

Dominik Groll, Stefan Kooths

## Vor der Bundestagswahl: Argumente für Mindestlöhne überzeugen nicht

Lohnuntergrenzen werden mittlerweile von allen im Bundestag vertretenen Parteien befürwortet. Die empirische Forschung zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen hat bislang noch keinen Konsens hervorgebracht. Anhand theoretischer Überlegungen zeigen die Autoren, dass die gängigen Argumente für Mindestlöhne entweder konzeptionell inkonsistent sind oder Markteigenschaften voraussetzen, die kaum auf die Gegebenheiten im Niedriglohnbereich zutreffen. Im Ergebnis ist daher bei der Ausweitung von Lohnuntergrenzen in Deutschland eindeutig mit Beschäftigungseinbußen zu rechnen. Da Arbeitslosigkeit ein Hauptgrund für Armut ist, würde das Ziel der Armutsbekämpfung nicht erreicht, sondern im Zweifel noch weiter verfehlt.

Erstmals gehen alle im Bundestag vertretenen Parteien in Deutschland mit Forderungen in den Wahlkampf, Lohnuntergrenzen einzuführen (vgl. Tabelle 1). SPD, Bündnis90/Die Grünen und Die Linke setzen sich für einen flächendeckenden, gesetzlichen Mindestlohn ein. Bei SPD und Grünen soll er 8,50 Euro betragen, bei der Linken soll er zunächst bei 10 Euro liegen und bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode auf 12 Euro steigen. CDU/CSU und FDP lehnen einen flächendeckenden, gesetzlichen Mindestlohn ab. Nach den Vorstellungen von CDU/CSU soll allerdings eine von den Tarifpartnern besetzte Kommission Lohnuntergrenzen in Branchen und Regionen festsetzen können, in denen es keine Tarifverträge gibt. Die FDP schlägt hingegen die Möglichkeit einer Ausweitung der bestehenden Mindestlohnregelungen auf weitere Branchen durch die Tarifpartner vor. Mindestlöhne bestehen derzeit in den Branchen Abfallwirtschaft, Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen, Baugewerbe, Dachdeckerhandwerk, Elektrohandwerk, Gebäudereinigung, Maler- und Lackiererhandwerk, Pflegebranche, Si-

cherheitsdienstleistungen sowie Zeitarbeit und liegen je nach Branche und Region zwischen 7,50 und 13,70 Euro je Stunde (vgl. Abbildung 1).<sup>1</sup>

Bei 8,50 Euro hätte ein flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn bereits eine hohe Eingriffsintensität. Rund 20% der abhängig Beschäftigten in Deutschland verdienen weniger als 8,50 Euro je Stunde und würden daher von einem solchen Mindestlohn unmittelbar betroffen sein.<sup>2</sup> Zum Vergleich: In Frankreich erhalten 13% und in Großbritannien knapp 5% einen Mindestlohn. Auch wäre der Mindestlohn relativ zum Medianlohn (sogenannter Kaitz-Index) mit 58% sehr hoch. Deutschland stünde im Vergleich der OECD-Staaten hinter der Türkei (71%), Frankreich (60%), Neuseeland (59%) und Slowenien (58%) an fünfter Stelle; in Großbritannien beträgt der Mindestlohn 47% des Medianlohns und in den USA nur 38% (vgl. Abbildung 2).<sup>3</sup> Die hier für Deutschland genannten hypothetischen Werte sind mit den tatsächlichen Angaben aus Ländern mit bestehenden Mindestlöhnen freilich nur unter der Annahme vergleichbar, dass es nach Einführung des Mindestlohns zu keinen Beschäftigungseffekten und zu keiner Verschiebung des Medianlohns kommt. Würde die Beschäftigung der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer abnehmen, würden der Anteil

**Dominik Groll**, Dipl.-Volkswirt, ist Arbeitsmarktexperte im Prognose-Zentrum des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel.

**Dr. Stefan Kooths** ist stellvertretender Leiter des Prognose-Zentrums.

1 Der von den Tarifpartnern vereinbarte und ab 1.8.2013 gültige Mindestlohn im Friseurhandwerk ist nicht für die gesamte Branche bindend, sondern gilt nur für ver.di-Mitglieder, die in Innungsbetrieben arbeiten. ver.di hat allerdings angekündigt, beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit zu stellen.

2 Stand 2011, auf Basis des SOEP, vgl. M. Heumer, H. Lesch, C. Schröder: Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW-Trends, 1/2013.

