

Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

Mindestlöhne – ein Irrweg
(Ziffern 546 bis 553, Kasten 22)

samtbedarf von rund 700 000 Arbeitsgelegenheiten, also einschließlich des derzeitigen Bestands, entsteht, da die Mehrheit der Leistungsempfänger trotz der Kürzung der Regelleistung den zweiten Arbeitsmarkt nicht in Anspruch nehmen wird. Dieser Zusatzbedarf an Arbeitsgelegenheiten erwächst aus dem zusätzlichen Arbeitsangebot und aus einem erforderlichen Überhang aufgrund regionaler Ungleichgewichte zwischen Angebot und Bedarf an Arbeitsgelegenheiten. Diese beachtliche Zahl bereit zu stellen, die aber mit der Wirkungskdauer der Reform unter den Status quo zurückgehen wird, ist eine große Herausforderung. Nach den bisherigen Erfahrungen sollte diese Aufgabe zu bewältigen sein. Hinzu kommt, dass selbst unter Berücksichtigung des Bedarfs an zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten die Umsetzung des Vorschlags für die **öffentlichen Haushalte** kurzfristig neutral oder allenfalls mit geringen Mehrbelastungen verbunden ist, während es mittel- bis langfristig zu einer deutlichen Entlastung kommt.

Die Berechnungen bestätigen damit die aus theoretischen Überlegungen und praktischen nationalen und internationalen Erfahrungen abgeleitete Erwartung, dass die Absenkung des Leistungsniveaus bei Nichterwerbstätigkeit zentrales und unverzichtbares Element einer Reform sein muss, wenn man mit einem Kombilohnmodell die Arbeitsmarktchancen insbesondere von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen spürbar verbessern will. Über eine bloße Veränderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten oder eine Verringerung der Abgabenbelastung im Niedriglohnbereich, so wünschenswert diese für sich genommen sein mögen, lassen sich in den Problemgruppen zu vertretbaren Kosten keine relevanten Effekte erzielen. Es mag sein, dass der Politik die Kraft für eine derart weitreichende und gesellschaftlich kontroverse Maßnahme fehlt, wie in Modul 2 vorgeschlagen. Sie sollte dann aber zumindest den Mut haben, auf eine wenig wirksame aber teure **Ausweitung bisheriger Instrumente zu verzichten**.

Dies betrifft auch Vorschläge, das vom Sachverständigenrat vorgelegte Modell eines Kombilohns – entgegen seiner Intention – zunächst einmal versuchsweise nur auf eine einzelne Zielgruppe anzuwenden. Insbesondere ist große Skepsis angebracht hinsichtlich der hierfür in die Diskussion gebrachten Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Hierbei handelt es sich um einen äußerst heterogenen Personenkreis, und manche finanzielle Regelungen mögen von den Betroffenen als weniger einschneidend beurteilt werden, so dass es schwieriger als bei anderen Gruppen ist, mit Hilfe finanzieller Sanktionen oder Anreize eine Ausweitung des Arbeitsangebots zu erreichen (Ziffer 504). Folglich sind Zweifel angebracht, ob Kombilöhne für diese Personengruppe das richtige Instrument sind; vielversprechender ist es, bei diesem Personenkreis dem Element des Forderns ein größeres Gewicht zukommen zu lassen.

IV. Mindestlöhne – ein Irrweg

1. Forderungen nach einer Einführung von Mindestlöhnen

546. Im Kontext von Kombilöhnen, aber auch im Zusammenhang mit der zunehmenden Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb der erweiterten Europäischen Union, wird von verschiedenen Seiten die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen gefordert. So wurde im September dieses Jahres im SPD-Gewerkschaftsrat ein Stufenplan für die Einführung von Mindestlöhnen empfohlen. Gemäß diesem „Kaskadenmodell“ sollen zunächst die Tarifvertragsparteien versuchen, Mindestlöhne für die jeweiligen Branchen zu vereinbaren. Falls es zu keiner Einigung

kommt, sollen über eine Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes alle Betriebe der Branche per Rechtsverordnung zu Mindestlöhnen verpflichtet werden. Erst wenn diese beiden „Kaskaden“ wirkungslos bleiben oder die Tarifentgelte in bestimmten Branchen ein Mindestniveau unterschreiten, soll ein Mindestlohn gesetzlich eingeführt werden. Dessen Höhe soll sich am Niveau der wichtigsten europäischen Nachbarländer orientieren.

Allgemein dienen als Begründung für gesetzliche Mindestlöhne im Wesentlichen die folgenden Argumente:

- Eine durch Kombilöhne bewirkte größere Lohnspreizung könne zu nicht existenzsichernden Löhnen im Niedriglohnbereich führen. „Gute Arbeit“ müsse auch gerecht entlohnt werden.
- Kombilöhne eröffneten die Möglichkeit von Mitnahmeeffekten seitens der Arbeitgeber dergestalt, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf einen unter der Arbeitsproduktivität liegenden Lohn verständigen würden, welcher anschließend im Rahmen eines Kombilohns durch Steuergelder wieder auf das ursprüngliche Niveau hochgeschleust würde. Mit dieser Lohnsenkung gingen keine neuen Arbeitsplätze einher, sondern sie diene lediglich der Bereicherung der Arbeitgeber zu Lasten des Staates und gegebenenfalls auch der Arbeitnehmer, falls sie nicht voll durch die Zuzahlung kompensiert würde.
- Durch Zuwanderung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Dienstleistungsfreiheit bestünde die Gefahr eines „Lohndumpings“.
- Bei Lohnsetzungsmacht der Unternehmen komme es zu einer Senkung der Arbeitsentgelte unter die Arbeitsproduktivität und zu Beschäftigungsverlusten insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Im Übrigen gebe es in zahlreichen Staaten Mindestlöhne, ohne dass es zu den befürchteten Arbeitsplatzeinbußen gekommen sei.

