

Position zum Thema

01

MINDESTLOHN

Berlin, September 2011

Seit einigen Jahren werden in Deutschland verstärkt Forderungen nach der flächendeckenden Einführung von Mindestlöhnen erhoben. Was Mitte der 1990er Jahre noch eher verhalten mit der Einführung eines protektionistischen Branchenmindestlohns im Bausektor durch das Entsendegesetz begann, droht inzwischen zu einem arbeitsmarktpolitischen Hurrikan zu werden. Bereits 2007 und 2009 hat die Große Koalition das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) für weitere Branchenmindestlöhne geöffnet (u.a. Gebäudereinigerhandwerk (2007), Wach- und Sicherheitsgewerbe, Pflegebranche). Darüber hinaus wurde auch das Mindestarbeitsbedingungengesetz (MiArbG) überarbeitet, ohne dass es bisher allerdings als Grundlage für einen Branchenmindestlohn herangezogen worden wäre.

Inzwischen formieren sich auch innerhalb der CDU gewichtige Stimmen, die eine allgemeine, branchenübergreifende Lohnuntergrenze fordern. So plant die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) einen Antrag für den CDU-Parteitag im November 2011, in dem eine „allgemeine gesetzliche Lohnuntergrenze“ gefordert wird, die sich am „von den Tarifpartnern festgelegten Mindestlohn in der Zeitarbeit orientiert“ (7,79 Euro in Westdeutschland und 6,89 Euro in Ostdeutschland). Von anderen politischen Parteien werden Mindestlöhne von bis zu 10 Euro gefordert.

Die Stiftung Marktwirtschaft lehnt die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns aufgrund der damit verbundenen arbeitsmarktpolitischen Risiken ab.

ISSN 2197-3059

Ansprechpartner

Dr. Guido Raddatz

Stiftung Marktwirtschaft

Charlottenstr. 60

10117 Berlin

info@stiftung-marktwirtschaft.de

Die flächendeckende Einführung von Mindestlöhnen wäre mit erheblichen ökonomischen Risiken verbunden. Das gilt sowohl für einen branchenübergreifend einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn als auch für – differenzierte – Branchenmindestlöhne. Vor allem die trotz des jüngsten Aufschwungs auf dem Arbeitsmarkt noch immer schlechten **Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten, Langzeitarbeitslosen oder Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen könnten durch einen Mindestlohn weiter Schaden nehmen.** Gleichzeitig sind die meisten sozialpolitischen Argumente und Hoffnungen, die von Mindestlohnbefürwortern ins Feld geführt werden, entweder nicht überzeugend oder es werden zu erwartende negative Nebenwirkungen verkannt.

Mindestlöhne bedrohen Arbeitsplätze

Es liegt auf der Hand, dass Arbeitnehmer nicht auf Dauer in einem marktwirtschaftlich agierenden Unternehmen beschäftigt werden können, wenn sie das Unternehmen mehr kosten als sie erwirtschaften. **Übersteigt der zu zahlende Lohn die Produktivität, entsteht folglich Arbeitslosigkeit.** Insbesondere Arbeitnehmer mit geringen oder veralteten Qualifikationen sind daher einem besonders hohen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt. So lange es nicht gelingt, ihre Produktivität durch Weiterbildung, Qualifizierung oder auch durch Training on the Job während einer Beschäftigung zu erhöhen, haben diese Menschen nur dann eine Chance auf dem Arbeitsmarkt, wenn sich die Löhne ausreichend flexibel an die jeweilige Produktivität anpassen können. Trotz einiger beschäftigungspolitischer Fortschritte in den letzten Jahren, nicht zuletzt durch eine Ausweitung des Niedriglohnsektors, ist das nur eingeschränkt der Fall.

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten belegen, dass das Risiko, arbeitslos zu werden, für Menschen ohne Berufs- oder Schulabschluss um ein Vielfaches höher ist als für gut qualifizierte Arbeitnehmer. Ein für alle Arbeitgeber vorgeschriebener Mindestlohn könnte das Problem der Arbeitslosigkeit deutlich verschärfen, es sei denn, er würde so niedrig gewählt, dass er de facto nicht greift und die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes nicht beeinträchtigt. Modelltheoretische Spezialfälle, bei denen nur ein einziger Arbeitgeber Arbeitskräfte nachfragt (Monopson) und in denen ein – nicht zu hoher Mindestlohn – mit einer Beschäftigungsausweitung einhergehen kann, sind mit der Realität und der derzeitigen Situation auf dem Arbeitsmarkt kaum zu vereinbaren und führen im Hinblick auf die zu erwartenden Effekte bei Einführung flächendeckender Mindestlöhne in die Irre.

