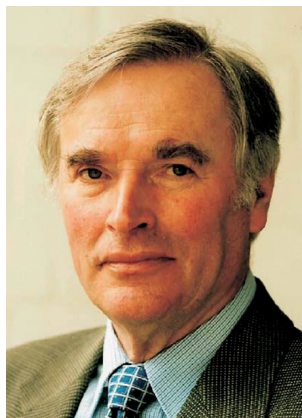


men, darf man die Augen vor den Mängeln einer solchen Vorgehensweise ebenfalls nicht verschließen. Die Arbeitslosen werden ebenso wenig wie die Konsumenten in solchen Verhandlungen echte Fürsprecher haben. Da es sich um kollektive Vereinbarungen handelt, werden in jedem Falle Minderheiten entstehen, deren Interessen keine angemessene Berücksichtigung finden. Man könnte zwar daran denken, neue Formen der demokratischen Repräsentanz etwa der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer einzuführen. Aber auch vollkommen allgemeine Mitbestimmungsrechte, die indirekte Teilnahme an kollektiven Verhandlungen etwa durch Repräsentanten sicherten, würden Individualrechte nur unzureichend schützen.

Die Ausweitung der Politik in noch weitere Lebensbereiche etwa durch einen Ausbau demokratischer Kontrolle in den Bereich der Tarifautonomie hinein erschiene in jedem Falle als besorgniserregend. Trotzdem müssen wir der Tatsache Rechnung tragen, dass die politische Stabilität der freiheitlichen bundesrepublikanischen Institutionen nicht »vom Himmel« fällt. Wir müssen etwas dafür tun, damit diesen Institutionen eine hinreichende Akzeptanz der Bürger zuwächst. Um diesen allgemeinen Legitimitätsglauben der Bürger zu stärken, reicht es vermutlich nicht aus, eine »Duldungsprämie« etwa im Zuge einer staatlichen Lohnsubvention zu zahlen. Eine vorübergehende subjektbezogene Förderung von Arbeitnehmern etwa durch direkte staatliche Lohnsubventionen hätte zum Beispiel Anpassungsprobleme der Wiedervereinigung mildern können. Problematisch ist sie aber als Dauermaßnahme. Die Nähe zu Almosen erscheint dann als zu groß. Die steuerliche Entlastung der untersten Einkommenschichten ist ebenfalls nur begrenzt möglich. Sie kann zwar erhöht werden, wenn man die als Sozialabgaben und Krankenversicherungsbeiträge getarnten zweckgebundenen Steuern eliminiert. Aber am Ende wird man womöglich immer noch mit einer Unterbeschäftigung konfrontiert sein, die sich nur zu Lohnsätzen beheben lässt, die man aus anderen, insbesondere politischen Gründen, nicht akzeptieren will oder kann. Es lässt sich dann keineswegs ausschließen, dass es bei Einbeziehung aller externen Effekte immer noch die kostengünstigste Alternative ist, eine Lohnspirale nach unten von tarifvertraglichen Beschränkungen ungeachtet der damit einhergehenden direkten Wohlfahrtsverluste verhindern zu lassen.



Ernst Helmstädter*

Zur Mikroökonomik des Arbeitsangebots

Die Diskussion über zu niedrige Löhne

Gegenwärtig streitet man sich heftig, ob den Niedriglöhnern durch einen gesetzlich garantierten Mindestlohn oder besser durch einen Kombilohn zu helfen ist. Die den beiden alternativen Strategien zugrunde liegenden Absichten unterscheiden sich fundamental. Den Befürwortern des gesetzlichen Mindestlohns geht es um die Unterbindung einer von ihnen als verwerflich gehaltenen Praxis, die »sittenwidrig« niedrige »Hungerlöhne« durch »Lohnunterbietungswettbewerb« zur Folge hat. Dementsprechend wird darüber politisch unter Bekundung eines hohen Entwürstungsgrades diskutiert. Die Debatte selbst bleibt kontrovers. Die Koalitionsparteien sind sich nicht einig über das Vorgehen. Bei den Gewerkschaften lehnt der Facharbeiterflügel den gesetzlichen Mindestlohn aus tarifpolitischen Gründen ab, der Dienstleistungsflügel tritt dafür ein, zunächst nur in Teilbereichen. Da im Nahrungs- und Gaststättenbereich überwiegend Frauen beschäftigt sind, scheint die Trennungslinie zugleich zwischen »männerrdominierten« und frauenorientierten Gewerkschaften zu verlaufen.

