

sie Einkommen erhöhen, ohne Beschäftigung zu gefährden. Wiegt man diese aber gegen die gegenläufigen Mechanismen ab, spricht die Erfahrung eine deutliche Sprache: Sie helfen eben nicht den sozial Schwachen, Jugendlichen und Geringqualifizierten, deren Arbeitsplätze leicht ersetzbar sind, sondern den Insidern, die ohnehin abgeschirmte Arbeitsplätze haben. Mindestlöhne sind kein geeignetes Armutsvermeidungsinstrument; dazu bedarf es eines durch ein vernünftiges Sozialhilfesystem definierten Mindesteinkommens.



Thomas Straubhaar\*

### Mindestsicherung jenseits von Mindestlöhnen

Alles ist gesagt. Nichts bleibt vergessen. Kluge Argumente machen überdeutlich klar, wie wenig aus ökonomischer Sicht für und wie viel gegen Mindestlöhne spricht.<sup>1</sup> Deshalb kann es an dieser Stelle nicht darum gehen, noch ein weiteres Mal alle die bestens bekannten, mehrfach erläuterten und immer wieder vorgetragenen guten ökonomischen Gründe darzulegen, die schlüssig und überzeugend gegen Mindestlöhne sprechen. Interessanter scheint mir die Frage, wieso die fast unisono von allen Ernst zu nehmenden Ökonomen vorgetragenen Bedenken in der wirtschaftspolitischen Debatte kein Gehör finden.

Offensichtlich sind die politischen Entscheidungsträger nicht willens, sich die klugen ökonomischen Argumente zu eigen zu machen. Scheinbar überwiegt bei ihnen die Überzeugung, dass sich mit einer Position für den Mindestlohn mehr Wählerstimmen gewinnen lassen als mit einer Position gegen den Mindestlohn. Und ebenso offensichtlich liegen sie mit dieser Einschätzung in der politischen Wirklichkeit nicht daneben. Eine überragende Mehrheit der Deutschen plädiert bei Meinungsumfragen für und nicht gegen Mindestlöhne. Die Angst, durch Arbeit nicht genug für die Finanzierung des Lebensunterhalts verdienen zu können, belastet viele Deutsche. Selbst jene, die gut verdienen, sind sich nicht so recht im Klaren, wie lange sie sich ihres Jobs noch sicher sein können. Also schielen auch sie insgeheim auf Min-

\* Prof. Dr. Thomas Straubhaar ist Präsident des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut HWWI und lehrt an der Universität Hamburg.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu beispielhaft verschiedene Arbeiten, die alle auch weiterführende Literaturhinweise liefern; eine grundsätzliche Analyse bieten Bauer und Schmidt (2007), die ordnungspolitische Perspektive findet sich bei Börsch-Supan (2008) oder Franz (2008); empirische Berechnungen für Deutschland werden vorgelegt von Ragnitz und Thum (2007; 2008); einen Überblick zur US-amerikanischen Diskussion gibt Wockenfuß (2007). Schließlich sei auf ein paar weiterführende Literaturhinweise hingewiesen unter <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/B-politik/90spezial/Mindestlohn>.

destlöhne, um im Falle eines Falles nicht ins Bodenlose zu fallen. Gegenüber diesen Sorgen helfen gute ökonomische Hinweise auf die beschäftigungszerstörenden Wirkungen von Mindestlöhnen offenbar wenig.

Wie ist die Diskrepanz zwischen wirtschaftswissenschaftlicher Einsicht gegen Mindestlöhne und wirtschaftspolitischer Unterstützung für Mindestlöhne zu erklären? Mit Hilfe der ökonomischen Analyse von Reformprozessen lässt sich schlüssig darlegen, wieso Menschen aus entweder egoistischen oder kurzfristigen Interessen heute nicht bereit sind zu tun, was gemacht werden müsste, um längerfristig bessere Voraussetzungen für mehr Wohlstand für alle zu schaffen (vgl. Heiniger et al. 2004). Die »Ökonomik der Reform« sucht nach der Mechanik von institutionellen Veränderungen, um eine an langfristigen Zielen orientierte Politik gegen den Widerstand kurzfristig handelnder Interessengruppen durchzusetzen.<sup>2</sup>

