

Nr. 99  
März 2007

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Irrglaube Mindestlöhne

Trügerische Hoffnung, zerstörte Beschäftigungschancen

Guido Raddatz / Sascha Wolf

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Charlottenstraße 60  
D-10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 20 60 57-0

Telefax: +49 (0)30 20 60 57-57

E-Mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)

Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

## Vorwort

Einige gesellschaftliche Gruppen, Parteien und Parteiflügel betreiben derzeit wohl kaum aus nachvollziehbaren sachlichen als vielmehr aus politischen Erwägungen ein gefährliches „Spiel“ – zumindest für einen Teil der in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmer und für andere, nämlich Arbeitslose, die dazu werden könnten. Die Rede ist von den Bestrebungen, auch in Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Gefordert werden mindestens 7,50 Euro pro Stunde, die dann sukzessive auf bis zu 9,00 Euro angehoben werden sollen.

Angesichts von nach wie vor bestehender Massenarbeitslosigkeit im Umfang von rund 4 Millionen offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen grenzt dieses Vorhaben an arbeitsmarktpolitischen Wahnsinn. Denn welchem Arbeitslosen wäre durch Mindestlöhne geholfen? Aber um bessere Beschäftigungschancen für Arbeitssuchende geht es den Befürwortern von Mindestlöhnen anscheinend gar nicht, und auch nicht um die Arbeitnehmer, die bereits heute um ihre Arbeitsplätze bangen müssen, weil Produktionsverlagerungen ins Ausland oder Rationalisierungsinvestitionen drohen. Statt dessen „verkauft“ sich die Forderung nach höheren Löhnen natürlich einfacher, vor allem, wenn man gleichzeitig – je

nach eigener Position – entweder den Unternehmen oder der Politik die Verantwortung für die Schaffung von Arbeitsplätzen zuschiebt. Dass überzogene Lohnerhöhungen im Allgemeinen und Mindestlöhne im Speziellen letzten Endes eine beträchtliche Zahl derjenigen schädigen,

die sie zu begünstigen vorgeben, gehört jedoch zu den unbequemen Wahrheiten der Marktwirtschaft.

Daher will die vorliegende Publikation etwas Licht ins Dunkel bringen und auf die ökonomischen Langfristgefahren hinweisen, die die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland mit sich brächte. Die Große Koalition kann aus unserer Sicht nur eindringlich davor gewarnt werden, sich von der Anziehungskraft von Mindestlöhnen als angebliches Patentrezept gegen einen ruinösen Wettbewerb um niedrige Einkommen und Sozialstandards verführen zu lassen. Statt dessen wäre die Bundesregierung gut beraten, sich auf die eigentlichen beschäftigungspolitischen Probleme

unserer Zeit zu besinnen. Es gibt genug Anderes und für die Menschen Besseres zu tun.

Der informedia-Stiftung danken wir für die Förderung der Publikation.

### Inhalt

1. Armutsrisiko Arbeitslosigkeit
2. Einige Fakten zur Arbeitslosigkeit in Deutschland
3. Das Missverständnis: Löhne als sozialpolitisches Instrument
  - Niedrige Löhne schaffen Arbeitsplätze für Geringqualifizierte
  - Mindestlöhne können Armut nicht verhindern
4. Internationale Erfahrungen
  - Empirische Studien – Zurück auf den Boden der Tatsachen
  - Mindestlöhne im Ausland – der Vergleich hinkt
  - Fallbeispiele: Belgien, Frankreich und die Niederlande
5. Die Situation in Deutschland
  - Mindestlöhne konterkarieren die Grundintention von „Hartz IV“
  - Mindestlöhne erhöhen die Arbeitskosten und schaden der Wettbewerbsfähigkeit
6. Bisherige Erfahrungen: Mindestlöhne durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz
  - Protektionismus ist keine Lösung
  - Negative Arbeitsmarkteffekte
7. Mindestlöhne – Spitze des Eisberges:  
Die Pläne der Befürworter

Berlin, 02. März 2007

Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstand

## Irrglaube Mindestlöhne

### 1 Armutsrisiko Arbeitslosigkeit

In der arbeitsmarktpolitischen Strategie der Bundesregierung ist kaum eine klare Linie zu erkennen. Die so genannten „Hartz-Reformen“ und insbesondere die Reform der sozialen Grundsicherung („Hartz IV“) waren der Intention nach ein zwar zaghafter, aber zumindest auf ordnungspolitischen Prinzipien basierender Paradigmenwechsel hin zu mehr Eigenverantwortung und Hilfe zur Selbsthilfe. Nunmehr beherrscht ein Sammelsurium unterschiedlichster Instrumente mit teils gegenläufigen Wirkungen die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Debatte: Begriffe wie Mindestlöhne, Kombilöhne, Investivlöhne, negative Einkommensteuer, bedingungsloses Grundeinkommen oder Ausweitung des Entsendegesetzes gehen teils einzeln, teils als komplexe Maßnahmenbündel munter durcheinander. Diese arbeitsmarktpolitische Konzeptlosigkeit der Großen Koalition hat ihre tiefere Ursache in einem fehlenden bzw. nicht mehr zeitgemäßen sozialpolitischen Profil ohne Zukunftsorientierung. Beide großen Volksparteien haben es versäumt, wohlfahrtsstaatliche Auswüchse als unfinanzierbaren und ökonomisch fatalen Irrweg zu vermitteln. Stattdessen ist es über Jahrzehnte zu großzügiger und lähmender Umverteilung auf Kosten nachfolgender Generationen und schließlich zu einer sich dramatisch zuspitzenden Haushaltslage gekommen.

Anstatt sich von den ersten Erfolgen einer sich gerade entspannenden Arbeitsmarktsituation ermuntern zu lassen, die zögerlichen Ansätze des „Förderns und Forderns“ weiter auszubauen und gezielt zu verbessern, mehren sich zunehmend Stimmen eines parteiübergreifenden Bündnisses von Befürwortern zusätzlicher staatsdirigistischer Regulierungseingriffe. Insbesondere die Einführung von Mindestlöhnen ist unter Negierung schädlicher Nebenwirkungen als neues sozialromantisches Profilierungsfeld entdeckt worden.

Bereits im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 entzündete sich an den Schlagworten „Lohn- und Sozialdumping“ eine Diskussion, die bis heute auch innerhalb der Reihen von Koalition und Opposition ausgetragen wird. Vorgeblich zur Sicherstellung armutsfester, „fairer“ Löhne und zum Schutz deutscher Arbeitnehmer vor der Konkurrenz ausländischer

„Billigarbeiter“, hat sich, angefangen von den Gewerkschaften über SPD und Bündnis 90/Die Grünen bis hin zu Teilen von CDU und CSU, eine informelle Allianz von expliziten oder zumindest stillen Befürwortern staatlich abgesicherter Mindestlöhne herausgebildet.

Dabei verkennen die Befürworter von Mindestlöhnen nicht nur den Ernst der arbeitsmarktpolitischen Lage in Deutschland. Sie unterliegen auch der Illusion, grundlegende ökonomische Wirkungsmechanismen ignorieren zu können. Das dringlichste ökonomische und gesellschaftliche Problem unserer Zeit ist nicht ein zu geringes Lohnniveau, sondern das anhaltend hohe Niveau der Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit bedeutet nicht nur, dass die Betroffenen kein selbst erwirtschaftetes Einkommen erzielen, sie führt über Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen vom sozialen Leben und von gesellschaftlicher Teilhabe, Verschwendung der wertvollen Ressource „Arbeitskraft“ und Erodierung der staatlichen Finanz- und Sozialsysteme zu materiellen wie immateriellen gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten. Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache von Armut! Von daher räumten die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag völlig zu Recht der Überwindung der Arbeitslosigkeit oberste Priorität auf der politischen Agenda ein.

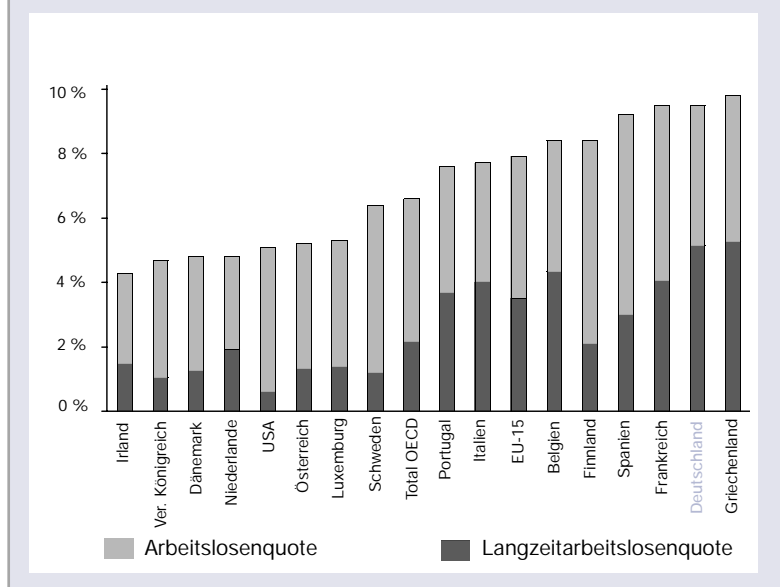
Entgegen diesen richtigen Worten sind die notwendigen Taten jedoch ausgeblieben. Zwar hat die beschleunigte wirtschaftliche Dynamik 2006 zu einem spürbaren Rückgang der konjunkturellen Arbeitslosigkeit geführt, die Problemgruppen der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen konnten hiervon aber kaum profitieren. Daher bedarf es insbesondere im Niedriglohnsektor weiterführender Lösungsstrategien, damit auch diese „Risikogruppen“ vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren. In diesem Zusammenhang erscheint – wie im Folgenden gezeigt werden soll – die Forderung nach Mindestlöhnen geradezu grotesk. Die politische Attraktivität des staatlichen Lohn-Dirigismus beruht vor allem auf einer von Interessenvertretern gezielt vermittelten und von großen Teilen der Bevölkerung nicht wahrgenommenen Verkürzung volkswirtschaftlicher Wirkungszusammenhänge.

