

eine Politik einführen, die Anreize zu arbeiten schafft und nicht das Gegenteil.

Eine Mindestlohnpolitik wird oft mit der Philosophie des Wohlfahrtsstaates verbunden. Der Wohlfahrtsstaat soll die ärmsten Menschen der Gesellschaft vor Armut schützen. Mit Hilfe einer Mindestlohnpolitik – so wird behauptet – soll dieses Ziel erreicht werden. In diesem Zusammenhang ist ein Vergleich mit Großbritannien oder den Vereinigten Staaten falsch. Beide Länder unterstützen eine neoliberale Ideologie und sind deshalb keine echten Wohlfahrtsstaaten. Ein besserer Vergleich wäre zwischen Deutschland und einem Land wie Frankreich, das ein echter Wohlfahrtsstaat ist. In Frankreich gibt es Mindestlöhne zwischen 8 und 9 € pro Stunde.¹ Die Beschäftigungsrate für die Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahre beträgt aber nur 26% gegenüber 41,9% für Deutschland, 60,1% in Großbritannien und 53,9% in den Vereinigten Staaten. Außerdem ist die Arbeitslosigkeit der jungen Einwanderer aus Algerien und Marokko viel höher als für Franzosen. In jüngster Zeit kam es wiederholt zu großen Krawallen, weil sich diese Jugendlichen nicht in der französischen Gesellschaft integriert fühlen. Solche Krawalle sind Kosten der Arbeitslosigkeit, die zum Teil aufgrund von Mindestlöhnen entstehen.

Die Philosophie des Wohlfahrtsstaates ist, oder besser sollte sein, die ärmsten Menschen der Gesellschaft vor Armut zu schützen. Über die Zeit fand eine Wandlung des Wohlfahrtsstaates hin zu einem Freizeitstaat statt (vgl. Tab. 1). Beschäftigungsraten in Deutschland, Frankreich, Dänemark und den anderen führenden Wohlfahrtsstaaten für die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen und jener der 55- bis 64-Jährigen liegen häufig deutlich unter 50%. Heutzutage schützt der Wohlfahrtsstaat die Menschen nicht vor Armut, sondern vor Arbeit. Eine Mindestlohnpolitik würde Deutschland einen Schritt weiter in diese Richtung führen. Ein Schritt, der besser nicht getan werden sollte.

Literatur

Ragnitz, J. und M. Thum (2007), »The Empirical Relevance of Minimum Wages for the Low-Wage Sector in Germany«, *CEifo Forum* 8(2), 35–37.
Sinn, H.-W., W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2007), »Reformkonzepte: Ein Überblick«, *ifo Schnelldienst* 60(4), 3–20.



Clemens Fuest*

Mindestlohn: Bloß nicht

Die aktuelle Mindestlohndebatte in Deutschland ist durch populistische Argumente geprägt. Typisch dafür sind Aussagen wie etwa »Wer voll arbeitet, muss davon anständig leben können« (Kurt Beck). Diese Aussage ist für die meisten Ökonomen ein rotes Tuch, weil sie Wunsch und Wirklichkeit bewusst vermengt und dadurch manipulativen Charakter erhält. Wer ihr widerspricht, gerät leicht in die Rolle des kalten Technokraten, der Lohnflexibilität einfordert, ohne daran zu denken, dass Arbeitskräfte Menschen sind, die von irgendetwas leben müssen.

Es wäre zweifellos wünschenswert, dass jedermann, der ganztags arbeitet, damit auch ein als hinreichend anzusehendes Einkommen erzielen könnte. Aber die Wirklichkeit sieht leider anders aus. Niedrig qualifizierte Arbeitnehmer können dies häufig nicht erreichen, weil sie, wenn sie überhaupt einen Arbeitsplatz finden, zu wenig verdienen.

Es besteht Konsens darüber, dass es zu den zentralen Zielen des Sozialstaats gehört, einen Mindestlebensstandard für alle Menschen zu sichern, die diesen Lebensstandard nicht aus eigener Kraft erreichen können. Umstritten ist, *auf welchem Wege* dieses Ziel am besten erreicht werden kann.

Das Konzept des Mindestlohnes will den Arbeitgebern die Aufgabe zuweisen, das Problem zu lösen, indem man sie gesetzlich verpflichtet, höhere Löhne zu zahlen. Für diese Strategie werden folgende Argumente ins Feld geführt.

Erstens wird gefordert, Mindestlöhne einzuführen, um zu verhindern, dass die Löhne niedrig qualifizierter Beschäftigter immer weiter hinter den Löhnen für gut ausgebildete

¹ Frankreich hat keine landesweiten, sondern in bestimmten Sektoren tariflich ausgehandelte Mindestlöhne. Diese Mindestlöhne liegen zwischen 8 und 9 € pro Stunde. Vgl. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_minimum_wages_by_country bzw. <http://www.fedee.com/minwage.html>.