Dem Gedanken des Kombilohnes liegt eine ganz andere Absicht zugrunde. Mittels eines Zuschusses soll Arbeitslosen der Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt durch eine temporäre Anhebung ihres wenig reizvollen Niedriglohnes, den ein Arbeitgeber unter den gegebenen Marktbedingungen zu zahlen bereit ist, schmackhafter gemacht werden. Während beim Mindestlohn dem Arbeitgeber der höhere Lohn zur Gänze gesetzlich vorgeschrieben wird, besteht der Kombilohn aus dem als zu niedrig geltenden Arbeitgeberlohn und einem öffentlichen Zuschuss.

* Prof. (em.) Dr. Ernst Helmstädter, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Forschungsprofessor am Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.

Es ist schon viel zum Thema solcher Lohnkorrekturen gesagt worden. Was die Wirtschaftstheorie beizutragen vermag, wird oft recht skeptisch beurteilt: »Die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen lassen sich nicht aus der volkswirtschaftlichen Theorie ableiten. ... Theoretisch kann man keinen strikten Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Beschäftigung ableiten.« (Bosch, Kalina und Weinkopf 2006, 5) Beim Kombilohn scheint es sich anders zu verhalten. Die Frage, wie »einige der dem gegenwärtigen Transfersystem inhärenten Anreizprobleme gezielt zu beheben« (Erlei 2007, 37) wären, wurde theoretisch angegangen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat seinem Vorschlag zur Einführung eines Kombilohns ein theoretisches Modell zugrunde gelegt. Es verdient näher und insbesondere kritisch erörtert zu werden. Das beabsichtigt dieser Beitrag. Damit wird versucht, die Logik des ökonomischen Arguments in der Diskussion um Mindest- und Kombilohn zu verdeutlichen.

Der Modellrahmen zum Kombilohn des Sachverständigenrates

Die Expertise des SVR vom September 2006 im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie stellt im Kapitel III »Kombilöhne: Theoretische Analyse« einen im Prinzip geeigneten Modellrahmen vor, interpretiert ihn jedoch recht ungeschickt. Es wird zunächst versucht, »anhand eines mikroökonomischen Partialmodells des Arbeitsangebots« die Anreizwirkungen von Kombilöhnen, die mit den bisherigen Regelungen des Arbeitslosengeldes II kompatibel sind, darzustellen. Bei dieser theoretischen Ausgangsbasis bleibt der SVR zwar nicht stehen, sie liefert ihm aber gleichwohl »eine Reihe von Einsichten im Hinblick auf die Wirkungsweise und Ausgestaltung von Kombilöhnen«. Gerade bezüglich der Anreizwirkungen von Kombilöhnen ist die Analyse nicht überzeugend.

Abb. 1

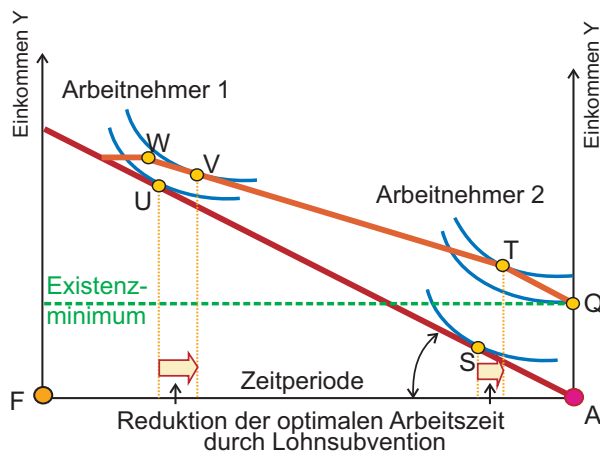


Abbildung 1 entspricht dem Schaubild 8 in der Expertise des SVR. Dort wird zwar die Zeitachse nicht auf eine feste Zeitperiode (Tag, Woche, Monat) begrenzt. In Abbildung 1 wird hingegen auf der Abszisse eine feste Zeitperiode abgebildet, wie es ja das »mikroökonomische Partialmodell des Arbeitsangebotes« verlangt. Wir stellen uns am besten den Tag mit seinen 24 Stunden vor. Von Punkt F nach rechts werden die Freizeitstunden und von A nach links die Arbeitsstunden abgetragen. Das Modell beantwortet die Frage, welche Zeiteinteilung den größten Nutzen bringt. Der Tangens des Winkels α bezeichnet den gegebenen Lohnsatz. Die vom Ursprung A nach links ansteigende Gerade (Einkommenslinie) gibt an, welches Einkommen mit zunehmender Arbeitszeit entsteht.