Die folgenden Abschnitte setzen sich mit diesen Argumenten auseinander.

2. Bewertung

547. Das erste Argument, Mindestlöhne müssten eine weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur im Niedriglohnbereich verhindern, verkennt und konterkariert die Therapie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich. Die zusätzliche Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur ist ein essentieller Bestandteil der Therapie und nicht etwa eine unwillkommene Folge. Arbeitsplätze entstehen und bleiben nur dann erhalten, wenn die Arbeitskosten nicht höher sind als die auf ihnen erwirtschaftete Produktivität. Dies gilt generell auch für den Bereich gering qualifizierter Arbeit. Daher stellt eine weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur eine unabdingbare Voraussetzung für die dringend benötigten neuen Arbeitsplätze für die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt dar, denen mit einem Kombilohn geholfen werden soll. Mindestlöhne, die eine beschäftigungsfördernde Aufspreizung der Lohnstruktur verhindern wollen – und dazu würde definitiv ein von Seiten der Gewerkschaften geforderter Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro oder höher zählen –, konterkarieren die intendierte Wirkung von Kombilöhnen und werden vom Sachverständigenrat abgelehnt.

Richtig ist allerdings, dass die Aufspreizung der Lohnstruktur dazu führen kann, dass die im Niedriglohnbereich erzielten Arbeitsengelte nicht zur Existenzsicherung ausreichen. In diesen Fällen kann und soll der Staat einspringen. Über eine Aufstockung der Marktlöhne durch Lohnsubventionen wird dann ein Mindesteinkommen gewährleistet, das sich aus einer produktivitätsgerechten, wenn auch niedrigen Entlohnung und staatlichen Transferzahlungen zusammensetzt. Es ist Aufgabe des Staates und nicht Aufgabe der Unternehmen, für existenzsichernde **Einkommen** zu sorgen. In einer Marktwirtschaft sollen Löhne und andere Preise die Knappheitsrelationen von Produktionsfaktoren und Gütern wiedergeben. Die Realisierung von Verteilungs- oder Gerechtigkeitszielen ist hingegen eine staatliche Aufgabe, die über eine geeignete Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems, nicht aber über Eingriffe in die Lohnfindung in Form gesetzlich vorgeschriebener Mindestlöhne erfolgen sollte.

Kurzum, ein Mindestlohn zur Verhinderung einer weiteren Lohnspreizung steht in diametralem Gegensatz zu den Intentionen eines arbeitnehmerseitigen Kombilohns und ist daher strikt abzulehnen.

548. Das zweite Argument zielt auf weitergehende Lohnsenkungen, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen nicht erforderlich seien, sondern allein der Bereicherung der Unternehmen zu Lasten der Steuerzahler dienen. Arbeitgeber – so das Argument – träfen mit den Arbeitnehmern (implizite) Verabredungen über eine Lohnhöhe unterhalb der Produktivität und ließen den Staat dann einen höheren Aufstockungsbetrag zahlen. Es komme zu einer „fiskalischen Ausbeutung“ des Staates.

Bei wettbewerblich organisierten Arbeitsmärkten besteht für die Arbeitnehmer bei der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Ausgestaltung eines Kombilohns aber überhaupt kein Anreiz, sich auf derartige Vereinbarungen einzulassen, da sie bei niedrigeren Lohnsätzen und gegebener Transferentzugsrate für ein identisches Gesamteinkommen länger arbeiten und entsprechende Nutzeneinbußen in Kauf nehmen müssten. Dieses Argument kann überhaupt nur dann eine gewisse Relevanz beanspruchen, wenn entweder die Arbeitgeber über einseitige Lohnsetzungsmacht verfügen – dies ist der Fall eines Monopsons auf dem Arbeitsmarkt – oder sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Lohnverhandlungen von vornherein auf nicht produktivitätsgerechte Löhne einigen und ökonomische Renten unter sich aufteilen. Kombilöhne könnten dann die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer schwächen und den Arbeitgebern einen größeren Anteil an den aufteilbaren Gewinnen sichern. Bei dieser Argumentation würden in Ergänzung zu Kombilöhnen eingeführte Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungseffekte bewirken, aber eine Verschlechterung der Einkommensposition der Arbeitnehmer aufgrund verringerter Verhandlungsmacht verhindern. Derartige Mindestlöhne müssten dann unterhalb der Arbeitsproduktivität von geringqualifizierten Arbeitnehmern und damit erheblich unter den gegenwärtig diskutierten Mindestlöhnen von 7,50 Euro liegen.

In diesem Zusammenhang ist auch das Argument einzuordnen, dass Kombilöhne der Vereinbarung so genannter **sittenwidriger Löhne** Vorschub leisten könnten und deshalb durch Mindestlöhne zu ergänzen wären. Nach § 138 Bürgerliches Gesetzbuch liegen sittenwidrige Rechtsgeschäfte dann vor, wenn sie zu Vermögensvorteilen führen, „die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung stehen“. Übertragen auf den Arbeitsmarkt entspricht die erbrachte Leistung der

Arbeitsproduktivität (genauer: dem Grenzprodukt der Arbeit). Aus ökonomischer Sicht wären Lohnvereinbarungen also sittenwidrig und somit nichtig, wenn die Entlohnung in auffälliger Weise von der Grenzproduktivität abweichen würde. Mindestlöhne könnten dann pauschalierend verhindern, dass es zur Vereinbarung von im Einzelfall schwer nachweisbaren sittenwidrigen Löhnen komme, die erheblich unter der Produktivität liegen. Auch in diesem Fall müssten Mindestlöhne also weit unter der Arbeitsproduktivität geringqualifizierter Personen liegen. Tatsächlich wird als Norm für die Bestimmung sittenwidriger Löhne allerdings nicht ausdrücklich die Arbeitsproduktivität gewählt (die ökonomisch der erbrachten Leistung entspricht); stattdessen wird diese über den ortsüblichen Lohn approximiert.

