



AUSGABE 101  
Februar 2012

# ANALYSEN & ARGUMENTE

## Ein Mindestlohn für Deutschland – Aber wie?

Eva Rindfleisch

**Bisher dreht sich die Mindestlohn-Debatte in Deutschland ausschließlich um das Für und Wider seiner Einführung. Die Frage, wie er konkret aussehen könnte, wird dabei oft vernachlässigt. Zu Unrecht, denn am Ende werden die Details seiner Ausgestaltung über seinen Erfolg entscheiden.**

**Einheitlich und allgemeinverbindlich, moderat und dem Vorschlag einer möglichst breit aufgestellten Kommission folgend – so kann er ein Erfolg werden: zur Stärkung der gering qualifizierten Arbeitnehmer und zwar ohne ihre Jobs zu gefährden!**

### **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](mailto:eva.rindfleisch@kas.de)

### **Postanschrift**

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[publikationen@kas.de](mailto:publikationen@kas.de)

ISBN 978-3-942775-77-9



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



## **INHALT**

**3** | EINLEITUNG

**3** | 1. WIE HOCH SOLL ER SEIN?

**5** | 2. FÜR WEN SOLL ER GELTEN?

**6** | 3. WER SOLLTE IHN FESTLEGEN UND ANPASSEN?

**7** | FAZIT

## EINLEITUNG

Die CDU hat sich auf ihrem Parteitag in Leipzig mit deutlicher Mehrheit für eine Lohnuntergrenze ausgesprochen. Sie soll durch eine Kommission der Tarifpartner festgelegt werden und sich an den für allgemein verbindlich erklärten, tariflich vereinbarten Lohnuntergrenzen orientieren. Es ist ein Beschluss, der einigen in der Republik zu weit geht und für andere eine Mogelpackung darstellt. Doch letzten Endes ist es ein Kompromiss, der ganz in der Tradition der CDU als große Volkspartei liegt. Es ist ihre Stärke, dass sie immer wieder dazu in der Lage ist, unterschiedliche Interessen auszubalancieren, sich auch bei kontroversen Themen zu einigen und gemeinsam neue Wege zu gehen.

Die Ziele, die Mindestlohnbefürworter verfolgen, sind sehr unterschiedlich – und über ihre Erreichbarkeit wird kontrovers diskutiert. Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist in einer vorangegangenen Publikation unter dem Titel *Der Mindestlohn – Zwischen Teufelszeug und Heilsbringer* bereits ausführlich auf die Möglichkeiten, Grenzen und Gefahren eines Mindestlohns eingegangen. Grundsätzlich kann er als sozialpolitische oder als beschäftigungspolitische Maßnahme behandelt werden – was unterschiedliche Implikationen auf seine Ziele und dadurch seine Ausgestaltung hat.

Das langjährige gemeinsame Ziel – welches die CDU im Übrigen auf ihrem Parteitag noch einmal bekräftigt hat – lautet „Arbeit für alle“. Die beste Sozialpolitik ist nach diesem Grundsatz jene Politik, die die Integration in den Arbeitsmarkt gewährleistet. Sie ermöglicht gesellschaftliche Teilhabe, Aufstiegschancen und ein eigenverantwortliches Leben. Beschäftigungspolitik soll diese Teilhabe möglichst jedem ermöglichen – niemanden den Zugang zum Arbeitsmarkt verbauen. Sozialpolitik ist die schlüssige Ergänzung dieser Zielsetzung: Sie soll Menschen in Notlagen vorübergehend unter die Arme greifen, sie einerseits finanziell absichern und sie andererseits bei ihrem Weg zurück in den Arbeitsmarkt und die Eigenständigkeit unterstützen.

Die Ausgestaltung eines Mindestlohns ist daher ein Balanceakt: Einerseits dürfen keine Arbeitsplätze vernichtet werden, um möglichst niemanden aus dem Arbeitsmarkt zu drängen. Andererseits dient der Mindestlohn sozialpolitischen Zielen und soll Arbeitnehmern mehr finanzielle Unabhängigkeit ermöglichen.

Bei der Umsetzung stehen drei Fragen im Mittelpunkt:

1. Wie hoch soll er sein?
2. Für wen soll er gelten?
3. Wer soll ihn festlegen und anpassen?

Die Antworten auf diese Fragen werden letztlich darüber entscheiden, ob der Mindestlohn zu einem beschäftigungs- und sozialpolitischen Erfolg wird!