Zur Erläuterung seines Kombilohns bezieht sich der SVR auf die von der Zeiteinteilung abhängigen Nutzenfunktionen zweier Arbeiter. Dabei zeigt sich, dass der Arbeitnehmer 1 bei dem gegebenen Lohnsatz den Punkt U optimal findet, der Arbeitnehmer 2 den Punkt S. Der erste bietet bei dem gegebenen Lohnsatz eine sehr lange, der zweite eine erstaunliche kurze Arbeitszeit an. Dieser verdient dann ein Einkommen, das deutlich unterhalb des Existenzminimums liegt. Um dem entgegenzuwirken, schlägt der SVR vor, der Staat solle gemäß der Linie QTW einen Zuschuss zum verdienten Lohn zahlen. Diese Linie des Kombilohns verläuft von Q bis T im Abstand des Existenzminimums parallel zur Einkommenslinie, danach nimmt der Zuschuss bis zum Punkt W kontinuierlich ab, von W an steigt der Kombilohn nicht mehr an.

Würde diese Linie des Kombilohns realisiert, würde Arbeitnehmer 1 den Punkt V, und Arbeitnehmer 2 den Punkt T optimal finden. Beide würden dann, wie Abbildung 1 zeigt, weniger Arbeitsstunden anbieten als im Falle ohne Lohnzuschuss. Das Einkommen von Arbeitnehmer 2 läge immerhin über dem Existenzminimum.

Wer die Vorgehensweise des SVR ernst nimmt, muss glauben, dass der Kombilohn etwas mit der Unterschiedlichkeit der Nutzenfunktionen der beiden Arbeitnehmer zu tun hat. Aber weshalb stützt sich der SVR überhaupt bei seinem theoretischen Überlegungen auf zwei extrem veranlagte Arbeitsanbieter, einen Workaholic und einen Faulenzer? Darauf gibt seine Expertise keine Antwort. Die vorgenommene Zeiteinteilung vermittelt bedauerlicherweise eine für die Erfolgsaussichten im politischen Raum sehr negative Optik: Soll der Kombilohn tatsächlich dem Faulpelz auf die Sprünge helfen und den Workaholic bremsen?

Der gewählte Modellrahmen des mikroökonomischen Arbeitsangebots verlangt nicht weit auseinander liegende Nutzenfunktionen, sondern die des repräsentativen Arbeitnehmers. Nur an Hand einer typischen Nutzenfunktion der Arbeitnehmer eines Tarifgebietes ist eine Situation zu beschrei-

ben, wie das Arbeitsangebot auf den Lohnsatz reagiert. Erst mit einer solchen Vorgabe lässt sich abschätzen, wie sich ein gesetzlicher Mindestlohn oder der öffentliche Kom-
bizuschuss auf das Anbieterverhalten der Arbeitnehmer auswirkt.

Neuformulierung des Modells des Arbeitsangebots des repräsentativen Arbeitnehmers

Der Lohnsatz und die Normalarbeitszeit werden – neben weiteren Regelungen – von den Tarifpartnern ausgehandelt. Diese Verhandlungen geschehen nicht ohne Rücksicht auf die Bedingungen des Arbeitsmarktes. Die Lohnklassen müssen den Qualifikationsunterschieden Rechnung tragen. Aber es kann keine Rede davon sein, dass sich so der Lohnsatz alleine durch den Arbeitsmarkt ergibt. Doch das übliche Lehrbuchmodell des individuellen Arbeitsangebots nimmt diesen Sachverhalt bisher nicht zur Kenntnis. Es soll lediglich zeigen, wie das Arbeitsangebot mit der Lohnhöhe steigt. Tatsächliche Lohnverhandlungen gehen jedoch um die Lohnhöhe nach Tarifklassen und die Normalarbeitszeit für alle Arbeitnehmer der Tarifgemeinschaft. Ein die tarifpolitische Realität erfassendes Modell des individuellen Arbeitsangebots muss also zunächst einmal den optimalen Normalarbeitstag, der einheitlich für alle Tarifklassen gilt, abzuleiten in der Lage sein.