Sollten sich die in dieser zweiten Begründung von Mindestlöhnen zum Ausdruck kommenden Befürchtungen bestätigen, dass die weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur nach Einführung eines Kombilohns in großem Umfang über das zur Schaffung der benötigten Arbeitsplätze erforderliche Maß hinausgeht, dann wäre das Instrument eines Mindestlohns erneut auf den Prüfstand zu stellen. Dabei würde es sich dann aber – und das kann nicht deutlich genug betont werden – um einen Mindestlohn handeln, der weit unter dem gegenwärtig diskutierten Niveau von 7,50 Euro bis 9 Euro liegt.

Selbst gegen einen solchen beschäftigungsneutralen und daher zwangsläufig niedrig anzusetzenden Mindestlohn sprechen gewichtige polit-ökonomische Gründe. Würde die Regierung zum Beispiel die Einführung eines Mindestlohns in einer Größenordnung von 4 Euro vorschlagen – und nur in dieser Größenordnung ließen sich beschäftigungsfeindliche Wirkungen weitgehend vermeiden, wäre sie aller Voraussicht nach dem Vorwurf ausgesetzt, „Hungerlöhne“ zu fordern. Der mediale Druck der Öffentlichkeit würde die Regierung dann sehr wahrscheinlich zu einer Anhebung des Mindestlohniveaus veranlassen – und zwar soweit, dass dann doch negative Beschäftigungswirkungen aufträten. Insofern steht der Sachverständigenrat auch einer späteren Einführung von niedrigen, beschäftigungsneutral konzipierten Mindestlöhnen sehr skeptisch gegenüber.

549. Das dritte Argument, welches für die Einführung von Mindestlöhnen vorgebracht wird, bezieht sich auf den Konkurrenzdruck, der von der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union auf die hiesigen Arbeitnehmer ausgeht. Namentlich wird ein „Lohndumping“ insbesondere seitens osteuropäischer Niedriglohnarbeitnehmer thematisiert, und dies allemal, wenn die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den osteuropäischen Beitrittsländern verwirklicht werde, deren Realisierung in Deutschland – im Gegensatz zu anderen EU-Staaten – aber zunächst einmal bis zum Jahr 2009 verschoben wurde. Solange es keine Mindestlöhne in Deutschland gebe – so die weitere Argumentation –, könnten ausländische Unternehmen, die in Deutschland tätig sind und Mitarbeiter nach Deutschland entsenden, ihre Beschäftigten hierzulande zu den wesentlich niedrigeren Löhnen des Herkunftslands bezahlen. Dies betreffe vor allem den Dienstleistungssektor vor dem Hintergrund der bevorstehenden Verabschiedung der EU-Dienstleistungsrichtlinie.

Mindestlöhne zur Verhinderung der Konkurrenz durch ausländische Arbeitnehmer oder die für das Gebäudereinigungswesen gerade beschlossene und für andere Branchen wie die Zeitarbeitsbranche diskutierte Ausweitung des deutschen Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG, „Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen“) stellen protektionistische

Maßnahmen dar; es handelt sich im übertragenden Sinn um Einfuhrzölle auf den ausländischen Faktor Arbeit, wohlgerneht: innerhalb der Europäischen Union. Aus guten Gründen gilt die Abschaffung von Zöllen im Warenverkehr innerhalb der Europäischen Union als eine ihrer zentralen Errungenschaften. Inländische Konsumenten entscheiden sich häufig für den Kauf ausländischer Produkte und importieren als Touristen im Ausland die dortigen Dienstleistungen, ohne sich um mögliche hiesige Arbeitsplatzverluste zu sorgen. Sicherlich werden Arbeitsplatzverluste bei einer direkten Verdrängung eines hiesigen Arbeitnehmers durch einen ausländischen, etwa auf einer Baustelle, unmittelbar sichtbarer als wenn im Supermarkt ein ausländisches Produkt erworben wird. Die Arbeitsplatzverluste sind aber vergleichbar. Die Eindämmung des Wettbewerbs durch Mindestlöhne bringt erhebliche Wohlfahrtseinbußen mit sich, auch für die Arbeitnehmer als Konsumenten. Bei der durch **Selbständige** ausgeübten Dienstleistungsfreiheit würden Mindestlöhne von vornherein wirkungslos bleiben, da dieser Personenkreis keinen tarifvertraglichen oder gesetzlichen Lohnuntergrenzen unterworfen ist.

Der Sachverständigenrat verkennt nicht die Anpassungslasten, die aufgrund der zunehmenden Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf die hiesigen Beschäftigten zukommen. Diese Lasten entsprechen indes jenen, die andere Arbeitskräfte hierzulande seit geraumer Zeit auf sich nehmen müssen, wenn die von ihnen hergestellten Produkte an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Niemand plädiert für die Wiedereinführung von Warenzöllen, genau so sind Mindestlöhne zur Abwehr ausländischer EU-Arbeitnehmer abzulehnen. Wenn die Bundesregierung schon erhebliche Übergangsfristen bis zur Einführung der vollen Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus Osteuropa für angemessen hält, dann sollten diese Zeiten wenigstens genutzt werden, um sich den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen.

