

Schutz vor Niedriglöhnen oder Arbeitsplatzvernichter: Für und Wider die Festsetzung eines gesetzlichen Mindestlohns

Für einen moderaten allgemeinen Mindestlohn

Ein Mindestlohn ist ein wirtschaftspolitisches Instrument und damit a priori weder gut noch schlecht. Wie bei jedem Instrument der Wirtschaftspolitik hängt auch beim Mindestlohn die Beurteilung davon ab, ob dieses Instrument geeignet ist, die damit angestrebten Ziele zu erreichen, und ob und inwieweit eine Erreichung dieser Ziele mit Zielverfehlungen in anderen Politikbereichen erkauft wird, die es nahe legen, auf einen Mindestlohn zu verzichten. Es gibt zahlreiche Ziele, die mit der Einführung des Mindestlohns angestrebt werden können: Neben industriepolitischen Zielen – wie zum Beispiel im wieder aktuell gewordenen Fall der Postdienstleistungen – kann ein Mindestlohn die Verhinderung von ethnischer Diskriminierung zum Ziel haben oder auch als Vertrauen stiftendes einwanderungspolitisches Signal dienen. Ein Mindestlohn kann das Ziel haben, einer Ausbeutung von Arbeitnehmern durch Arbeitgeber mit monopsonistischer Nachfragemacht – was am ehesten im unteren Lohnsegment wahrscheinlich ist – zu begegnen. Ein Mindestlohn kann dazu dienen, eine Spreizung der Löhne im unteren Einkommenssegment zu begrenzen oder Armut trotz Vollzeitbeschäftigung zu verhindern. Ein Mindestlohn kann aber auch ein Instrument sein, die Suchaktivitäten von Arbeitslosen nach einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Schließlich und endlich kann die Intention eines Mindestlohns die Begrenzung der fiskalischen Risiken sein, die mit umfassenden Kombilohnmodellen, wie beispielsweise dem britischen »Working Tax Credit« oder dem Arbeitslosengeld II, verbunden sind.

In Deutschland werden besonders zwei Ziele genannt, die mit einem Mindestlohn erreicht werden sollen. Zum einen soll durch Einführung eines Mindestlohns gewährleistet werden, dass zumindest jeder – alleinstehende – Vollzeitbeschäftigte ein Arbeitseinkommen bezieht, das mindestens dem soziokulturellen Existenzminimum entspricht. Zum anderen soll einer wachsenden fiskalischen Belastung der

öffentlichen Hand begegnet werden, wenn im unteren Entgeltsegment immer niedrigere Marktlöhne einer zunehmenden Zahl von Arbeitnehmern mit dem Arbeitslosengeld II aufgestockt werden müssen. Wenn es wirklich beabsichtigt ist, nur diese Ziele mit Hilfe eines Mindestlohns zu verwirklichen und nicht irgendwelche industriepolitischen Ziele erreicht werden sollen, dann muss über einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn nachgedacht werden, zumal ein solcher den Vorteil hätte, wesentlich transparenter zu sein als der nach Lage der Dinge mögliche Flickenteppich branchenspezifischer Regelungen. Solche Regelungen, wie sie derzeit von der Politik verfolgt werden, hätte im Übrigen der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2007 einstimmig verworfen, während es in der Beurteilung eines moderaten allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns unterschiedliche Auffassungen gab.

Das **erste Ziel** eines garantierten Mindestarbeitseinkommens in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums für einen alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten kann durch einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von (brutto) 4,50 € pro Stunde erreicht werden.

Das soziokulturelle Existenzminimum eines Alleinstehenden, bestehend aus dem Regelsatz des Arbeitslosengeldes II – das heißt der befristete Zuschlag nach dem Bezug von Arbeitslosengeld wird nicht berücksichtigt – und den Leistungen für Unterkunft und Heizung, in einer näherungsweise angenommenen Höhe von etwa 660 € im Monat, entspricht im Fal-



Bert Rürup*

* Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Darmstadt, ist Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

In diesem Beitrag gibt der Verfasser seine persönliche Auffassung wieder. Neue Einsichten brachten ihn dazu, seine lang vertretene Auffassung, dass jedwede Mindestlohnregelung namentlich bei einer staatlich gewährleisteten Mindesteinkommenssicherung aus gesamtwirtschaftlichen Gründen abzulehnen sei, zu modifizieren. Der Streit ist bekanntlich der Vater des Fortschritts. Die Mutter des Fortschritts ist aber zweifellos die Fähigkeit, bislang für wahr Gehaltenes bei neuen Argumenten oder Erkenntnissen in Frage zu stellen. Bekanntlich dokumentiert sich Erkenntnisfortschritt nicht zuletzt im Müllberg überholter Auffassungen.

le einer Person, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hat, einem monatlichen Bruttoarbeitslohn von etwa 850 €, falls kein Anspruch auf Wohngeld besteht. Besteht ein Anspruch auf Wohngeld, so beläuft sich der entsprechende monatliche Bruttoarbeitslohn auf rund 675 €. Bei einer unterstellten tariflichen oder betriebsüblichen Wochenarbeitszeit von 38,29 Stunden ergibt sich ein gesetzlicher Bruttomindestlohn von rund 5,12 € beziehungsweise rund 4,07 € pro Stunde.