## 2 Einige Fakten zur Arbeitslosigkeit in Deutschland

Der Arbeitsmarkt in Deutschland leidet unter einer über Jahrzehnte verfestigte Massenarbeitslosigkeit. Im Vergleich zu den Staaten der EU-15 und den USA teilten sich im Jahr 2005 gemäß den Daten der OECD die Bundesrepublik und Frankreich mit einer Arbeitslosenquote von jeweils 9,5 Prozent den zweiten Platz in der Rangliste der arbeitsmarktpolitisch erfolglosesten Länder (vgl. Abbildung 1). Nur in Griechenland waren relativ gesehen mehr Personen arbeitslos. Besorgniserregend ist dabei vor allem der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen, der auf eine geringe Dynamik am Arbeitsmarkt hinweist. Hier nimmt Deutschland mit 54 Prozent an der Gesamtarbeitslosenquote einen traurigen internationalen Spitzenwert ein. Über die Hälfte aller Arbeitslosen in Deutschland ist somit länger als 12 Monate ohne Beschäftigung.

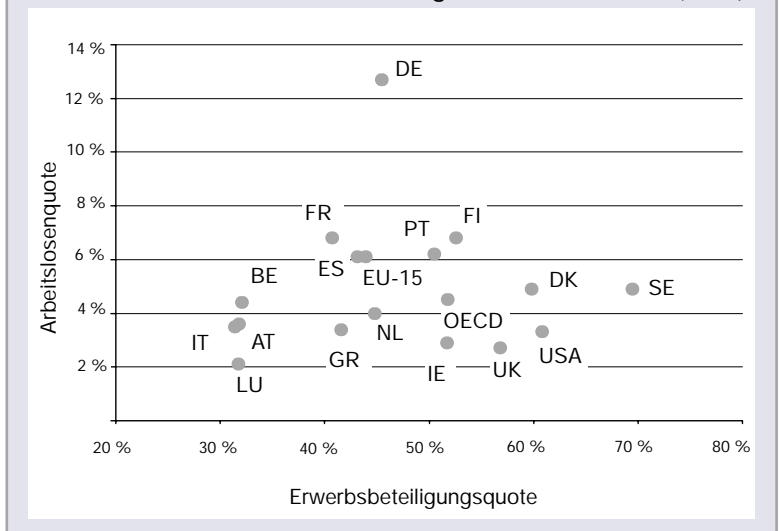
Als weitere zentrale problembehaftete Gruppen des deutschen Arbeitsmarktes können ältere und geringqualifizierte Arbeitssuchende identifiziert werden. Bei beiden Gruppen schneidet Deutschland im internationalen Vergleich äußerst schlecht ab. Zwar liegt die Erwerbstätigenquote bei den 55- bis 64-Jährigen mit 45,5 Prozent geringfügig oberhalb des Durchschnitts der EU-15 (43,9 Prozent). Dieser Umstand taugt jedoch nicht als Rechtfertigung für die signifikant höhere deutsche Arbeitslosenquote in dieser Altersgruppe (vgl. Abbildung 2). Denn mit Dänemark, Finnland, Irland, Portugal, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den USA besitzen zahlreiche Länder trotz einer höheren Erwerbstätigenquote prozentual gesehen nicht einmal halb so viele ältere Arbeitslose. Das Arbeitsvolumen ist weder für Ältere noch für die Gesamtheit aller Erwerbsfähigen in einer Volkswirtschaft eine fest vorgegebene Größe, die nur einer bestimmten Anzahl von Personen eine Beschäftigungschance bietet. In Deutschland haben aber u.a. Frühverrentungsprogramme und Vorruhestandsregelungen den älteren Arbeitnehmern einen Bärendienst erwiesen und ihre Situation auf dem

Abbildung 1 Arbeitslosenquoten EU-15 und USA (2005)



Zur internationalen Vergleichbarkeit handelt es sich um standardisierte Arbeitslosenquoten in Übereinstimmung mit den Regeln der „International Labour Organization“ (ILO). Der Wert für Schweden bezieht sich auf das Jahr 2004.

Abbildung 2 Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquoten der 55- bis 64-Jährigen, EU-15 und USA (2005)

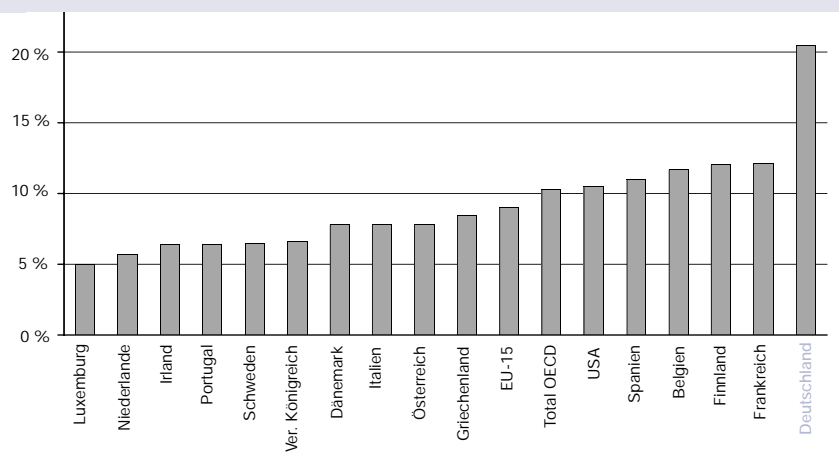


Die Werte für Schweden und die Niederlande beziehen sich auf das Jahr 2004.

Quelle von Abbildung 1 und 2: OECD (2006a).

Arbeitsmarkt letztlich insgesamt verschlechtert. Von besonderer Bedeutung für die Diskussion über eine Einführung von Mindestlöhnen ist die Situation der Geringqualifizierten. Angesichts ihrer häufig nur geringen Produktivität erhalten sie in der Regel vergleichsweise niedrige Löhne, so dass sie vermeintlich die Hauptbegünstigten von Mindestlöhnen wären. Doch schon ohne Einführung sind ihre Arbeitsmarktchancen

Abbildung 3 Arbeitslosenquoten für geringqualifizierte Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren (2004)



In der statistischen Abgrenzung der OECD umfasst diese Personengruppe Arbeitslose ohne Schulabschluss bzw. mit Haupt- oder Realschulabschluss ohne Berufsausbildung.

Quelle: OECD (2006a).

äußerst schlecht. So überstieg im Jahr 2004 die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsausbildung (24,6 Prozent) diejenige der Personen mit Berufsausbildung (8,7 Prozent) um das Zweieinhalbfache, die der Akademiker (4,0 Prozent) sogar um das Sechsfache.<sup>1</sup> In den neuen Bundesländern ist sogar jeder Zweite ohne Berufsabschluss arbeitslos. Auch der internationale Vergleich bestätigt das Scheitern der deutschen Arbeitsmarktpolitik, Geringqualifizierte in die Arbeitswelt zu integrieren (vgl. Abbildung 3).

Hauptgrund für diese Misere ist eine vergleichsweise geringe qualifikatorische Spreizung der Lohnstruktur nach unten,<sup>2</sup> d.h. auch Arbeiten, die nur eine geringe Qualifikation erfordern, werden in Deutschland – sofern sie nicht bereits aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen weggefallen oder ins Ausland verlagert worden sind – zumindest im Vergleich zur erwirtschafteten Produktivität hoch entlohnt und treffen daher nur auf eine geringe Arbeitsnachfrage. Das Zusammenwirken von relativ großzügigen sozialen Sicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und einem staatlich abgesicherten Tarifkartell, bei dem vor allem die Gewerkschaften die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen weit weniger stark gewichten als die Löhne der (noch) Beschäftigten, haben einen bedeutenden Anteil an dieser schädlichen

Entwicklung gehabt.<sup>3</sup> So lässt sich empirisch nachweisen, dass geringqualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose in Deutschland vergleichsweise hohe Lohnansprüche haben, die auch mit anhaltender Arbeitslosigkeit kaum absinken.<sup>4</sup>

Die fortschreitende Manifestierung der Langzeitarbeitslosigkeit und die im internationalen Vergleich frappierend hohen Erwerbslosenquoten bei Geringqualifizierten und Älteren zeigen überdeutlich, dass nicht vorübergehende wirtschaftliche Schwächephasen, sondern dauerhafte strukturelle Defizite die Hauptursache des Beschäftigungsmangels in Deutschland

darstellen. Eine auf konjunkturelle Einflüsse ausgerichtete keynesianische Sichtweise greift daher deutlich zu kurz und wird kaum einen dauerhaften Beitrag zur Überwindung der Arbeitsmarktproblematik beitragen können. Die in jüngerer Vergangenheit erzielten und überwiegend konjunkturell bedingten Erfolge auf dem Arbeitsmarkt sollten daher keinesfalls überbewertet und als anhaltende Trendwende fehlinterpretiert werden. So fällt insbesondere auf, dass sich seit Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) im Januar 2005 trotz der insgesamt positiven Arbeitsmarktentwicklung die Zahl der Arbeitslosen, die ALG II beziehen, erhöht hat (siehe Abbildung 4, Rechtskreis SGB II). An den Problemgruppen des Arbeitsmarktes ist der Aufschwung 2005/2006 weitgehend vorbeigegangen.

All das zeigt, dass der Arbeitsmarkt nach wie vor grundlegend reformbedürftig ist und die Bekämpfung der Erwerbslosigkeit die größte innenpolitische Herausforderung bleibt. Nur wer sich de facto schon mit 5 Millionen Arbeitslosen abgefunden hatte, für den mag ein konjunkturbedingter Rückgang auf „nur“ noch 4 Millionen ein ausreichender Erfolg sein. Von den Verfechtern von Mindestlöhnen wird das Problem der Arbeitslosigkeit wenig thematisiert. Es reicht ihnen die vage – kaum zu begründende – Hoffnung, dass

<sup>1</sup> Vgl. Reinberg/Hummel (2005).

<sup>2</sup> Vgl. SVR (2006), S. 369f. Seit Mitte der 1990er Jahre hat die qualifikatorische Lohnspreizung allerdings etwas zugenommen, was positiv zu bewerten ist.

<sup>3</sup> Vgl. Berthold/von Berchem (2005), Kapitel 3.