550. Im Kontext eines Kombilohns, der auf die Stimulierung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich zielt, sind die Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns, aus welchen Gründen auch immer er eingeführt wird, von zentraler Bedeutung. Dies betrifft die vierte der oben angeführten Begründungen von Mindestlöhnen. Dass Mindestlöhne in Deutschland zu Arbeitsplatzverlusten führen, wird von den Befürwortern von Mindestlöhnen nicht zuletzt unter Verweis auf die internationalen Erfahrungen und aktuelle Forschungsergebnisse stark relativiert oder gänzlich bestritten. Träfe dieses Argument zu, so ließen sich die eben diskutierten Zwecke eines Mindestlohns gleichsam nebenwirkungsfrei erreichen.

Die **Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen** waren in den vergangenen Jahren in der Tat ein intensiv bearbeitetes Forschungsfeld (Kasten 22, Seite 408). Betrachtet man als Ausgangspunkt das klassische Modell eines wettbewerblichen Arbeitsmarkts, so weist ein Mindestlohn nur dann keine negativen Beschäftigungseffekte auf, wenn er nicht über dem gleichgewichtigen, markträumenden Lohn liegt, ist dann aber zugleich auch irrelevant. Bei einem Mindestlohn oberhalb des Gleichgewichtslohns kommt es zwingend zu einem Beschäftigungsrückgang. Gibt man jedoch die Annahme eines wettbewerblichen Arbeitsmarkts auf, dann kann ein bindender Mindestlohn, so er nicht zu hoch angesetzt wird, unter gewissen Voraussetzungen beschäftigungsneutral oder sogar beschäftigungsfreundlich sein. Dreh- und Angelpunkt für ein solches Resultat ist, dass der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt eine monopsonistische Stellung inne hat; in diesem Fall werden Arbeitnehmer unterhalb ihres Grenzprodukts entlohnt. Eine solche Situation kann sich, wie im klassi-

schen Monopson, wegen fehlender Konkurrenz auf einem lokalen Arbeitsmarkt einstellen oder aber allgemeiner aus Unvollkommenheiten in Form segmentierter, differenzierter und intransparenter Arbeitsmärkte resultieren, so dass in ausgedünnten Teilarbeitsmärkten selbst kleinere Unternehmen eine gewisse Marktmacht entfalten. Damit ein solcher Zustand anhält, müssten allerdings hohe Marktzutrittsbarrieren für Unternehmen sowie gravierende Mobilitätshemmnisse unterstellt werden, was die praktische Relevanz dieser Modellaussagen deutlich relativiert.

Zu den empirisch beobachteten Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns existiert ebenfalls eine umfangreiche Literatur. Angestoßen durch einige einflussreiche Untersuchungen für Teilarbeitsmärkte in den Vereinigten Staaten entstand eine sich über mehrere Jahre hinziehende, intensiv geführte Auseinandersetzung, als deren Ergebnis sich ein differenzierteres Bild der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen herauschält. In internationalen Querschnittstudien weisen Mindestlöhne in der Regel negative Beschäftigungseffekte auf, wenn auch bisweilen erst bei Berücksichtigung der Wechselwirkung mit anderen Faktoren wie der Abgabenbelastung. In Fallstudien für die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich lassen sich für die jüngere Vergangenheit unzweifelhaft negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen nicht mehr nachweisen. Für Frankreich ermitteln verschiedene Studien übereinstimmend Arbeitsplatzverluste aufgrund des dortigen Mindestlohns und seiner Erhöhungen, vor allem für Frauen und gering qualifizierte jugendliche Arbeitnehmer.

Die häufig angeführten uneinheitlichen Befunde in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich sind angesichts der dort vorliegenden größeren Flexibilität des Arbeitsmarkts und der geringeren Abgabenbelastung im Niedriglohnbereich für den deutschen Arbeitsmarkt deutlich weniger aussagekräftig als die empirisch ebenso robusten in Frankreich beobachteten Beschäftigungsverluste, ein Land, das hinsichtlich seiner institutionellen Regelungen wesentlich besser als die beiden angelsächsischen Volkswirtschaften mit Deutschland vergleichbar ist.

551. In **Deutschland** gibt es keinen gesetzlichen Mindestlohn, sieht man einmal von dem Gesetz über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen aus dem Jahr 1952 ab. Zwar werden dort „die unterste Grenze der Entgelte und sonstige Arbeitsbedingungen“ (§ 4 Absatz 4 MindArbBedG) geregelt, jedoch haben tarifvertragliche Regelungen stets Vorrang. Daher ist dieses Gesetz bisher noch nie zur Anwendung gekommen. Auch die bereits diskutierte Nichtigkeit „sittenwidriger“ Löhne gemäß § 138 Absatz 2 Bürgerliches Gesetzbuch bildet eine Schranke nach unten. Darüber hinaus existieren implizite Mindestlöhne in Form tarifvertraglich festgesetzter unterer Lohngruppen und in Gestalt der früheren Sozialhilfe einschließlich der Anrechnungs- und Hinzuverdienstregeln.

Eine Reihe von empirischen Untersuchungen versucht daher, den Beschäftigungseffekt der Anhebung der unteren Lohngruppen abzuschätzen, der zwar nicht mit der Wirkung eines Mindestlohns gleichzusetzen ist, aufgrund der Bindungswirkung von Tarifverträgen aber gleichwohl einen Anhaltspunkt zur mutmaßlichen Wirkung eines Mindestlohns in Deutschland bietet. Die unteren Lohngruppen wurden bis etwa Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zu den übrigen Arbeitsentgelten überproportional angehoben, so dass die qualifikatorische Lohnstruktur vor allem am unteren Ende gestaucht wurde und Deutschland im internationalen Vergleich Mitte der neunziger Jahre

zu den Ländern mit einer komprimierten Lohnstruktur gehörte. Um die daraus resultierenden Beschäftigungsverluste wieder rückgängig zu machen, wären spürbare Nominallohnsenkungen im Bereich gering qualifizierter Arbeit erforderlich, wie verschiedene empirische Studien belegen (Fitzenberger und Franz, 2001; Fitzenberger und Kohn, 2006). Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Spreizung der Lohnstruktur. In Verbindung mit den internationalen Erfahrungen ist daher im Hinblick auf die zu erwartenden Beschäftigungseffekte ausdrücklich vor der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland zu warnen. Dies gilt umso mehr angesichts der gegenwärtig diskutierten Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns von 7,50 Euro und mehr.

