

tarifbindung hat sich die Ungleichheit der Lohneinkommen in Deutschland in den letzten zehn Jahren deutlich erhöht (vgl. Dustmann et al. 2007). Dies hat zweifellos zu der aufkeimenden Gerechtigkeitsdebatte beigetragen. Umfragen zufolge spricht sich eine klare Mehrheit der Deutschen für Mindestlöhne aus. Wie könnten sie gestaltet werden, ohne ein großes Beschäftigungsrisiko einzugehen? Fünf Punkte sind zu berücksichtigen: Erstens wäre ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn vorzuziehen. Branchenbezogenen Lösungen haben den Nachteil, dass sie mit Intransparenz und möglichen Wettbewerbsverzerrungen verbunden sind. Zweitens sollte sich der Mindestlohn tendenziell an den untersten Lohngruppen in Deutschland orientieren. Drittens ist wegen der immer noch bestehenden Produktivitätsunterschiede eine nach Ost und West differenzierte Lösung anzustreben. Viertens sollten für Jugendliche die Sätze entsprechend reduziert oder gar nicht angewendet werden. Fünftens wäre es sinnvoll, die Entscheidung über die Anfangshöhe und die Anhebung der Mindestlöhne einer unabhängigen Expertenkommission nach dem Vorbild Großbritanniens zu übertragen, um eine zu starke Politisierung des Mindestlohns zu verhindern.

Werden diese Punkte berücksichtigt, ist es unwahrscheinlich, dass ein volkswirtschaftlicher Schaden auftritt. Im Gegenteil, ein gesetzlicher Mindestlohn mit Augenmaß kann die aktuelle Debatte entschärfen und ein wichtiges gesellschaftspolitisches Zeichen für mehr soziale Gerechtigkeit setzen.

Literatur

- Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2007), »Revisiting the German Wage Structure«, IZA Discussion Paper 2685.
- Ellguth, P. und S. Kohaut (2007), »Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung – aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2006«, *WSI-Mitteilungen* (9), 511–514.
- Kaitz, H. (1970), »Experience of the past: the national minimum, in Youth unemployment and minimum wages«, in: US Department of Labor Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), *Bulletin* no. 1657, Washington, DC, 30–54.
- König, M. und J. Möller (2007), »Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft«, IAB Discussion Paper, 30/2007.
- Krueger, A. (2003), »Inequality, Too Much of a Good Thing«, in: J. Heckman und A. Krueger (Hrsg.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1–75.
- Krugman, P. (1996), *The Spiral of Inequality*, Mother Jones, November/December Issue.
- Low Pay Commission (2008), *National Minimum Wage, Low Pay Commission Report 2008*, http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/2008_min_wage.pdf.
- Manning, A. (2003), »The Real Thin Theory: Monopsony in Modern Labour Markets«, *Labour Economics* 10(2), 105–131.
- Metcalf, D. (2007), »Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?«, CEP Discussion Paper 781, London School of Economics.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution Press, Washington D.C.