Empirische Studien zeigen, dass 2008 etwa 15,7 % der abhängig Beschäftigten, das sind etwa 5 Mio. Menschen, einen Stundenlohn von unter 8 Euro erhielten.¹ Diese Arbeitsplätze wären bei Einführung eines Mindestlohns zumindest potentiell gefährdet. Das ifo Institut schätzt, **dass bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro pro Stunde rund 1,1 Millionen Arbeitsplätze tatsächlich wegfielen,** wobei die zu erwartenden Anpassungen im Lohngefüge knapp oberhalb des Mindestlohns noch gar nicht berücksichtigt sind.² Da die Beschäftigungseinbußen umso höher sein dürften, je weiter der Mindestlohn über dem Marktlohn liegt, wird gerade denjenigen Arbeitssuchenden, welche die größten Vermittlungshemmnisse ha-

¹ Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf (2010), Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum frast nach unten aus, IAQ-Report 2010-06, Duisburg.

² Ragnitz, Joachim und Marcel Thum (2008), Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts, Ifo-Schnelldienst 1/2008, S. 16-20.

ben, der (Wieder)einstieg in den Arbeitsmarkt erschwert. Ein Mindestlohn verschärft somit die Insider-Outsider-Problematik auf dem Arbeitsmarkt.

Mögliche Anpassungs- und Ausweichreaktionen bei Einführung eines Mindestlohns

Es wäre naiv anzunehmen, dass der durch die Einführung eines Mindestlohns verursachte Anstieg der Arbeitskosten keine Beschäftigungsverluste nach sich zöge. Bei einer Überwälzung des durch Mindestlöhne hervorgerufenen Kostenanstiegs auf die Preise kommt es – je nachdem, wie sensibel die Kunden auf Preissteigerungen reagieren – zu einem mehr oder weniger starken Nachfragerückgang. Zudem können Unternehmen auf höhere Arbeitskosten mit unterschiedlichen **Ausweichstrategien** reagieren. Zum einen steigen die Anreize für Rationalisierungsinvestitionen und den Umstieg auf eine kapitalintensivere Produktionstechnologie, **bei der Menschen durch Maschinen ersetzt werden**. Bei arbeitsintensiven handelbaren Gütern mit einem hohen Anteil einfacher Tätigkeiten droht zudem die Verlagerung von ganzen Produktionsstätten ins Ausland und die **Substitution heimischer Produkte durch Importgüter**. Letzteres hätte zur Folge, dass auch die zugehörigen besser bezahlten Arbeitsplätze in Deutschland verloren gehen. Zwar ist dieser Wirkungsmechanismus für ortsgebundene, nicht-handelbare Güter – z.B. alltägliche Dienstleistungen wie das Friseurhandwerk – nicht zu befürchten. Allerdings droht bei diesen, dass steigende Arbeitskosten ein massives **Ausweichen in den informellen Sektor der Eigenerstellung und Schwarzarbeit** nach sich ziehen – zum Nachteil der regulär beschäftigten Arbeitnehmer.

Die Befürworter von Mindestlöhnen argumentieren zumeist sozialpolitisch und sehen in einem Mindestlohn ein geeignetes Instrument, um Armut und einer ungleichen Einkommensverteilung entgegenzuwirken. Mit Slogans wie „Jeder muss von seiner Arbeit leben können“ und der Gleichsetzung von niedrigen Löhnen mit sozial ungerechten „Dumping- bzw. Armutslöhnen“ wird von Seiten der Mindestlohnbefürworter häufig suggeriert, dass niedrig entlohnte Arbeit menschenunwürdig und ein Zeichen von Ausbeutung der Arbeitnehmer durch Unternehmen bzw. das „Kapital“ sowie Ausdruck von „Schmutzkonzurrenz“ sei. Ökonomische Ursachen für niedrige Löhne, die sowohl in der Person des Arbeitnehmers, aber auch in regionalen Strukturproblemen liegen können, werden dabei allzu gerne ausgeblendet.