552. Diese kritische Einschätzung hinsichtlich der gesetzlichen Verankerung von Mindestlöhnen ist unabhängig davon, ob sie – wie im politischen Raum ebenfalls diskutiert – nach Branchen differenziert werden. Eine solche Ablehnung betrifft gleichermaßen die kürzlich vorgenommene Ausdehnung des Arbeitnehmerentsendegesetzes auf andere Bereiche wie die Gebäudereinigung, wo untere Lohngruppen für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Anknüpfungspunkt für die derzeit diskutierten Ausgestaltungsmöglichkeiten sind nämlich das Entsendegesetz und damit die Lohnuntergrenzen branchenspezifischer Tarifverträge, die in ihrer Wirkung auf nicht tarifgebundene inländische und ausländische Arbeitnehmer ausgedehnt werden sollen. Bei einer derartigen Regelung würde in den Tarifverhandlungen implizit mit über die Lohnkosten und Beschäftigungschancen der nicht organisierten Unternehmen beziehungsweise Arbeitnehmer entschieden. Dies stellte einen beträchtlichen Eingriff in das grundgesetzlich garantierte Prinzip der negativen Vertragsfreiheit dar. Zudem sind die im Arbeitnehmerentsendegesetz niedergelegten Voraussetzungen für eine derartige Ausweitung des Geltungsbereichs tarifvertraglicher Lohnuntergrenzen niedriger als die Anforderungen an die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags gemäß Tarifvertragsgesetz, welches die Zustimmung nicht nur einer, sondern beider Tarifvertragsparteien voraussetzt. Es ist daher davon auszugehen, dass die **Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne** zu einer spürbaren Stärkung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften insbesondere in Branchen mit nur schwacher Tarifbindung führt. Da dort häufig der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten hoch ist, besteht die Gefahr, dass sich das Beschäftigungspotential für Geringqualifizierte nicht ausweitet, sondern verringert. Schließlich entstehen erhebliche Abgrenzungsprobleme, welcher Mindestlohn für welche Betriebe dann relevant ist, wenn beispielsweise Aktivitäten eines Unternehmens an externe Dienstleister ausgelagert werden. Die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne ist daher noch nachdrücklicher abzulehnen als ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn.

553. Als Fazit ergibt sich, dass keines der Argumente für die Einführung eines Mindestlohns wirklich zu überzeugen vermag.

- Die weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur ist integraler Bestandteil des vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Kombilohnmodells und nicht etwa eine unwillkommene Folge, die es zu verhindern gilt. Wenn diese Lohnspreizung durch einen Mindestlohn unterbunden wird, konterkariert man die Wirkungen dieses Kombilohnvorschlags. Auch die Forderung nach existenzsichernden Löhnen ist eine untaugliche Begründung für einen Mindestlohn, denn die Aufgabe der Mindesteinkommenssicherung wird umfassender und zielgenauer durch das Arbeitslosengeld II erreicht.

- Die Befürchtung, dass Kombilöhne eine Ausbeutung des Arbeitnehmers oder des Staates durch den Arbeitgeber begünstigen, ist spekulativ und kann unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht zum Anlass genommen werden, dem mit der Einführung eines Mindestlohns einen Riegel vorzuschieben. Wenn sich die Befürchtung wider Erwarten bewahrheiten sollte, bleibt genügend Zeit, das Instrument eines Mindestlohns auf den Prüfstand zu stellen.
- Mindestlöhne zur Abwehr der Konkurrenz von osteuropäischen Arbeitnehmern aus EU-Staaten stellen keine geeignete Antwort auf die wachsende Bedeutung grenzüberschreitend erbrachter Dienstleistungen und einer zunehmenden Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Europäischen Union dar. Ebenso wie innerhalb der Europäischen Union glücklicherweise längst abgeschaffte Warenzölle vermindern sie die Wohlfahrt hierzulande, ohne dass damit Arbeitsplatzverluste verhindert würden.
- Anders als in der Diskussion teils suggeriert, dürfte ein gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland durchaus negative Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Dies legen nicht nur die Erfahrungen mit dem am ehesten übertragbaren französischen Mindestlohn und mit faktischen Lohnuntergrenzen in Deutschland nahe, sondern auch die absehbare Rolle des Mindestlohns im politischen Prozess. Denn selbst wenn es gelänge, einen Mindestlohn auf einem sehr niedrigen, beschäftigungsunschädlichen Niveau einzuführen, zeigen die bereits jetzt diskutierten Größenordnungen von anfänglich 7,50 Euro pro Stunde, dass mit der Verfügbarkeit dieses Instruments rasch ein enormer öffentlicher Druck zur Anhebung einsetzen und dann ein eindeutig beschäftigungsfeindliches Niveau erreicht werden wird. Daher ist bereits den Anfängen zu wehren.