* Prof. Dr. Clemens Fuest leitet das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

te Arbeitnehmer zurückbleiben. Das führt jedoch in die Irre und entspricht ungefähr dem Versuch, eine Erkältung damit zu bekämpfen, dass man dem Patienten verbietet, zu husten. Niedrig qualifizierte Arbeitnehmer haben nur dann eine Chance auf Beschäftigung, wenn zugelassen wird, dass für unterschiedlich qualifizierte Arbeit sehr unterschiedliche Löhne gezahlt werden. Wenn dies durch Mindestlöhne verhindert wird, werden die Arbeitnehmer mit der niedrigsten Produktivität zuerst vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

Zweitens wird argumentiert, die niedrigen Löhne seien nicht Ausdruck niedriger Produktivität der Beschäftigten, sondern Folge des grenzenlosen Gewinnstrebens der Unternehmen oder ihrer Eigentümer, die sich durch Lohnsenkungen bereichern. Das würde bedeuten, dass die Produktivität der Arbeitnehmer ihren Lohn weit überschreitet. Wenn das richtig wäre, müssten die Unternehmen sich um die betroffenen Arbeitnehmer reißen, denn jeder zusätzlich eingestellte Arbeitnehmer würde einen satten Gewinn bringen. Auf Dauer würde das die Löhne dann in die Höhe treiben. Leider sieht die Realität anders aus – niedrig qualifizierte Arbeitnehmer haben oft große Schwierigkeiten, Beschäftigung zu finden, und ihre Löhne sinken.

Ein drittes Argument behauptet, Mindestlöhne seien erforderlich, um zu verhindern, dass Unternehmen die Aufstockung niedriger Einkommen durch staatliche Transfers im Rahmen des Arbeitslosengeldes II missbrauchen. Sie würden Löhne senken und die Arbeitnehmer darauf verweisen, dass sie den Einkommensverlust ausgleichen können, indem sie ergänzende Transfers beantragen. Den Beschäftigten sei es einerlei, ob sie ihr Einkommen vom Staat oder von den Unternehmen bekommen. Dieses Argument überzeugt nicht. Da auch bei den Aufstockern eigene Einkommen nicht vollständig auf Transfers angerechnet werden, bedeutet eine Lohnsenkung immer einen Einkommensverlust für die Beschäftigten. Der Verlust wird zwar teilweise, aber nicht vollständig durch höhere Transfers ausgeglichen.

Viertens wird für gesetzliche Mindestlöhne auch angeführt, dass sie ein wirksames Mittel gegen Lohndumping darstellen. Von Lohndumping wird in unterschiedlichen Zusammenhängen gesprochen. Zum einen wird inländischen Firmen und deren Arbeitnehmern Lohndumping vorgeworfen, wenn sie etablierten Firmen Konkurrenz machen und dabei Kostenvorteile nutzen, die durch niedrigere Löhne entstehen. Hier von Dumping zu sprechen, ist irreführend. Dumping würde nur dann vorliegen, wenn die Arbeitnehmer gezielt für niedrigere Löhne arbeiten würden, als sie anderswo erzielen könnten, um andere Firmen vom Markt zu verdrängen und eine Monopolstellung zu erringen, die später höhere Gewinne und höhere Löhne ermöglicht. Das ist kein Ernst zu nehmendes

Szenario. Tatsächlich geht es bei diesen Dumpingvorwürfen oft um die Verteidigung einer Monopolstellung. Ein Beispiel dafür ist die Branche der Briefzusteller, bei der Mindestlöhne missbraucht werden, um den bisherigen Monopolisten vor unliebsamer Konkurrenz zu schützen. Die Zeche zahlen die Beschäftigten der anderen Unternehmen in diesem Sektor, die ihre Arbeitsplätze verlieren, und die Postkunden, die höhere Preise für die Briefzustellung zahlen müssen.

Fünftens werden Mindestlöhne gefordert (und sind in einigen Branchen wie etwa der Baubranche bereits eingeführt), um heimische Arbeitnehmer vor der Konkurrenz ausländischer Arbeitnehmer zu schützen, die bereit sind, für niedrigere Löhne in Deutschland zu arbeiten. Dabei wird zum einen übersehen, dass die deutsche Volkswirtschaft insgesamt davon profitiert, dass ausländische Arbeitnehmer bereit sind, für niedrigere Löhne als Inländer zu arbeiten. Außerdem bieten Mindestlöhne nur scheinbar Schutz vor ausländischer Konkurrenz. Wenn die ausländischen Arbeitnehmer nicht in Deutschland zu niedrigen Löhnen arbeiten dürfen, dann werden die deutschen Unternehmen zu ihnen kommen und ganz im Ausland produzieren. In Bereichen, in denen das nur eingeschränkt möglich ist, etwa bei Dienstleistungen, werden Ausländer verstärkt als Selbständige ihre Arbeitskraft anbieten.