Kurz zusammengefasst, zeigt sich insbesondere aus der »Logik kollektiven Handelns« (vgl. Olson 1968), dass Politiker, Wähler, Interessengruppen und Verbände nicht wirklich motiviert sind, einer langfristigen Zielen orientierten Politik zu folgen, solange die Befürworter einer an kurzfristigen Zielen orientierten Verhaltensweise politisch besser organisiert sind. Das gilt auch für die Mindestlohnfrage. Die Profiteure von Mindestlöhnen dürften in der Regel politisch schlagkräftiger sein als die meist unorganisierten, vergleichsweise heterogenen Gegner von Mindestlöhnen. Sie haben ein (einziges) homogenes Ziel und dürften über lange und gut eingespielte Kanäle verfügen, um ihren Interessen Nachdruck zu verleihen. Fast zwangsläufig wird das polit-ökonomische Spannungsfeld in einer Demokratien deshalb letztlich dem Druck der Partikularinteressen nachgeben und sich gegen die klugen Argumente der Ökonomen für die Einführung von Mindestlöhnen entscheiden (vgl. Olson 1968, 103 sowie Mueller 2003).

Wenn man anerkennt, dass es nicht so sehr eine Frage der ökonomischen Rationalität, sondern viel eher eine Frage des polit-ökonomischen Spannungsfeldes ist, das politische Entscheidungsträger für und nicht gegen Mindestlöhne stimmen lässt, kann die Antwort nicht die Forderung nach einer First-best-Lösung (also einem Verzicht auf Mindestlöhne) lie-

gen, sondern in der Suche nach Second-best-Lösungen. Eine offensichtliche Second-best-Lösung wäre die Akzeptanz eines Mindestlohnes auf geringem Niveau.<sup>3</sup>

Eine andere Second-best-Lösung besteht darin, den politischen Fokus weg von einem Mindestlohn und hin zu einer Mindestsicherung zu verlagern. Wer diesen zweiten Weg einschlägt, begibt sich auf die Diskussionsebene, die im weitesten Sinne mit der Forderung nach einem Grundeinkommen endet. Auch dazu ist vieles bereits kontrovers erörtert worden.<sup>4</sup> Dennoch soll hier noch einmal der Grundgedanke erläutert werden.

Die Forderung nach einem Grundeinkommen als Mindestsicherung für alle ist ein pragmatischer Kompromiss. Er schlägt der polit-ökonomischen Bewegung für einen Mindestlohn das Argument aus der Hand, ein Mindestlohn sei erforderlich, um »arm durch Arbeit« zu verhindern. Der Kompromiss besteht darin, dass im ursprünglichen Sinne der Sozialen Marktwirtschaft, die Freiheit der Märkte polit-ökonomisch erkaufte wird mit einem staatlich organisierten und über Steuern finanzierten sozialen Netz, das jene auffängt, die mit der Freiheit der Märkte nicht erfolgreich bleiben oder werden.

Wer sicher ist, dass ein Misserfolg nicht zu einem bodenlosen Fall in Not und Armut führt, wird mehr wagen. Wer weiß, dass, was immer auch geschieht, das Existenzminimum gesichert ist, wird kommende Herausforderungen eher als Chance und weniger als Bedrohung bewerten und rascher zu unverzichtbaren Veränderungen bereit sein. Die Versicherungsökonomie zeigt überzeugend, dass eine individuelle Mindestsicherung positive gesamtwirtschaftliche Effekte auslöst. Hierin liegt die Rechtfertigung für Pflichtversicherungen, beispielsweise einer Kfz-Haftpflichtversicherung oder einer Kranken- und Unfallversicherung. Hierin liegen auch gute ökonomische Gründe für eine staatliche Sozialpolitik, die dem Ziel dient, allen Staatsangehörigen das Existenzminimum zu sichern. Dafür sprechen auch Erkenntnisse aus der Sozialökonomie, die zeigen, dass in einem Land, in dem die Verteilung der Einkommen als einigermaßen gerecht empfunden wird, das wirtschaftliche Wachstum stärker ist.