Kasten 22

Mindestlöhne und Beschäftigung

Wirkungsanalyse in der Theorie

In einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt mit voll flexiblen Löhnen ergibt sich im Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ein Gleichgewichtslohn bei Vollbeschäftigung. In diesem Modell hat die Einführung eines bindenden Mindestlohns oberhalb des Gleichgewichtslohns eindeutig einen Rückgang der Beschäftigung und damit Arbeitslosigkeit zur Folge. Da die Annahme eines wettbewerblichen Arbeitsmarkts nach Maßgabe des neoklassischen Standardmodells stark stilisiert und damit möglicherweise wenig realitätsnah ist, wurde und wird in der Literatur untersucht, welche Konsequenzen sich hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns ergeben, wenn Unvollkommenheiten auf dem Arbeitsmarkt angemessen Rechnung getragen wird oder wenn davon ausgegangen wird, dass Arbeitsmärkte abgeleitete und/oder regulierte Märkte sind. Besondere Berücksichtigung finden in diesem Zusammenhang Aspekte einer Monopolstellung auf dem Arbeitsmarkt sowie Erkenntnisse der Suchtheorie und eines Effizienzlohns (Möller, 2006).

Wenn ein dominantes Unternehmen eine Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt innehat, lässt sich aus theoretischer Sicht und unter bestimmten Annahmen zeigen, dass ein Mindestlohn sogar zu einer Ausweitung der Beschäftigung führen kann. Dies liegt darin begründet, dass es in einem solchen theoretischen Fall eines Monopsons ohne Existenz eines Mindestlohns für das Unternehmen ratio-

nal ist, eine Entlohnung unterhalb des Wertgrenzprodukts festzulegen, technisch gesprochen die Lohnhöhe auf das Niveau der Arbeitsangebotskurve zu senken, weil dadurch der Monopsonist einen zusätzlichen Gewinn erzielen kann (Franz, 2006). Dies liegt graphisch gesprochen daran, dass sich die Grenzkostenkurve oberhalb der Arbeitsangebotskurve, der sich die einzelne Firma gegenüber sieht, befindet, denn solange die Möglichkeit einer Lohndiskriminierung ausgeschlossen ist, geht eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage durch den Monopsonisten nicht nur mit einer Lohnerhöhung für den zusätzlich eingestellten, sondern zudem für die bereits beschäftigten Arbeitnehmer einher. Die Einführung eines Mindestlohns oberhalb des genannten Niveaus führt in diesem Modelltyp zu höherer Beschäftigung, weil er das Arbeitsangebot unterhalb des Mindestlohns vollkommen elastisch macht und das Nachfragemonopol mithin praktisch „aushebelt“. Die praktische Relevanz dieses beschriebenen Monopsonfalls hält sich allerdings in engen Grenzen, als ein einzelner Arbeitgeber nur in seltenen Fällen einen regionalen Arbeitsmarkt dominieren dürfte.

Allerdings kann man den für die positiven Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns entscheidenden Mechanismus, dass nämlich die Grenzkosten des Arbeitsnachfragers oberhalb des Arbeitsangebots liegen, auch anders begründen als im Fall eines klassischen Monopsons (Manning, 2003). Die Unvollkommenheiten eines Arbeitsmarkts beruhen nach dieser Sichtweise auf segmentierten, differenzierten und intransparenten Arbeitsmärkten. Dies hat zur Folge, dass für den einzelnen Arbeitnehmer das für ihn relevante Angebot an Arbeitsplätzen abnimmt, so dass schließlich in solchen ausgedünnten Arbeitsmärkten selbst kleinere Unternehmen eine gewisse Marktmacht entfalten mögen (Möller, 2006). Hierbei müssen hohe Marktzutrittsbarrieren für Unternehmen sowie hohe Mobilitätshemmnisse für Arbeitskräfte unterstellt werden, was die praktische Bedeutung dieses Ansatzes relativiert. Daran ändern weiterführende Überlegungen hinsichtlich eines „verallgemeinerten partialanalytischen Monopson-Modells“ wenig (Manning, 2006). Hier finden zusätzlich zu den Arbeitsentgelten Kosten der Einstellung und Einarbeitung Berücksichtigung, die annahm gemäß eine zunehmende Funktion der Höhe der Beschäftigung sind. Entscheidend für die Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns ist nun dessen Effekt auf die erweiterten „effektiven“ Grenzkosten der Arbeit. Steigen diese realistischerweise mit Einführung eines Mindestlohns, so fällt der Beschäftigungseffekt negativ aus und vice versa, eine bindende Wirkung des Mindestlohns immer vorausgesetzt. Bisher wurde jedoch noch keine empirische Überprüfung vorgenommen, ob dieser Ansatz in der Praxis auf nicht negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen hindeutet.

Unvollkommenheiten auf Arbeitsmärkten können zudem aus dem Suchverhalten beider Marktparteien resultieren. Die Suchintensität und die Wahrscheinlichkeit, dass ein angebotener Arbeitsplatz angenommen wird, steigen in diesen Modellen mit höherem Lohnniveau und einer Spreizung der Lohnstruktur, weil dann umso eher der Anspruchslohn des Arbeitssuchenden erfüllt wird (Franz, 2006). Wenn aufgrund der Einführung eines Mindestlohns die qualifikatorische Lohnstruktur im Niedriglohnbereich gestaucht wird (bei konstantem Median der Lohnverteilung), dann erhöhen sich sowohl die Suchintensität wie auch die Annahmewahrscheinlichkeit eines Arbeitsplatzangebots. Diesem möglichen positiven Beschäftigungseffekt eines Mindestlohns steht allerdings eine verringerte Anzahl von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor als Folge eben dieses Mindestlohns gegenüber (Cahuc und Zylberberg, 2004, Kapitel 12). Bei geringfügigen Anhebungen

eines niedrigen Mindestlohns können durchaus die positiven Wirkungen einer intensiveren Arbeitsplatzsuche überwiegen.

