

Thomas Bauer, Christoph M. Schmidt*

Mindestlöhne und das Entsendegesetz

In der Regierungskoalition streitet man sich derzeit darüber, ob gesetzliche Mindestlöhne eingeführt und das Entsendegesetz auf weitere Branchen ausgeweitet werden sollten. Welchen Einfluss hat die intensivere internationale Arbeitsteilung auf den Arbeitsmarkt? Welche Wirkungen haben Mindestlöhne und das Entsendegesetz in der Theorie und Empirie? Brauchen wir einen Mindestlohn?

Die Implementierung des gemeinsamen EU-Binnenmarkts führt zu Anpassungen, die eine intensivere internationale Arbeitsteilung verwirklichen. Diese Anpassungen machen sich auf dem Arbeitsmarkt für Niedrigqualifizierte durch die Auslagerung von Arbeitsplätzen über Direktinvestitionen und durch den Zuzug von Arbeitskräften bemerkbar. Beide Prozesse haben zunächst – bei festliegendem Lohnniveau – in Deutschland Arbeitslosigkeit und im Nachgang ein verlangsamtes Lohnwachstum bzw. eine Anpassung der Löhne nach unten zur Folge. Diese Effekte treten unabhängig davon ein, ob ein Nachfragerückgang (in Form einer Verlagerung von Arbeitsplätzen) oder eine Angebotsausweitung (in Form von Zuwanderung) ursprünglich den Anstoß gegeben hat. Dieser Gedankengang wird in Schaubild 1 illustriert.

Integration ohne Reue: Flexibilisierung des Arbeitsmarkts

Die Konsumenten der Waren und Dienstleistungen dieser Sektoren – also im Prinzip der gleiche Personenkreis – profitieren hingegen von den geringeren Produktionskosten, da sie geringere Preise zu zahlen haben. Die deutschen Konsumenten freuen sich offensichtlich darüber. Bei ihrer Kaufentscheidung dürfte auch die Qualität des Produkts den Ausschlag geben, der Erhalt deutscher Arbeitsplätze wird wohl jedoch eine untergeordnete Rolle spielen. In der Regel gilt, dass bei wachsender Arbeitsteilung aufgrund der ausgelösten Wachstumseffekte (in Schaubild 1 ausgeklammert) die Zahl der Gewinner die der Verlierer übersteigt, die Nettogewinne also positiv sind. Je kürzer die Anpassungsprozesse sind, also je schneller die verdrängten heimischen Arbeitnehmer eine neue

Stelle finden, desto weniger gibt es „echte“ Verlierer der europäischen Integration. Genau aus diesen Gründen wurde im Vorfeld der EU-Erweiterung eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes angemahnt.¹

Dies ist aber bisher nicht hinreichend geschehen. Die Politik hätte ihre Bürger im Verlauf der letzten Jahre darauf hinweisen müssen, dass die erweiterte EU nicht nur Chancen der Markterschließung birgt, sondern dass dieser Prozess in beide Richtungen verlaufen muss – schließlich verlangen auch die Europäer im Osten eine faire Behandlung. Und „Flexibilität“ bedeutet, dass man die Preise am Arbeitsmarkt so gestaltet, dass man rasch auf die Veränderung relativer Knappheiten reagiert, und ebenso konsequent aufgibt, was sich nicht mehr rechnet, dort also höhere Arbeitsplatzverluste akzeptiert. Flexibilität bedeutet aber auch, dass man ebenso rasch neue Chancen ergreift, wenn sie sich bieten, also mehr Übergänge von der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung dagegen hält. In Deutschland gibt vor allem die niedrige Wiederbeschäftigungsrate Anlass zur Sorge.

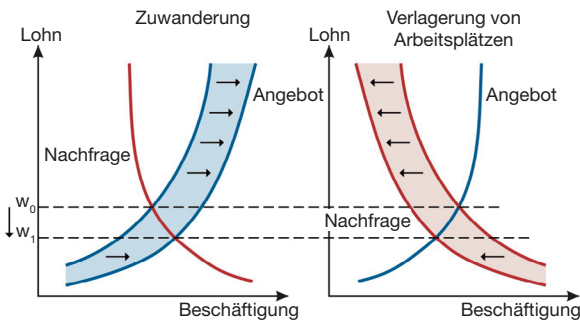
Ein entscheidendes Hemmnis für mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt liegt in der Reaktionsgeschwindigkeit der Preise für Arbeit, also der Löhne. Weniger lukrative Arbeitsplätze ließen sich aufrechterhalten, wenn ihre Kosten entsprechend sanken. Ebenso könnten niedrig qualifizierte Arbeitnehmer leichter wieder Arbeit finden, würden niedrigere Löhne hingenommen. Dass durch die Konkurrenz niedrig entlohnter Arbeitnehmer die vordem hoch bezahlten deutschen Arbeitnehmer unter starken Wettbewerbsdruck gesetzt werden, setzt keinesfalls das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ außer Kraft. Vor allem sind die niedrigen Löhne, die ausländischen Arbeitnehmern häufig für ihre Arbeit in Deutschland von ihren nicht-deutschen

Prof. Dr. Thomas Bauer, 38, ist Vorstandsmitglied des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung RWI in Essen und Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum (RUB); Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, 44, ist Präsident des RWI und Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der RUB.