### 1. WIE HOCH SOLL ER SEIN?

*Der Mindestlohn muss so gewählt werden, dass er keine negativen Beschäftigungseffekte nach sich zieht, ohne dabei der Bedeutungslosigkeit zum Opfer zu fallen.*

Die neoklassische Wirtschaftstheorie besagt, dass unter der Annahme eines vollkommenen Arbeitsmarktes – also einer hohen Transparenz, hoher Flexibilität der Arbeitnehmer, vollständiger Konkurrenz zwischen den Arbeitgebern usw. – der individuelle Lohn genau der (Grenz-)Produktivität eines Arbeitnehmers entspricht. Liegt er darüber, verliert der Arbeitgeber an Wettbewerbsfähigkeit und wird langfristig pleite gehen, liegt er darunter, wird der Arbeitnehmer nicht bereit sein, für ihn zu arbeiten und seine Stelle wechseln. Folgt man dieser Theorie, wird ein (zu hoher) Mindestlohn zwangsläufig zum Verlust von Arbeitsplätzen führen,<sup>1</sup> da Arbeitgeber ihre Nachfrage nach Beschäftigten, deren Lohn durch den Mindestlohn gesetzlich erhöht wurde, anpassen werden.

Übertragen in die Realität stellen sich bei dieser Theorie jedoch zwei konkrete Probleme, die dazu führen können, dass der Lohn nicht immer der Produktivität des Arbeitnehmers entspricht:

*1. Bemessung und Verteilung von Produktivität.* Verbessert ein Unternehmen seine Wettbewerbsfähigkeit und erzielt dadurch höhere Umsätze und Unternehmensgewinne, ist das eine Gemeinschaftsleistung. Arbeitnehmer aller Abteilungen, das Management und kluge Investitionen in neue Maschinen, Forschung und Entwicklung haben dazu beigetragen. In der Theorie müsste diese „Verteilungsmasse“ unter den Beschäftigten entsprechend ihres jeweiligen Anteils an den Produktivitätszuwächsen aufgeteilt werden. Das jedoch klingt einfacher, als es ist. Es tritt ein Wissensproblem auf, denn zwei Fragen müssen dazu beantwortet werden: Erstens, welcher Anteil der Umsatzzuwächse ist überhaupt auf Produktivitätssteigerungen der Mitarbeiter zurückzuführen und kann daher verteilt werden? Und zweitens, wie soll dieser Spielraum für Lohnsteigerungen auf die unterschiedlichen Arbeitsfelder aufgeteilt werden – welchen Anteil hat also der Facharbeiter im Vergleich zum Lagerarbeiter, zum mittleren Management und wiederum zum Ingenieur in der Forschungsabteilung? Nur wenn diese beiden Fragen korrekt beantwortet werden, werden sich die Lohnerhöhungen auch gemäß der Annahme der neoklassischen Wirtschaftstheorie entwickeln und genau die indivi-



duellen Produktivitätszuwächse der Arbeitnehmer abbilden. Werden diese beiden Fragen hingegen – gewollt oder ungewollt – falsch beantwortet, können die unterschiedlichen Lohnerhöhungen innerhalb eines Unternehmens „ungerecht“ ausfallen. Die Lohnerhöhungen einiger Arbeitnehmer sind dann höher oder niedriger als ihre eigentlichen Produktivitätszuwächse. Die Folge ist, dass der Lohn in der Realität nicht ohne weiteres – wie es die Theorie vorsieht – der Produktivität des Arbeitnehmers entspricht.

2. *Abhängigkeit der Arbeitnehmer.* Arbeitnehmer sind nicht so flexibel und mobil, wie es die Theorie vorsieht und dadurch im Vergleich zum Arbeitgeber in einer schwächeren Verhandlungsposition, wenn es um die Festsetzung der Löhne und Arbeitsbedingungen geht. In der Theorie würde ein Arbeitnehmer, dessen Lohn unterhalb seiner Produktivität liegt, kündigen und den Arbeitgeber wechseln. Diese Annahme verkennt allerdings, dass Arbeitnehmer durch soziale Beziehungen oder familiäre Verpflichtungen bei ihrer Jobsuche oft an einen begrenzten örtlichen Radius gebunden sind. Auch sind sie finanziell, emotional aber auch durch ihre spezifische Qualifikation oft an ihren Arbeitgeber gebunden, haben also – selbst wenn der Lohn nach der Theorie zu gering ist – eine gewisse Hemmschwelle, zu kündigen.<sup>2</sup> Bei Stellen, für die nur eine geringe Qualifikation nötig ist, kommt hinzu, dass sie vielfach problemlos neu besetzt werden können, da sie von nahezu jedermann ausgeübt werden können. Jeder dieser Faktoren kann die Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt schwächen – bzw. verleiht den Unternehmen eine sogenannte Marktmacht.<sup>3</sup> Die Folge ist, dass es Arbeitgebern durchaus möglich sein kann, Löhne unterhalb der Produktivität der Arbeitnehmer durchzusetzen, um dadurch zum Beispiel den Unternehmensgewinn zu steigern oder durch niedrigere Verkaufspreise einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen.