Aus theoretischer Sicht können positive Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns schließlich mit Überlegungen aus der Effizienzlohntheorie und der Humankapitaltheorie untermauert werden. So mögen das Arbeitsangebot und die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer mit einem höheren Lohn – gegebenenfalls induziert durch einen bindenden Mindestlohn – zunehmen, weil die Arbeitnehmer nunmehr zu der Überzeugung kommen, „fair“ behandelt zu werden. Insoweit die Produktivität der Arbeitnehmer steigt, mag der daraus resultierende positive Effekt auf die Beschäftigung den negativen Einfluss aufgrund der höheren Arbeitskosten überkompensieren. Eine mit einem Mindestlohn einhergehende höhere Entlohnung mag außerdem zu einer größeren Bereitschaft der Arbeitgeber und Arbeitnehmer führen, sich weiterzuqualifizieren (Cahuc und Michel, 1996).

Zusammengefasst ergibt die theoretische Analyse keine eindeutigen negativen Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns. Somit hängt das Urteil über den Mindestlohn davon ab, welche praktische Relevanz den Modellannahmen beigemessen wird. Das heißt, es bedarf letztlich einer empirischen Analyse.

Empirische Evidenz zur Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen

Ein erster Weg, die Beschäftigungseffekte eines bestehenden oder veränderten Mindestlohns zu bestimmen, besteht darin, die Beschäftigungshöhe von Ländern mit beziehungsweise ohne Mindestlohn oder die Arbeitsmarktsituation vor beziehungsweise nach einer Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohns einfach einander gegenüber zu stellen. Obwohl sich eine solche Vorgehensweise in der Öffentlichkeit einer großen Beliebtheit erfreut und häufig als Argumentationshilfe dient, ist ein solcher Vergleich mit ganz erheblichen methodischen Risiken behaftet und erweist sich bei näherer Betrachtungsweise als schlichtweg irreführend. Selbst wenn in einer Volkswirtschaft mit einem Mindestlohn die Anzahl der Beschäftigten höher liegt als in einem Land ohne Mindestlohn, ist es unzulässig, daraus auf positive Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns zu schließen. Denn vielleicht wäre die Beschäftigungslage in dem Land mit einem Mindestlohn noch besser, wenn es dort keinen Mindestlohn gäbe. Das liegt daran, dass auf die Beschäftigungshöhe – um bei diesem Aspekt zu bleiben – eine Vielzahl von Einflussfaktoren wirkt und es deshalb darum geht, den isolierten Effekt des Mindestlohns herauszuarbeiten. Anders formuliert, es müssen für dasselbe Land und denselben Zeitraum zum einen die Situation mit einem bestehenden oder veränderten Mindestlohn und zum anderen die Situation ohne oder mit einem unveränderten Mindestlohn verglichen werden. Eine solche „kontrafaktische Situation“ herzustellen ist unmöglich, weil niemand zur gleichen Zeit in unterschiedlichen Situationen leben kann. Allerdings ist es möglich eine solche Vergleichssituation mit Hilfe ökonometrischer Verfahren „künstlich“ zu erzeugen, um so eine fundiertere Evaluation von Mindestlöhnen vorzunehmen (Franz, 2006, Kapitel 10.3.2 und die dort angegebene Literatur). Die „Kunst“ besteht darin, in einem Querschnittsvergleich verschiedener Regionen oder Sektoren jeweils mit oder ohne Mindestlohn alle anderen für die Arbeitsmarktsituation relevanten Einflussfaktoren zu berücksichtigen, erst recht in einem internationalen Vergleich der Heterogenität der einzelnen Länder angemessen Rechnung zu tragen. Analoges gilt für einen Zeitvergleich, wenn etwa die Einführung oder Veränderung eines Mindestlohns den Ausgangspunkt der Analyse darstellt. Ein dritter Weg bedient sich eines „natürlichen Experi-

ments“, bei dem auf der Basis von Individualdaten ein Personenkreis, der von einer Mindestlohnregelung betroffen ist, mit einer „Kontrollgruppe“ nicht betroffener Personen verglichen wird.

Die Mehrzahl der empirischen Studien konzentriert sich auf die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in den Vereinigten Staaten, wenngleich in den letzten Jahren vermehrt Analysen für andere Länder vorgelegt wurden, darunter insbesondere für Frankreich und das Vereinigte Königreich, sowie eine Reihe von Querschnittsstudien. Alles in allem finden diese jüngeren Studien für die Vereinigten Staaten und für das Vereinigte Königreich in der Regel keine oder allenfalls geringfügig negative, sondern bisweilen sogar positive Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns. Im Gegensatz dazu zeigen sich aber teilweise starke negative Beschäftigungseffekte in Frankreich. Internationale Querschnittsstudien belegen nachteilige Arbeitsmarktwirkungen von Mindestlöhnen, vor allem bei Jugendlichen und Frauen (Neumark und Wascher, 1999; OECD 1998). Eine aktuellere Untersuchung ermittelt bei Mindestlöhnen für sich genommen keine negativen Beschäftigungseffekte, wohl aber eine Verstärkung der beschäftigungsfeindlichen Auswirkungen eines hohen Abgabenkeils (Bassanini und Duval, 2006).