Auf dieser Annahme basiert die folgende Neuformulierung des Modells. Die Nutzenfunktion wird graphisch exakt über die interessierende Länge einer Schar von Indifferenzlinien dargestellt und nicht nur bruchstückhaft und gar willkürlich verlaufend wie im Schaubild 9 des SVR. Die zugehörigen Funktions- und Variablenwerte werden explizit angegeben. Diese Zahlenangaben in der Form von Stunden sowie die Indizes zum Einkommen und zum Nutzen sollen die Interpretation des vorgestellten Modells erleichtern.

In Abbildung 2 ist die Nutzenfunktion

(1)

$$N = Y^{0,35} f^{0,65} \text{ mit } N: \text{Nutzwert}; Y: \text{Tageseinkommen}; f: \text{Freizeit};$$

dargestellt. Sieben Indifferenzlinien mit den festen Indizes von 8 bis 20 sind eingetragen. Die partielle Nutzenelastizität des Einkommens hat den Wert 0,35. Das bedeutet, dass mit einer Zunahme des Einkommens um 10% der Nutzen um 3,5% steigt. Die Nutzenelastizität der Freizeit beträgt 0,65.

Die einem Tag zugeordnete Einkommenslinie lautet

(2)

$$Y = c - \frac{c}{24} f \text{ mit } c = \text{const.}$$

In Abbildung 2 sind, von A ausgehend, zwei Einkommenslinien eingetragen. Eine tangiert bei P die Indifferenzlinie mit dem Index 10, die zweite tangiert die Indifferenzlinie mit dem Index 18 bei Q. Die obere Linie mag für die höchste Tarifklasse gelten, die untere für die niedrigste Tarifklasse. Die variierende Lohnhöhe versteht sich als Ausdruck der Produktivitäts- oder Qualifikationsvarianz. Beide Optimalpunkte P und Q liegen über einer optimalen Freizeit von fast 15,6 Stunden und einer optimalen Arbeitszeit von rund 8,4 Stunden. Die optimalen Werte f^* und a^* (optimale tägliche Arbeitszeit) ergeben sich rechnerisch wie folgt:

(3)

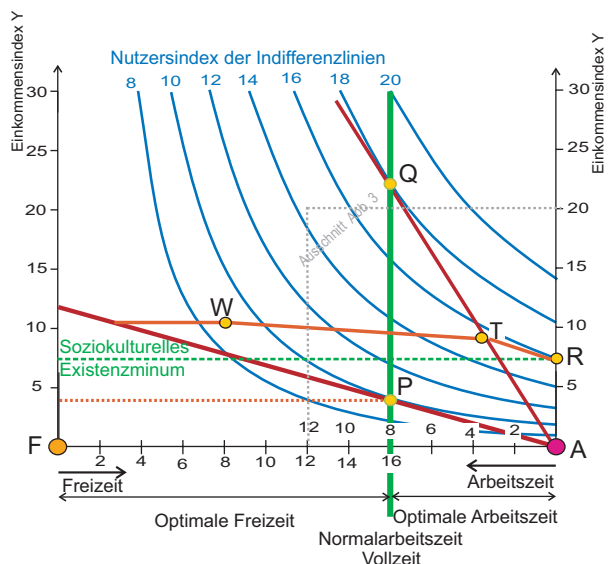
$$f^* = 24(1 - 0,35) = 15,6 \text{ und entsprechend}$$

$$a^* = 24 \times 0,35 = 8,4$$

Die nutzenmaximierende Zeiteinteilung wird somit alleine durch die Nutzenelastizitäten für Freizeit und der Arbeitszeit bestimmt. Sie ist unabhängig von der Lohnhöhe. Die beiden Elastizitäten ändern sich langfristig. Die Nutzenelastizität der Freizeit hat sich mit der fortschreitenden Industrialisierung erhöht und die der Arbeitszeit ging zurück. Für eine Nutzenelastizität der Freizeit von einem Drittel ergibt sich der Acht-Stunden-Normalarbeitstag.