* Wir bedanken uns bei Bernhard Lageman und Joachim Schmidt für ihre Kommentare und bei Claudia Lohkamp für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts.

¹ Vgl. stellvertretend T. Boeri, G. Bertola, H. Brücker, F. Coricelli, J. Dolado, J. Fitzgerald, A. de la Fuente, P. Garibaldi, G. Hanson, J. Jimeno, R. Portes, G. Saint-Paul, A. Spillimbergo: Who's Afraid of the Big Enlargement? Economic and Social Implications of the European Union's Prospective Eastern Expansion, CEPR Policy Paper 7, London 2002.

Schaubild 1
Der deutsche Arbeitsmarkt für Niedrigqualifizierte bei fortschreitender europäischer Integration



Arbeitgebern gezahlt werden, nur dann so genannte „Dumpinglöhne“, wenn sie in ihrem Ursprungsland höhere Löhne erhalten. Dies ist jedoch in der Regel nicht der Fall. Die Höhe der Löhne in Deutschland spielt keine Rolle für diese Einschätzung, ebenso wenig wie der Umstand, dass deutsche Tariflöhne deutlich unterschritten werden.²

In einer detaillierten empirischen Studie hat das RWI Essen jüngst nachgewiesen, dass kein anderer Umstand Einkommensarmut so ausdrücklich abwendet wie der, einen Job zu haben. Anders als z.B. in den USA gibt es das Phänomen der so genannten Working Poor in Deutschland so gut wie überhaupt nicht.³ Im Umkehrschluss ist die größte soziale Ungerechtigkeit unserer Zeit die hohe Arbeitslosigkeit. Somit liegt die größte wirtschaftspolitische Herausforderung darin, für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer – die von Arbeitslosigkeit am meisten betroffen sind – mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Der Preis dafür, niedrige Löhne für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer, tritt dabei in den Hintergrund, zumal die Einkommen für diese Beschäftigungsgruppe über temporäre Lohnsubventionen auf ein sozial akzeptiertes Niveau angehoben werden könnten.

**Die wirtschaftspolitische Realität:
 Protektionistische Tendenzen**

Unternehmen und Arbeitnehmer unter hohem Wettbewerbsdruck setzen im politischen Prozess einiges in Bewegung, um für sich politische Unterstützung zu sichern. Ihnen durch protektionistische Maßnahmen zu helfen, bedeutet jedoch im Umkehrschluss zur obigen Analyse, dass die Mehrzahl der Bürger dafür durch einen Wohlfahrtsverlust bezahlen muss. Es gibt also wiederum Gewinner und Verlierer. In einer Situati-

² Zum Vergleich: Bei Handelsbeziehungen spricht man von „Dumping“, wenn Güter im Importland günstiger angeboten werden als im Ursprungsland bzw. der Preis der Güter unter ihren Herstellungskosten liegt.

³ RWI: Lebensstandarddefizite bei erwerbstätigen Haushalten („Working Poor“), RWI: Projektberichte, Essen 2004.

on wie der augenblicklichen in Deutschland, mit niedrigem Trendwachstum und hoher Arbeitslosigkeit, ist es besonders verwerflich, Jobbesitzer auf Kosten von Menschen zu schützen, die Arbeit suchen. Für eine populistische Politik sind protektionistische Maßnahmen aber besonders attraktiv, denn ihre Gewinner sind sehr leicht, ihre vielen Verlierer jedoch nur sehr schwer zu identifizieren.