In den Vereinigten Staaten herrschte bis Mitte der neunziger Jahre in der Literatur ein weitgehender Konsens vermeintlich negativer Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen, sofern diese überhaupt eine Bindungswirkung entfalteten (Brown, 1999; Deere, Murphy und Welch, 1995). Da der Mindestlohn in den Vereinigten Staaten nur in längeren Zeiträumen an die dortige Preisentwicklung angepasst wurde, kam es zu einer spürbaren realen Absenkung mit der Folge einer verringerten Bindungswirkung, so dass keine signifikanten Einflüsse auf die Beschäftigung festzustellen waren (Card, 1992). Eine große Aufmerksamkeit erweckte dann eine Untersuchung von Card und Krueger (1994, 1995) insbesondere für das Schnellrestaurantgewerbe im Bundesstaat New Jersey anlässlich der Erhöhung des dortigen Mindestlohns im Jahr 1992. Die Autoren erhalten keine negativen, sondern je nach Spezifikation signifikant positive Beschäftigungseffekte. Die Resultate dieser Studie sind zwar nicht unbestritten geblieben, denn auf der Basis anderer Daten wurde für dieselbe Region und dieselbe Anhebung des Mindestlohns das Gegenteil, nämlich negative Beschäftigungseffekte ermittelt (Neumark und Wascher, 2000). Da auch diese Einwände inzwischen größtenteils ausgeräumt werden konnten (Card und Krueger, 2000), bleibt als vorläufiges Fazit festzuhalten, dass in den Vereinigten Staaten für Mindestlöhne keine gesicherten negativen Beschäftigungseffekte mehr festzustellen sind. Darauf weist auch eine jüngst veröffentlichte Studie hin, die sich in einem noch allgemeineren Kontext mit der Wirkung von Mindestlöhnen auseinandersetzt (Flinn, 2006).

Im Vereinigten Königreich gab es bis Anfang der neunziger Jahre branchenspezifische, von „*Wage Councils*“ festgesetzte Lohnuntergrenzen. Für diesen Zeitraum der Jahre 1975 bis 1992 zeigt die Analyse von Dickens, Machin und Manning (1999) keine negativen Beschäftigungseffekte. Nach der Abschaffung der „*Wage Councils*“ gab es zumindest keine verbindliche Lohnuntergrenze, bis ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt und nachfolgend mehrfach angehoben wurde. Auch hierfür kamen Studien zu dem Resultat, dass kein oder allenfalls ein schwach signifikanter Beschäftigungseffekt eines Mindestlohns vorliegt (Machin und Wilson, 2004; Stewart, 2004). Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist aber das wesentlich flexiblere institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs zu berücksichtigen, welches potentielle negative Be-

schäftigungswirkungen eines Mindestlohns abzufedern imstande ist. Außerdem soll der Mindestlohn dort ein Abgleiten in die Armut trotz Arbeitens verhindern. In Deutschland geschieht dies mit Hilfe einer Mindesteinkommenssicherung durch das Arbeitslosengeld II.

Ein deutlich anderes Bild zeichnen empirische Analysen für Frankreich, ein Land, welches hinsichtlich seines institutionellen Regelwerkes auf dem Arbeitsmarkt am ehesten mit Deutschland vergleichbar ist. Die Beschäftigungsverluste aufgrund der Anhebung des französischen Mindestlohns SMIC (*Salair Minimum Interprofessionnel de Croissance*) sind beachtlich. So ermitteln Laroque und Salanié (2002) einen signifikanten Einfluss des Mindestlohns auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Davon sind spezielle Gruppen besonders betroffen, wie etwa verheiratete Frauen und insbesondere gering qualifizierte Jugendliche (Abowd et al. 2004).

V. Kündigungsschutz zielführend flexibilisieren

554. Die Bundesregierung beabsichtigt laut Koalitionsvertrag, den Kündigungsschutz dahingehend zu reformieren, dass die Probezeit auf 24 Monate ausgedehnt wird, wobei allerdings im Gegenzug die Befristungsmöglichkeiten von Arbeitsverträgen spürbar eingeschränkt werden sollen. Konkret wird die Option einer „Wartezeit“ von bis zu 24 Monaten vorgesehen, bis der allgemeine Kündigungsschutz greift. Damit soll dem Unternehmen die Option eingeräumt werden, anstelle der gesetzlichen Regelwartezeit von sechs Monaten bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses mit dem Einstellenden eine Wartezeit von bis zu 24 Monaten zu vereinbaren. Diese Option soll ebenso bei einer erneuten Einstellung bei dem selben Arbeitgeber bestehen, wenn seit dem Ende des vorhergehenden Arbeitsvertrags mindestens sechs Monate vergangen sind (Koalitionsvertrag, Abschnitt 2.7.1). Jedoch unterliegt die vorgesehene Wartezeit anderen Einschränkungen. Namentlich soll der besondere Kündigungsschutz selbst während der Wartezeit gelten, der beispielsweise Betriebsratsmitglieder (einschließlich der diesbezüglichen Wahlbewerber), Arbeitnehmer in Elternzeit und Wehrdienstleistende und Arbeitnehmerinnen im Mutterschutz betrifft. Unklar bleibt zudem, ob es ein Widerspruchsrecht des Betriebsrats gibt, falls der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis innerhalb der Wartezeit von 24 Monaten kündigt. Da diese Einschränkungen – besonderer Kündigungsschutz und Widerspruchsrecht des Betriebsrats – im Rahmen der geltenden Vorschriften über eine sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen ausgeschlossen sind, brächte die Wartezeit nach Ansicht von Unternehmensverbänden keine zusätzliche Flexibilität, sondern stelle im Gegenteil einen Rückschritt dar und sei deshalb abzulehnen. Von Seiten des Deutschen Gewerkschaftsbundes wird eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes nachdrücklich abgelehnt, weil damit eine Beschneidung von Arbeitnehmerrechten verbunden sei, das heißt, die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen wird befürwortet, die Verlängerung der Probezeit verworfen.

Innerhalb der Bundesregierung sind die Meinungen über die Notwendigkeit einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes ebenfalls uneinheitlich. Die SPD stand bereits bei den Verhandlungen über den Koalitionsvertrag der Wartezeitoption skeptisch gegenüber, während der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie öffentlich zu erkennen gab, dass er eine weitergehende Reform des Kündigungsschutzes für sinnvoll und notwendig erachte.