Die Soziale Marktwirtschaft gibt auf beide Probleme eine schlüssige Antwort: die Tarifautonomie!

Entscheidungen über Löhne und Arbeitsbedingungen werden bewusst der Verantwortung der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber überlassen. Damit wird unter anderem auch der Wissensproblematik Rechnung getragen. So haben die (selbst betroffenen) Tarifparteien am ehesten das spezifische Wissen darüber, welche Verteilungsspielräume generell existieren und wie sie unter den Arbeitnehmern verteilt werden sollen, damit weder Potentiale für Lohnerhöhungen ungenutzt noch Arbeitsplätze gefährdet werden. Außenstehende (beispielsweise der Staat, Experten, Vertreter anderer Branchen) können sich dieses Wissen, wenn überhaupt, nur mit viel Mühe aneignen und liegen mit ihrer Einschätzung über die Verteilungsspielräume schnell einmal falsch. Außerdem

wird ihr Urteil wahrscheinlich niemals in gleicher Weise Akzeptanz finden, wie es die Tarifverhandlungen der Sozialpartner vermögen. So ist es gerade die autonome Verhandlung und die freiwillige Zustimmung aller Beteiligten, die die Bildung des sozialen Konsenses zwischen „Kapital und Arbeit“ unterstützt.

Entscheidend ist dabei, dass die Tarifautonomie den Arbeitnehmern mit der gesetzlich festgelegten Koalitionsfreiheit und dem Streikrecht zu einer Verhandlungsposition „auf Augenhöhe“ gegenüber den Arbeitgebern verhilft. Indem Arbeitnehmer gemeinsam verhandeln – sich also in Gewerkschaften organisieren – können sie den Machtvorsprung der Arbeitgeber ausgleichen. Löhne und Arbeitsbedingungen, die zugunsten des Unternehmensgewinns und zu Lasten der Arbeitnehmer gehen, werden dadurch verhindert.

Mit der Tarifautonomie gibt die Soziale Marktwirtschaft daher grundsätzlich die richtige Antwort sowohl auf die Wissensproblematik als auch auf das Marktmachtproblem.

Allerdings haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in einigen Wirtschaftszweigen zunehmend Schwierigkeiten, Mitglieder zu gewinnen und sich zu organisieren. In diesen sogenannten „weißen Flecken“ der Tariflandschaft gelten keine oder nur bereits abgelaufene und nun nachwirkende Tarifverträge. Diese Entwicklung stellt das deutsche System der Arbeitsmarktordnung vor ein gravierendes Problem, denn die fehlende Organisation in Gewerkschaften schwächt die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer deutlich. Die Marktmacht der Arbeitgeber wird gesteigert und es kann nicht mehr von Verhandlungen „auf Augenhöhe“ ausgegangen werden.<sup>4</sup>

Für eine Volkswirtschaft können durch Marktmacht geprägte Löhne, die unter dem Gleichgewichtslohn liegen, langfristig schädlich sein. Zum einen natürlich aufgrund des gesamtgesellschaftlichen Aspekts: Löhne, die nicht in Tarifverhandlungen „auf Augenhöhe“ entstehen, stehen in der steten Gefahr, als ungerecht empfunden zu werden. Das betrifft sowohl sehr hohe als auch sehr niedrige Löhne.<sup>5</sup> Langfristig wird dadurch der gesellschaftliche Zusammenhalt geschwächt. Zum anderen sind sie jedoch auch aus rein ökonomischen Gründen nachteilig: Sie schwächen entweder die Binnennachfrage, weil dem betroffenen Arbeitnehmer weniger Geld (als möglich) zur Verfügung steht. Oder sie belasten den Staat über das nötige Maß hinaus, der das Einkommen entsprechend der Bedürfnisse des Arbeitnehmers stärker durch ergänzendes ALG II aufstocken muss, als eigentlich nötig wäre. Beide beschriebenen volkswirtschaftlichen Effekte dieser Arbeitgebermarktmacht können zu Wachstumshemmnissen führen. Eine stärkere Binnen-