3 Stand 2011, vgl. OECD-Datenbank (stats.oecd.org).

**Tabelle 1**  
**Mindestlohnforderungen der Parteien zur Bundestagswahl 2013**

Stand: Juli 2013

Partei	Art	Höhe (Euro je Stunde)
CDU/CSU	Kein gesetzlicher Mindestlohn. Tarifpartner sollen gesetzlich dazu verpflichtet werden, durch eine von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite besetzte Kommission in Bereichen ohne Tarifvertrag Mindestlöhne festzusetzen.	-
FDP	Kein gesetzlicher Mindestlohn. Die Möglichkeit der Festsetzung von Mindestlöhnen durch die Tarifpartner im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des Mindestarbeitsbedingungengesetzes soll auf weitere Branchen, insbesondere Branchen ohne repräsentativen Tarifvertrag, ausgeweitet werden.	-
SPD	Flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn.	8,50
Bündnis 90/ Die Grünen	Flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn.	8,50
Die Linke	Flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn.	10,00*

\* Bis zum Ende der Wahlperiode schrittweise Anhebung auf 12,00 Euro.

Quelle: Wahlprogramme der Parteien.

der betroffenen Arbeitnehmer und der Kaitz-Index sinken.

**Kein Konsens beim empirischen Befund**

Die Frage nach den Beschäftigungswirkungen steht im Fokus der empirischen Forschung zu den Effekten von Mindestlöhnen und ist einer der meist untersuchten Forschungsfragen in den Wirtschaftswissenschaften. Dementsprechend ist die einschlägige empirische Literatur extrem umfangreich,<sup>4</sup> wobei sich die überwiegende Mehrheit der Studien auf die USA konzentriert.

Einen ersten Hochpunkt erlebte die Literatur in den 1970er und frühen 1980er Jahren. Gestützt überwiegend auf Zeitreihenmethoden bildete sich ein relativ robuster Konsens heraus, dass Mindestlöhne mit negativen Beschäftigungseffekten einhergehen. Brown, Gilroy und

4 Vgl. T. C. Leonard: The Very Idea of Applying Economics: The Modern Minimum-Wage Controversy and Its Antecedents, in: History of Political Economy, 32. Jg. (2000), Supplement, S. 117-144; und ausführlicher D. Neumark, W. L. Wascher: Minimum Wages and Employment, in: Foundations and Trends in Microeconomics, 3. Jg. (2007), H. 1-2, S. 1-182.

**Abbildung 1**  
**Tarifliche Mindestlöhne nach Branchen**

Bruttoverdienst in Euro je Stunde, Stand: Juli 2013



Anmerkung: Bruttoverdienst in Euro je Stunde nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Zeitarbeit). Die Mindestlohnregelungen für Bergbau-Spezialgesellschaften sind im März 2013 ausgelaufen. In den Branchen Gerüstbauerhandwerk, Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk, Wäschereidienstleistungen sowie Friseurhandwerk gilt noch keine Allgemeinverbindlichkeit.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, WSI Tarifarchiv.

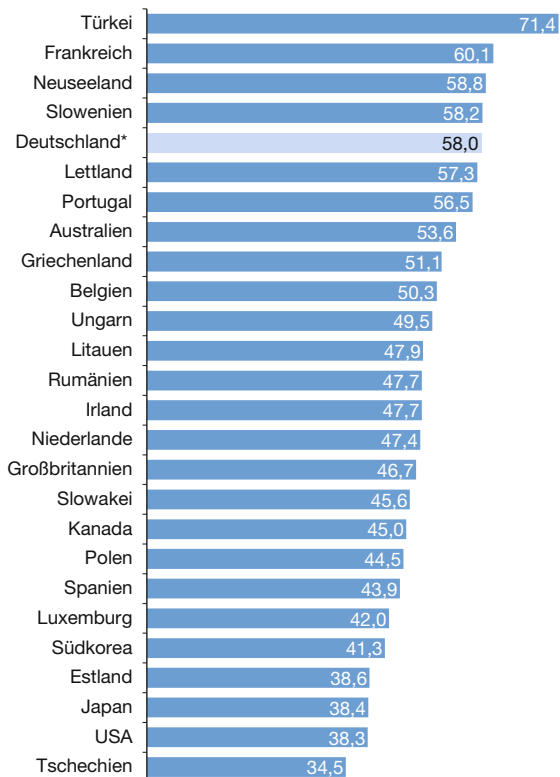
Kohen<sup>5</sup> kommen in ihrer Auswertung der einschlägigen Studien zu dem Schluss, dass eine Erhöhung des Mindestlohns um 10% die Beschäftigung um 1% bis 3% verringert. Daraufhin kam die empirische Forschung zu diesem Thema praktisch zu einem Stillstand.