Die Wirkung der Tariflöhne auf die Beschäftigung erfolgt in der Weise, dass die Unternehmen nur Arbeitnehmer einstellen, wenn deren Wertproduktivität je Stunde über dem Stundenlohn liegt. Der Markt bestimmt somit zwar nicht den Lohnsatz und den Normalarbeitstag, aber die daraus folgende Anzahl der Beschäftigten.

Abb. 2



Für den Niedriglöhner gilt typischerweise, dass das am Markt zu erzielende Einkommen nicht das soziokulturelle Existenzminimum sichert. In Abbildung 2 wurde das Existenzminimum mit 7,5 Indexpunkten angenommen. Zahlt es der Staat ohne Arbeitsverpflichtung, so ist der Punkt R optimal. Dort ergibt sich ein Nutzenindex von 16 Indexpunkten. Den Punkt R zu wählen, entspricht demnach voll dem ökonomischen Optimierungskalkül. Das ergibt sich aus der tatsächlich gegebenen Lage des Niedriglöhners und nicht aus einer ihm unglücklicherweise eigenen arbeitsresistenten Nutzenfunktion.

Zwei ergänzende Anmerkungen sind anzufügen. Wir haben die Löhne stillschweigend als Nettolöhne begriffen und mit der Einführung eines Wertes für das soziokulturelle Existenzminimum die Bedarfsgemeinschaft als Ein-Personen-Haushalt aufgefasst. Beides geschah in der Absicht, die Dinge möglichst einfach darzustellen.

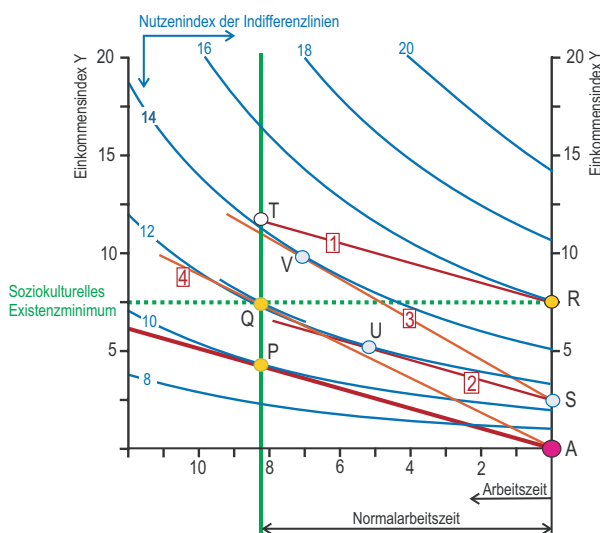
Zur Abschätzung der Anreizwirkungen von Lohnkorrekturen

Anhand des in Abbildung 2 dargestellten Modells ist nun zu überlegen, in welcher Weise Mindest- und Kombilöhne die Beschäftigung des Niedriglöhners bestmöglich voranbringen können. In Abbildung 3 wird der relevante Ausschnitt aus Abbildung 2 unter der Lupe betrachtet.

Es ist von vornherein klar, dass der Punkt R nicht gegen einen Punkt mit weniger als 16 Nutzenindexpunkten getauscht wird. Die vier eingezeichneten Geraden 1–4 veranschaulichen vier typische Fälle für eine denkbare zusätzliche Beschäftigung:

- (1) Im Anfangsbereich verläuft der Kombizuschuss nach dem Vorschlag des SVR im Abstand des soziokulturel-

Abb. 3



len Mindestlohns parallel zur Einkommenslinie. Die Gerade 1 schneidet zwischen R und T keine Indifferenzlinie mit einem höheren Index als 16. Sie bietet keinen Anlass R aufzugeben.

- (2) Wird bei der Nichtaufnahme einer zumutbaren Beschäftigung (Arbeitslosengeld II) der konstante Lohnzuschuss von AR auf AS abgesenkt, wird der Punkt U mit etwa fünf Arbeitsstunden dem Punkt S vorgezogen.
- (3) Kommt zu dem fixen noch ein variabler Lohnzuschuss hinzu, so ergibt sich der optimale Tangentialpunkt bei V. Der gesamte Lohnzuschuss ist an diesem Punkt sogar niedriger als im Fall (1). Das Einkommen liegt deutlich über dem Existenzminimum, die Arbeitszeit liegt nahe bei der Normalarbeitszeit.
- (4) Es gibt keinen konstanten Lohnzuschuss. Mit einem niedrigen variablen Zuschuss werden beim Tangentialpunkt Q sowohl die Normalarbeitszeit wie das soziokulturelle Existenzminimum erreicht. Der Nutzenindex liegt leicht über zwölf Punkten.