Sozialpolitik darf jedoch nicht indirekt über den Arbeitsmarkt betrieben werden. Sozialpolitik muss mit den Instrumenten der Sozialpolitik direkt betrieben werden. Indirekte Sozial-

<sup>2</sup> Die Ökonomik der Reform behilft sich der Argumente verschiedener ökonomischer Ansätze: Die Neue Politische Ökonomie (Public Choice) sieht den Politiker als »homo oeconomicus«, der rational handelt und zuerst an seinen eigenen Nutzen denkt (beispielsweise an die Chancen seiner Wiederwahl). Sie erklärt, wie im politökonomischen Zusammenspiel verschiedener Akteure Prioritäten (»agenda-setting power«) gesetzt werden und wie Entscheidungen zustande kommen. Die »(Neue) Institutionenökonomie« untersucht, welche Institutionen das Entstehen von Reformen unterstützen. Institutionen werden dabei verstanden als Regeln und Verfahren, soziale Normen und staatliche Gesetze sowie Organisationen. Schließlich liefert die »Ökonomik der Transformation« ein weites Feld an Theorie und Empirie zu Reformprozessen aus den Erfahrungen der ehemals sozialistischen Länder Osteuropas auf ihrem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Bräuninger (2008): »Gibt es eine realistische Alternative zu den geplanten Gesetzen? Zum früheren Zustand führt angesichts der Gerechtigkeitsdebatte kein gangbarer Weg zurück. Aber könnte der Gordische Knoten nicht durch Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in der Größenordnung von EUR 4,50 – differenziert nach Ost- und Westdeutschland – durchschlagen werden?«

<sup>4</sup> Vgl. Straubhaar (2008); Straubhaar und Opielka (2007); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007, insbesondere S. 222–246).

politik in Form von Eingriffen in Märkte ist ökonomisch ineffizient und sozial ungerecht. Das gilt in besonderem Maße für sozialpolitische Eingriffe in den Arbeitsmarkt. Eine Vielzahl von Regulierungen und Vorschriften verhindert das freie Spiel der Marktkräfte. Dazu gehören der Kündigungsschutz oder der Flächentarifvertrag. Dazu gehören gesetzliche Mindestlöhne, die nutzlos bleiben, wenn sie zu tief festgelegt werden, und die beschäftigungsfeindlich wirken, wenn sie zu hoch liegen, und vor allem für weniger qualifizierte Arbeitslose die Chancen verringern, wieder in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zurückzufinden. Dazu gehören die Abgaben für die Sozialversicherungssysteme. Sie belasten einseitig die Schultern der Arbeitskräfte und treiben einen breiten Keil zwischen Brutto und Netto.

Die Deregulierung der (Arbeits-)Märkte und vor allem die Entlastung der Arbeitsmärkte von der sozialpolitischen Zielsetzung schafft die ökonomischen Voraussetzungen, um in schwierigen Zeiten zunächst die finanziellen Mittel zu erwirtschaften, die dann an die Schwächeren der Gesellschaft verteilt werden können. Um politisch eine Chance zu haben, muss eine Deregulierung des Arbeitsmarktes Hand in Hand mit einer sozialen Absicherung gehen. Aber nicht Mindestlöhne oder Mindestpreise sind gefragt. Festzulegen ist eine Mindestsicherung für alle – wie sie faktisch in Deutschland natürlich durch das Arbeitslosengeld II bereits besteht.

An der Stelle schlägt die Stunde eines bedingungslos gewährten Grundeinkommens zur Sicherung des Existenzminimums. Das Grundeinkommen ist die harmonische soziale Ergänzung zu einem effizienten freien Arbeitsmarkt. Die Marktwirtschaft bildet die unverzichtbare Voraussetzung für die Sozialpolitik. Je besser die Marktwirtschaft funktioniert, desto größer ist der ökonomische Erfolg und desto besser kann den Schwächeren geholfen werden.