Der Konsens endete, als Card und Krueger<sup>6</sup> in einer Reihe von Studien keine oder sogar positive Beschäfti-

5 C. Brown, C. Gilroy, A. Kohen: The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, in: Journal of Economic Literature, 20. Jg. (1982), H. 2, S. 487-528.  
6 D. Card, A. B. Krueger: Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, Princeton (New Jersey) 1995.

Abbildung 2  
Kaitz-Index

in %, Stand: 2011



\* hypothetisch

Anmerkung: Der Kaitz-Index misst das Verhältnis von Mindestlohn zu Medianlohn von Vollzeitbeschäftigten in %. Der hypothetische Wert für Deutschland bei einem Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro je Stunde ist aus M. Heumer, H. Lesch, C. Schröder: Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW-Trends 1/2013, S. 5, entnommen und gilt nur unter der Annahme, dass es nach Einführung eines flächendeckenden, gesetzlichen Mindestlohns zu keinen Beschäftigungseffekten und zu keiner Verschiebung des Medianlohns kommt.

Quelle: OECD-Datenbank.

gungseffekte von Mindestlohnerrhöhungen präsentierten. Im Gegensatz zu den Untersuchungen der 1970er und 1980er Jahre basierten diese Ergebnisse meist auf natürlichen Experimenten bzw. Fallstudien. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass eine Gruppe von vom Mindestlohn betroffenen Personen oder Unternehmen (Experimentalgruppe) mit einer geeigneten Kontrollgruppe verglichen wird. Mithilfe des sogenannten Differenzen-von-Differenzen-Ansatzes sollen dann die Effekte des Mindestlohns isoliert werden. So wurde in der bekanntesten Studie von Card und Krueger die Beschäftigungsentwicklung in Fast-Food-Restaurants in New Jersey, wo der Mindestlohn von 4,25 US-\$ auf 5,05 US-\$ je Stunde

angehoben wurde (Experimentalgruppe), mit der Beschäftigungsentwicklung in Fast-Food-Restaurants im benachbarten Pennsylvania verglichen, wo der Mindestlohn unverändert bei 4,25 US-\$ verblieb (Kontrollgruppe). Die meisten für Deutschland durchgeführten Studien in den von Mindestlohnregelungen betroffenen Branchen wählten ebenfalls den Differenzen-in-Differenzen-Ansatz und fanden gleichermaßen keine negativen signifikanten Beschäftigungseffekte.<sup>7</sup> Eine Ausnahme bilden König und Möller<sup>8</sup> sowie Müller<sup>9</sup>, deren Ergebnisse auf negative Effekte auf die Beschäftigung im Baugewerbe in Ostdeutschland hindeuten. Card und Krueger erhoben darüber hinaus erhebliche Zweifel an der Validität der Ergebnisse der etablierten empirischen Literatur. Insbesondere würden statistische Tests auf einen gravierenden Publikationsbias hindeuten, wonach sowohl Forscher als auch Herausgeber von Fachzeitschriften statistisch signifikante Ergebnisse bevorzugten, die die neoklassische These von negativen Beschäftigungswirkungen bestätigen.

Die bis dato etablierte Literatur reagierte, indem sie die Validität der Ergebnisse von Card und Krueger in Frage stellte. Kritisiert wurde insbesondere:

- Die Voraussetzungen für ein natürliches Experiment sind nicht ausreichend erfüllt, weil die Kontrollgruppen ungeeignet sind.
- Die Studien können nur kurzfristige Effekte erfassen, da die Daten weniger als ein Jahr nach den Mindestlohnerrhöhungen erhoben wurden.
- Die Qualität der mittels Telefoninterviews erhobenen Daten ist mangelhaft.

So konnten beispielsweise Neumark und Wascher<sup>10</sup> die Ergebnisse der New-Jersey-Pennsylvania-Studie mit Daten von Gehaltslisten der Fast-Food-Restaurants aus derselben Region, die denselben Zeitraum umfassten, nicht replizieren, sondern fanden negative Beschäftigungseffekte.

7 Vgl. G. Bosch, C. Weinkopf: Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, in: Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, 2012.

8 M. König, J. Möller: Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 41. Jg. (2008), H. 2/3, S. 327-346.

9 K.-U. Müller: Employment Effects of a Sectoral Minimum Wage in Germany, DIW Discussion Paper, Nr. 1061.

10 D. Neumark, W. L. Wascher: Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment, in: American Economic Review, 90. Jg. (2000), H. 5, S. 1362-1396.

