

Peter Kalmbach

Gesetzlicher Mindestlohn – von Befürwortern und Gegnern überschätzt

Die große Koalition streitet seit langem über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Wie wird die Notwendigkeit eines Mindestlohns begründet? Welche Probleme sind mit seiner Einführung verbunden? Welche Gruppen wären besonders betroffen?

In Deutschland ist wieder einmal heftig über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns diskutiert worden, wobei, einigermaßen vorhersehbar, die Sache wie das Hornberger Schießen endete. Die ausgetauschten Argumente und Schlachtordnungen waren dabei nicht gerade neu. Auf der einen Seite fand man diejenigen, die die scheinbar unabweisbare und moralisch unanfechtbare Forderung erheben, dass es einem Vollzeitbeschäftigten möglich sein müsse, von seinem Lohn zu leben, und die überdies die Behauptung aufstellen, dass mit einem gesetzlichen Mindestlohn keine negativen Beschäftigungseffekte verbunden sind. Auf der anderen Seite dominiert die beliebte Argumentationsfigur, dass gut gemeint sich in der Ökonomie häufig als das Gegenteil von gut erweist. Konkret: Für diejenigen, denen mit einem gesetzlichen Mindestlohn geholfen werden soll – das sind überwiegend die Geringqualifizierten –, richtet er eher Schaden an, weil die Arbeitgeber nicht bereit sind, Personen mit einer geringen Produktivität zu dem dann höheren Lohn weiter zu beschäftigen. Anstatt höhere Löhne zu erhalten, wäre diese Personengruppe bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns demnach nur einem höheren Beschäftigungsrisiko ausgesetzt.

Angesichts der rationalen Argumenten kaum züglichen, sehr deutschen Überzeugungen auf beiden Seiten, die einzig mögliche Position zu vertreten, muss es ziemlich hoffnungslos erscheinen, mit wirtschaftswissenschaftlichen Einsichten dazu beizutragen, die Debatte wieder etwas zu versachlichen. Im Folgenden wird dieser Versuch dennoch unternommen.

Gesetzlicher Mindestlohn und Tarifautonomie

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Tarifautonomie lange Zeit als ein geradezu sakrosanktes, aus dem grundgesetzlich garantierten Grundrecht der Ko-

alitionsfreiheit abgeleitetes Recht der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände angesehen worden, Tarifverträge abzuschließen, auf die einzuwirken der Staat kein Recht hat. Dass für die Bundesrepublik ein Grundgesetz beschlossen wurde, in dem die Regelung der Arbeitsbeziehungen den Tarifparteien überlassen wurde, hat vor allem mit den Erfahrungen zu tun, die man in der Weimarer Republik gemacht hatte. Die Einmischung der Regierung und deren gelegentliche Schiedsrichterrolle bei Verteilungskonflikten hatte damals dazu geführt, dass sie als Parteigänger der einen oder der anderen Seite wahrgenommen wurde – mitunter von beiden Seiten gleichzeitig. Bei den notorisch konfliktträchtigen Verteilungsauseinandersetzungen führte das fast unvermeidlicherweise dazu, dass die Autorität der Regierung durch deren tatsächliche oder vermeintliche Parteilichkeit geschwächt wurde. Sich bei Verteilungsangelegenheiten möglichst herauszuhalten und diese den Tarifparteien zu überlassen, schien damit eine der Lehren aus den Weimarer Erfahrungen zu sein.

Wenn man einen gesetzlichen Mindestlohn einführt, ist es mit dieser verteilungspolitischen Abstinenz natürlich vorbei. Man verbietet Arbeitgebern, Arbeitnehmer zu einem geringeren als dem festgelegten Lohn zu beschäftigen und umgekehrt auch Arbeitnehmern, ihre Arbeitskraft zu einem niedrigeren Satz anzubieten. Insbesondere durch die quantitative Festlegung des Mindestlohns mischt man sich kräftig in Verteilungsangelegenheiten ein. Von den Arbeitgebern wird die Regierung voraussehbar zu hören bekommen, dass der Mindestlohn viel zu hoch sei, die Gewerkschaften werden sich über einen viel zu niedrig angesetzten Mindestlohn entrüsten.