Allerdings sollten – wie die OECD (2006) empfiehlt – Auszubildende und die Gruppe der jungen Arbeitnehmer im Alter unter 21 Jahren von einem gesetzlichen Mindestlohn auch in dieser moderaten Höhe ausdrücklich ausgenommen werden. Nach den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) hätte im Jahr 2005 ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 4,50 € pro Stunde etwa 3% aller Beschäftigten und etwa 1% der Arbeitnehmer in Vollzeit erfasst. Tatsächlich dürfte aber der Prozentsatz der Beschäftigten, die potentiell von diesem Mindestlohn erfasst würden, niedriger sein, wenn Auszubildende und junge Arbeitnehmer von einem solchen gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen werden.

Kaum jemand wird bestreiten, dass der Mindestlohn in Frankreich, der SMIC, zu hoch festgesetzt wurde und eine wichtige Ursache namentlich für die hohe Arbeitslosigkeit bei den Jüngeren ist. Genauso wenig wird es aber Ökonomen geben, die angesichts der vorliegenden Untersuchungen behaupten, dass der Mindestlohn im Vereinigten Königreich den Betroffenen nicht genützt hätte oder dass relevante negative Beschäftigungseffekte damit verbunden gewesen wären (vgl. Metcalf 2007). Im Kontext der möglichen Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns in Deutschland werden immer wieder die einschlägigen und viel beachteten Ergebnisse der Modellrechnungen des ifo Instituts als ein entscheidendes Argument auch gegen einen moderaten Mindestlohn ins Feld geführt. So beziffern Ragnitz und Thum (2008) die Beschäftigungsverluste als Folge eines flächendeckenden Mindestlohns von 4,50 € pro Stunde mit insgesamt 360 000 Arbeitsplätzen.

Solch eindeutig anmutenden Befunden und den gelegentlich mit einer fast religiösen Inbrunst vorgetragenen Behauptungen, die ganz überwiegende Zahl der empirischen Arbeiten hätte negative Beschäftigungswirkungen herausgefunden, steht freilich das Urteil des Direktors des »Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung«, Joachim Möller (2007), gegenüber, demzufolge »... die internationale empirische Literatur im Hinblick auf die ökonomischen Effekte von Mindestlöhnen keine klaren Antworten liefert«. Und auch der Chefökonom der OECD, Jorgen Elmeskov, betonte anlässlich der Vorstellung der Studie »Goning for Growth 2008: Economic Policy Reforms« am 4. März 2008, dass im Gegensatz zu protektionistisch wirkenden Brancheregelnun-

gen ein flächendeckender Mindestlohn auf niedrigem Niveau keine negativen Effekte auf die Volkswirtschaft habe.

Namentlich gegen die Modellrechnungen des ifo Instituts lässt sich einwenden, dass hier die Annahme gesetzt wird, die Entlohnung jedes Arbeitnehmers erfolge – dem neoklassischen Arbeitsmarktmodell entsprechend – nach seinem Grenzwertprodukt. Diese Annahme bedingt jedoch, dass die von der modernen Monopsontheorie implizierten Effekte vollkommen ausgeblendet werden. Denn die Möglichkeit, dass Unternehmen mit Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt – im Vergleich zur neoklassischen Wettbewerbssituation – weniger Beschäftigung zu einer geringeren Bezahlung nachfragen, wird durch diese Annahme ausgeschlossen. Wenn man aber solche gerade für den Niedriglohnbereich relevanten Effekte nicht a priori ausblendet, wird man davon ausgehen dürfen, dass ein flächendeckender Mindestlohn in der vorgeschlagenen Höhe keine bedeutsamen Beschäftigungsverluste zur Folge haben sollte, zumal wenn Auszubildende und jüngere Arbeitnehmer ausgenommen werden.