Kritikern von Mindestlöhnen wird darüber hinaus entgegengehalten, negative Arbeitsmarkteffekte von Mindestlöhnen seien empirisch kaum nachweisbar, und andere Länder in Europa hätten mit Mindestlöhnen gute Erfahrungen gemacht. Dazu ist zu sagen, dass die empirische Forschung in vielen Fällen negative Wirkungen von Mindestlöhnen nachgewiesen hat. In Großbritannien und den USA ist dies in geringerem Umfang der Fall. Diese Länder unterscheiden sich allerdings in einigen wichtigen Aspekten von Deutschland. Die Arbeitsmarktflexibilität ist sehr hoch, die Abgabenbelastung im Niedriglohnsektor ist kleiner, und es existiert keine mit dem Arbeitslosengeld II vergleichbare Einkommensabsicherung. Hinzu kommt, dass die Mindestlöhne kaum Bindungswirkung entfalten. Dort, wo sie bindend sind, wo die Marktlöhne also unter den Mindestlöhnen liegen, sind etwa für England durchaus negative Beschäftigungswirkungen nachgewiesen worden (vgl. Machin, Manning und Rahman 2003). Deutlich negative Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen lassen sich darüber hinaus in Frankreich besichtigen. Frankreich ist in seinen Arbeitsmarktinstitutionen und der Abgabenstruktur Deutschland ähnlicher. Eine besonders gefährliche Wirkung der Mindestlohnpolitik liegt in der hohen Jugendarbeitslosigkeit. Auch die in letzter Zeit intensiv diskutierte Studie von König und Möller (2007), die sich mit den Auswirkungen des Entsendegesetzes auf Deutschland beschäftigt, bestätigt, dass Mindestlöhne Arbeitsplätze vernichten, wenn sie Bindungswirkung entfalten. Sie kommt

zu dem Ergebnis, dass das Risiko eines Arbeitsplatzverlustes für Beschäftigte in Ostdeutschland in Folge des Mindestlohns signifikant angestiegen ist.

Die Alternative zur Einführung von Mindestlöhnen besteht darin, Lohnsenkungen im Bereich niedrig qualifizierter Arbeit zuzulassen und nicht existenzsichernde Einkommen durch staatliche Transfers aufzustocken. Das ist der Ansatz von Kombilohnkonzepten. Sie haben den Vorteil, zunächst einmal darauf zu setzen, dass möglichst viel Beschäftigung entsteht. Nicht verschwiegen werden darf allerdings, dass die Zuschüsse, die an niedrig entlohnte Beschäftigte gezahlt werden, ebenfalls durch Steuern finanziert werden müssen und diese Steuern den Arbeitsmarkt belasten können. Das wirft die Frage auf, ob die Einführung von Mindestlöhnen vielleicht die effizientere Art ist, die Existenzsicherung im Niedriglohnssektor sicherzustellen. Bei genauerem Hinsehen trägt dieses Argument allerdings nicht. Die Finanzierung über das allgemeine Steuer- und Abgabensystem führt letztlich zu geringeren Wohlfahrtsverlusten als die Einführung von Mindestlöhnen, weil die Einführung eines Mindestlohnes der Finanzierung der aufstockenden Transfers durch eine Lohnsummensteuer äquivalent ist. Das Steuer- und Abgabensystem kann aber auf andere, weniger beschäftigungsfeindliche Instrumente zurückgreifen als auf Lohnsummensteuern.

Die zu erwartenden Beschäftigungswirkungen von Kombilohnkonzepten sind von verschiedenen Autoren im Rahmen von Mikrosimulationsanalysen untersucht worden. Dabei zeigt sich, dass – unter anderem wegen der Notwendigkeit, die aufstockenden Transfers zu finanzieren – die Beschäftigungswirkungen solcher Ansätze zwar positiv, aber überschaubar sind und selten 100 000 bis 200 000 Arbeitsplätze überschreiten. Angesichts von 2 bis 3 Mill. niedrig qualifizierten Arbeitslosen ist das nicht sehr viel. Größere positive Beschäftigungsimpulse ergeben sich erst dann, wenn erwerbsfähige Transferempfänger verpflichtet werden, als Gegenleistung für die empfangenen Transfers ihre Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen (Workfare). In diesem Fall steigt der Anreiz für die Transferempfänger, nach regulärer Beschäftigung zu suchen, und Missbrauch (z.B. Schwarzarbeit bei gleichzeitigem Beanspruch von Arbeitslosengeld wird erschwert). Der richtige Ansatz für beschäftigungsfreundliche Arbeitsmarktreformen liegt in einer Verbindung von Workfare mit flankierenden Transfers oder Lohnzuschüssen. Mindestlöhne weisen jedoch in die falsche Richtung. Sie verdrängen die Schwächsten vom Arbeitsmarkt und wecken die Illusion, der Wettbewerbsdruck, der den Niedriglohnssektor trifft, könne durch die Verabschiedung von Mindestlohngesetzen aus der Welt geschafft werden.

Literatur

König, M. und J. Möller (2007), »Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft«, IAB Discussion Paper Nr. 30.

Machin, S. A. Manning und L. Rahman (2003), »Where the minimum wage bites hard: Introduction of Minimum Wages to a Low Wage Sector«, *Journal of the European Economic Association* 1, 154–180.