Was hat Bundesarbeitsminister Müntefering, der die Diskussion über einen gesetzlichen Mindestlohn angestoßen hat, wohl dazu veranlasst, die für eine Regierung doch eigentlich ganz komfortable Situation in Frage zu stellen, wie sie bei einer allgemeinen Anerkennung der Tarifautonomie gegeben ist? Darüber kann man nur spekulieren. Es drängen sich allerdings zwei Erklärungen auf. Die erste ergibt sich aus der unübersehbaren Schwächung der Gewerkschaften,

Prof. Dr. Peter Kalmbach, 67, war bis 2005 Hochschullehrer für Wirtschaftswissenschaft mit dem Schwerpunkt Verteilungstheorie und Verteilungspolitik an der Universität Bremen.

die in der langanhaltenden Phase hoher Arbeitslosigkeit einen drastischen Mitgliederschwund hinnehmen mussten und in einigen Bereichen der Wirtschaft nicht mehr in der Lage sind, durch entsprechende Tarifverträge für angemessene Mindestbedingungen zu sorgen. Die andere Erklärung heißt „Agenda 2010“. Die hier bezüglich ihrer Wirksamkeit im Einzelnen nicht zu diskutierenden Vorschläge der Hartz-Kommission und ihre nachfolgende Umsetzung haben bewirkt, dass sich zum Teil drastische Reduktionen und Bezugsverkürzungen für die Bezieher des Arbeitslosengelds ergeben haben. Die SPD, die als Kanzler-Partei dafür verantwortlich gemacht wurde, ist dafür durch Wahlniederlagen und den Austritt zahlreicher Mitglieder bestraft worden. Es liegt zumindest nahe, dass das Überlegungen in Gang setzte, wie man – ohne die klammen Staatskassen zu belasten – den Unzufriedenen doch eine gewisse Kompensation verschaffen könne.

Die zweite Erklärung verweist auf eine Paradoxie. Bis zu den Hartz-Reformen wirkte das in Höhe und Bezugsdauer relativ großzügige Arbeitslosengeld (und für einen anderen Personenkreis die Sozialhilfe) faktisch wie ein Mindestlohn, da kaum jemand bereit gewesen sein dürfte, für einen Lohn zu arbeiten, der die jeweiligen Ansprüche an das soziale Sicherungssystem unterschritt. So gesehen ist also mit den Reformen dieser heimliche Mindestlohn so weit abgesenkt worden, dass es opportun erschien, statt dessen die Einführung eines offiziellen Mindestlohns zu fordern. Etwas überspitzt formuliert: Die Einführung eines Mindestlohns wurde von denjenigen gefordert, die ihn gerade abgeschafft hatten.

Die Gewerkschaften haben auf diesen Vorschlag zunächst recht unterschiedlich reagiert. Gewerkschaften aus Bereichen mit einem hohen Organisationsgrad sahen keinen Grund, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Sie mussten ihn sogar als Einmischung in ihre ureigene Aufgabe ansehen, nämlich für angemessene Mindestbedingungen zu sorgen – primär für ihre Mitglieder, damit aber letztlich auch für die nicht-organisierten Beschäftigten in ihrem Bereich. Gewerkschaften, die dagegen in Bereichen agieren, in denen die Neigung, sich gewerkschaftlich zu organisieren, eher gering verbreitet ist, sahen jedoch die Sache anders. Sie stellten fest, dass in ihrem Organisationsbereich zum Teil so niedrige Löhne bezahlt werden, dass ihre Mitglieder zu den vereinbarten Tariflöhnen kaum noch eine Chance haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Sie versprachen sich deshalb von einem gesetzlichen Mindestlohn, der nach ihren Vorstellungen dann in etwa den unteren Tariflöhnen entsprechen sollte, eine Hilfe gegen den Unterbietungswettbewerb. Ihre Unterstützung eines gesetzlichen Mindestlohns haben die großen Gewerkschaften schließlich akzeptiert und sich

der Forderung angeschlossen, obwohl ihnen sicher bewusst ist, dass eine Einführung das bisher so hoch gehaltene Prinzip der Tarifautonomie beeinträchtigt.