So hatte der Europäische Rat mit seiner Dienstleistungsrichtlinie vor etwa drei Jahren beabsichtigt, die Niederlassung von Dienstleistern in anderen Ländern der EU zu erleichtern. Inhaltlicher Kern der geplanten Richtlinie war das Herkunftslandprinzip. Dieses Prinzip gilt bereits für den Binnenmarkt für Waren. Es war vorgesehen, dass nun auch ein Dienstleister im Ausland nur die Regeln des Heimatlandes beachten muss. Nach massivem Widerstand unter anderem von deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments wurde die geplante Richtlinie zunächst gestoppt. Im abschließend verabschiedeten Kompromisspaket wurde das Herkunftslandprinzip zwar in seiner Grundidee beibehalten, aber viele Sektoren⁴ von der Richtlinie ausgenommen. Für diese gilt weiterhin das Bestimmungslandprinzip. Ähnlich problematisch ist die Entscheidung der Bundesregierung vom März 2006, Arbeitnehmern aus den EU-Beitrittsländern die Freizügigkeit weiterhin zu verweigern (zunächst bis 2009). Auch für die neuen Beitrittsländer Bulgarien und Rumänien wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit bis 2008 ausgeschlossen.

Ein gewisses wettbewerbliches Element ist allerdings augenblicklich noch vorhanden. Ausländische Dienstleistungsunternehmen können ihre Arbeitnehmer zu den Bedingungen des Ursprungslands nach Deutschland entsenden. Allerdings wird erwogen, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz von der Bauwirtschaft und der Seeschifffahrt auf alle anderen Branchen auszudehnen und somit tarifliche Mindestlöhne auch für ausländische Arbeitnehmer bindend zu machen. So wurde das Entsendegesetz im Herbst letzten Jahres auf Gebäudereiniger ausgeweitet. Technisch bedarf es für diesen Schritt zweier Grundlagen. Zunächst muss das Entsendegesetz ausgeweitet werden, damit ausländische Betriebe zur Einhaltung verbindlicher Standards beim Angebot ihrer Leistung in Deutschland verpflichtet werden. Dazu gehören üblicherweise keine Mindestlöhne, die in Deutschland von den Tarifvertragsparteien vereinbart werden.

Daher bedarf es zur Erzwingung von Mindestlöhnen für ausländische Arbeitnehmer, die von ihren im Ausland angesiedelten Arbeitgebern nach Deutschland

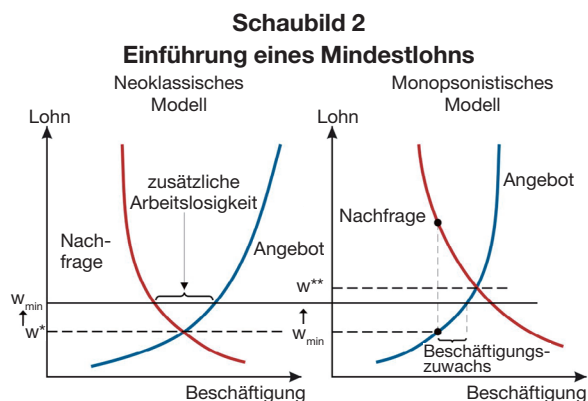
⁴ Darunter sind Gesundheit, Verkehr, Sicherheitsdienste, Zeitarbeitsagenturen, Teilbereiche des öffentlichen Dienstes oder der Arbeits- und Gesundheitsschutz.

entsendet werden, eines weiteren Schritts. Durch eine so genannte Allgemeinverbindlichkeitserklärung über eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) kann der sektorale Tariflohn in eine bundesweit geltende gesetzliche Regelung verwandelt werden, die dann auch vom (ausgeweiteten) Entsendegesetz erfasst wird. Dies erfordert aber wiederum einen bundesweit gültigen Tarifvertrag, denn nur ein solcher kann als allgemeinverbindlich erklärt werden. Da die Unternehmen der betreffenden Sektoren vor Wettbewerb geschützt werden sollen, ist es nicht gerade wahrscheinlich, dass die Tarifparteien einen solchen Schritt im Regelfall verweigern werden. Alternativ könnte ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt werden.

Was bewirken Mindestlöhne und Entsendegesetz?

Daher ist zu fragen, wie ein derartiger Mindestlohn auf die Beschäftigung wirken würde. Die Wirtschaftstheorie gibt dazu keine eindeutige Antwort. Bei vollkommenem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt hat ein gesetzlicher Mindestlohn sehr wahrscheinlich negative, auf keinen Fall jedoch positive Beschäftigungseffekte. In einem Wettbewerbsmarkt steht einzelnen Arbeitgebern zum Marktlohn ein faktisch unbegrenztes Arbeitsangebot gegenüber, darunter gar keins. Die Einführung eines Mindestlohns oberhalb des gleichgewichtigen Marktlohns führt in einer derartigen Situation zu einer Verringerung der Beschäftigung. Haben einzelne Arbeitgeber jedoch aufgrund ihrer Marktmacht als Nachfrager der Arbeit einen gewissen Einfluss auf den Lohn (d.h. liegt ein monopsonistischer Arbeitsmarkt vor), kann ein Mindestlohn auch positive Beschäftigungseffekte bewirken. Marktmacht der Arbeitgeber liegt dann vor, wenn sie durch den von ihnen gezahlten Lohn das ihnen zur Verfügung stehende Arbeitsangebot beeinflussen können, also auch bei geringerem Lohn noch eine gewisse Zahl von Arbeitnehmern finden.