Im Zentrum der jüngsten Diskussion steht erneut ein Methodenstreit. Während Dube, Lester und Reich<sup>11</sup> sowie Allegretto, Dube und Reich<sup>12</sup> behaupten, erhebliche methodische Schwächen an dem mittlerweile etablierten Ansatz der Panelschätzung aufgedeckt zu haben, äußern Neumark, Salas und Wascher<sup>13</sup> umgekehrt Zweifel an deren empirischer Vorgehensweise. Hinzu kommt, dass beide Lager die Gesamtheit der empirischen Evidenz unterschiedlich bewerten.<sup>14</sup> Ein Konsens in der empirischen Literatur hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen scheint demnach wieder in weite Ferne gerückt zu sein.

### Theoriegestützte Überlegungen mahnen zur Vorsicht

In einem marktwirtschaftlichen System entscheidet die Gegenüberstellung von Wertgrenzprodukt und Faktorpreis als universelles Prinzip über den Einsatz von Produktionsfaktoren. In diesem Prinzip kommt zum Ausdruck, dass sich die Wertschätzung eines Mittels (z.B. des Arbeitseinsatzes einer bestimmten Qualifikation) davon ableitet, welchen Beitrag dieser Faktor zum Produktionsergebnis leistet und zu welchem Preis dieses Produktionsergebnis am Markt verkauft werden kann. Damit wird letztlich die Entlohnung jeder Faktorleistung auf die Wertschätzung der Konsumenten zurückgeführt,<sup>15</sup> an deren Präferenzen sich das gesamte volkswirtschaftliche Produktionssystem in der Folge ausrichtet. Die Einschätzung darüber, welcher wertmäßige Produktionsbeitrag einem Arbeitnehmer im Gesamtgefüge eines Unternehmens zugerechnet werden kann, ist keineswegs trivial und muss kontinuierlich durch die Marktakteure austariert werden. Hierzu müssen sie sich ständig an neue Knappheitsverhältnisse herantasten. Die Einflussrichtung ist aber eindeutig: Je höher der Faktorpreis, desto weniger Produktionsbereiche gibt es, bei denen die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten die Lohnkosten abzudecken vermag. Hieraus resultiert der negative Zusammenhang zwischen Lohn und Arbeitsnachfrage.

11 A. Dube, T. W. Lester, M. Reich: Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties, in: Review of Economics and Statistics, 92. Jg. (2010), H. 4, S. 945-964.

12 S. A. Allegretto, A. Dube, M. Reich: Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data, in: Industrial Relations, 50. Jg. (2011), H. 2, S. 205-240.

13 D. Neumark, J. M. I. Salas, W. L. Wascher: Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?, NBER Working Paper, Nr. 18681.

14 Vgl. A. Dubes Rezension des Buchs „Minimum Wages“ von D. Neumark, W. L. Wascher, in: Journal of Economic Literature, 49. Jg. (2011), H. 3, S. 762-766.

15 M. Rothbard: Man, Economy, and State with Power and Market, Auburn (Alabama) 2009, S. 319 ff.

Bei Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt ist das Lohnniveau für die einzelnen Unternehmen eine gegebene Größe. Sie weiten dann gemäß ihrer Gewinnmaximierungsstrategie ihre Arbeitsnachfrage soweit aus, bis das Wertgrenzprodukt der Arbeit auf den herrschenden Marktlohn gesunken ist. Im Ergebnis entspricht der Stundenlohn dann dem, was der Arbeitnehmer in einer zusätzlichen Stunde erwirtschaftet. Die Einführung eines Mindestlohns oberhalb dieses Lohnsatzes führt unzweideutig zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage und somit zu einem Rückgang der Beschäftigung. Dabei werden genau diejenigen Arbeitskräfte weniger nachgefragt, die von einem Mindestlohn begünstigt werden sollen.

Für eine systematische Abweichung des Marktlohns vom Wertgrenzprodukt und den daraus resultierenden möglicherweise positiven Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen wird aus theoretischer Sicht vor allem auf das Vorhandensein von Marktmacht der Arbeitgeber, auf die Suchintensität von Arbeitslosen sowie auf Effizienzlohnthesen verwiesen.