Gesetzlicher Mindestlohn und Beschäftigung

Eine entscheidende Frage im Für und Wider um einen gesetzlichen Mindestlohn betrifft natürlich den zu erwartenden Beschäftigungseffekt: Muss man damit rechnen, dass eine größere Zahl der vom Mindestlohn Betroffenen den Arbeitsplatz verliert oder kann man davon ausgehen, dass es dazu nur in sehr geringem Umfang kommt, ja dass ein negativer Beschäftigungseffekt ganz ausbleibt oder sogar ein positiver eintritt?

Das jedem Studierenden der Wirtschaftswissenschaften bekannte Konkurrenzmodell gibt darauf die Antwort, dass ein Mindestlohn, der so tief angesetzt ist, dass er unterhalb des durch Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt sich ergebenden Lohnes liegt, überhaupt keine Auswirkungen hat. Liegt er jedoch darüber, so kommt es zu einem Angebotsüberschuss von Arbeit – gemeinhin Arbeitslosigkeit genannt. Das Ausmaß der auftretenden Arbeitslosigkeit hängt dabei von der Preiselastizität der Arbeitsnachfrage ab, d.h. davon, ob die Unternehmen mehr oder weniger stark auf die Erhöhung des Lohns reagieren. Wer etwas über den Beschäftigungseffekt eines Mindestlohns wissen will, muss sich demzufolge der empirischen Erfassung dieser Elastizität zuwenden.

Arbeiten darüber gibt es in Hülle und Fülle. Sie bestätigen in der Regel einen Rückgang der Beschäftigung bei Lohnerhöhung, der bei Geringqualifizierten stärker als bei qualifizierten Arbeitskräften ausfällt, allerdings selbst bei ersteren eine vergleichsweise geringe Nachfrageelastizität aufweist. Da ein Mindestlohn in erster Linie Geringqualifizierte betrifft, kann man demnach davon ausgehen, dass es bei ihnen zu einem Verlust von Arbeitsplätzen kommt, der allerdings keine dramatischen Ausmaße annimmt.

Das halten die Befürworter eines gesetzlichen Mindestlohns aber für keinen ausreichenden Beleg für dessen Schädlichkeit. Sie verweisen zum einen darauf, dass sich ein anderes Ergebnis einstellt, wenn man statt der Unterstellung von Konkurrenz davon ausgeht, dass sich Arbeitsnachfrager als Nachfragemonopolisten verhalten. Und sie betonen mögliche Kreislaufeffekte: Wenn bei einer Lohnsaterhöhung nur wenige ihren Job verlieren (unelastische Nachfrage), so wird die Lohnsumme steigen und damit die Nachfrage, was sich wiederum günstig auf die Beschäftigung auswirken könne.

Keine Einigkeit herrscht auch darüber, ob die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns nur diejenigen betrifft, die zuvor einen Lohn bezogen, der darunter lag, oder ob eine größere Gruppe betroffen ist.

Letzteres ist der Fall, wenn es gewisse Klassen von Arbeitskräften gibt, deren Löhne in einem festen und sich nur langfristig verändernden Verhältnis zueinander stehen. In diesem Sinne könnte die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auch Personen betreffen, die einen Lohn über dem gesetzlichen Mindestlohn beziehen. Betreffen heißt in diesem Zusammenhang natürlich nicht nur, dass sie einen höheren Lohn als zuvor erwarten können, sondern darüber hinaus, dass bei der Ermittlung der Beschäftigungsfolgen auch diese Gruppe einbezogen werden müsste. Es ist also keineswegs unstrittig, welche Gruppen bei der Untersuchung der Beschäftigungseffekte einzubeziehen sind.