Schaubild 2 illustriert, wie ein Mindestlohn (ausgehend von Lohnniveau w^*) die Arbeitnehmer im unteren Bereich der Lohnverteilung aus dem Arbeitsmarkt verdrängt, wenn es sich um einen wettbewerblich geprägten (also „neoklassischen“) Arbeitsmarkt handelt (linke Darstellung). In einem monopsonistischen Arbeitsmarkt hingegen (rechte Darstellung) ergibt sich (vom gleichen Lohnniveau w^* ausgehend) gar ein Beschäftigungszuwachs. In diesem Falle liegt der markträumende Lohn noch höher, bei w^{**} . Da uns die Theorie also keine eindeutige Aussage gibt, muss man die Empirie zur Bewertung der Beschäftigungseffekte heranziehen. Jedoch sind auch die Resultate der existierenden empirischen Untersuchungen nicht eindeutig. Europäische Studien weisen grundsätzlich darauf



hin, dass die Effekte eines Mindestlohns sehr heterogen sind. Es gibt plausible Evidenz dafür, dass Mindestlöhne insbesondere für jüngere Arbeitnehmer mit negativen Konsequenzen verbunden sind, während man häufig keine sehr großen negativen wie positiven Effekte auf die Gesamtbeschäftigung findet.⁵

Es ist jedoch zu erwarten, dass die fortschreitende Globalisierung der Güter- und Arbeitsmärkte die negativen Effekte eines Mindestlohns für die Beschäftigung in den Vordergrund rücken lässt. Angesichts geringer Transportkosten wird es für viele Unternehmen künftig nahezu völlig irrelevant sein, ob sie günstige Arbeitskräfte im Inland finden oder – wenn dies über den Mindestlohn unterbunden wird – die Produktion ins Ausland verlagern. Aus der Sicht des einzelnen Nationalstaats wird damit die Verhinderung der einen Anpassungsdimension (Lohnsenkungen) der Auslöser für den forcierten Einsatz einer anderen Anpassungsstrategie (Verlagerung der Produktion ins Ausland). Schließlich müssen Regulierungen auch immer überwacht werden. Wie die Überwachung des Einhalts von Mindestlöhnen kosteneffizient gelingen soll, ist keineswegs geklärt. Es besteht sogar die erhebliche Gefahr einer weiteren Ausweitung der Schwarzarbeit.

In der öffentlichen Diskussion wird häufig darauf hingewiesen, dass in vielen anderen europäischen Ländern gesetzliche Mindestlöhne gelten. Viele dieser Länder hätten eine geringere Arbeitslosigkeit als Deutschland. Dies deutet darauf hin, dass Mindestlöhne keine dramatischen Beschäftigungseffekte nach sich ziehen würden. Diese Argumentationslinie ignoriert einerseits, dass man das Zusammenspiel von Mindestlöhnen mit anderen Arbeitsmarktinstitutionen beachten muss. Ist eine hohe Flexibilität des Arbeitsmarktes gegeben, ist der Spielraum für negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen wesentlich geringer als in einem stark regulierten Arbeitsmarkt wie dem Deutschlands. Zum

⁵ J. Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis, C. Teulings: The economic impact of minimum wages in Europe, in: Economic Policy (1996), S. 319-372.

anderen zeigt obige Betrachtung nur eine Korrelation zwischen der Arbeitslosenquote und dem Mindestlohn. Diese Korrelation beantwortet jedoch nicht die Frage, wie hoch die Arbeitslosenquote in diesen Ländern wäre, wenn es keinen gesetzlichen Mindestlohn gäbe. Es liegt nahe, dass sie ohne einen Mindestlohn jeweils noch geringer wäre.