Verfügt ein Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt über Marktmacht, dann gilt zwar weiterhin das Gewinnmaximierungskalkül, die Arbeitsnachfrage solange auszuweiten, solange das Wertgrenzprodukt eines weiteren Arbeitnehmers über den Grenzlohnkosten liegt. Anders als im Wettbewerbsfall beeinflusst das Unternehmen jedoch mit seiner Arbeitsnachfrage auch fühlbar den Marktlohn (was es als Mengenanpasser auf einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt nicht wahrnimmt, weil dort der Grenzlohnsatz als Marktlohnsatz aus Sicht des Unternehmens gegeben ist). Mit jeder weiteren nachgefragten Arbeitsstunde steigt auch der Lohn für die zuvor eingesetzten Arbeitskräfte. Diese Rückwirkung berücksichtigt ein marktmächtiger Akteur. Im Ergebnis liegt daher sowohl der Marktlohn als auch die Arbeitsnachfrage unterhalb des Niveaus, das sich bei Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt einstellen würde. In einer solchen Konstellation würde die Einführung eines Mindestlohns, der eine gewisse Höhe nicht übersteigt, die Beschäftigung sogar erhöhen.<sup>16</sup> Ab einer bestimmten Höhe des Mindestlohns würde es aber auch unter solchen Bedingungen zu negativen Beschäftigungseffekten kommen.

Damit Arbeitgeber über Marktmacht verfügen können, müssen allerdings gleichzeitig hohe Marktzutrittsbarrieren für Unternehmen und hohe Mobilitätshemmnisse für Arbeitskräfte vorherrschen. Darüber hinaus verfügen Unternehmen über Marktmacht, wenn sie als Kartell Lohnabsprachen vereinbaren.

16 Vgl. H. Varian: Grundzüge der Mikroökonomik, München, Wien 2011, Kapitel 26.2.

Zahlen Arbeitgeber mit Marktmacht Löhne unterhalb des wettbewerblichen Wertgrenzprodukts der Arbeit, so liegt die ursachenadäquate Lösung dieses Problems aus ordnungspolitischer Sicht darin, die Ursachen der Marktmacht zu beseitigen. Beispielsweise müssten Markteintrittsbarrieren für Unternehmen und Mobilitätshemmnisse für Arbeitnehmer gesenkt oder kartellähnliche Lohnabsprachen effektiv bekämpft werden. Wird die Marktmacht der Arbeitgeber erfolgreich reduziert, würde dies im Ergebnis nicht nur zu einer höheren Entlohnung (entsprechend des wettbewerblichen Wertgrenzprodukts), sondern auch zu einer höheren Beschäftigung der betroffenen Personen führen.

Insbesondere im Niedriglohnbereich gibt es kaum eine Marktmacht auf Arbeitgeberseite, da niedrige Arbeitsqualifikationen den Einsatz typischerweise in vielfältigen Verwendungen zulassen und daher die Unternehmen aus verschiedenen Branchen im Wettbewerb um den Einsatz dieser Arbeitskräfte stehen. Der geringe Organisationsgrad der Tarifparteien wird in der aktuellen Debatte zum Anlass genommen, gesetzliche Mindestlöhne oder vermehrt Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zu fordern. Damit weisen die Befürworter von Lohnuntergrenzen aber selbst darauf hin, dass die betroffenen Arbeitsmarktsegmente nicht übermäßig vermachet sind.

Der Niedriglohnbereich ist in besonderem Maße durch relativ niedrige Qualifikationsanforderungen geprägt. Damit ist auch der Branchenbezug dieses Arbeitsmarktsegments relativ schwach ausgeprägt, umso größer sind die Ausstrahleffekte von Branche zu Branche. Werden aufgrund überhöhter Mindestlöhne in einer Branche dort vermehrt einfache Tätigkeiten abgebaut und entsprechend Arbeitskräfte freigesetzt, so drängen diese verstärkt in die übrigen Branchen und erhöhen dort den Lohnsenkungsdruck. Aus diesem Grunde ist es auch wenig zweckmäßig, Branchen danach zu unterscheiden, ob sie direkt im internationalen Wettbewerb stehen oder nicht. Über den Außenhandelskanal stehen die Arbeitsmärkte für einfache Tätigkeiten auch im Dienstleistungssektor indirekt immer im weltweiten Wettbewerb.

### Argumente: Suchintensität, Effizienzlohn und Kaufkraft

Positive Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen sind theoretisch denkbar, wenn die Intensität der Arbeitsplatzsuche und die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslose Arbeitsangebote annehmen, vom Lohnabstand abhängen. Es ist anzunehmen, dass Suchintensität und Annahmewahrscheinlichkeit umso höher sind, je höher die Differenz zwischen dem gezahlten Lohn nach erfolgrei-

cher Arbeitsplatzsuche und dem Arbeitslosengeld ist.<sup>17</sup> Die Einführung eines Mindestlohns könnte dann zu mehr Beschäftigung führen, wenn die Suchintensität und die Annahmewahrscheinlichkeit aufgrund des höheren Mindestlohns und somit des höheren Lohnabstands stärker steigt als die Zahl der offenen Stellen aufgrund der höheren Lohnkosten zurückgeht. Der Beschäftigungsanstieg resultiert demnach aus einer Reduzierung freiwilliger Arbeitslosigkeit. Würde man hingegen den Lohnabstand statt über eine Anhebung des Lohnsatzes über eine Absenkung des Arbeitslosengelds vergrößern, würde sich das Arbeitsangebot um das gleiche Ausmaß erhöhen, ohne aber zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage zu führen. Der positive Beschäftigungseffekt wäre demnach größer als bei Einführung eines Mindestlohns.