nachfrage würde sich in höherem Konsum niederschlagen und dadurch die Produktion und das Wachstum befruchten.<sup>6</sup> Geringere Ausgaben im ALG II-Bereich könnten finanzielle Spielräume für zusätzliche staatliche Investitionen in Bildung und Weiterqualifikationsmaßnahmen schaffen – beide Effekte sind Grundlage für künftiges Wachstum. Aus gesellschaftlicher und aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist es nicht sinnvoll, auf Dauer Löhne zuzulassen, die unterhalb des Gleichgewichtslohns (der Produktivität der Arbeitnehmer) liegen.

Die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns könnte hier zumindest als zweitbeste Alternative Abhilfe schaffen. Zweitbeste, weil er nicht dazu in der Lage ist, die eigentlichen Ursachen zu bekämpfen, nämlich die nicht ausreichende Organisation in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Ziel muss sein, die durch Marktmacht geprägten, zu niedrigen Löhne auf das Niveau des Gleichgewichtslohns anzuheben – diesen aber nicht zu überschreiten. Denn wird er überschritten, ist mit Arbeitsplatzabbau, Verlagerung ins Ausland und Abwanderung in den Schwarzmarkt zu rechnen. Die Schwierigkeit ist also, den Mindestlohn nicht zu hoch anzusetzen, um keine Jobs zu vernichten, ihn aber auch nicht zu niedrig anzusetzen, um ihm seine Berechtigung nicht zu nehmen. Gelingt dies, wird ein Mindestlohn das Ziel „Arbeit für alle“ nicht nur nicht behindern, sondern geradezu unterstützen.

Das ist zweifelsohne eine schwierige Aufgabe, denn niemand weiß mit Sicherheit, bei welcher Mindestlohnhöhe die „Grenze“ überschritten ist – und damit Arbeitsplätze verloren gehen. Es ist daher sinnvoll, mit einem möglichst niedrigen Niveau anzufangen und ihn nur zeitverzögert und schrittweise anzupassen.<sup>7, 8</sup> Eine besondere Herausforderung wird dabei sein, das deutsche System der Tarifautonomie nicht zu untergraben und dadurch nachhaltig zu schwächen. Bestehende Tarifverträge müssen respektiert werden. Konkret bedeutet das, dass ein allgemeiner Mindestlohn die niedrigste tarifliche Lohnuntergrenze eines geltenden (und nicht lediglich nachwirkenden) Tarifvertrags nicht überschreiten darf. Im Moment wäre das ein Stundenlohn von deutlich unter 6 Euro.<sup>9</sup>

## 2. FÜR WEN SOLL ER GELTEN?

*Der Mindestlohn sollte sich auf einige wenige Ausnahmeregelungen beschränken, um transparent und handhabbar zu sein.*

International kann in zwei Mindestlohnmodelle bezüglich ihres Geltungsbereichs unterschieden werden. Entweder es existiert ein einziger, allgemeiner Mindestlohn, der für alle Branchen, Regionen und Altersklassen gleichermaßen gilt.

Oder es wird in ebendiese Besonderheiten ausdifferenziert und es gelten unterschiedliche Mindestlöhne für unterschiedliche Arbeitnehmergruppen. Beide Modelle haben ihre Vor- und Nachteile.

Der Reiz eines ausdifferenzierten Modells ist, dass – ohne dass zwangsläufig Arbeitsplätze gefährdet werden müssen – zumindest für einige Arbeitnehmergruppen deutlich höhere Mindestlöhne eingeführt werden können. Schließlich variiert das Produktivitätsniveau unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen stark:

- So sind beispielsweise die Einstiegsgehälter für *Auszubildende und Berufsanfänger* – ebenso wie für einige Akademikerguppen – sehr gering. Geschuldet ist dies dem Umstand, dass sie erst einmal eingearbeitet und angelernt werden müssen, um ein gewisses Produktivitätsniveau zu erreichen. Zunächst müssen Unternehmen in sie investieren, müssen Mitarbeiter bereitstellen, die sich um sie kümmern, anstatt ihren eigentlichen Aufgaben nachzugehen – es ist daher gerechtfertigt, dass Berufsanfänger zunächst mit einem geringeren Gehalt einsteigen. Ein allgemeiner, für alle gleich hoher Mindestlohn müsste diesen Umstand berücksichtigen und entsprechend niedrig angesetzt sein, um jungen Nachwuchskräften den Berufseinstieg nicht zu verbauen.<sup>10</sup>
- Auch *regional* gibt es große Unterschiede. Gerade in Deutschland existiert bis heute zum Beispiel ein großes Ost-West-Gefälle. Aufgrund einer geringeren Tarifbindung und durchschnittlich deutlich kleineren Firmen kommt es zu einer im Schnitt geringeren Entlohnung im Osten. Aber auch im Stadt-Land-Vergleich fallen die Löhne für gleiche Tätigkeitsbereiche unter Umständen sehr unterschiedlich aus.<sup>11</sup>
- Zuletzt ist natürlich eine Unterscheidung zwischen unterschiedlichen *Branchen* naheliegend – wie sie in Deutschland bereits im Rahmen der branchenspezifischen Lohnuntergrenzen Berücksichtigung findet. So werden in exportorientierten Branchen beispielsweise deutlich höhere Löhne gezahlt, als im Dienstleistungssektor üblich und machbar sind. Dies hat unter anderem mit der gefragten Qualifikation, der Unternehmensgröße, der Umsatzstärke usw. zu tun. Die im Rahmen des Arbeitnehmerentsendegesetzes für verbindlich erklärten branchenspezifischen Lohnuntergrenzen beziehen diese Unterschiede klar ein: Sie reichen von 6,36 Euro für Angestellte im Wäschereibetrieb bis zu 13 Euro für Facharbeiter im Baugewerbe.



Ein ausdifferenziertes Modell kann besser auf diese unterschiedlichen Gegebenheiten eingehen. Im Vergleich zu einem für alle gleich hohen allgemeinen Mindestlohn, kann es daher (partiell) höhere Mindestlöhne ermöglichen, ohne dabei dem Ziel „Arbeit für alle“ entgegen zu wirken.

Allerdings bringen ausdifferenzierte Mindestlöhne auch einen nicht zu vernachlässigenden Nachteil mit sich: Mindestlöhne bedürfen, wie jede Regelung, der Durchsetzung. Anders als bei zwischen den Sozialpartnern ausgehandelten Tariflöhnen – denen bekanntlich sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber freiwillig zustimmen müssen – wird ein Mindestlohn von außen auferlegt. Erfahrungen zeigen, dass sie regelmäßig umgangen werden und sie deswegen einer weitaus stärkeren Kontrolle bedürfen als bei Tarifverträgen üblich ist.<sup>12</sup> Diese Kontrollnotwendigkeit zieht einen nicht unerheblichen bürokratischen Aufwand nach sich.<sup>13</sup> Würde es jedoch gelingen, den Mindestlohn als soziale Norm zu etablieren, so dass er sich weitgehend von allein durchsetzt, könnten die Bürokratiekosten gering(er) gehalten werden.

Eine soziale Norm setzt in ihrer Durchsetzung auf gesellschaftliche Kontrolle. Konkret müssen dazu zum einen Arbeitnehmer ihre „Rechte“ gut kennen und einfordern. Zum anderen müssen Arbeitgeber den Mindestlohn allgemein akzeptieren und sich möglichst auch gegenseitig kontrollieren (sozialen Druck ausüben). Ziel muss es sein, dass es gesamtgesellschaftlich nicht akzeptiert wird, dass unterhalb des Mindestlohns gearbeitet bzw. beschäftigt wird. Ein solcher Prozess lässt sich natürlich prinzipiell nicht steuern und erfordert Zeit, aber er wird deutlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht, je stärker ein Mindestlohn ausdifferenziert ist. Vor allem bei einer Ausdifferenzierung nach Branchen besteht zum Beispiel das Problem, dass je nach Einstufung der Tätigkeit ein anderer Mindestlohn zum Tragen kommt. Vor allem Ausländern, aber auch weniger gebildeten Arbeitnehmern, erschwert eine solche Ausgestaltung die eigenen Rechte – den Mindestlohnanspruch – geltend zu machen.

Mit jeder Ausnahme – je stärker ausdifferenziert wird – wird ein Mindestlohnmodell komplizierter und undurchsichtiger. Selbst wenn es also gesamtgesellschaftlich nicht akzeptiert wäre, die ausdifferenzierten Mindestlöhne zu umgehen, kann sich eine soziale Norm nicht etablieren, denn soziale Kontrolle ist mangels Transparenz nicht möglich. Je einheitlicher und damit einfacher ein Mindestlohnmodell ausgestaltet ist, desto eher wird es zu „Allgemeinwissen“ und über diesen Weg zu einer sozialen Norm.