<sup>4</sup> Vgl. OECD (2006b), S. 97, Christensen (2005) und Berthold/von Berchem (2005).

Abbildung 4 Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen

	Januar 2005	Januar 2006	Januar 2007	Veränderung 01/2005 - 01/2007
Arbeitslose insgesamt	5.086.847	5.010.488	4.246.606	- 840.241
darunter Rechtskreis SGB III <i>(Arbeitslose, die kein ALG II erhalten)</i>	2.754.025	2.102.840	1.600.616	- 1.153.409
darunter Rechtskreis SGB II <i>(Arbeitslose, die ALG II beziehen)</i>	2.332.822	2.907.648	2.645.990	+ 313.168

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Mindestlöhne keine allzu großen negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit ausüben würden. Dass unsere eigentliche Herausforderung aber die Schaffung von neuen, zusätzlichen Arbeitsplätzen ist, um die Massenarbeitslosigkeit zu verringern, wird geflissentlich übergangen.

### 3 Das Missverständnis: Löhne als sozialpolitisches Instrument

Dementsprechend wird unter weitgehender Ausblendung des Beschäftigungsproblems die Einführung von Mindestlöhnen von den Befürwortern zumeist mit sozialpolitischen Erwägungen gerechtfertigt. Einerseits verlange es die „Menschenwürde“, dass alle Beschäftigten sich „von der Arbeit ihrer Hände ernähren und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können.“<sup>5</sup> Andererseits seien Mindestlöhne notwendig, um dem gestiegenen Armutsrisiko in der Bevölkerung zu begegnen. Indes, keines der beiden Argumente vermag zu überzeugen. Die normative Maxime des ersten offenbart ein grundlegendes Missverständnis über die Funktionsweise des Marktmechanismus und kann nur teuer über steigende Arbeitslosigkeit erkaufte werden – womit dann gerade weniger gesellschaftliche Teilhabe vieler verbunden wäre. Das zweite überschätzt die Reichweite der Wirkung von Mindestlöhnen, die kaum einen zielgerichteten und anhaltenden Beitrag zur Armutsvermeidung leisten können.

#### Niedrige Löhne schaffen Arbeitsplätze für Geringqualifizierte

Ein Unternehmen wird keinen zusätzlichen Arbeitnehmer beschäftigen, dessen Kosten die durch ihn erzielbare zusätzliche Wertschöpfung übersteigen. Die für das Unternehmen maximal akzeptable Lohnhöhe wird mit hin von der Produktivität des jeweiligen Arbeitnehmers bestimmt und nicht etwa von den Lebenshaltungskosten des Arbeitnehmers, seinem Familien-

stand oder anderen Faktoren außerhalb der Unternehmenssphäre. Zu hohe Löhne, die dieses Kriterium verletzen, führen hingegen dazu, dass Arbeitslosigkeit entsteht, sei es, weil Unternehmen Verluste erwirtschaften und über kurz oder lang aus dem Markt ausscheiden müssen oder weil Arbeitsplätze erst gar nicht entstehen. Der Lohn ist der Preis, den ein Unternehmen für die Arbeitsleistung eines Beschäftigten bezahlen muss. Ist dieser Preis flexibel, so führt das Zusammenspiel von Arbeitsnachfrage der Unternehmen und Arbeitsangebot der Menschen zum markträumenden Gleichgewichtslohn und damit zu Vollbeschäftigung.

Kritiker mögen einwenden, dass dieser wettbewerbliche Anpassungsmechanismus eine zu stark vereinfachende Beschreibung des Geschehens auf dem Arbeitsmarkt darstellt und dass das zugrundeliegende einfache neoklassische Arbeitsmarktmodell angesichts der bestehenden Massenarbeitslosigkeit keinen ausreichenden Erklärungsgehalt habe. In der Tat gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, die das einfache Wettbewerbsmodell weiterentwickeln und das Entstehen von Arbeitslosigkeit durch eine realistischere Modellierung des Arbeitsmarktes zu erklären versuchen: So kann beispielsweise Arbeitslosigkeit auch bei grundsätzlich flexiblen Löhnen entstehen, z.B. aufgrund von Informations- oder Mobilitätskosten oder bei einem unpassenden Qualifikationsprofil von Arbeitssuchenden und offenen Stellen. Andererseits sprechen viele Indizien

<sup>5</sup> Ver.di/NGG (2006), S. 2.



dafür, dass Löhne in der Realität häufig nicht die für Vollbeschäftigung notwendige Flexibilität aufweisen, z.B. aufgrund von Effizienzlohnüberlegungen, kollektiven Lohnverhandlungen oder sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen im weitesten Sinne.<sup>6</sup> Keines dieser Modelle postuliert allerdings eine plausible kausale Verbindung zwischen dem Entstehen von Massenarbeitslosigkeit und zu niedrigen Löhnen – mithin kann auch keines als arbeitsmarktpolitisches Alibi für einen wie auch immer gearteten, staatlich vorgegebenen Mindestlohn herangezogen werden.<sup>7</sup>

Eine spezielle modelltheoretische Variation des einfachen neoklassischen Wettbewerbsmodells mit potentiell positiven Beschäftigungswirkungen, auf die Mindestlohnbefürworter gerne verweisen, ist der Fall eines Monopsons auf dem Arbeitsmarkt. Ein Monopson beschreibt eine Konstellation mit einem einzigen Arbeitgeber, der Arbeit nachfragt, und vielen potentiellen Arbeitsanbietern.<sup>8</sup> Für diesen Arbeitgeber ist es aufgrund seiner Marktmacht optimal, geringere Löhne zu bezahlen und gleichzeitig eine geringere Zahl von Arbeitnehmern zu beschäftigen, als es auf einem Wettbewerbsmarkt der Fall wäre. In der Realität ist ein solches „Dorfunternehmen-Beispiel“<sup>9</sup> jedoch kaum anzutreffen, entspräche es doch der Existenz eines einzigen Arbeitgebers oder eines kartellähnlichen Zusammenschlusses mehrerer Arbeitgeber für eine beruflich speziell ausgebildete Personengruppe, ohne dass die Arbeitnehmer sich ebenfalls zusammenschließen würden.

Zudem lässt sich für das Monopson zwar modelltheoretisch zeigen, dass Lohnsetzungsmacht auf Seiten der Arbeitgeber den Marktlohn und die Beschäftigung im Vergleich zu einer Situation ohne Marktmacht verringert. Dies führt aber keineswegs automatisch zu

unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in dem Sinne, dass Arbeitnehmer zum gegebenen Marktlohn arbeiten wollen, aber keine Beschäftigung finden. Vielmehr sinkt die Beschäftigung, weil einige Arbeitnehmer zum geringeren Lohnsatz freiwillig weniger bzw. keine Arbeit anbieten.<sup>10</sup> Einen Beitrag zur Erklärung der Massenarbeitslosigkeit vermag das Monopsonmodell somit nicht zu geben und ist auch aus diesem Grund als ein für die Realität wenig relevanter theoretischer Spezialfall anzusehen. Vor diesem Hintergrund taugt es auch nicht als Argument für die Einführung eines Mindestlohnes. Denn im Kern kommen das neoklassische Wettbewerbsmodell und der Sonderfall des Monopsons nämlich zu den gleichen Aussagen hinsichtlich des Entstehens von Arbeitslosigkeit: Mindestlöhne führen so lange nicht zu Arbeitslosigkeit, wie sie die spezifische Produktivität der Arbeitnehmer nicht überschreiten. Ein nationaler Mindestlohn dürfte demnach nur äußerst niedrig, d.h. maximal gemäß der untersten Produktivität im Sektor mit der geringsten Wertschöpfung, angesetzt werden. Ansonsten käme es zu negativen Beschäftigungseffekten in denjenigen Branchen, in denen der Mindestlohn die Produktivität der am geringsten qualifizierten Arbeitnehmer überschreitet.

Beide Modelle sind sich also darin einig, dass Arbeitslose nur dann eine Chance auf Beschäftigung haben, wenn die institutionelle Rahmenordnung eine flexible Anpassung der Lohnhöhe an ihre individuelle Produktivität erlaubt. Da gerade die Produktivität von Geringqualifizierten im Allgemeinen als eher niedrig einzuschätzen ist, stellt eine Ausweitung des Niedriglohnssektors keineswegs einen Auswuchs radikalkapitalistischer Ausbeutung dar, wie es von einzelnen Gewerkschaftsvertretern gerne mit dem diffamierenden Schlagwort „Armutslöhne“<sup>11</sup> zum Ausdruck gebracht wird. Vielmehr ist eine stärkere qualifikatorische Lohnspreizung eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Menschen mit unterdurchschnittlichen Qualifikationen eine Beschäftigung finden.

Gerade deswegen ist es erforderlich, dass unsere Gesellschaft einer besseren schulischen Ausbildung von Kindern und Jugendlichen wie auch dem Gedanken des lebenslangen Lernens höchste Priorität

---

<sup>6</sup> Vgl. für einen Überblick über verschiedene Erklärungsansätze von Arbeitslosigkeit z.B. Blanchard (2006), Layard/Nickell/Jackman (2005) oder Landmann/Jerger (1999).

<sup>7</sup> Dass auch John Maynard Keynes nicht als Kronzeuge für das bei Gewerkschaftsvertretern beliebte „Kaufkraftargument der Löhne“ herangezogen werden kann, betonen Jerger/Landmann (2002), S. 219ff.

<sup>8</sup> Im Gegensatz dazu beschreibt der vor allem für Produktmärkte relevante Fall des Monopols eine Situation mit einem einzigen Anbieter und vielen Nachfragern. An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass diejenigen, die in der Mindestlohndebatte das einfache neoklassische Wettbewerbsmodell als unrealistisch abtun, sich nicht einfach auf das Monopsonmodell als realitätsnäheres Gegenbeispiel berufen können. Denn der einzige Unterschied zum Wettbewerbsmodell liegt in der Zahl der relevanten Arbeitgeber.

<sup>9</sup> Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2000), S. 45.

