen könnte dieser Eingriff die Sozialpartner nachhaltig schwächen. Vor allem in den Branchen, in denen der Mindestlohn greift – in der Regel Branchen, in denen nur eine unzureichende Organisation der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände besteht – würde der Staat nahezu vollständig den Lohnfindungsprozess übernehmen. Dabei muss bedacht werden, dass er dadurch unfreiwillig suggerieren könnte, dass eine Organisation (auch in Zukunft) nicht notwendig ist. Für die Arbeitnehmer wird so unter Umständen die Möglichkeit verbaut, an der positiven Entwicklung ihrer Unternehmen teilzuhaben. Sie sind bei einer Lohnfestsetzung durch den Staat darauf angewiesen, dass dieser ihre Interessen auch künftig im Blick hat. Ob dies generell überhaupt möglich ist, bleibt bedenklich. Ein entscheidender Vorteil der autonomen Tarifverhandlungen ist schließlich das spezifische Wissen der Tarifpartner darüber, was an Lohnerhöhungen möglich ist und was nicht. Dieses Wissen hat der Staat nicht oder nur bedingt, weswegen die staatliche Lohnfestsetzung auch stets nur die zweitbeste Lösung sein kann.

Ein weiteres Risiko besteht darin, dass ein staatlich festgesetzter Mindestlohn in der ständigen Gefahr schwebt, zum politischen Instrument zu werden. Bereits heute überbieten sich Parteien und Gewerkschaften hierzulande gegenseitig mit ihren Mindestlohn-Forderungen und außer einem politischen Kalkül ist nicht zu erkennen, ob und wenn ja welcher (volkswirtschaftlichen) Logik die Forderungen folgen.¹³ Mit anderen Worten: Es besteht die Gefahr, dass der Mindestlohn im Turnus des Bundestagswahlkampfes stetig erhöht würde. (So wie es in Frankreich in den letzten Jahren zu beobachten ist.¹⁴) Selbst wenn er also unter zunächst einleuchtenden Argumenten eingeführt wird – im Sinne der Argumentation von Punkt fünf – wird es eine fortlaufende Bewährungsprobe sein, dass er nicht zu einem politischen Instrument wird. Die geringe Aufgeschlossenheit der bisherigen Diskussion lässt hier eher Pessimistisches erahnen. Die Folge wäre, dass der Mindestlohn im Laufe der Wahlperioden so ausgestaltet werden würde (also oberhalb des Produktivitätsniveaus), dass er die erläuterten negativen Effekte schlussendlich doch hervorrufen würde.

Bis zu einem gewissen Grad kann einer solchen Entwicklung durch die Etablierung eines Expertenrats nach englischem Vorbild¹⁵ vorgebeugt werden – dieser spricht Empfehlungen für die Höhe des Mindestlohns mit der Zielsetzung aus, dass keine oder kaum Arbeitsplätze gefährdet werden.



Generell würde die Einführung eines Mindestlohns das System der Tariffreiheit jedoch einer großen Gefahr aussetzen. So bietet die (unangetastete) Tariffautonomie im Moment noch einen Schutz vor politischen Eingriffen. Die Einführung eines Mindestlohns – selbst wenn sie als solche im volkswirtschaftlichen Gesamtinteresse läge – könnte als Türöffner für weitere, nicht gewollte, politische Eingriffe fungieren. Ob dieses Risiko eingegangen werden sollte, um einer potentiellen Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen, bleibt also fraglich.

Bisher hat die Analyse gezeigt, dass der Mindestlohn zwar nicht der Heilsbringer ist, als der er vielerorts dargestellt wird, aber auch nicht grundsätzlich zu verteufeln ist. Wie jedes wirtschaftspolitische Instrument bringt er sowohl positive als auch negative Effekte mit sich – und ihre nüchterne Abwägung ist dringend anzuraten. Doch welche Schlüsse sind nun zu ziehen? Kann ein Mindestlohn einen Beitrag zur Lösung drängender Probleme leisten und wenn ja, welchen? Ein interessanter Vorschlag wäre:

7. MINDESTLOHN UND MINDESTEINKOMMEN – ZWEI SICH ERGÄNZENDE KONZEPTE

Gerne wird das Konzept des Mindesteinkommens als Gegenkonzept für Mindestlöhne ins Feld geführt und die Debatte im Sinne von „entweder, oder“ geführt. Das muss nicht so sein und ist unter Umständen auch wenig sinnvoll. Der Blick nach England zeigt eine (erfolgreiche, wenn auch verbesserungsfähige) Kombination der beiden Konzepte.

Generell hat sich das Konzept des Mindesteinkommens zum Ziel gemacht, Armut zu verhindern und trotzdem die Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Es geht grundsätzlich darum, einen möglicherweise nicht ausreichenden Lohn (also ein zu geringes Produktivitätsniveau) durch Transferleistungen so zu ergänzen, dass der Arbeitnehmer sein Auskommen finanzieren kann.