Manfred J.M. Neumann*

Flächendeckender Mindestlohn: Ordnungspolitischer Sündenfall par excellence

Die Tarifmacht der Gewerkschaften wird vom anhaltenden Mitgliederschwund bedroht. Seit Anfang der 1990er Jahre ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in einem steilen Abwärtstrend um mehr als 10 Prozentpunkte gefallen. Dies dürfte die Hartnäckigkeit erklären, mit der die Forderung nach Einführung von Mindestlöhnen von Vertretern der Gewerkschaften und linker Parteien vorgebracht wird. Branchenspezifische Mindestlöhne oder besser noch ein gesetzlicher Mindestlohn sollen das Tarifkartell am Arbeitsmarkt gegen die unterminierende Kraft des Wettbewerbs schützen. Die neuere politische Debatte begann in Deutschland praktisch mit der Forderung nach dem Erlass eines Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Das Gesetz wurde 1996 in Kraft gesetzt. Damals sollte es »nur« darum gehen, einen vorgeblich unfairen Wettbewerb seitens mittel- und osteuropäischer Arbeitnehmer abzuwehren. Es begann mit einer Ausnahmeregelung für die krisenanfällige Bauwirtschaft. Seitdem sind aber in Verbindung mit dem Institut der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen auch die Gewerbe der Gebäudereiniger, der Elektrohandwerker, der Maler und Lackierer, der Dachdecker und jüngst der Briefdienstleister einbezogen worden. Wenn es nach den gewerkschaftlichen Befürwortern von Mindestlöhnen geht, dann wird man für eine steigende Anzahl von Branchen spezifische Mindesttarife aushandeln und für allgemeinverbindlich erklären lassen. Wo das nicht geht, weil die Tarifbindung weniger als 50% beträgt, soll ein modernisiertes Mindestarbeitsbedingungsgesetz den Weg zu branchenspezifischen Mindestlöhnen freimachen, die nach korporatistischer Beratung durch Arbeitgeber und Gewerkschaften per

* Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann ist Direktor des Instituts für Internationale Wirtschaftspolitik an der Universität Bonn.

Rechtsverordnung festgesetzt werden. Wenn es dahin kommen sollte, dann hätten die Gewerkschaften es praktisch geschafft, gleichsam eine Korsettstange zur Stützung ihrer Tarifmacht einzuziehen.

Seit dem Erlass des Entsendegesetzes hat sich die Öffentlichkeit daran gewöhnt, dass von Dumpinglöhnen oder auch von Sozialdumping gesprochen wird. Es sind nicht nur Interessenvertreter, die so sprechen. Sogar die NationalökonomInnen verwenden inzwischen diese Begriffe, obwohl sie sie für keine zutreffenden Kennzeichnungen halten. In der frühen Entsendedebatte wurden diese Bezeichnungen zur Kennzeichnung, ja zur Brandmarkung des Sachverhalts verwendet, dass Arbeitskräfte aus Osteuropa bereit waren, auf begrenzte Zeit in Deutschland zu Löhnen zu arbeiten, die die deutschen Tariflöhne unterschritten. Tatsächlich handelte es sich dabei um nichts anderes als eine Lohnkonkurrenz. Diese war den tarifgebundenen deutschen Arbeitnehmern natürlich unwillkommen, aber sie hatte nichts mit einem »Dumping« zu tun. Denn die ausländischen Arbeitskräfte boten ihre Arbeitsleistungen ja nicht zu Löhnen an, die geringer waren, als was sie in ihrem Heimatland verdienen konnten. Zu einem Dumping gehört nun einmal eine Strategie der Verdrängung. Man verursacht durch eine hinreichend starke Preisunterbietung auf begrenzte Zeit für sich und die Konkurrenten hohe Verluste, um die Konkurrenz aus dem Markt zu drängen, somit eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen und sie anschließend durch kräftige Preisanhebungen gewinnträchtig auszunutzen. Nirgends an den deutschen Arbeitsmärkten sind auch nur entfernt Bedingungen gegeben, die es erlauben würden, eine Dumpingstrategie erfolgreich zu probieren. Daher sollte man aufhören, von Dumpinglöhnen zu sprechen. Wer öffentlich ein Lohndumping verdammt, meint in Wirklichkeit den Lohnwettbewerb. Die Öffentlichkeit muss aber lernen, dass eine Konkurrenz des Arbeitnehmers mit dem Lohn nicht weniger legitim ist als die Konkurrenz des Unternehmers mit dem Preis.

Die NationalökonomInnen sind sich weitgehend darüber einig, welche Wirkungen Mindestlöhne auf das Beschäftigungsniveau haben, sofern sie bindend sind. Das Kernproblem ist einfach zu verstehen. Im Vergleich zu Wettbewerbslöhnen kappt ein bindender Mindestlohn die qualifikatorische Lohnspreizung am unteren Ende und zwingt damit die Arbeitgeber, jene Arbeitnehmer, die aufgrund unzureichender Qualifikation nur in diesem Bereich einsetzbar sind, entweder zu subventionieren oder sie zu entlassen bzw. gar nicht erst einzustellen.