---

<sup>10</sup> Technisch gesprochen wählt der Monopsonist einen weiter links liegenden Punkt auf der steigenden Arbeitsangebotskurve. Eine Ausweitung der Beschäftigung käme nur bei einem höheren Lohnsatz zustande, da nur dann Menschen zusätzlich in den Arbeitsmarkt eintreten würden. Eine unfreiwillige Rationierung des Arbeitsangebots findet somit nicht statt.

<sup>11</sup> Siehe z.B. Ver.di/NGG (2006), S. 1.

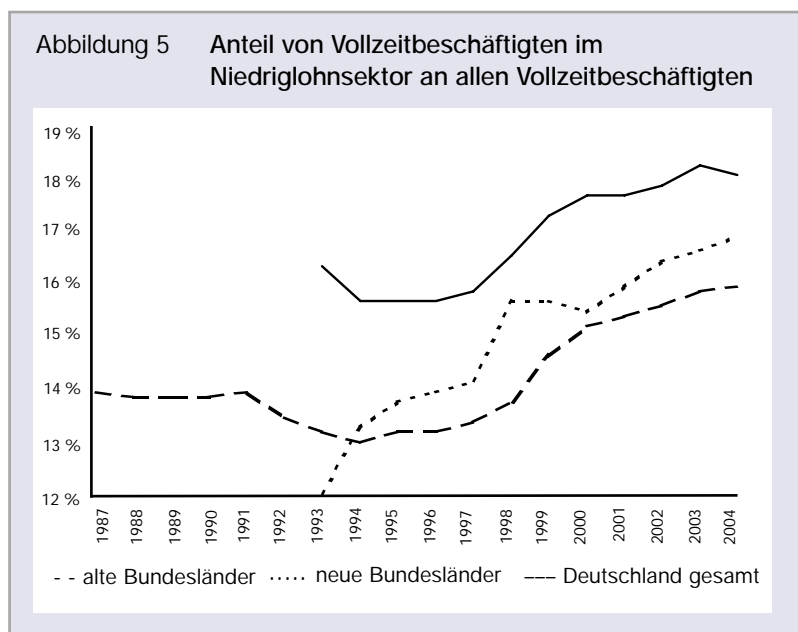
einräumt. Zweifelsohne stellen bessere Qualifikationen einen Königsweg im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit dar. Allerdings sollte man sich nicht der Illusion hingeben, auf diesem Feld durch kurzfristiges, z.B. staatliches Handeln schnelle Erfolge erzielen zu können. Von daher kommen wir kurz- und mittelfristig nicht an einer Ausweitung des Niedriglohnssektors vorbei, wenn auch die Problemgruppen am Arbeitsmarkt größere Beschäftigungschancen erhalten sollen. Und bereits an dieser Stelle sei mit großem Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Ablehnung von staatlichen Mindestlöhnen nicht im Widerspruch zu einem staatlich gesicherten Mindesteinkommen im Sinne des sozioökonomischen Existenzminimums steht, bei dem ein (zu) geringes Vollzeitarbeitseinkommen durch staatliche Transferleistungen aufgestockt bzw. ergänzt und so ein angemessenes Auskommen ermöglicht wird.

Ein Blick auf die Entwicklung des Niedriglohnssektors in Deutschland zeigt, dass seine relative Bedeutung in den letzten Jahren zugenommen hat und wir uns inzwischen im europäischen Mittelfeld bewegen.<sup>12</sup> Allerdings sind bei der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Beurteilung dieser Entwicklung – gerade im Hinblick auf Geringqualifizierte – einige Besonderheiten zu beachten, die den bisherigen Anstieg des Niedriglohnbereichs und seine Bedeutung für die qualifikatorische Lohnspreizung zumindest relativieren. So hängt sowohl das zu beobachtende Ausmaß des Niedriglohnssegments als auch seine Entwicklung im

Zeitablauf von der gewählten statistischen Abgrenzung ab. Diese unterliegt zwangsläufig einer gewissen Willkür. Folgt man der international geläufigen Definition der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des so genannten Medianlohns<sup>13</sup>, so kommt man für Vollzeitbeschäftigte im Jahr 2004 auf einen gesamtdeutschen Brutto-Stundenlohn von 9,78 Euro. Differenziert man nach alten und neuen Bundesländern, so erhält man für Ostdeutschland eine Niedriglohnschwelle von rund 7,36 Euro, für Westdeutschland von rund 10,22 Euro.<sup>14</sup> Im Jahr 2004 verdienten rund 18,4 Prozent der Vollzeitbeschäftigten in Deutschland, das sind rund 3,6 Millionen Personen, weniger als 9,78 Euro. Die Entwicklung im Zeitablauf gibt Abbildung 5 wieder. Berücksichtigt man darüber hinaus auch Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte, so liegt der Anteil des Niedriglohnbereichs für Gesamtdeutschland 2004 knapp über 20 Prozent und umfasst rund 6 Millionen Personen.<sup>15</sup>

Würde man hingegen den Niedriglohnssektor bei 50 Prozent des Medianlohns begrenzen, so wäre nicht nur der Anteil des Niedriglohnssektors deutlich geringer, vor allem wäre auch sein Anstieg seit Mitte der 1990er Jahre deutlich schwächer ausgefallen.<sup>16</sup> Gerade letzteres zeigt, dass vor allem der Bereich knapp unter der Niedriglohnschwelle (im Sinne von 2/3 des Medianlohns) besonders stark an Bedeutung gewonnen hat. Darüber hinaus fällt auf, dass der Niedriglohnssektor deutlich geringer ausfällt, wenn man nicht auf Bruttolöhne sondern auf Nettolöhne abstellt.

Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Bruttolöhne der geringfügig Beschäftigten besonders häufig in den Niedriglohnbereich fallen.<sup>17</sup> Da hier aber keine oder nur geringe Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung anfallen,



Die höhere gesamtdeutsche Niedriglohnquote resultiert aus dem generell niedrigeren Lohnniveau in den neuen Bundesländern.

Quelle: Rhein/Stamm (2006).

<sup>12</sup> Vgl. European Commission (2004), S. 168.

<sup>13</sup> Der Medianlohn ist derjenige Stundenlohn, bei dem 50% aller Beschäftigten weniger und 50% mehr verdienen.

<sup>14</sup> Vgl. Rhein/Stamm (2006), S. 10. Berücksichtigt man auch Teilzeitbeschäftigte und Minijobs, so liegt die Niedriglohnschwelle in Westdeutschland geringfügig, d.h. rund 0,37 Euro niedriger, während das Ergebnis für Ostdeutschland uneinheitlich ist; vgl. Brenke (2006) und Kalina/Weinkopf (2006).

<sup>15</sup> Vgl. Brenke (2006), S.198 und Kalina/Weinkopf (2006), S. 5. Das Entwicklungsmuster im Zeitablauf ist mit dem für Vollzeitbeschäftigte vergleichbar.

<sup>16</sup> Vgl. Brenke (2006), S. 199.

<sup>17</sup> Vgl. Brenke (2006), S. 199ff.



gilt für sie annähernd „brutto gleich netto“. Bezogen auf die Nettolöhne und unter Berücksichtigung aller Beschäftigten hat sich der Anteil des Niedriglohnsektors im Zeitablauf kaum ausgeweitet. Aber selbst hinsichtlich der Entwicklung bei den Vollzeitbeschäftigten (vgl. Abbildung 5) bedeutet ein wachsender Anteil des Niedriglohnsektors keineswegs automatisch, dass immer mehr Menschen zu niedrigen Bruttolöhnen beschäftigt werden. So ging die absolute Zahl der Vollzeitgeringverdiener in den letzten Jahren zurück – in Westdeutschland seit dem Jahr 2002, in Ostdeutschland sogar seit dem Jahr 1999.<sup>18</sup> Dass die relative Bedeutung des Niedriglohnsektors dennoch zunahm, liegt an der Abnahme der Gesamtzahl der Vollzeitbeschäftigten. Insgesamt kann also keineswegs die Rede davon sein, dass der Niedriglohnsektor in den vergangenen Jahren bereits „explodiert“ sei.

Betrachtet man außerdem die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten im Niedriglohnbereich, so wird deutlich, dass nach wie vor massiver Handlungsbedarf besteht, um auch die Integrationschancen der Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt durch eine Ausweitung der qualifikatorischen Lohnspreizung nachhaltig zu verbessern. Entgegen weitläufiger Meinung handelt es sich bei einem Großteil der Niedriglohnbeschäftigten nämlich nicht um ungelernete Personen. Nach Berechnungen des IAT haben 67,2 Prozent der Niedriglohnbezieher eine abgeschlossene Berufsausbildung und 10,4 Prozent sogar einen akademischen Abschluss.<sup>19</sup> Diese Entwicklung lässt sich auf Verdrängungseffekte zurückführen. So konkurrieren in den unteren Lohnsegmenten beispielsweise Geringqualifizierte mit höher qualifizierten Langzeitarbeitslosen, die aufgrund anhaltender Erwerbslosigkeit ungeachtet ihrer formalen Qualifikation in niedrige Einkommensbereiche hineinstoßen, oder auch mit höher qualifizierten Minijobbern.<sup>20</sup>

Zur Eindämmung des Verdrängungswettbewerbs bedarf es daher einer weitergehenden Lohnspreizung, die bislang durch die gemessen an der Produktivität der Geringqualifizierten zu umfangreich und vor allem in der Praxis anreizschädlich ausgestalteten sozialen Sicherung verhindert wird. Nur durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes am unteren Ende der Lohnskala können neue, kostendeckende Jobs für Geringqualifizierte entstehen. Dabei darf eine stärkere Streuung der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit keines-

falls mit einer Verschlechterung der Verteilungsgerechtigkeit in der Bevölkerung verwechselt werden. Berechnungen der Bundesregierung zeigen, dass zwischen 1998 und 2003 die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung, also derjenigen Einkommen, die den Haushalten nach staatlichen Transfers tatsächlich zur Verfügung stehen, nahezu konstant geblieben ist, obgleich die am Markt erzielten Bruttoeinkommen eine deutlich zugenommene Streuung aufweisen.<sup>21</sup> Einkommensumverteilung kann, wenn sie politisch gewollt ist, demnach unabhängig von den am Markt erzielten Löhnen durch das staatliche Transfersystem erreicht werden.