Wer sich über den Forschungsstand in Sachen gesetzlicher Mindestlohn und Beschäftigung informieren möchte, dem stehen zwei informative Übersichtsartikel zur Verfügung: Der von Brown, Gilroy und Kohen aus dem Jahr 1982,¹ in dem die Ergebnisse der damaligen wichtigsten Studien zusammengefasst werden und die 2006 vorgelegte Arbeit von Neumark und Wascher,² die die wichtigsten danach erschienenen Untersuchungen auswerten. Bezug genommen wird auf sehr unterschiedlich angelegte Arbeiten, die sich auf unterschiedliche Zeiträume, unterschiedliche Gebiete und Beschäftigungsgruppen beziehen und die methodisch höchst verschiedene Wege gehen (z.B. Zeitreihenanalysen, Befragungen, Vergleich von Bundesstaaten, usw.). Betrachtet man die Resultate der einbezogenen Studien einfach unter dem Gesichtspunkt, ob ein negativer Beschäftigungseffekt festgestellt wird, so ist es legitim, sie als Bestätigung dieser Sicht anzusehen, da die ganz überwiegende Zahl einen negativen Beschäftigungseffekt ergibt. Das wird Wissenschaftler und Politiker aber kaum davon abhalten, andere Gewichtungen vorzunehmen: Wissenschaftler werden (hoffentlich) den Arbeiten besonderes Gewicht zumessen, die sie methodisch für die gelungensten halten, Politiker (hoffentlich nicht nur) sich auf die beziehen, die ihnen ihre Sicht der Dinge bestätigen.

Armutsbekämpfung durch gesetzlichen Mindestlohn?

Zum Standardrepertoire der Befürworter eines gesetzlichen Mindestlohns gehört die Forderung, dass es einem Erwerbstätigen möglich sein müsse, von seinem Lohn zu leben. Selbst wenn sie dabei einen Vollzeitbeschäftigten im Auge haben, ist diese Forderung aber keineswegs so unangreifbar, wie es auf den ers-

¹ C. Brown, C. Gilroy, A. Kohen: The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, in: Journal of Economic Literature, Vol. 20, 1982, Nr. 2, S. 487-528.

² D. Neumark, W. Wascher: Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, Working Paper 12663, November 2006.

Übersichtsartikel zu Mindestlöhnen

In dem älteren der beiden erwähnten Übersichtsartikeln (C. Brown, C. Gilroy, A. Kohen: The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, in: Journal of Economic Literature, Vol. 20, 1982, Nr. 2, S. 487-528) werden 24 auf Zeitreihenanalysen und sechs auf Querschnittsanalysen basierende empirische Untersuchungen ausgewertet. Sie beziehen sich auf unterschiedliche Zeiträume (bzw. Zeitpunkte) und auf unterschiedliche Gruppen. Meist wird in den einbezogenen Studien zwischen Altersgruppen unterschieden, häufig wird der Beschäftigungseffekt überhaupt nur für jüngere Arbeitskräfte, mitunter nur für Teenager untersucht, wobei hier wiederum in einigen Fällen zwischen den 16-17-Jährigen und den 18-19-Jährigen unterschieden wird. Unterschieden wird oft auch zwischen Geschlecht und Rasse (üblicherweise: weiß – nicht-weiß). Typischerweise kommen Zeitreihenanalysen zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung des Minimumlohnsatzes um 10% die Beschäftigung bei Teenagern um 1-3% sinken lässt. Die Autoren sehen die untere Hälfte dieses Intervalls als das realistischere an, gehen also davon aus, dass für die betrachtete Gruppe mit einem schwach negativen Beschäftigungseffekt gerechnet werden muss. Querschnittsuntersuchungen führen zu einer etwas größeren Spanne (0-über 3%), als plausibel werden 0-0,75% eingeschätzt. Auch der Effekt auf 20-24-Jährige ist negativ, aber in der Regel geringer als der bei Teenagern. Die Wirkung auf altersmäßig darüber liegende Erwachsene wird als unsicher eingestuft. Das Ergebnis dieses Überblicks lautet mithin: Der Beschäftigungseffekt des gesetzlichen Mindestlohns (bzw. von dessen Erhöhung) ist negativ, aber quantitativ eher gering.