Außer unter den sehr speziellen Annahmen eines Monopsons, die mit der Realität der deutschen Volkswirtschaft nichts zu tun haben, sind daher keine positiven Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Vielmehr ist durchweg mit

einem Rückgang der Beschäftigung und einer anhaltenden Mindestlohnarbeitslosigkeit zu rechnen. Das gilt für branchenspezifische Mindestlöhne ebenso wie für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. Es könnte sein, dass branchenspezifische Mindestlöhne ein kleineres Übel wären als ein allgemeiner Mindestlohn, und zwar insofern als sie tariflich ausgehandelt werden und daher dezentral zu beobachtende Rückwirkungen einen mäßigenden Einfluss haben könnten. Aber das ist nur eine schwache Hoffnung.

Diese Zusammenhänge sind von vielen NationalökonomInnen der Öffentlichkeit immer wieder dargelegt worden. Trotzdem fruchten sie wenig. Sollte tatsächlich jemand davon noch nicht gehört haben, könnte er sich leicht informieren, er brauchte ja nur einmal einen Bericht eines Wirtschaftsforschungsinstituts, den Jahresbericht des Sachverständigenrates oder auch nur Kommentare im Wirtschaftsteil der Tageszeitung zu lesen. Wer darauf verzichtet, die Analysen der Ökonomen zur Kenntnis zu nehmen, der will es im Grunde gar nicht wissen. Wahrscheinlich findet er, dass ein Wissen um die ökonomischen Zusammenhänge im Zweifelsfall nur störend sein könnte. Es hinderte ihn daran, mit dem Brustton des Überzeugten die angeblich wohltuende Wirkung der Institution Mindestlohn zu propagieren, und damit Einzelinteressen zu Lasten des Allgemeinwohls zu verfolgen. Das ist das eigentliche Problem der Mindestlohndebatte. Dabei kann es um die existentiellen Interessen von Gewerkschaften, der Sozialdemokratie in Hessen oder auch der Bundespost gehen.

Zum Debattenspiel des Mindestlohns gehört es, sich über die richtige Höhe zu äußern, und die Wirtschaftsweisen wissen da offenbar besonders gut Bescheid. So erklärte Peter Bofinger noch im März 2007 einen generellen Mindestlohnsatz von 4,50 € für harmlos. Ende des Jahres empfahl er schon 5,60 €, und im Januar 2008 erschienen ihm dann sogar die vom Deutschen Gewerkschaftsbund befürworteten 7,50 € als unschädlich. Inzwischen hat auch Bert Rürup seinen Frieden mit der anscheinend unvermeidlichen Lohnuntergrenze gemacht. Aber vorsichtshalber hat er erstmal wie Bofinger mit einem Satz von 4,50 € angefangen. Man könnte über solche Spielchen lachen. Es bedarf schließlich keiner großartigen empirischen Untersuchungen um festzustellen, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 4,50 € gesamtwirtschaftlich praktisch unschädlich wäre. Aber NationalökonomInnen sollten sich nicht aus vordergründiger Profilierungssucht öffentlichen Zahlenspielerien hingeben.