### Mindestlöhne können Armut nicht verhindern

Deutschland besitzt im europäischen Vergleich nach Dänemark und Schweden das niedrigste Armutsrisiko. In den letzten zwei Jahrzehnten hat die relative Einkommensarmut jedoch zugenommen. Zieht man die Armutsgrenze bei 60 Prozent des äquivalenzgewichteten Median-Nettoeinkommens, so ist zwischen 1998 und 2003 das Armutsrisiko nach staatlichen Transferleistungen von 12,1 auf 13,5 Prozent angestiegen.<sup>22</sup>

Hauptursache dieser Fehlentwicklung ist jedoch nicht etwa ein zu geringes Lohnwachstum, sondern das anhaltend hohe Niveau an Arbeitslosigkeit. So sind Menschen ohne Beschäftigung mit einer Armutsrisikoquote von 40,9 Prozent am stärksten gefährdet, ins soziale Abseits zu geraten (vgl. Abbildung 6). Mindestlöhne würden an ihrer Situation nichts verbessern. Im Gegenteil: Insbesondere für die Problemgruppe der Geringqualifizierten, deren Produktivität unterhalb des Mindestlohns liegt, würden die Erwerbsmöglichkeiten weiter reduziert. Bei der Bekämpfung der Armut sind Mindestlöhne daher auch aus sozialpolitischer Perspektive gesehen kontraproduktiv. Jede staatliche Intervention zur Bekämpfung von Armut muss sich daran messen lassen, inwieweit sie geeignet erscheint, Erwerbslose in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren.

Aber selbst bei Erwerbstätigen stellen Mindestlöhne kein zielgerichtetes Instrument zur Armutsbekämpfung dar, weil sie nicht am tatsächlich verfügbaren Einkom-

<sup>18</sup> Vgl. Rhein/Stamm (2006), S. 10f.

<sup>19</sup> Vgl. Bosch/Weinkopf (2006), S. 12.

<sup>20</sup> Vgl. SVR (2006), S. 25f.

<sup>21</sup> Vgl. Bundesregierung (2005), S. 18.

<sup>22</sup> Vgl. Bundesregierung (2005), S. 19ff. Ohne an dieser Stelle auf die zweifelhafte Aussagekraft von relativen Armutsdefinitionen näher eingehen zu können, sei nur der kritische Hinweis erlaubt, dass eine reale Verdopplung aller Einkommen das so gemessene Armutsrisiko unverändert lässt.

Abbildung 6 Gruppenspezifische Armutsrisikoquoten in Deutschland 2003 (neue OECD-Skala)

<b>Differenzierung nach Alter</b>	
bis 15 Jahre	15,0
16 bis 24 Jahre	19,1
25 bis 49 Jahre	13,5
50 bis 64 Jahre	11,5
65 und mehr Jahre	11,4
<b>Differenzierung nach Erwerbsstatus</b>	
Selbständige(r)	9,3
Arbeitnehmer(in)	7,1
Arbeitslose(r)	40,9
Rentner/Pensionär(in)	11,8
<b>Personen in Haushalten mit Kind(ern)</b>	
Alleinerziehende	35,4
2 Erwachsene mit Kind(ern)	11,6
<b>Armutsrisikoquote insgesamt</b>	<b>13,5</b>

Quelle: Bundesregierung (2005), S. 21.

men ansetzen, sondern am individuellen Bruttostundenlohn. Der Kreis der Beschäftigten, die niedrige Stundenlöhne beziehen, ist jedoch keineswegs identisch mit den eigentlich Hilfebedürftigen. Armut ergibt sich über den Haushaltskontext. Viele Menschen beziehen niedrige Löhne, sind aber nicht arm, weil andere Haushaltsmitglieder über weitere Einkommen verfügen. Oftmals handelt es sich hierbei um Teilzeitbeschäftigte oder Jugendliche, die noch bei ihren Eltern wohnen. Umgekehrt können Personen, die höhere Einkommen als den Mindestlohn verdienen, gerade wiederum durch den Haushaltskontext in Armut geraten, z.B. wegen Nichterwerbstätigkeit des Ehepartners oder aufgrund von Kindern. Dies erklärt auch das mit 35,4 Prozent außerordentlich hohe Armutsrisiko von Alleinerziehenden. Ihre Situation würde sich durch Mindestlöhne nicht verbessern.

Die Unzulänglichkeiten von Mindestlöhnen als sozialpolitisches Instrument sind somit offensichtlich – selbst wenn man unterstellt, dass Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungswirkungen hätten. Auf der einen Seite sind Arbeitslose, Nichterwerbsfähige und Personen, die erst durch den Haushaltskontext arm werden, überhaupt nicht von der Einführung der Mindestlöhne betroffen. Auf der anderen Seite würden auch Erwerbstätige profitieren, die eigentlich nicht hil-

febedürftig sind. Demgegenüber ist das existenzsichernde Arbeitslosengeld II zielgerichteter bei der Armutsbekämpfung, da es auf einer Bedürftigkeitsüberprüfung unter Bezugnahme auf das Haushaltseinkommen beruht. Über Mindestlöhne kann hingegen nicht zielgerichtet umverteilt werden, da sie nicht am Haushaltseinkommen ansetzen. Zur Erinnerung: Löhne sind Preise für Arbeit. Sie orientieren sich an der Produktivität, nicht an der Sicherung des Lebensunterhalts. Letztere ist Aufgabe des Sozialsystems.

## 4 Internationale Erfahrungen

Mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien zur Europäischen Union besitzen nun 20 von 27 Mitgliedsländern einen gesetzlichen Mindestlohn. Von daher ist es wenig erstaunlich, dass Mindestlohnbefürworter gern auf das Ausland verweisen. Die pure Existenz von Mindestlöhnen in anderen Staaten ist jedoch keineswegs ein solides Argument für ihre Einführung in Deutschland. Zum einen verbieten unterschiedliche institutionelle und gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen eine Eins-zu-eins-Übertragung ausländischer Erfahrungen auf Deutschland. Zum anderen zeigen empirische Studien, dass – entgegen den Behauptungen von Mindestlohnbefürwortern – sehr wohl mit negativen Beschäftigungseffekten gerechnet werden muss.

### Empirische Studien – Zurück auf den Boden der Tatsachen

Nachdem bis Ende der 1980er Jahre unter Ökonomen ein weitreichender Konsens über negative Effekte von Mindestlöhnen Bestand hatte, entzündete sich zu Beginn der 1990er Jahre eine kontroverse Debatte auf Grundlage empirischer Studien, die keine negativen Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen mehr nachweisen konnten. Die Diskussion kulminierte an einem Beitrag von David Card und Alan Krueger, die im Vergleich zweier US-Staaten sogar positive Effekte von Mindestlöhnen bei Fastfood-Restaurants festgestellt haben wollten.<sup>23</sup> Ungeachtet der umstrittenen methodischen Vorgehensweise dieser Untersuchung, die bis heute den Hauptbezugspunkt für Mindestlohnbefürworter darstellt, muss konstatiert werden, dass seit diesem Zeitpunkt der Konsens zwischen den Ex-

<sup>23</sup> Vgl. Card/Krueger (1994).

perten aufgebrochen ist. Ein genereller unumstößlicher Beweis negativer Beschäftigungseffekte ist empirisch schwer zu erbringen. Angesichts der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen und der komplexen Wirkung von Mindestlöhnen ist dies auch alles andere als verwunderlich.

Mögen in Einzelfällen, abhängig von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, den Besonderheiten des betrachteten Wirtschaftssektors oder der verwendeten Methodik und Datenbasis abweichende Ergebnisse auftauchen, so lässt sich dennoch in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung eine eindeutige Tendenz feststellen, wie die neueste und bislang umfangreichste Übersichtsstudie zu diesem Thema zeigt:<sup>24</sup> Rund zwei Drittel der 86 analysierten, seit Beginn der neueren Debatte erschienenen Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass Mindestlöhne negative Beschäftigungswirkungen entfalten. Andererseits liefern nicht einmal zehn Studien gegenteilige Resultate. Gerade letztere seien zudem von methodischen Problemen gekennzeichnet, so die Autoren der Übersichtsstudie. Insbesondere längerfristig angelegte – und damit statistisch besser fundierte – Panelstudien, die sowohl Zeitreihendaten als auch Querschnittsvergleiche berücksichtigen, zeigen überwiegend signifikant negative Effekte von Mindestlöhnen.

Zurück auf den Boden der Tatsachen: Ein eindeutiger empirischer Beweis für negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen lässt sich nicht erbringen. Die überwältigende Mehrheit wissenschaftlicher Studien lässt solche jedoch befürchten. Die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland würde daher zumindest ein äußerst gewagtes Feldexperiment darstellen, von dessen positivem Ausgang nicht einmal seine Befürworter überzeugt zu sein scheinen: So bestreitet die SPD in ihrem Plädoyer für Mindestlöhne lediglich, dass diese zu „erheblichen Beschäftigungseinbrüchen“<sup>25</sup> führen. Angesichts von vier Millionen Arbeitslosen zeugt diese Aussage von einem merkwürdigen arbeitsmarktpolitischen Verständnis.

### Mindestlöhne im Ausland – der Vergleich hinkt

Die Höhe der Mindestlöhne auf Stundenbasis variiert in der EU-27 und den USA zwischen 0,47 Euro in Bulgarien und 8,69 Euro in Luxemburg (vgl. Abbildung 7). Prinzipiell lassen sich drei Ländergruppen bilden: Mit

Ausnahme von Slowenien liegen alle mittel- und osteuropäischen Staaten in der Gruppe der Länder mit den niedrigsten gesetzlich fixierten Stundenlöhnen. Die mittlere Gruppe setzt sich aus südeuropäischen Mitgliedstaaten, Slowenien und den USA zusammen. Für den Spitzenreiter in dieser Gruppe, die USA, würde sich bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 38 Stunden ein Bruttomonatseinkommen von rund 670 Euro ergeben, was unter dem Sicherungsniveau des Arbeitslosengeldes II läge.<sup>26</sup> Unter Bezugnahme auf das zur Zeit von den Mindestlohnbefürwortern diskutierte Mindeststundenlohniveau von 7,50 Euro würde sich Deutschland in die Gruppe der Länder mit den höchsten Mindestlöhnen einreihen. Dementsprechend ist es sinnvoll, ausländische Erfahrungen aus dieser Ländergruppe als Vergleichsmaßstab heranzuziehen.