Betrachtet man ein häufig herangezogenes „Paradebeispiel“ für Armutslöhne – die niedrige Entlohnung im ostdeutschen Friseurgewerbe – so liegt jedenfalls die Vermutung nahe, dass die dort gezahlten niedrigen Löhne nicht Ergebnis eines besonders unanständigen Ausbeutungsverhalten „großkapitalistischer“ ostdeutscher Friseurmeister gegenüber ihren Angestellten sind, sondern aus den schwierigen ökonomischen Gegebenheiten vor Ort und den – in dieser Branche ohne Zweifel vorhandenen – Ausweichmöglichkeiten in die Schattenwirtschaft resultieren. Staatlicher Lohndirigismus in Form eines Mindestlohns könnte hier, wie in vielen anderen Bereichen auch, beträchtlichen Schaden anrichten.

Mindestlöhne sind als Instrument der Sozialpolitik weitgehend ungeeignet

Vor allem aber sind Mindestlöhne nur denkbar schlecht geeignet, um Armut zu verhindern, selbst wann man unterstellt, dass sie nicht zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen wür-

den. Ein Hauptgrund ist, dass Armutsrisiken nur im Haushaltskontext und dem insgesamt verfügbaren Einkommen beurteilt werden können, nicht aber anhand von Stundenlöhnen.

Mit das höchste Armutsrisiko haben Arbeitslose. Für sie würden Mindestlöhne keinerlei Verbesserung mit sich bringen, da sie überhaupt kein Arbeitseinkommen beziehen. Ganz im Gegenteil: Höhere Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt könnten zumindest denjenigen Arbeitslosen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verwehren, bei denen Arbeitgeber eine geringe Produktivität vermuten. Aufstieg durch Arbeit und die Möglichkeit, sich im Zeitablauf zu höheren Löhnen voranzuarbeiten, setzt aber zunächst einen Einstieg in den Arbeitsmarkt voraus. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Ländern mit Mindestlöhnen, wie beispielsweise Frankreich, ist Indiz für die Wirksamkeit derartiger negativer Selektionsprozesse. Das wirkungsvollste Instrument zur Bekämpfung von Armutsrisiken liegt immer noch in einem Abbau der Arbeitslosigkeit. Mindestlöhne können hier keinen positiven Beitrag leisten.

Aber auch bei von Armut bedrohten Erwerbstätigen stellen Mindestlöhne kein zielgerichtetes sozialpolitisches Instrument dar. Weder sind niedrige Löhne automatisch mit Armut gleichzusetzen, da beispielsweise weitere Einkommensquellen (Partnereinkommen etc.) in einem Haushalt zur Verfügung stehen können, noch könnte ein Mindestlohn verhindern, dass Menschen erst durch den Haushaltskontext in Armut geraten. **Ein Alleinverdiener, der eine vierköpfige Familie ernähren will, muss bei Vollzeitarbeit einen Stundenlohn zwischen 12 und 13 Euro verdienen, um auf das durch „Hartz IV“ garantierte Grundsicherungsniveau zu kommen.** Berücksichtigt man den Einkommensbereich, in dem Arbeitslosengeld II mit hinzuverdienerem Arbeitseinkommen kombiniert werden kann, sind sogar Löhne von über 15 Euro notwendig, damit dieser Vier-Personen-Haushalt aus dem Transferbezug ausscheidet. Selbst ein vergleichsweise hoher Mindestlohn von 8,50 Euro wäre weit davon entfernt, in solchen Situationen einen Transferbezug zu verhindern. Ähnliches gilt für Alleinerziehende, einer Gruppe, die ebenfalls ein überdurchschnittliches Armutsrisiko aufweist. Aufgrund ihrer Kinder, aber auch der Tatsache, dass sie häufig nur in Teilzeit arbeiten können, wäre ein Mindestlohn auch hier ein völlig untaugliches sozialpolitisches Instrument.