Offene und freie Märkte sorgen für eine optimale Primärverteilung und -verwendung der Einkommen. Eine nachrangige Sekundärverteilung auf der Grundlage direkter personenbezogener Eingriffe soll über Steuern und Transfers die ökonomisch schwächeren Mitglieder einer Gesellschaft in die Lage versetzen, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Dabei geht es um eine minimale Grundsicherung, um das Schaffen von Chancen und Möglichkeiten der Teilhabe und des wirtschaftlichen Aufstiegs und nicht um eine Sicherung des Lebensstandards oder gar um eine Vollkaskoversicherung für alle, oder eine Ergebnissgerechtigkeit, die allen den gleichen Lebensstandard verspricht.

Freie Marktwirtschaft verlangt, dass Menschen eigenverantwortlich und selbstbestimmt entscheiden und handeln. Dem freien Wettbewerb auf funktionierenden Märkten kommt die zentrale Aufgabe zu, individuelle Aktivitäten zu koordinieren. Das klingt einfach, ist aber in der Praxis schwieriger – vor allem wenn das Ergebnis sozial »ungerecht« erscheint.

Beispielsweise, wenn Menschen hart arbeiten, dafür aber nur wenig Geld verdienen. Rasch ist man dann versucht, nach Mindestlöhnen zu rufen. Was beim ersten Hinhören vernünftig klingt, hat eine Menge leicht ersichtlicher Fußangeln. Sie machen aus einem gut gemeinten Vorschlag gewichtige Stolpersteine. Wer freie Marktkräfte ausschaltet, verteilt das Fell des Bären, bevor der Bär erlegt ist. Besser ist es, zunächst freie Märkte sich voll entfalten zu lassen und erst dann über die Verteilung der maximalen Erträge nachzudenken. Mindestsicherung, nicht Mindestlöhne heißt das politische Gebot der heutigen Zeit.

## Literatur

- Bauer, Th. und Chr.M. Schmidt (2007), »Mindestlöhne und das Entsendegesetz«, *Wirtschaftsdienst* 87(3), 160–163.
- Börsch-Supan, A (2008), »Die Heuchelei mit den Mindestlöhnen«, *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 19. Januar.
- Bräuninger, D. (2008), »Ausufernde Mindestlöhne – gibt es einen Weg zurück?«, Deutsche Bank Research, Aktueller Kommentar, 13. Februar.
- Franz, W. (2008), »Der Anfang vom Ende der Tarifautonomie«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. März.
- Heiniger, Y., Th. Straubhaar, H. Rentsch, St. Flückiger und Th. Held (2004), *Ökonomik der Reform (Wege zu mehr Wachstum in Deutschland)*, Orell Füssli, Zürich. Literaturhinweise unter <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/B-politik/90spezial/Mindestlohn>.
- Mueller, D.C. (2003), *Public Choice III*, CUP, Cambridge.
- Olson, M. (1968), *Die Logik des kollektiven Handelns*, Mohr Siebeck, Tübingen (Originalausgabe: *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965).
- Ragnitz, J. und M. Thum (2007), »Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors«, *ifo Schnelldienst* 60(10), 33–35.
- Ragnitz, J. und M. Thum (2008), »Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 61(1), 16–20.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Jahresgutachten 2007/08*, Wiesbaden.
- Straubhaar, Th. (2008), *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, Edition HWWI, Band 1, Hamburg University Press, Hamburg.
- Straubhaar, Th. und M. Opielka (2007), *Fehleinschätzungen bei der Finanzierbarkeit aufgrund zweifelhafter Annahmen verstellen den Blick auf die Chancen!*, HWWI Standpunkt vom Dezember 2007.
- Wockenfuß, Chr. (2007), »Gesetzliche Mindestlöhne und wissenschaftliche Politikberatung in den USA«, *List Forum* 33(4), 379–386.