Im Übrigen ist es müßig, sich darüber zu streiten, welche Höhe eines Mindestlohns gerade noch erträglich im Sinne von unschädlich sein könnte. Denn das ist nicht der wirklich entscheidende Punkt, wenn es um die Frage geht, ob ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt werden soll-

te. Wer die Lohnhöhe diskutiert, hat schon zugestimmt. Vielmehr geht es darum zu erkennen, dass mit der Schaffung der gesetzlichen Institution Mindestlohn eine ordnungspolitisch gesehen höchst gefährliche Weichenstellung vorgenommen würde. Der anfänglich verfügte Lohnsatz mag auch noch so niedrig sein, ist der gesetzliche Mindestlohn erst einmal eingeführt, dann ist damit ein zentraler Stellknopf für die Politik geschaffen, der leicht zu betätigen und dessen Verführungskraft, insbesondere vor Wahlen, nur schwer zu widerstehen ist. Mit einem Schlag können die Mindestbedingungen in allen Branchen verändert werden, und es bedarf keiner ausgefallenen Phantasie, um zu folgern in welche Richtung es dann gehen wird. Es gibt immer nur die eine Richtung: Nach oben, nach oben, nach oben – denn alles andere wäre doch ungerecht.

All zu viele Politiker ziehen es vor, das wohlfeile Wort von der Gerechtigkeit im Munde zu führen. Das erlaubt es ihnen, die negativen ökonomischen Konsequenzen eines Mindestlohns herunterzuspielen, wenn nicht gar in Abrede zu stellen. Das beliebteste sozialpolitische Argument zugunsten des Mindestlohns lautet: Die Achtung der Würde des arbeitenden Menschen verlange es, dass er zumindest »ein seine Existenz sicherndes Entgelt oberhalb der Armutsgrenze« erhält. Das ist ein ad hoc formuliertes Werturteil auf unsicherem Grund. Abgesehen davon, dass die offizielle Armutsgrenze ein relatives Konzept ist (60% des Durchschnittseinkommens), ist es keineswegs zwingend, dass die Würde des Arbeiters und damit die Würde des diese Leistung erbringenden Menschen nach der Höhe des mit der Arbeitsleistung zu erzielenden Einkommens zu bemessen wäre. Im Gegenteil ließe sich verantwortungsethisch wie folgt argumentieren: Jeder, der sich bemüht, seine Arbeit professionell zu machen, sie also »richtig« zu machen, hat Anspruch auf Achtung, und zwar ganz unabhängig von der Höhe des Einkommens, das mit dieser Arbeit zu erzielen ist. Wenn man andererseits die Würde des arbeitenden Menschen mit seinem Arbeitsentgelt verknüpfen will, dann ist auf Konsistenz zu achten. So lässt sich aus dem Gleichgewichtsmodell der Marktwirtschaft ein Werturteil herleiten, das den bindenden Mindestlohn ausschließt. Es lautet: Die Achtung der Würde des arbeitenden Menschen verlangt, dass er für seine Leistung ein Entgelt in Höhe des Tauschwertes erhält, der sich in einem Wettbewerbsgleichgewicht einstellen würde, weil nur dieses Arbeitsentgelt eine konsistente Achtung aller anderen Arbeitsleistungen ermöglicht. Der Mindestlohn kann diesem Werturteil nicht genügen, weil er qua Konstruktion zu hoch ist.

Der Versuch der Befürworter, die Institution des Mindestlohns mit einem Werturteil zu begründen, ist vordergründig. Schlimmer noch, er ist sogar verwerflich, denn er führt die Menschen in die Irre. Zum ersten wird der für die Mit-

glieder der Randgruppe im Falle eines bindenden Mindestlohns unvermeidlich zu erwartende Anstieg des Risikos, arbeitslos zu werden, unterschlagen. Zum zweiten wird unausgesprochen suggeriert, dass diese Menschen mit der Einführung des Mindestlohns über ein höheres Einkommen verfügen würden als in einer Situation des Kombilohns. Tatsächlich ist das Gegenteil zu erwarten, und zwar einfach deshalb, weil im Falle eines bindenden Mindestlohns die Beschäftigung und das Sozialprodukt geringer ausfallen werden und folglich auch weniger Steueraufkommen für die Umverteilung verfügbar sein wird.

Die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns wäre ein großer ordnungspolitischer Sündenfall, aus dem man sich schwerlich wieder befreien könnte. Er lässt sich nicht verantworten.