Es ergibt sich daher ein Zielkonflikt: Je weniger Ausnahmen ein Mindestlohn vorsieht – je einheitlicher er also ist –, desto eher wird er sich als soziale Norm durchsetzen und dadurch Kontrollkosten reduzieren, aber desto niedriger muss er auch angesetzt werden, um keine Arbeitsplätze zu gefährden. Er muss sich dann am Produktivitätsniveau der am geringsten Qualifizierten, an der schwächsten Region, der schwächsten Branche, den Jüngsten usw. orientieren – und wird demzufolge auch weniger Arbeitnehmer konkret betreffen.

Allerdings wird er dann auch genau den Schwächsten der Gesellschaft, die am stärksten von sehr geringen Löhnen betroffen sind, helfen. Zum einen würde gerade ihr (meist nicht tarifvertraglich geregeltes) Einkommen „erhöht“ bzw. gesichert werden. Und zum anderen würde ihnen ein durchsichtiges, leicht nachvollziehbares System entgegenkommen. Allein das Wissen darum, was ihnen mindestens zusteht, würde sie in Arbeitsvertragsverhandlungen stärken. Ein zwar nur sehr moderater, aber dafür nur mit wenigen Ausnahmen versehener Mindestlohn ist deswegen keinesfalls nutzlos, nur weil er wenige beträfe. Vielmehr ist er ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit, da er sich gerade an den Bedürfnissen der Schwächsten unserer Gesellschaft orientiert.

Man sollte sich genau deshalb auf einige wenige, leicht verständliche Ausnahmen beschränken und ansonsten einen für alle einheitlichen, aber dadurch auch entsprechend moderaten Mindestlohn wählen.

### 3. WER SOLLTE IHN FESTLEGEN UND ANPASSEN?

*Die Mitglieder der Mindestlohnkommission sollten die Interessen aller Betroffenen (Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Arbeitslose und Staat) widerspiegeln.*

Löhne werden, wie bereits beschrieben, in Deutschland durch das deutsche System der Tarifautonomie bewusst vor staatlichem Einfluss geschützt und in der Hand der Sozialpartner belassen. Der Hintergrund dafür ist, dass es schließlich ebendiese Sozialpartner sind, die mit den Folgen ihrer Entscheidungen über Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen leben müssen. Sie bestimmen die Ausrichtung und Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens und dadurch auch die Sicherheit ihrer Jobs. Solange die Tariffreiheit – sowohl in ihrer positiven als auch negativen Richtung – gilt, müssen die Kosten einer Entscheidung (zu hohe Lohnabschlüsse gefährden die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und damit die Sicherheit von Jobs) daher auch von den Entscheidungsträgern selbst getragen werden.



Anders verhält sich dies jedoch bei einem allgemeinverbindlichen Mindestlohn. Da dieser für alle gilt, wird die negative Koalitionsfreiheit – also das Recht, sich nicht einer Gewerkschaft bzw. einem Arbeitgeberverband anzuschließen, sondern Löhne und Arbeitsbedingungen betriebsintern bzw. individuell auszuhandeln – in Bezug auf die Lohnuntergrenze faktisch aufgehoben. Verhandeln ausschließlich die Tarifpartner (also die in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände Organisierten) über einen allgemeinverbindlichen Mindestlohn, sitzen nicht mehr alle von den Beschlüssen betroffenen Parteien am „Verhandlungstisch“.