1999 hat England zusammen mit einem Lohnergänzungsmodell, dem „Working Tax Credit“, einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt. Dieser wird nach der Empfehlung eines unabhängigen Expertenrats bewusst unterhalb der Marktlöhne angesetzt. Solange dies der Fall ist, wird der Mindestlohn daher keine Jobs vernichten oder in den Schwarzmarkt verdrängen. Aber er wird der möglichen Arbeitgeber-Marktmacht (Punkt fünf) entgegenwirken.

Der Mindestlohn allein (mit umgerechnet 4,17 Euro bis 6,80 Euro)¹⁶ wird Armut natürlich nicht verhindern können, aber dazu ist er auch nicht angelegt. Er orientiert sich nicht

am Auskommen der Arbeitnehmer – er soll nicht „gerecht“ sein – sondern er richtet sich nach ihrem Produktivitätsniveau. Er soll ausdrücklich nicht die Chance auf Teilhabe am Arbeitsmarkt erschweren. Dieser Mindestlohn basiert daher auf der Philosophie, dass eine Teilhabe, auch zu geringen Löhnen, stets der Situation keiner Teilhabe, also Arbeitslosigkeit, vorzuziehen ist.

Der Armut bekämpfende Faktor dieser Arbeitsmarktreform ist der „Working Tax Credit“, eine sogenannte negative Einkommenssteuer.¹⁷ Dabei wird vom Finanzamt, wenn der Lohn unterhalb eines definierten Niveaus liegt, keine Einkommenssteuer eingezogen, sondern im Sinne einer „negativen Einkommenssteuer“ ausbezahlt. Der Arbeitnehmer bekommt also automatisch etwas dazu, wenn sein Produktivitätsniveau nicht ausreicht, um seinen Lebensunterhalt (und den seiner Familie) zu finanzieren. Vor allem die Praxis, diese Transferleistung über das Finanzamt auszubehalten, hat einige Vorteile. Zum einen reduziert sie natürlich den bürokratischen Aufwand, da die aufwendige Bedürftigkeitsprüfung zu Teilen entfallen kann. Aber auch das Stigma „auf dem Amt Hartz IV zu beantragen“ entfällt. Eine negative Einkommenssteuer ist kein Almosen, sondern die logische Schlussfolgerung, dass wir eine wissensbasierte Volkswirtschaft haben, aber neben Facharbeitern und Hochschulabsolventen auch Menschen bei uns leben, die zumindest zeitweise nicht das für den Lebensunterhalt erforderliche Produktivitätsniveau erreichen. Diese Menschen wollen aber trotzdem arbeiten und ihren Teil beitragen und das sollte die Gesellschaft honorieren durch ein Mindesteinkommen.

Geht man von Marktmacht seitens der Arbeitgeber aus, würde ein System einer negativen Einkommenssteuer ohne die gleichzeitige Einführung eines Mindestlohns unter Umständen einen negativen Effekt auf die Löhne haben. Die Unternehmen könnten den staatlichen Transfer antizipieren und die Löhne entsprechend nach unten anpassen. Um einem derartigen Missbrauch vorzubeugen, können Mindestlöhne sehr hilfreich sein und das Konzept des Mindesteinkommens fruchtbar ergänzen. Der Staat regelt somit gesetzlich sowohl einen Mindestlohn als auch ein Mindesteinkommen – wobei beide unterschiedliche Zielsetzungen haben! Würde beispielsweise die Inflation anziehen – aufgrund erhöhter Rohstoffpreise, höhere Energiekosten oder dergleichen – dürfte dies zunächst nur Auswirkungen auf das Mindesteinkommen und nicht auf den Mindestlohn haben, denn steigende Preise beeinflussen das Auskommen der Arbeitnehmer, nicht aber ihr Produktivitätsniveau.



In einer derartigen Reform geht es ausdrücklich darum, die Teilhabe am Arbeitsmarkt auch für diejenigen zu ermöglichen, die vielleicht keine Chance haben, sich ihren gesamten Unterhalt selbst zu erarbeiten, wohl aber einen Großteil – sei es, weil sie familiär bedingt nur Teilzeit arbeiten können, keine Ausbildung haben, sich durch eine lange Arbeitslosigkeit erst wieder an einen Arbeitsalltag gewöhnen müssen oder als Berufsanfänger zunächst mit einem sehr geringen Lohn ins Erwerbsleben einsteigen. In Kombination mit Transferleistungen will sie Armut bekämpfen und gleichzeitig die Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen.