Da die Sicherung von Mindesteinkommen für Beschäftigte aller Voraussicht nach durch ein vermindertes Beschäftigungsniveau bezahlt werden muss, ist das manchmal geäußerte Argument, man könne durch Mindestlöhne die Kaufkraft der heimischen Arbeitnehmer und somit die schwächelnde Binnennachfrage stärken, nachgerade absurd. Die anhaltende Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft ist ein Beleg für das eigentliche Problem Deutschlands, ein unzureichendes Potenzialwachstum. Seine Anhebung kann unserer Einschätzung nach nur mit weiteren Struktur reformen auf Arbeits- und Gütermärkten und durch solides Wirtschaften bei den öffentlichen Finanzen geschehen. Insbesondere ist es trotz des erheblichen Anschubs, der in den vergangenen Jahren durch das Wachstum der Weltwirtschaft geleistet wurde, nicht zu einer stärkeren Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivität im Inland gekommen.⁶

Wechselwirkungen mit anderen Weichenstellungen

Es wäre zudem fatal zu übersehen, dass mit der Einführung eines Mindestlohns einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht mehr realisierbar wären. Die Hartz-Reformen zielten ja – völlig zu Recht – darauf ab, die Beschäftigungsanreize für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer zu erhöhen. Ungeachtet der bislang noch nicht endgültig nachgewiesenen Wirksamkeit dieser Maßnahmen würde ihr Potenzial durch die Einführung eines Mindestlohns voraussichtlich weiter vermindert.

Wie unsinnig es ist, eine Abschottung des Arbeitsmarktes in einer erweiterten EU zu betreiben, zeigt auch die Betrachtung des mittlerweile realisierten Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen. Wenn deutsche Konsumenten günstige Produkte erwerben, die im Ausland produziert werden, dann üben die vergleichsweise niedrigen Lohnkosten außerhalb Deutschlands im Prinzip den gleichen Lohndruck auf deutsche Arbeitnehmer aus, als ob ein Teil dieser Arbeitnehmer nach Deutschland gewandert wäre, um hier ihre Arbeit anzubieten. Die Anpassungsmechanismen sind die gleichen, auch wenn sich in den Medien und an den Stammtischen über diese schwer zu messenden Prozesse nicht so trefflich diskutieren lässt. Auch aus diesem Grund kann es nur einen guten Grund für das deutsche Festhalten

an Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und die erwogene Einführung von Mindestlöhnen gegeben haben, nämlich die Förderung der politischen Akzeptanz des erweiterten europäischen Binnenmarktes in Deutschland. Allerdings wird diese Akzeptanz mit einer erhöhten Arbeitslosigkeit teuer erkaufte.

Fazit: Brauchen wir einen Mindestlohn?

Die Förderung der politischen Akzeptanz des erweiterten europäischen Binnenmarktes in Deutschland ist das einzig wirklich relevante Argument für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Dem stehen jedoch sehr schlagkräftige Argumente entgegen. Selbst wenn die Einführung eines moderaten Mindestlohns keine dramatischen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte auslösen dürfte, werden insbesondere Problemgruppen des Arbeitsmarkts, z.B. niedrig qualifizierte Jugendliche, aller Wahrscheinlichkeit nach negativ betroffen. Darüber hinaus wird der Mindestlohn wichtige Strukturanpassungen weiter behindern, ohne sie angesichts einer fortschreitend globalisierten Wirtschaft wirklich verhindern zu können. Seine Einführung ist daher eindeutig abzulehnen.

Deutschland braucht also keinen gesetzlichen Mindestlohn. Stattdessen verlangen die vom aktuellen konjunkturellen Aufschwung überlagerte strukturelle Wachstumsschwäche und die damit verbundene verfestigte Arbeitslosigkeit, dass die mit den Hartz-Reformen begonnene zarte Flexibilisierung des Arbeitsmarkts weiter fortgesetzt wird. Protektionistische Maßnahmen wie die Ausweitung des Entsendegesetzes oder die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns mögen zwar die Gunst der Wähler sichern, gehen jedoch auf Kosten der niedrig qualifizierten Arbeitnehmer und Arbeitslosen.

Sollte man sich dennoch zum Schaden niedrig qualifizierter Arbeitnehmer für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns entscheiden, so ist wenigstens bei der konkreten Ausgestaltung eine gewisse Vorsicht walten zu lassen. Die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes stellt hierbei wohl die schlechteste aller Möglichkeiten dar. Durch unterschiedlich hohe Mindestlöhne in verschiedenen Branchen könnte es zu negativen Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft durch Allokationsverzerrungen und die Festigung nicht wettbewerbsfähiger Strukturen kommen. Deshalb wäre – wenn überhaupt! – die Einführung eines Mindestlohnes für die Gesamtwirtschaft die bessere Alternative. Um große negative Beschäftigungswirkungen zu vermeiden, sollte dieser zudem nicht zu hoch angesetzt werden. Er sollte unter keinen Umständen wesentlich höher sein als der in Deutschland herrschende implizite Mindestlohn – die Sozialhilfe. Ein Mindestlohn von unter 5 Euro pro Stunde wäre hier wohl ein vernünftiger Richtwert.

⁶ Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005.