Das **zweite Ziel** der Begrenzung einer steigenden fiskalischen Belastung der öffentlichen Hand durch einen umfassenden Kombilohn mit Hilfe eines Mindestlohns wird in der internationalen Diskussion immer wieder angeführt, in der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Debatte über den möglichen Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Kombilöhnen – zumindest bisher – aber weitgehend ausgeblendet. So hat die OECD wiederholt darauf hingewiesen, dass ein moderat gesetzter Mindestlohn ein umfassendes Kombilohnkonzept – wie es mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland eingeführt wurde – sinnvoll ergänzen kann. Denn ein solcher Mindestlohn begrenzt die Möglichkeit der Arbeitgeber, sich mit Hilfe abgesenkter Löhne Teile der finanziellen Unterstützungsleistung des Staates anzueignen, welche eigentlich für den Arbeitnehmer gedacht ist (vgl. OECD 2006). Umfassende Kombilöhne zielen konzeptionell darauf ab, dass Unternehmen ein größeres Arbeitsangebot bei generell niedrigeren Löhnen realisieren können. Damit ist normalerweise eine Zunahme der Beschäftigung verbunden, andererseits aber immer auch eine – gewollte – Partizipation der einstellenden Unternehmen an der Lohnsubvention. Die im Arbeitslosengeld II, dem deutschen Kombilohnmodell, vorgesehenen Transferentzugsraten, sind relativ hoch und haben deshalb den Effekt, dass sie die Position des Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt stärken. Denn hohe Transferentzugsraten erhöhen die Lohnsenkungsmacht der Arbeitgeber dadurch, dass sie die Lohnsensitivität des betrieblichen Arbeitskräfteumschlags reduzieren. Dies wiederum führt dazu, dass der Spielraum der Unternehmen, die Löhne ihrer Beschäftigten zu reduzieren, erweitert wird, da ein Arbeitsplatzwechsel an Attraktivität verloren hat. Solchen Lohnsenkungen stehen keine positiven Beschäftigungseffekte gegenüberstehen. Ein niedriger gesetzlicher Mindestlohn als Ergänzung eines umfassenden

Kombilohnkonzepts begrenzt diesen unerwünschten Effekt (vgl. Gregg 2000).

Darüber hinaus würde ein moderater gesetzlicher Mindestlohn in der genannten Größenordnung gerade für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt, die am ehesten mit niedrigen und sinkenden Löhnen konfrontiert sind, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt attraktiver machen. Denn die Mindestentlohnung, die sie für jede zusätzlich erbrachte Arbeitsstunde auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielen könnten, wäre durch den gesetzlichen Mindestlohn garantiert. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Ausdifferenzierung der Lohnstrukturen im unteren Bereich in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat (vgl. Brenke 2007; Kalina und Weinkopf 2008), hätte ein gesetzlicher Mindestlohn in der Größenordnung von 4,50 € pro Stunde den Vorteil, dass er im Falle einer Weiterentwicklung der bestehenden Grundsicherung für Arbeitsuchende hin zu einem zielgerichteten Kombilohnmodell, wie es der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat (vgl. Sachverständigenrat 2006), die positiven Wirkungen, die von der empfohlenen deutlichen Absenkung der Transferentzugsraten ausgehen, flankieren würde. Denn ein Mindestlohn verhindert ein zu starkes Sinken der Löhne, welches die Arbeitsangebotseffekte reduziert.

Natürlich muss man sich der – politischen – Gefahren, die die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns mit sich bringen kann, bewusst sein. Wenn von politischer Seite – wie es derzeit den Anschein hat – ignoriert wird, dass jeder Beschäftigte die Kosten seines Arbeitsplatzes durch seine Produktivität erwirtschaften muss, besteht die reale Gefahr, dass aus wahltaktischen Gründen der Mindestlohn zu hoch und damit beschäftigungsfeindlich festgesetzt wird. Wie die Erfahrungen im Vereinigten Königreich aber zeigen, kann – in Verbindung mit einem umfassenden Kombilohn – die Einführung eines Mindestlohns in moderater Höhe, bei dem im Auge behalten wird, dass ein Arbeitsplatz sich wirtschaftlich tragen muss, durchaus die Einkommenssituation zahlreicher Arbeitnehmer verbessern, ohne ihre Arbeitsplätze zu vernichten. Darüber hinaus liefert das Vereinigte Königreich mit seiner »low pay commission« ein interessantes Beispiel, wie ein Mindestlohn entpolitisiert und die Gefahr einer wahltaktisch motivierten Aufwärtsspirale bei der Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns verhindert werden kann.

Ein letztes Wort: Selbst wenn man – aus welchen Gründen auch immer – unabhängig von der Höhe einen allgemeinen Mindestlohn ablehnt, sollte man sich nicht der Einsicht verschließen, dass unter wettbewerbs- und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten im Vergleich zu einem Flickenteppich branchenspezifischer Lösungen eine moderate allgemeine Mindestlohnregelung das kleinere Übel darstellt (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2007. Dieser Arbeitsgruppe gehört auch das ifo Institut an). Und genau aus die-

sem Grunde schlägt beispielsweise Hagen Lesch, der Tarifexperte des arbeitgebernahen »Instituts der Deutschen Wirtschaft« (IW), einen allgemeinen Mindestlohn von 5 € pro Stunde vor.

Literatur

- Brenke, K. (2007), »Zunehmende Lohnspreizung in Deutschland«, *DIW-Wochenbericht* (6), 73–79.
- Gregg, P. (2000), »The Use of Wage Floors as Policy Tools«, *OECD Economic Studies* No. 31, 133–146.
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2008), »Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung«, *IAQ-Report* 2008-01.
- Metcalf, D. (2007), »Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?«, *CEP Discussion Paper* No 781, April.
- Möller, J. (2007) »Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? – Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft«, *IAB Discussion Paper* 30/2007.
- OECD (2006) *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2007), Aufschwung legt Pause ein, *ifo Schnelldienst* 60(20).
- 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 (Expertise 2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.