Von den Befürwortern von Mindestlöhnen werden schließlich auch Effizienzlohntheorien herangezogen, wonach ein positiver Zusammenhang zwischen dem Lohnsatz und der Arbeitsproduktivität angenommen wird.<sup>18</sup> Demnach sei es denkbar, so die Befürworter, dass die Einführung eines Mindestlohns zu einer Zunahme der Arbeitsnachfrage führt, da der höhere Lohn durch eine höhere Arbeitsproduktivität überkompensiert wird. Diese Argumentation setzt aber implizit voraus, dass die Unternehmen entweder nicht gewinnmaximierend sind oder den positiven Zusammenhang zwischen Lohnsatz und Arbeitsproduktivität nicht selbst erkannt haben.<sup>19</sup> Geht man stattdessen davon aus, dass die Unternehmen diesen Zusammenhang kennen und bereits den gewinnmaximierenden Lohnsatz gewählt haben, dann würde auch hier ein höherer Mindestlohn negative Beschäftigungseffekte mit sich bringen. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Entscheider in Großkollektiven (Tarifparteien, Staat) eine höhere Einsicht in die betriebliche Produktivitätssituation haben als die Entscheider vor Ort in den Unternehmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass ihnen dieses produkt-, orts- und zeitgebundene Wissen grundsätzlich nicht zugänglich sein kann.<sup>20</sup>

Damit ein flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn keinen Rückgang der Beschäftigung der betroffenen Arbeitnehmer zur Folge hat, müsste also argumentiert werden, dass in ausnahmslos allen Branchen und Regionen in Deutschland mindestens einer der beschriebenen, sehr speziellen Bedingungen vorherrscht. Dies

17 Vgl. P. Cahuc, A. Zylberberg: Labor Economics, Cambridge MA, London 2004, Kapitel 12.1.

18 Für einen Überblick über Effizienzlohntheorien vgl. W. Franz: Arbeitsmarktökonomik, Berlin, Heidelberg, New York 2006, Kapitel 8.5.

19 Vgl. T. C. Leonard, a.a.O.

20 F. A. Hayek: The Use of Knowledge in Society, in: American Economic Review, 35. Jg. (1945), H. 4, S. 519-530.



erscheint mehr als unwahrscheinlich. Selbst wenn man einen Mindestlohn nur in Branchen und Regionen einführen wollte, auf die jene Umstände zutreffen, so wären die Informationsanforderungen enorm und die Unsicherheit bezüglich der Messung der entsprechenden Tatbestände hoch. Die Gefahr wäre daher groß, dass ungewollt negative Beschäftigungseffekte an anderer Stelle des Marktes auftreten.

Kaufkraftmotivierte Argumente sollten bei der Mindestlohnfrage gänzlich außen vor bleiben, weil die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft durch eine Lohnuntergrenze nicht erhöht, sondern allenfalls nur verlagert wird. Nimmt man den aus Sicht der Befürworter von Mindestlöhnen günstigsten (wenn auch sehr unwahrscheinlichen) Fall an, dass die Nachfrage nach den von Mindestlohnbezieher produzierten Gütern extrem preisunelastisch ist, so würden diese Güter im Umfang der Lohnerhöhung im Preis steigen. Damit blieben das Verhältnis des Wertgrenzprodukts der durch die Mindestlöhne begünstigten Arbeitnehmer zu ihren Löhnen und damit ihr Beschäftigungsniveau unverändert. Sämtliche Konsumenten müssten dann jedoch einen höheren Teil ihres verfügbaren Einkommens für die von Mindestlohnbezieher produzierten Güter verausgaben, so dass für andere Käufe nur noch ein entsprechend geringeres Budget zur Verfügung stünde. Dies hätte dann entweder Preis- und Lohnsenkungen oder Arbeitslosigkeit auf Drittmärkten zur Folge. Die gesamtwirtschaftlichen Konsumausgaben blieben dann günstigstenfalls unverändert.