Die neuere Auswertung von Neumark und Wascher (D. Neumark, W. Wascher: Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, Working Paper 12663, November 2006) bezieht sich auf Studien, die seit den neunziger Jahren erschienen sind und als „the new minimum wage research“ bezeichnet werden. Die Autoren stellen in einer zusammenfassenden Tabelle 93 Untersuchungen vor, die sich auf unterschiedliche Länder beziehen und methodisch sehr unterschiedliche Wege gehen. Soweit die Beschäftigungseffekte quantitativ erfasst werden – was häufig nur für bestimmte Beschäftigtengruppen geschieht –, kommen die Untersuchungen überwiegend zu dem Ergebnis, dass ein negativer Beschäftigungseffekt auftritt. Der ist allerdings oft statistisch nicht signifikant, und wenn er es ist, nicht selten quantitativ eher gering.

Unter den Untersuchungen, die zu dem Ergebnis kommen, dass die Erhöhung des gesetzlichen Minimumlohns sogar einen positiven Beschäftigungseffekt aufweist, sind vor allem die Arbeiten von Card und Krueger bekannt geworden. Deren Ergebnisse basieren auf Umfragen in Fast-food-Restaurants in New Jersey und Pennsylvania (im erstgenannten Staat wurde 1992 der Mindestlohn erhöht, im zweiten nicht) und sind in folgendem Werk zusammengefasst: D. Card, A.B. Krueger: Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, Princeton 1995.

ten Blick aussieht. Man nehme den Fall eines ledigen Arbeitnehmers und eines alleinverdienenden Haushaltsvorstandes mit einer vielköpfigen Familie, die einen Lohn in gleicher Höhe beziehen. Wenn man die Forderung ernst nimmt, dass man von seinem Lohn auch leben können müsse, wäre es unvermeidlich, die beiden ganz unterschiedlich zu bezahlen. Mit gutem Grund wird eine solche Forderung nicht erhoben, denn ihre Realisierung würde zwangsläufig die Chancen von Familienvätern auf einen Job gegenüber Singles drastisch vermindern.

Worauf es ankommt ist in diesem Beispiel nicht ein Lohn, der auch für eine vielköpfige Familie ausreicht, sondern vielmehr, dass dem größeren Haushalt ein größeres Einkommen als dem Single zur Verfügung steht. Und dafür sorgt man vernünftigerweise nicht dadurch, dass man Unternehmen zwingt, den beiden einen ganz unterschiedlichen Lohn zu bezahlen, sondern durch die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems, also dadurch, dass bei gleichem Einkommen der Familienvater weniger an Steuern bezahlt und Anspruch auf Leistungen wie Kindergeld, Wohngeld und anderes hat, die der Single nicht erhält.

Dass das Einkommen, nicht jedoch die Lohnhöhe entscheidend ist, gilt noch in einem anderen Sinn. Nehmen wir den Fall eines Haushalts mit zwei Vollzeitbeschäftigten, bei dem eine Person überdurchschnittlich gut verdient, die andere dagegen einen Lohn, der für sich allein betrachtet nicht ausreicht, um davon zu leben. Im Haushaltszusammengang gesehen, ist die Person mit dem niedrigen Lohn keineswegs arm, so dass es zur Armutsbekämpfung nicht der Anhebung ihres Lohnes bedarf.