Damit leuchtet ein, dass die höchste Anreizwirkung, eine Beschäftigung aufzunehmen, durch einen variablen Kombizuschuss zu erreichen ist. Dies gilt entsprechend, wenn man der Betrachtung den Bruttolohn zugrunde legt. Ersetzt der Kombizuschuss dann die zur Arbeitszeit proportionalen Sozialabgaben, ergibt sich die gleiche Anreizwirkung wie bei einem variablen Kombizuschuss zum Nettlohn.

Die Stärke der Anreizwirkung hängt generell davon ab, ob der Kombilohn eine Einkommensgerade aus dem Ursprung A darstellt, mit andern Worten: ob er einen einheitlichen Preis für jede einzelne Arbeitsstunde realisiert. Diese allokationstheoretisch ins Gewicht fallende Eigenschaft besitzt übrigens auch der gesetzliche Mindestlohn. So gesehen, spricht gegen gesetzliche ebenso wenig wie gegen die tariflichen Mindestlöhne. Es sprechen jedoch gewichtige andere Bedenken gegen den gesetzlichen Mindestlohn.

Diese schwerwiegenden Bedenken haben die Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute in einem Aufruf vom 12. März 2008 zum Ausdruck gebracht. Die nachdrückliche Ablehnung des gesetzlichen Mindestlohns gründet in dem ordnungspolitisch nicht zu verantwortenden Eingriff der staatlichen Bürokratie in die Autonomie der Tarifparteien. Die Regelgröße, das soziokulturelle Existenzminimum, ist kein objektiv bestimmbares Maß, sondern selbst Ausdruck politischen Willens. Die Sanktionierung regelwidrigen Verhaltens würde immense Bürokratiekosten verursachen. Die Lohnpyramide würde nicht nur am unteren Ende, sondern über ihre gesamte Höhe berührt. Die daraus zwangsläufig folgende Inflation würde die anfänglichen Absichten garantiert auf null bringen.

Schlussfolgerungen

Der öffentliche Zuschuss im Rahmen eines Kombilohns hat die stärksten Anreizwirkungen, wenn er jede zusätzliche Arbeitsstunde einheitlich belohnt oder entlastet. Die kurzfristig erzielbaren Anreizwirkungen bleiben langfristig nur dann wirksam, wenn die produktive Leistung des geförderten Niedriglöhners seinem Kombilohn entspricht. Dann ist der Kombizuschuss nicht mehr erforderlich.

Unter dem Aspekt der Anreizwirkungen ist der gesetzliche Mindestlohn ebenso unbedenklich wie der tarifliche. Die schwerwiegenden ordnungspolitischen Bedenken gegen den gesetzlich verordneten und sanktionierten Mindestlohn verbieten jedoch dessen Verwirklichung.

Die in diesem Beitrag gewählte Form der Nutzenfunktion scheint sich wegen ihrer eingebauten Normalarbeitszeit, was freilich dem üblichen Lehrbuchdenken widerspricht, für empirische Arbeiten zu empfehlen. Die unterschiedlichen Lohnpyramiden von Tarifgebieten wären mit Hilfe dieses Instruments zu untersuchen. Es erscheint auch plausibel zu vermuten, dass mittels der experimentellen Ökonomik mehr über die Anreizwirkungen von Lohnzuschüssen zu erfahren ist.

Literatur

Bosch, G., Th. Kalina und C. Weinkopf (2006), *Stellungnahme zum Fragenkatalog »Mindestlohn«*, zur Anhörung der AG Arbeitsmarkt der Bundesregierung am 4. Oktober 2006 im Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Berlin.

Ereli, M. (2007), »Kombilöhne als Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich«, in: R. Ohr (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 318, Duncker & Humblot, Berlin, 35–68.

Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008, *Beschäftigungschancen statt Mindestlohn!*, *Handelsblatt*, 13. März 2008, 2.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.