### Mitnahmeeffekte durch Subvention des Niedriglohnssektors?

Aus allokationstheoretischer Sicht werden Mindestlöhne zuweilen mit dem Argument begründet, dass der Staat über die Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) Arbeitgeber subventioniere, die Niedriglöhne zahlen. Hiermit wird dann die weiter gefasste Frage verbunden, ob eine Gesellschaft überhaupt Güter produzieren sollte, deren Herstellung nicht zu einem auskömmlichen Einkommen führt. Eine solche Sichtweise blendet die Bestimmungsgründe der Preisbildung auf Gütermärkten aus, verkennet die relevanten Alternativen und ist rein statisch gedacht.

Die staatliche Grundsicherung zielt darauf ab, das persönlich verfügbare Einkommen von der individuellen ökonomischen Leistungsfähigkeit (Wertgrenzprodukt) nach unten hin bis zu einem bestimmten – als sozio-kulturell angesehenen – Mindestniveau zu entkoppeln. Während über diese Einkommensuntergrenze im politischen Prozess entschieden wird, spiegelt sich im Wertgrenzpro-

dukt wider, was der anonymen Gesamtheit aller Konsumenten der Produktionsbeitrag eines Einzelnen wert ist („Demokratie des Marktes“).<sup>21</sup> Für die Höhe dieser nachfrageseitigen Wertschätzung spielt es keine Rolle, ob die beim Produzenten beschäftigten Arbeitnehmer vom Staat einen Einkommenszuschuss erhalten oder nicht. Die von allen Produktionsfaktoren am Markt erzielbaren Kostenwerte richten sich über zahlreiche Zwischenstufen letztlich nach dem Wert des konsumfähigen Endproduktes und nicht umgekehrt. Allenfalls indirekt könnte sich aus der staatlichen Grundsicherung ein preis- und lohnsenkender Effekt ergeben und zwar dann, wenn hierdurch das Arbeitsangebot und die Verfügbarkeit der damit produzierbaren Güter über das Niveau hinaus ausgeweitet würde, das sich ohne die staatliche Unterstützung ergäbe. Wenn überhaupt, dürfte jedoch das Gegenteil der Fall sein.

Würde das Markteinkommen nicht auf das staatlich gewährte Existenzminimum angerechnet, so gilt es für den Arbeitnehmer, zwischen Freizeit oder verschiedenen Beschäftigungsformen abzuwägen. Dieses Kalkül dürfte umso eher zugunsten einer geringeren Arbeitszeit ausfallen, je höher das Existenzminimum bemessen ist. Als Arbeitsanreiz steht dem der erzielbare Marktlohn gegenüber. Auf einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt besteht für die Arbeitnehmer keinerlei Anlass, einen geringeren Lohn zu fordern, nur weil eine andere Einkommensquelle das Existenzminimum sichert. Stehen auch die Arbeitsnachfrager im Wettbewerb, so werden mögliche Überrenditen, die durch zu niedrige Lohnabschlüsse erzielt werden, im Laufe der Zeit wegkonkurriert. Dieser Wettbewerb wird über die Löhne ausgetragen (Lohnauftrieb) und nicht über die Güterpreise (Preisunterbietung), denn ein zu niedriger Lohn verknüpft das Arbeitsangebot. Mitnahmeeffekte können daher keinen Bestand haben.

Würde hingegen das Markteinkommen auf das staatliche Existenzminimum vollständig angerechnet, so käme dies der ökonomischen Wirkung nach einem gesetzlichen Mindestlohn auf dem legalen Arbeitsmarkt gleich („impliziter Mindestlohn“). In diesem Fall würden Beschäftigungs- und Produktionsmöglichkeiten ungenutzt bleiben, von denen alle Beteiligten einen Vorteil hätten. Der Staat würde dann Grundsicherungsleistungen bezahlen, um damit in vollem Umfang Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

Das in Deutschland praktizierte Modell der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung, das als Lohnsubvention fehlinterpretiert wird, beschreitet hinge-

<sup>21</sup> W. Röpke: Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich 1948.

gen einen Mittelweg. Es verhindert, dass der Anreiz zur Arbeitsaufnahme im Bereich sehr niedriger Wertgrenzprodukte durch eine übermäßig hohe Transferertragsrate erstickt wird. Es trägt somit dazu bei, dass weniger Güterproduktion verhindert wird, indem es den impliziten Mindestlohn aufhebt und die Nettoeinkommen (Summe aus Markt- und Transfereinkommen) der Beschäftigten im Niedriglohnbereich erhöht. Stehen die Arbeitsnachfrager im Wettbewerb, dann kommt es darüber hinaus zu keinen nennenswerten Mitnahmeeffekten.