Statt dessen existiert in Deutschland ein soziales Grundsicherungssystem – für Erwerbsfähige das Arbeitslosengeld II –, das jedem Bedürftigen ein Mindesteinkommen in Höhe des sozio-ökonomischen Existenzminimums garantiert. Anders als ein Mindeststundenlohn berücksichtigt es den jeweiligen Haushaltskontext und steigt mit zunehmender Bedürftigkeit. Damit findet bereits heute eine wesentlich zielgenauere Umverteilung statt als mit einem Mindestlohn möglich wäre. Indem niedrige Arbeitseinkommen auf das Existenzminimum und darüber hinaus aufgestockt werden, verringert zwar auch das System der Grundsicherung Arbeitsanreize, es schließt aber – anders als ein Mindestlohn – niemanden per se vom Zugang zum Arbeitsmarkt aus.

Aufgrund dieser Zusammenhänge macht es auch keinen Sinn, die über eine Million Aufstocker, die neben ihrem Arbeitslohn noch ergänzendes Arbeitslosengeld II beziehen, als Indiz für weit verbreitetes Lohndumping zu interpretieren. Ein Großteil der „Aufstocker“ arbeitet – nicht zuletzt aufgrund der konkreten Hinzuverdienstregelungen im Sozialgesetzbuch II (SGB II) – nur wenige Stunden.

Mindestlöhne passen ordnungspolitisch nicht in eine Soziale Marktwirtschaft

Ein staatliches Lohndiktat passt ebenso wenig wie andere Preisvorgaben in das ordnungspolitische System der Sozialen Marktwirtschaft. Der Lohnfindungsprozess ist vor allem ein Koordinierungsmechanismus und nicht dazu geeignet, sozialpolitische Verteilungsziele zu erfüllen. Für letztere ist die staatliche Steuer- und Sozialpolitik zuständig. Zudem **torpedieren Mindestlöhne die Tarifautonomie und erschweren betriebliche Bündnisse für Arbeit**, die das Ziel haben, durch zeitweilige Abweichungen vom vereinbarten (Tarif)lohn, Arbeitsplätze in einem Betrieb zu sichern.

Schließlich beinhaltet ein staatlich vorgeschriebener Mindestlohn, selbst wenn er zunächst so niedrig angesetzt wird, dass keine zusätzlichen Beschäftigungsprobleme entstehen, permanent das Risiko, zum **Spielball politischer Forderungen und Wahlversprechen** zu werden. Die derzeit vorgebrachten Mindestlohnforderungen zwischen 8,50 Euro und 10 Euro pro Stunde zeigen eindeutig in diese Richtung. Über kurz oder lang muss daher in jedem Fall mit Beschäftigungseinbußen durch Mindestlöhne gerechnet werden.

Arbeitsmarktpolitische Erfolge nicht gefährden – Arbeitsmarktreformen konsequent weiterentwickeln

Anstatt den sozialpolitischen Irrweg von Mindestlöhnen zu beschreiten und die Arbeitsmarktflexibilität weiter einzuengen, sollte der mit den Hartz-Reformen begonnene Weg des „Förderns und Forderns“ konsequent weiterentwickelt werden. Die Verringerung der Arbeitslosigkeit um gut 40 Prozent von über fünf Millionen auf unter drei Millionen Arbeitslose ist ein großer Erfolg – nicht zuletzt für 2 Millionen zuvor Arbeitslose, die nun wieder einer produktiven Beschäftigung nachgehen können. Diese Entwicklung zeigt, dass die Arbeitsmarktreformen – in Verbindung mit moderaten Lohnabschlüssen durch die Tarifpartner – in die richtige Richtung gingen.

In aller Kürze

- *Mindestlöhnen, die über der Produktivität von Arbeitnehmern liegen, bedrohen Arbeitsplätze.*
- *Unternehmen und Konsumenten haben zahlreiche beschäftigungsschädliche Ausweichmöglichkeiten, wenn die durch Mindestlöhne verursachten Steigerungen der Arbeitskosten in die Preise überwältzt werden.*
- *Mindestlöhne haben keinen Bezug zum Haushaltseinkommen. Daher fehlt ihnen die sozialpolitische Zielgenauigkeit. Als Instrument der Armutsbekämpfung sind sie denkbar schlecht geeignet.*
- *Mindestlöhne passen – wie andere staatliche Preisvorgaben auch – nicht in das ordnungspolitische System der sozialen Marktwirtschaft. Zudem können sie zum Spielball politischer Forderungen und Wahlversprechen werden.*