In Deutschland existiert ein solches Lohnergänzungsmodell in Grundzügen bereits als Arbeitslosengeld-II-Aufstockung, bei Anhängern des orthodoxen Mindestlohns hat es jedoch bedauerlicher- wie ironischerweise einen sehr schlechten Ruf. Die Reform dieses Aufstocker-Modells zusammen mit einem moderaten Mindestlohn könnte jedoch viele – wenn auch nicht alle – Probleme effektiv bekämpfen. Das Risiko, dass die Tarifpartner durch die Einführung des Mindestlohns (unabhängig davon, ob er Arbeitsplätze gefährdet) geschwächt werden könnten, bleibt allerdings bestehen, und sollte auch nicht verschwiegen werden.

- 1] *Der polnische Verbraucherpreisindex lag 2010 rund 40 % unter dem deutschen. (Eurostat)*
- 2] *Für eine alleinstehende Person müsste der Mindestlohn danach mindestens rund 7 Euro betragen. Soll er zusätzlich gewährleisten, dass der Arbeitnehmer auch in der Rente nicht auf Transferleistungen angewiesen ist, müsste er sogar rund 10 Euro betragen.*
- 3] *Nach Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit ist die Anzahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher im Jahr 2010 auf rund 1,4 Millionen gestiegen. Im Vergleich dazu waren es 2007 noch circa 160.000 weniger.*
- 4] *Haben 2007 noch circa 340.000 Vollzeit arbeitende Arbeitnehmer aufgestockt, so sind es 2009 „nur noch“ knapp 290.000 gewesen. (Bundesagentur für Arbeit)*
- 5] *2007 waren es gut 750.000 Teilzeitbeschäftigte und davon allein knapp 580.000 geringfügig Beschäftigte. 2009 waren es dann bereits 880.000 Teilzeitbeschäftigte und davon 670.000 geringfügig Beschäftigte. (Bundesagentur für Arbeit)*
- 6] *In der Tat haben die geschätzten Jobverluste unterschiedlicher Studien eine große Spannbreite. Sie reichen von einem Verlust von 140.000 (Müller/Steiner 2008) bis zu 1,2 Millionen (Bachmann et al. 2008) Arbeitsplätzen.*
- 7] *Laut Bundesagentur für Arbeit wurde 2009 das Einkommen von rund 300.000 Vollzeitbeschäftigten durch ergänzendes Arbeitslosengeld II aufgestockt. Die Kosten beliefen sich insgesamt auf gut 900 Millionen Euro.*
- 8] *Ehrentraut et. al, 2011, Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.*
- 9] *Prognos berechnet bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro einen fiskalischen Effekt von gut 7 Milliarden Euro.*
- 10] *Die stufenweise Erhöhung der Tabaksteuer 2003 bis 2005 führte insgesamt zu einem Rückgang der Steuereinnahmen. So wurden 2006 laut Statistischem Bundesamt noch 23 Milliarden Euro versteuert, das waren rund 859 Millionen Euro weniger als im Vorjahr (-3,6 %). Vor allem Ausweichreaktionen durch einen Umstieg der Verbraucher auf Feinschnitt, Zigarillos und Zigarren, aber auch Verschiebungen in den Schwarzmarkt werden dafür verantwortlich gemacht.*
- 11] *Für die von Prognos berechneten sieben Milliarden Euro könnte sich der Staat circa 330.000 zusätzliche Arbeitslose „leisten“, bevor sich der fiskalische Effekt ins Negative verkehrt.*
- 12] *Dube/Lester/Reich, 2010, Minimum Wage Effects across State Borders: Estimates using contiguous Counties, The Review of Economics and Statistics, 92, 945–964.*
- 13] *Im Moment fordert die Linke 10 Euro, der DGB und die SPD 8,50 Euro, die Grünen 7,50 Euro.*
- 14] *Mit dem Beschluss von 2003, den seit 1950 geltenden ausdifferenzierten Mindestlohn durch einen einheitlichen zu ersetzen, stieg der französische Mindestlohn in den Jahren 2001 bis 2007 um insgesamt 15,78 % an. 2007 bis 2011 wurde er noch einmal um insgesamt 8,83 % erhöht. Ob die Produktivität in diesem Zeitraum im gleichen Ausmaß gestiegen ist, kann angezweifelt werden.*
- 15] *Die unabhängige „Low Pay Commission“ setzt sich aus je drei Vertretern der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Gewerkschaften zusammen.*
- 16] *Der Mindestlohn variiert dabei in seiner Höhe je nach Alter des Arbeitnehmers. Das ist allein deshalb sinnvoll, weil junge Arbeitnehmer – Berufseinsteiger – in der Regel ein geringeres Produktivitätsniveau erreichen. Ihre Löhne sind im Vergleich zu berufserfahrenen Arbeitnehmern geringer.*
- 17] *Ein System der negativen Einkommenssteuer existiert mittlerweile in einer Vielzahl westlicher Industrienationen (unter anderem in Schweden, Großbritannien, Vereinigten Staaten, Frankreich, Kanada, Dänemark, Finnland, Belgien, Niederlande, Irland und Neuseeland).*