Produktivität und Wertschätzung durch die Konsumenten lassen sich nicht dekretieren. Die Vorstellung, durch die Festsetzung eines Mindestlohnes indirekt auch den „Mindestwert“ aller Waren und Dienstleistungen auf dem Verordnungswege erhöhen zu können, erinnert im Kern an längst überwundene Arbeitswertlehren, die in der modernen Volkswirtschaftslehre keinen Platz haben. Auf die Produktion von Gütern zu verzichten, deren Produktion in Deutschland keine Wertschöpfung oberhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums abwirft, ist ökonomisch sinnlos, solange sich für die dort Beschäftigten keine lukrativere Verwendung findet. Was lukrativ ist und was nicht, kann nicht am Reißbrett festgelegt werden, sondern muss sich am Markt bewähren.

### Zur Armutsbekämpfung ungeeignet

Gegen die Einführung von Mindestlöhnen spricht insbesondere, dass – selbst in dem unwahrscheinlichen Fall, in dem keinerlei negative Beschäftigungseffekte auftreten – das allgemeine Armutsrisiko kaum nennenswert reduziert würde. Nur knapp ein Fünftel aller Arbeitnehmer, die einen Bruttostundenlohn von unter 8,50 Euro verdienen, sind tatsächlich armutsgefährdet.<sup>22</sup> Oft leben Niedrigverdiener in Haushalten mit Personen mit höherem Ar-

<sup>22</sup> Vgl. M. Heumer, H. Lesch, C. Schröder, a.a.O. Als armutsgefährdet gilt, wer ein Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Medianeinkommens bezieht.

beitseinkommen; so sind lediglich die Hälfte der Arbeitnehmer mit einem Stundenverdienst von unter 8,50 Euro auch Hauptverdiener des jeweiligen Haushalts. Der mit Abstand wichtigste Grund für Einkommensarmut besteht hingegen in der Arbeitslosigkeit.<sup>23</sup> Den meisten von Armut gefährdeten Personen wäre durch Einführung eines Mindestlohns demnach nicht geholfen. Fielen aufgrund des Mindestlohns Stellen im Niedriglohnbereich weg, würden sich die Beschäftigungschancen und damit die Wahrscheinlichkeit, aus der Armut aufzusteigen, sogar verringern. Da der Einkommensstatus eines Haushaltes maßgeblich von der Anzahl der zu versorgenden Haushaltsmitglieder abhängt, ist ein Mindestlohn als sozialpolitischer Eingriff als wenig treffsicher einzustufen.

### Fazit

Werden Arbeitnehmer entsprechend ihres Wertgrenzprodukts entlohnt, und liegt dieses Wertgrenzprodukt und damit der Lohn auf einem Niveau unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums, dann sollte eine langfristige Lösung in Maßnahmen gesucht werden, die das Wertgrenzprodukt der betroffenen Arbeitnehmer erhöhen. Hierzu zählen insbesondere die Reduzierung der Zahl der Personen ohne Schul- und Berufsausbildung und Qualitätsverbesserungen im Bildungssystem. Als Übergangslösung bietet sich eine staatliche Ergänzung des Arbeitseinkommens an, wie es derzeit in Ansätzen durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung in Deutschland praktiziert wird. Weitere Eingriffe in die Preisbildung auf Arbeitsmärkten gehen nicht nur am Kern des Problems vorbei, sondern drohen die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in großem Ausmaß zu vernichten.

<sup>23</sup> Das Armutsrisiko unter Arbeitslosen ist mit 59% mehr als siebenmal so hoch wie das unter Erwerbstätigen (8%), vgl. Bundesregierung: Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht, S. 461, Stand 2011, auf Basis des Mikrozensus.

### Title: Pre-Election Arguments in Favour of Minimum Wages Not Convincing

**Abstract:** For the first time ever, all political parties represented in the German Bundestag are proposing some form of minimum wage regulation in their federal campaigns. After sketching an overview of the vast empirical literature on the employment effects of minimum wages, which has yet to come to a consensus, the paper concentrates on the most common theoretical arguments for the view that minimum wages need not reduce the employment levels of affected workers. The authors find that those arguments are either conceptually inconsistent or assume market characteristics that can hardly describe the reality of low-wage labour markets. In the end, minimum wages are a blunt instrument to reduce poverty among workers – its primary objective – because it benefits many that are not poor and does not address the most important determinant of poverty in Germany, namely unemployment.

**JEL Classification:** J23, J31, J38