Wenn beispielsweise der Mindestlohn überhöht angesetzt wird und Arbeitsplätze verloren gehen, müssen die daraus entstehenden Kosten (nun nötige Transferleistungen) nicht von den verhandelnden Sozialpartnern getragen werden – sondern von der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch ALG I und II sowie von der BA und den Kommunen durch Leistungen für Unterkunft, Heizung, Bildung und Teilhabe. Außerdem müssen die Jobcenter die Kosten für Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt übernehmen. Ebenfalls nicht bei den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern vertreten sind diejenigen, die zu diesem Zeitpunkt bereits arbeitslos sind. Durch einen zu hohen Mindestlohn könnte ihnen der Einstieg in den Arbeitsmarkt erschwert werden – zugunsten derer, die bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind. Dabei entstehen natürlich einerseits individuelle Kosten für den Arbeitslosen, wie eine zunehmende Perspektivlosigkeit, die durch Langzeitarbeitslosigkeit stückweise Entwertung des Humankapitals, ein schwindendes Selbstbewusstsein usw. Andererseits entstehen jedoch auch hier monetäre Kosten, die die BA, die Kommunen und die Jobcenter zu tragen haben, denn die Vermittlung von Arbeitslosen wird bei einem zu hohen Mindestlohn schwieriger und daher werden einige länger auf Transferleistungen angewiesen sein. Zu guter Letzt sollte man noch einen letzten Aspekt nicht aus den Augen verlieren: Die nicht-tariflich gebundenen Unternehmen können ebenfalls keinen Einfluss auf die Entscheidung nehmen. Vor allem große, finanzstarke Unternehmen könnten ihre Position ausnutzen, um durch einen hohen Mindestlohn kleineren Konkurrenten den Zutritt zum Markt zu erschweren oder sie gar ganz zu verdrängen.

Diese drei Gesichtspunkte machen deutlich, dass die Tarifpartner nicht unbedingt im Interesse aller Betroffenen entscheiden. Wer davon ableitet, Deutschland bräuchte deswegen einen politischen (d. h. von Parteien festgelegten) Mindestlohn, übersieht einen anderen wichtigen Aspekt: Parteien haben nur einen geringen Anreiz, im Sinne der Betroffenen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Arbeitslose) zu entscheiden. Auch müssen sie nur indirekt die Kosten eines zu hohen Mindestlohnes tragen. Es bestünde die Gefahr,

dass ein politischer Mindestlohn im Zyklus der Wahlen ohne Bedacht auf mögliche negative Beschäftigungseffekte ständig erhöht würde.

Nur wenn die Mindestlohn setzende Instanz einen Anreiz hat, den Mindestlohn nicht so hoch anzusetzen, dass Arbeitsplätze verloren gehen, wird er auch das Ziel „Arbeit für alle“ langfristig nicht gefährden. Ziel muss daher sein, die Entscheidung über die Höhe und die Anpassung des Mindestlohnes in die Hände derer zu legen, die auch die Kosten für eine überhöhte Ansetzung zu tragen hätten. Denkbar wäre zum Beispiel eine Kommission aus Vertretern der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, BA, eventuell der Jobcenter und – nach britischem Vorbild – Arbeitsmarktexperten aus der Wissenschaft<sup>14</sup>. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände müssten selbstverständlich als direkt Betroffene einbezogen werden. Die Perspektive der Arbeitslosen würde durch die BA und die Jobcenter vertreten werden, da diese ein jeweils eigenes Interesse daran haben, Arbeitslose in Arbeit zu bringen bzw. Arbeitsplätze nicht zu gefährden. Sie müssten für die monetären Kosten eines zu hohen Mindestlohns aufkommen. Gleichzeitig hat die BA jedoch auch ein Interesse daran, den Mindestlohn nicht „übertrieben niedrig“ anzusetzen, da sie auch für die Kosten des ergänzenden ALG II aufkommen muss – welches sich entsprechend reduziert, je erfolgreicher zu geringe Löhne durch Arbeitgebermarktmacht verhindert werden können. Arbeitsmarktexperten sollten aufgrund ihres wissenschaftlichen Sachverstands und ihrer weitgehend neutralen Position einbezogen werden.

Ausgestattet mit der Zielsetzung,<sup>15</sup> einen Mindestlohn auszuhandeln, der das Ziel „Arbeit für alle“ unterstützt, könnte eine derart breit aufgestellte Kommission verhindern, dass ein Mindestlohn zum interessenspolitischen Spielball und zu Lasten einzelner Gesellschaftsgruppen ausgestaltet wird.

#### FAZIT

Ein Mindestlohn kann Deutschland viele Arbeitsplätze kosten und den positiven Trend am Arbeitsmarkt nachhaltig bremsen, schlimmstenfalls umkehren. Aber richtig ausgestaltet, kann er auch eine schlüssige Ergänzung zu unserer jetzigen Ordnung des Arbeitsmarktes sein und das übergeordnete Ziel „Arbeit für alle“ unterstützen.

Einheitlich und allgemeinverbindlich, moderat und dem Vorschlag einer möglichst breit aufgestellten Kommission folgend – so kann er ein Erfolg werden: zur Stärkung der gering qualifizierten Arbeitnehmer und zwar ohne ihre Jobs zu gefährden!