Natürlich kann man den rigorosen Standpunkt vertreten, dass es auf die konkrete Haushaltssituation gar nicht ankomme, es vielmehr sittenwidrig sei, Löhne unter einer bestimmten Höhe zu bezahlen. Wer solches verkündet, ist offenkundig gar nicht an der Frage interessiert, ob ein gesetzlicher Mindestlohn ein taugliches oder doch eher untaugliches Instrument zur Armutsbekämpfung darstellt. Durchgesetzt werden soll eine ganz bestimmte Vorstellung von Sitte und Moral, deren wichtigste Erscheinungsform offenbar die Lohnhöhe darstellt. Wer dagegen in einem gesetzlichen Mindestlohn ein geeignetes Mittel zur Armutsbekämpfung sieht, kann von der Haushaltssituation nicht absehen. Der Extremfall macht das klar: Sollten alle Bezieher eines Lohnes unterhalb eines ins Auge gefassten Mindestlohns in nicht-armen Haushalten leben, erwiese sich dieser als vollkommen ungeeignet zur Armutsbekämpfung. Um sich für einen gesetzlichen Mindestlohn als Instrument von Armutsbekämpfung einzusetzen, sollte man also schon über empirisch erhärtete Vorstellungen darüber verfügen, wie groß der

Personenkreis ist, der damit aus der Armut herausgeführt wird. Leider gibt es zu dieser Frage in Deutschland keine verlässlichen Untersuchungen.

Gesetzlicher Mindestlohn: Ja oder nein?

Die aufgeregte Debatte über einen gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland erweckt mitunter den Eindruck, dass es dabei um die entscheidende Frage über die Zukunft der deutschen Wirtschaft geht. Das ist falsch. Schon die Tatsache, dass es in zahlreichen Ländern, die sich in den letzten 20 bis 30 Jahren besser als Deutschland entwickelt haben, einen gesetzlichen Mindestlohn gibt, sollte eigentlich als Beleg dafür ausreichen, dass man damit eine Volkswirtschaft nicht ruiniert. Kaum ein Ökonom dürfte auch der Aussage widersprechen, dass die Innovationsfähigkeit einer Wirtschaft von ungleich größerer Bedeutung als die Existenz oder Nicht-Existenz eines Mindestlohns ist. Dennoch bleibt natürlich die Frage, ob man gut beraten ist, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Wenn man parteitaktische Gesichtspunkte dabei außer Acht lässt und sich auf ökonomische Fragen konzentriert, muss das vor allem im Hinblick auf den Beschäftigungseffekt beurteilt werden und im Hinblick darauf, ob man es beim Mindestlohn mit einem geeigneten Instrument zur Armutsbekämpfung zu tun hat.

Negative Beschäftigungswirkungen im Bereich der Geringqualifizierten, auch wenn sie keinen dramatischen Umfang annehmen, sprechen gegen eine Einführung oder jedenfalls dagegen, den Mindestlohn in einer Höhe einzuführen, die solche Beschäftigungswirkungen erwarten lässt. Schon heute ist die Arbeitslosigkeit in diesem Segment weit überdurchschnittlich, und die Arbeitsmarktpolitik hat bisher kein überzeugendes Konzept gefunden, etwas dagegen zu unternehmen. Da die technische und organisatorische Entwicklung vermutlich weiter zu Ungunsten der Geringqualifizierten verlaufen wird („skill-biased technical change“), muss es problematisch erscheinen, wenn man mit gesetzlichen Maßnahmen dazu beiträgt, die Probleme eher zu verschärfen als sie zu bekämpfen.

Auch scheinen die Erwartungen der Befürworter eines gesetzlichen Mindestlohns überzogen. Was er bestenfalls leisten kann, lässt sich vermutlich mit anderen Instrumenten besser erreichen. Wir kennen das aus anderen Bereichen. So herrscht z.B. unter den sonst so streitsüchtigen Ökonomen heute Konsens darüber, dass die Gewährung von Wohngeld die weitaus bessere Lösung gegenüber einer gesetzlich verordneten Mietpreisbindung ist. Für die in Deutschland zweifellos vorhandenen sozialen Probleme sollten wir ebenfalls nach solchen überlegenen Lösungen suchen und uns nicht in einen Glaubenskrieg über den gesetzlichen Mindestlohn verbeißeln.