Mindestlohnbefürworter verweisen hierbei gern auf das Beispiel Großbritannien, wo trotz einer Erhöhung des Mindestlohns zwischen 1999 und 2005 um 40 Prozent keine negativen Beschäftigungseffekte zu beobachten gewesen seien. Im Gegenteil: Im gleichen Zeitraum sank die Arbeitslosenquote um knapp 25 Prozent von 6,1 auf 4,6 Prozent.<sup>27</sup> Doch dieser Vergleich hinkt. Traditionell verfügen angelsächsische Länder über ein weitaus geringeres Regulierungsniveau als kontinental-europäische Länder. Die allgemeine Flexibilität des Arbeitsmarktes und die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme haben jedoch weitreichenden Einfluss auf den Arbeitsmarkt. Von daher ist es kaum legitim, ein einzelnes spezifisches Regulierungsinstrument herauszugreifen und zu schlussfolgern, dass dessen Implementierung in ein völlig anderes Regulierungssystem zu vergleichbaren Effekten führen würde.

Zwar besitzen die beiden angelsächsischen Länder, Großbritannien und Irland, hohe Mindestlöhne. Gleichzeitig ist in diesen der institutionelle Beschäftigungsschutz als äußerst gering einzustufen. So weist die OECD für diese beiden Länder den neben den USA, Kanada und Neuseeland geringsten Wert des „Employment Protection Legislation Indikators“ aus. Für Deutschland hingegen erreicht der Indikator in

---

<sup>24</sup> Vgl. Neumark/Wascher (2006).

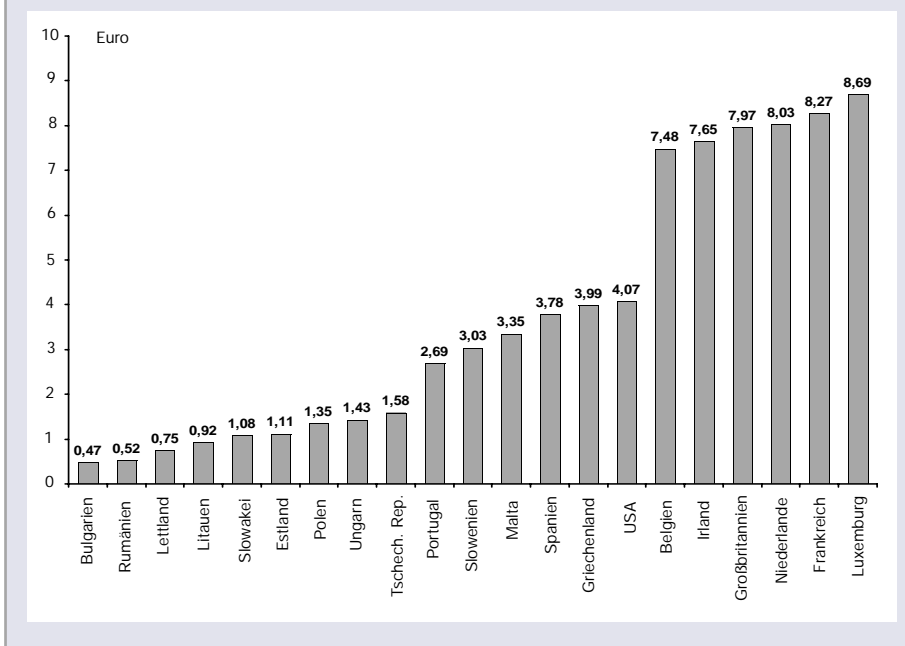
<sup>25</sup> Vgl. SPD (2006), S. 2, Hervorhebung durch die Autoren.

---

<sup>26</sup> Der Regelleistungssatz von ALG II einer alleinstehenden Person beträgt 345 Euro (§ 20 SGB II). Hinzu kommen Zuschüsse für Wohnung und Heizung, die unter Voraussetzung der Angemessenheit in Höhe der tatsächlichen Leistungen erbracht werden (§ 22 SGB II). So hat z. B. der Berliner Senat am 07. Juni 2005 eine Brutto-Warmmiete von 360 Euro für einen Alleinstehenden als Richtlinie festgelegt (vgl. z.B. <http://www.berliner-mieterverein.de>).

<sup>27</sup> Vgl. Seifert (2006).

Abbildung 7 Mindestlöhne pro Stunde in der EU-27 und den USA



Für Länder, die den Mindestlohn nicht auf Stundenbasis, sondern nach Monatseinkommen regeln, wurden die Stundenlöhne unter Bezugnahme auf durchschnittliche Wochenarbeitszeiten berechnet; Stand Oktober 2006.

Quelle: Seifert (2006).

etwa den doppelten Wert.<sup>28</sup> Auch die Europäische Kommission kommt zu vergleichbaren Ergebnissen und stuft Großbritannien und Irland als Länder mit hoher Beschäftigungsflexibilität und niedriger sozialer Sicherheit ein. Deutschland hingegen nimmt die entgegengesetzte Position – niedrige Flexibilität und hohe Sicherheit – ein.<sup>29</sup> Wenn es überhaupt möglich sein sollte, von ausländischen Erfahrungen auf die Wirkung von Mindestlöhnen in Deutschland zu schlussfolgern, dann müssen zumindest Länder mit ähnlichen Regulierungssystemen verglichen werden. Wird Luxemburg als Sonderfall ausgeklammert, so bleiben Belgien, die Niederlande und Frankreich als Vergleichsmaßstab.

#### Fallbeispiele:

##### Belgien, Frankreich und die Niederlande

Belgien und Frankreich sehen sich einer vergleichbaren Arbeitsmarktproblematik wie Deutschland gegenüber. Beide gehören zur Gruppe der Länder mit den höchsten Arbeitslosenraten, insbesondere auch im Bereich

der Geringqualifizierten.<sup>30</sup> Zudem leiden sie mit 21,5 Prozent (Belgien) und 22,3 Prozent (Frankreich) unter einer überdurchschnittlich hohen Jugendarbeitslosigkeit.<sup>31</sup> Von einer im Vergleich zu Deutschland besseren Arbeitsmarktsituation kann kaum die Rede sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Mindestlöhne die prekäre Beschäftigungslage weiter verstärkt haben. Völlig zu Recht empfiehlt die OECD daher insbesondere Frankreich, zur Reduktion der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter das Niveau des Mindestlohns abzusenken.<sup>32</sup> Darüber hinaus subventioniert der französische Staat seit Mitte der 1990er Jahre die Sozialbeiträge der Arbeitgeber von Mindestlohnempfängern.<sup>33</sup> Damit übernimmt der Staat einen Teil der durch die Mindestlöhne

künstlich in die Höhe getriebenen Arbeitskosten.

Etwas anders erweist sich die Situation in den Niederlanden, die sich geringer Arbeitslosigkeit und vor allem einer der geringsten Quoten bei den Geringqualifizierten erfreuen. Es ist jedoch nicht zu vermuten, dass Mindestlöhne etwas mit dieser Situation zu tun haben. So ist der Anteil der Vollzeit-Arbeitnehmer, die den Mindestlohn beziehen, mit 2,1 Prozent ähnlich niedrig, wie im Vereinigten Königreich (1,4 Prozent) und in Irland (3,1 Prozent). Zum Vergleich: In Frankreich liegt der Anteil bei 15,6 Prozent.<sup>34</sup> Kurzum: Prinzipiell verbieten sich simplifizierende, eindimensionale internationale Vergleiche. Wenn jedoch ausländische Erfahrungen als Argumente herangezogen werden, dann dürfen nicht Äpfel mit Birnen verglichen werden. Die angelsächsischen Länder verfügen über völlig andere Rahmenbedingungen als Deutschland. Solche Ver-

<sup>30</sup> Vgl. Abbildung 3.

<sup>31</sup> Vgl. European Commission (2006).

<sup>32</sup> Vgl. OECD (2005), S. 117.

<sup>33</sup> Vgl. Schmid/Schulten (2006), S. 111.

<sup>34</sup> Vgl. Eurostat, Datenbank zu Mindestlöhnen, Daten für das Jahr 2004; für Belgien keine Angabe.

<sup>28</sup> Vgl. OECD (2004), S. 72.

<sup>29</sup> Vgl. European Commission (2006), S. 106.

gleiche besitzen somit keine Aussagekraft. Werden hingegen Länder herangezogen, die ähnliche Regulierungssysteme wie Deutschland besitzen, so zeigen sich erhebliche Indizien für negative Einflüsse von Mindestlöhnen.

---

## 5 Die Situation in Deutschland

Als ursächlich für die jüngste Erholung am Arbeitsmarkt in Deutschland können drei Faktoren identifiziert werden: Erstens das insbesondere durch den Export forcierte Wirtschaftswachstum. Zweitens die moderate Arbeitskostenentwicklung in der jüngeren Vergangenheit und schließlich erste Erfolge der „Hartz“-Gesetzgebung. Die Einführung von Mindestlöhnen würde diese positive Entwicklung zunichte machen oder zumindest massiv gefährden. Zum einen würden Mindestlöhne die durch „Hartz IV“ implementierten Steuerungsmechanismen wie auch ihre Weiterentwicklung zu einem intelligenten Kombilohn- oder „Workfare-Modell“ eklatant konterkarieren. Zum anderen würden sie zu einer Erhöhung der Arbeitskosten und damit zu einer Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beitragen.