- 1| Vgl. Franz / Weder di Mauro / Wiegard (2008): Hände weg von Mindestlöhnen, *Ifo Schnelldienst*, 6, Seite 8-12.
- 2| Walter Eucken – bedeutender Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft – hatte dieses Phänomen einst mit der Anomalie der Arbeitsangebotskurve beschrieben und sich deswegen, sollte es vermehrt und über einen längeren Zeitraum auftreten, für die Festsetzung von Minimallöhnen ausgesprochen. Vgl. Eucken, (1949): „Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung“, in: Eucken, W., Böhm, F. (Hrsg.): *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Seite 1-99.
- 3| Vgl. Manning (2003): *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton University Press.
- 4| So kann zum Beispiel der Anstieg der Lohnungleichheit unter anderem auf den Rückgang der Tarifbindung zurückgeführt werden. Vgl. Fitzenberger (2011): *Anstieg der Lohnungleichheit, Rückgang der Tarifbindung und Polarisierung*, ZAF, 44, Seite 15-27.
- 5| Zum Beispiel finden vor allem in den Medien Themen wie „Hungerlöhne“ und „Manager-Boni“ immer wieder den Weg auf die Titelseiten.
- 6| Die Stärke dieses Effekts hängt allerdings davon ab, inwiefern der stärkere Konsum auf in Deutschland produzierte Produkte ausfällt.
- 7| Dies ist vor allem vor dem Hintergrund geboten, dass für Deutschland bisher sehr wenige empirische Forschungsergebnisse vorliegen, die eine Aussage darüber zuließen, wie hoch ein Mindestlohn sein könnte bzw. sollte.
- 8| Bert Rürup, der ehemalige Vorsitzende des Sachverständigenrats, hat sich bereits früh für einen moderaten Mindestlohn von circa 4,50 Euro ausgesprochen. Mit diesem – so die Argumentation – würde bei einer 40-Stunden-Woche in etwa das durch ALG II und Wohngeld garantierte Existenzminimum erreicht. Der gesetzliche Mindestlohn wird daher in seiner Höhe an den impliziten Mindestlohn gekoppelt, der durch das deutsche System der Grundsicherung gesichert wird. Vgl. Rürup (2008): Für einen moderaten allgemeinen Mindestlohn, *Ifo Schnelldienst*, 6, Seite 5-7.
- 9| Die niedrigste Tarifstufe für Konditoren in Bayern liegt beispielsweise bei 5,26 Euro pro Stunde.
- 10| Hans-Werner Sinn macht beispielsweise den sehr hohen und wenig ausdifferenzierten Mindestlohn in Frankreich für deren hohe Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich. Natürlich ist die Jugendarbeitslosenquote immer von mehreren Faktoren bestimmt (z. B. das staatliche Bildungssystem, die Ausbildungskultur in den Unternehmen, die aktive Arbeitsmarktpolitik usw.), aber ein hoher Mindestlohn erschwert Berufseinsteigern tendenziell eher den Zugang zum Arbeitsmarkt.
- 11| Vgl. Büttner / Ebertz / Rhose (2009): *Der Mindestlohn und die räumliche Lohnstruktur in Deutschland*, *Ifo Schnelldienst*, 5, Seite 20-26.
- 12| 2009 waren allein in der Bauwirtschaft 1500 Verfahren gegen Firmen wegen Mindestlohnverstößen eingeleitet worden. Für den Mindestlohn in der Abfallwirtschaft zeigte sich für 2010 ein ähnliches Bild: Hier wurden bei 32 von 190 Unternehmen Verstöße festgestellt.
- 13| Die zuständige Behörde ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die dem Bundesministerium für Finanzen unterstellt ist – ihr Personalstamm müsste wahrscheinlich deutlich aufgestockt werden, um einen gesetzlichen Mindestlohn auch durchzusetzen.
- 14| Allerdings müsste dazu dringend eine verstärkte empirische Forschung zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen für den deutschen Markt stattfinden. Anders als in Großbritannien, über dessen Arbeitsmarkt diverse empirische Studien vorliegen, ist die Forschung in und für Deutschland noch in den Kinderschuhen.
- 15| Dieser Auftrag sollte natürlich gesetzlich gerahmt werden. Zum Beispiel durch Vorgaben über den Abstand der Neuauis-handlungen, die Bindung an eine maximale Erhöhung um die durchschnittliche Inflation oder die durchschnittlichen Nominallohnzuwächse usw.