### Mindestlöhne konterkarieren die Grundintention von „Hartz IV“

Das zentrale Arbeitsmarktproblem Deutschlands liegt wie eingangs gezeigt im Niedriglohnssektor. Zu den herrschenden Bruttolöhnen lassen sich für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in Deutschland zu wenige profitable Arbeitsplätze anbieten. Eine Ursache für die mangelnde Lohnspreizung sind die – auch durch das Niveau der bisherigen sozialen Sicherungssysteme determinierten – hohen Anspruchslöhne. Vergleichbar mit der Wirkung eines impliziten Mindestlohnes üben die sozialen Sicherungssysteme negative Beschäftigungsanreize aus und sorgen dafür, dass immer mehr Menschen in die Arbeitslosenfalle geraten. Die Unternehmen reagieren auf hohe Arbeitskosten mit Produktionsverlagerung ins Ausland und Rationalisierungsinvestitionen, also der Substitution des Faktors Arbeit durch Kapital. Mit dem Ziel einer Absenkung der impliziten Mindestlöhne durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und der Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I auf 18 Monate setzten die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung exakt an dieser Schwachstelle der sozialen Sicherungssysteme an. Die gleich-

zeitige Stärkung des „Workfare-Gedankens“ durch Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln und der Mitwirkungspflichten für Langzeitarbeitslose, u.a. auf Grundlage von Ein-Euro-Jobs, sollten die Anreize zur Aufnahme einer auch niedrig vergüteten Beschäftigung fördern. In diese Richtung zielt von der Idee her auch die Möglichkeit zur „Aufstockung“ niedrig entlohnter Tätigkeiten durch das Arbeitslosengeld II.

Von der Aufstockung nicht existenzsichernder Löhne profitieren beide Marktseiten, Unternehmen und Erwerbstätige. Aus Sicht der Arbeitgeber führt dies zu einer Absenkung der Bruttolöhne, wodurch auch wenig produktive Arbeitsplätze rentabel werden. Im Gegenzug entstehen neue Jobs insbesondere für Niedrigqualifizierte, für die andernfalls keine Beschäftigungsmöglichkeiten existieren würden.

Statt zumindest für einen Teil ihres Lebensunterhalts selbst aufkommen zu können, würde ein Großteil der heutigen, so genannten „Aufstocker“ durch die Einführung von Mindestlöhnen vollständig in das System der sozialen Sicherung abrutschen, da Tätigkeiten für Niedrigqualifizierte, deren Produktivität unterhalb des Mindestlohnes liegt, von den Arbeitgebern nicht mehr angeboten werden könnten. Gleichzeitig vermag es die staatliche Lohnfixierung im Gegensatz zum ergänzenden ALG II nicht, die bedürftigkeitsorientierte Einkommenssicherung derjenigen Personen zu gewährleisten, die erst durch den Haushaltskontext in Armut geraten.<sup>35</sup>

### Mindestlöhne erhöhen die Arbeitskosten und schaden der Wettbewerbsfähigkeit

Trotz einer rückläufigen Nominallohnentwicklung besaß Westdeutschland im Jahr 2005 mit 27,87 Euro im internationalen Vergleich immer noch die dritthöchsten Arbeitskosten pro Stunde im Verarbeitenden Gewerbe (vgl. Abbildung 8). Allein Norwegen und Dänemark übertrafen das westdeutsche Kostenniveau.<sup>36</sup> Gern wird behauptet, die reinen Arbeitskosten spielten für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft nur eine untergeordnete Rolle; vielmehr käme dem Ver-

---

<sup>35</sup> Die heutigen ALG-II-Hinzuverdienstmöglichkeiten stellen dabei keineswegs ein effizientes arbeitsmarktpolitisches Instrument dar, da die Gesamtwirkung auf das Arbeitsangebot sowie die fiskalischen Effekte unklar sind; vgl. Eekhoff/Roth (2006), S. 50f. Im Vergleich zu Mindestlöhnen sind die verzerrenden Arbeitsmarkteffekte jedoch als weitaus geringer einzustufen. Zudem ist das ALG II aufgrund seiner Bedürftigkeitsorientierung auch aus sozialpolitischer Sicht zu bevorzugen.

<sup>36</sup> Vgl. Schröder (2006a).

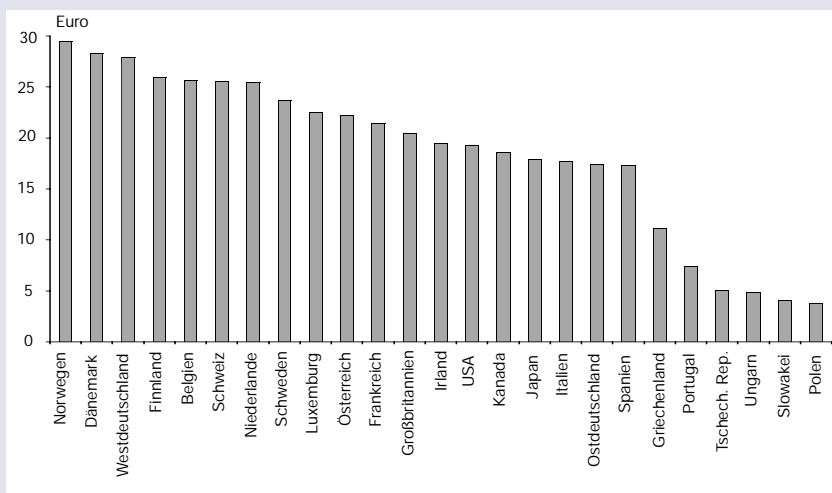


hältnis von Arbeitskosten und Produktivität, also den Lohnstückkosten, entscheidende Bedeutung zu. Dies ist jedoch nur die halbe Wahrheit.

Zum einen gewinnen gerade bei Entscheidungen über Produktionsstandorte die reinen Arbeitskosten immer mehr an Gewicht. Denn mittels Auslandsinvestitionen kann das einheimische Produktivitätsniveau häufig ins Ausland transferiert und dort mit niedrigen Arbeitskosten verbunden werden. Insbesondere die 1990er Jahre waren in Deutschland von derartigen Produktionsverlagerungen massiv gekennzeichnet. So lagen die ausländischen Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in dieser Phase deutlich oberhalb der Investitionen, die ausländische Firmen in Deutschland tätigten (vgl. Abbildung 9). Seit dem Jahr 2000 hat Deutschland zwar offensichtlich an Attraktivität gewonnen. Die Summe nach Deutschland fließender ausländischer Direktinvestitionen liegt aber weiterhin deutlich unterhalb der anderer Länder. So konnte z.B. Großbritannien im Jahr 2005 mit 164,5 Mrd. US\$ mehr als fünf Mal so hohe Investitionen wie Deutschland anziehen.

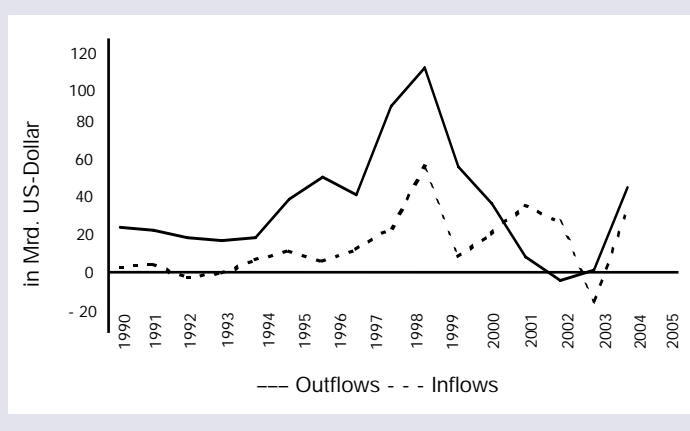
Zum anderen gehört Deutschland zwar unbestritten zu den Ländern mit hohem Produktivitätsniveau. Dieses reicht jedoch nicht aus, um die aus den hohen Arbeitskosten resultierenden Wettbewerbsnachteile der deutschen Wirtschaft zu kompensieren. Insbesondere kann ein hohes durchschnittliches Produktivitätsniveau nicht sicherstellen, dass ausreichend Arbeitsplätze für Geringqualifizierte vorhanden sind, denn diese weisen ja gerade eine unterdurchschnittliche Produktivität auf. Vielmehr resultiert die hohe Durchschnittsproduktivität zu einem Teil daraus, dass bei steigenden Lohnkosten die am wenigsten produktiven Arbeitnehmer in der Regel als erste entlassen werden und die Unternehmen kapitalintensiver produzieren.<sup>37</sup> Seit 1991 haben sich die Lohnstückkosten im Ausland um 9 Prozent günstiger entwickelt als in Deutschland. Insbesondere zu Beginn der 1990er Jahre war Deutschland nämlich einem vergleichsweise

Abbildung 8 Arbeitskosten je geleisteter Stunde im Verarbeitenden Gewerbe (2005)



Quelle: Schröder (2006a), S. 7.

Abbildung 9 Ausländische Direktinvestitionen 1990 – 2005 in Mrd. US-Dollar (nur OECD-Staaten)



Daten bereinigt um die Mannesmann-Übernahme im Jahr 2000.

Quelle: OECD.

hohen Kostendruck ausgesetzt. Allein zwischen 1991 und 1996 haben sich die Lohnstückkosten gegenüber der ausländischen Konkurrenz um 24 Prozent verteuert, mit der Folge, dass im gleichen Zeitraum die deutschen Exporteure einen Marktanteilsverlust von 11 Prozent erlitten. Erst seit dem Jahr 2002 kann in Deutschland von einer Trendwende bei den Lohnstückkosten gesprochen werden, die auch das

<sup>37</sup> Vgl. dazu auch Sinn (2005).



Ergebnis einer moderaten Nominallohnentwicklung ist. Zumindest gegenüber den Ländern des Euroraums führte dies zu einer verbesserten internationalen Wettbewerbsposition Deutschlands. Gegenüber anderen Industrieländern allerdings wurde der Rückgang der Lohnstückkosten durch Aufwertungstendenzen des Euro kompensiert.<sup>38</sup>

Die moderate Lohnpolitik der letzten Jahre zeigt nun erste Erfolge bei Wirtschaftswachstum und Beschäftigungssituation. Hingegen würde die Einführung von Mindestlöhnen nicht nur eine Trendwende in der Entwicklung der Lohnkosten einleiten, sondern vor allem auch in einem sprunghaften Anstieg der Kosten pro Arbeitnehmer in den untersten Lohngruppen resultieren. So entspricht ein Mindestlohn von 7,50 Euro bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden einem Bruttomonatsverdienst von ca. 1.250 Euro.<sup>39</sup> Von einem Mindestlohn in dieser Höhe wären in Westdeutschland 7,3 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten betroffen, in Ostdeutschland sogar 16,7 Prozent. Damit würden auf einen Schlag 1,85 Millionen Arbeitsverhältnisse, dies entspricht mehr als der Hälfte aller Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor, verteuert und folglich in ihrer Existenz bedroht.

Abbildung 10 Rechnerisch betroffene Vollzeitstellen bei Mindestlohn von 7,50 Euro pro Std.

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Mindestlohngrenze <i>(brutto pro Monat)</i>	1.250	1.250
Anteil betroffene Vollzeitbeschäftigte	7,3 %	16,7 %
betroffene Vollzeit- beschäftigte absolut	1.187.600	658.940
Vollzeitbeschäftigte insgesamt	16.253.600	3.945.751

Quelle: Bosch/Weinkopf (2006), S. 51.

<sup>38</sup> Vgl. Schröder (2006b).

<sup>39</sup> Vgl. Ver.di/NGG (2006).

## 6 Bisherige Erfahrungen: Mindestlöhne durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Bereits Mitte der 1990er Jahre führten politische Entscheidungen zur Abschottung des deutschen Bausektors zur Verabschiedung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG), das faktisch Mindestlöhne für die nach Öffnung des europäischen Binnenmarktes unter Druck geratene Branche einführte. Die seitdem gemachten Erfahrungen sind jedoch ernüchternd.

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 1. März 1996 verpflichtet ausländische Unternehmen des Bauhaupt- bzw. Baunebengewerbes sowie der Seeschiffahrtsassistenten zur Einhaltung der durch die Tarifpartner in Deutschland ausgehandelten Regelungen hinsichtlich der Höhe des Mindestentgelts und der Gestaltung der Arbeitsbedingungen für nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer. Voraussetzung hierfür ist, dass der Tarifvertrag zuvor für allgemeinverbindlich erklärt worden ist. Das AEntG setzt somit einerseits durch die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) einen branchenweiten Mindestlohn für im Inland beschäftigte inländische Arbeitnehmer fest, andererseits verpflichtet es auch ausländische Unternehmen, die Bauleistungen in Deutschland erbringen, ihre nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer nach inländischem Tarif zu entlohnen.

Gegenwärtig befindet sich eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf das Gebäudereinigerhandwerk im Gesetzgebungsverfahren.<sup>40</sup> Darüber hinaus wird von politischer Seite eine Ausweitung auf weitere Branchen und Berufszweige, wie etwa Arzthelferinnen, Friseure, die Entsorgungswirtschaft oder das Bewachungsgewerbe, diskutiert.<sup>41</sup>

Die Entwicklung der Baubranche seit Einführung des AEntG ist als überaus kritisch zu bewerten. Zwischen 1995 und 2005 sank die Anzahl der Beschäftigten im deutschen Bauhauptgewerbe um knapp 50 Prozent bzw. ca. 695.000 Stellen.<sup>42</sup> Der Bundesverband der Deutschen Bauindustrie – als vehementer Befürworter von Mindestlöhnen – führt den Stellenrückgang vor

<sup>40</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 16/3064.

<sup>41</sup> Vgl. Artikel „Münzfering treibt Mindestlohn voran“, Handelsblatt vom 29.1.2007, S. 3.

<sup>42</sup> Vgl. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2007).

allem auf gesunkene baugewerbliche Umsätze und gestiegene Arbeitsproduktivität zurück. Als Hauptursache wird dabei auf den Abbau von Überkapazitäten verwiesen, die in Folge des durch die Wiedervereinigung ausgelösten Baubooms entstanden waren. Diese durchaus korrekte Begründung greift jedoch zu kurz. Denn es gehört zu den einfachen Wahrheiten über die Funktionsweise einer Marktwirtschaft, dass gerade Nachfragerückgang und Produktivitätssteigerung unmittelbar aus einer Verteuerung des Faktors Arbeit resultieren. Somit ist völlig unzweifelhaft, dass die im Vergleich zu anderen Branchen hohen Lohnschwellen die kritische Entwicklung des Bausektors zumindest gefördert haben. Lediglich über das Ausmaß mag gestritten werden.

Auch das Ziel, durch Mindestlöhne vermehrt Arbeitsplätze für Inländer zu schaffen, muss als gescheitert angesehen werden. Ihren Höchststand erreichte die Zahl nach Deutschland entsandter Arbeitnehmer mit schätzungsweise 188.000 Personen im Jahr 1996. Seitdem ist die Anzahl der legal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer in dieser Branche zwar auf 118.000 Personen im Jahr 2002 gesunken, deren Anteil an allen beschäftigten Arbeitern im Bauhauptgewerbe ist jedoch mit 16,5 Prozent im Jahr 1996 und 16,4 Prozent im Jahr 2002 nahezu konstant geblieben.<sup>43</sup> Es kann somit keineswegs von einer wesentlichen Substitution ausländischer durch inländische Arbeitnehmer gesprochen werden. Wird zusätzlich berücksichtigt, dass im gleichen Zeitraum die Schattenwirtschaft bzw. die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Baugewerbe deutlich zugenommen haben dürfte, bleibt zu vermuten, dass durch die Einführung der Mindestlöhne legale, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze vernichtet und sowohl ausländische als auch inländische Arbeitnehmer in die Schattenwirtschaft gedrängt worden sind.<sup>44</sup>

Ein ähnliches Problem besteht hinsichtlich der Sicherstellung der Einhaltung von Mindestlöhnen. Zwar ist die Höhe des gezahlten Gesamtlohnes anhand der Lohnabrechnung noch recht einfach zu ermitteln. Faktisch jedoch kann der Stundenlohn unterlaufen werden, indem z.B. mehr Arbeitsstunden geleistet werden als vertraglich fixiert sind oder überhöhte Abzüge für Unter-

kunft, Verpflegung und Fahrt in Rechnung gestellt werden. Ein solcher Missbrauch ließe sich nur durch Befragung der Arbeitnehmer überprüfen. Diese bilden jedoch mit den Arbeitgebern eine Interessengemeinschaft. Trotz untertariflicher Bezahlung ist die Tätigkeit für die entsandten Arbeitnehmer attraktiv. Ansonsten hätten sie dafür ihre Heimat nicht verlassen. Wäre der Arbeitgeber nun gezwungen, Mindestlöhne zu bezahlen, dann hätte er keinen Anreiz mehr, Ausländer zu beschäftigen. Daher werden die ausländischen Arbeitnehmer die fingierten Angaben über die Einhaltung des Mindestlohnes bereitwillig unterstützen.

Zudem gelten allgemeinverbindliche Mindestlöhne nur für Arbeitnehmer. Die zur Zeit häufig beklagte Konkurrenz durch Scheinselbständige kann hierdurch nicht unterbunden werden. Den Behörden verbleibt ausschließlich zu überprüfen, ob es sich tatsächlich um „Ein-Mann-Unternehmen“ handelt. Hinsichtlich „selbständiger“ Arbeitnehmer ist dies sicherlich möglich. Bei ausgefeilteren Geschäftsmodellen dürfte sich der Nachweis der Scheinselbständigkeit jedoch als weit aus schwieriger erweisen. All das zeigt, dass die Durchsetzung von Mindestlöhnen in der Praxis eine erhebliche Überwachungsbürokratie erfordert, die enorme Kosten verursacht, deren Erfolg aber angesichts der „Kreativität“ der Betroffenen keineswegs gesichert ist.<sup>45</sup>

### Protektionismus ist keine Lösung

Allgemeinverbindliche Mindestlöhne zum Schutz vor ausländischer Konkurrenz stellen eine protektionistische Maßnahme dar. Freihandel aber ist eine Grundlage unseres Wohlstands. Internationale Arbeitsteilung und offene Märkte führen über einen intensivierten Wettbewerb zu einer kostengünstigen Produktion und zu vermehrten Innovationen. Gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsgewinne resultieren aus der Nutzung spezifischer Wettbewerbsvorteile der Unternehmen. Dazu gehören Lohnkostenvorteile von Unternehmen aus Niedriglohnländern ebenso wie Produktivitätsvorteile aufgrund höherer Kapitalintensität und Know-how-Vorsprüngen von Unternehmen in Hochlohnländern. Nutznießer der internationalen Arbeitsteilung sind die Konsumenten und damit die gesamte Gesellschaft. Wenn ausländische Arbeitnehmer bereit sind, kostengünstig in arbeitsintensiven Branchen, wie z.B. dem Bau- oder Gaststättengewerbe, in Deutschland zu

<sup>43</sup> Vgl. Worthmann (2003), S. 23f.

<sup>44</sup> Schneider (2006) schätzt, dass die Gesamtanzahl illegal ausländischer Beschäftigter über alle Branchen hinweg in Deutschland zwischen 1996 und 2005 von 939.000 auf 1.002.000 Personen angestiegen ist.

<sup>45</sup> Vgl. z.B. Möschel (2005), S. 1166.

arbeiten, so sinken die Preise für die Kunden. Das Realeinkommen der Deutschen wächst, was zu steigender Nachfrage und Wirtschaftswachstum – und damit zu neuen Arbeitsplätzen – führt. Umgekehrt profitieren ärmere Länder davon, wenn bei ihnen kapitalintensive Projekte, wie z.B. Staudämme oder Flughäfen, kostengünstiger durch hochtechnisierte deutsche Unternehmen realisiert werden. Die Wohlfahrt in beiden Ländern steigt, indem die Unternehmen jeweils ihre komparativen Wettbewerbsvorteile nutzen.<sup>46</sup> Die Einführung von Mindestlöhnen zum Schutz vor ausländischen Arbeitnehmern gleicht einer Abschottung des heimischen Marktes vor Wettbewerbern aus ärmeren Ländern und lässt zudem protektionistische Gegenmaßnahmen des Auslandes befürchten. Für ein Land, das sich selbst gern als „Exportweltmeister“ bezeichnet, hätten solche Reaktionen verheerende Folgen.

### Negative Arbeitsmarkteffekte

Mindestlöhne führen zu einer willkürlichen ordnungspolitischen Ungleichbehandlung zwischen ortsgebundenen und ortsungebundenen Tätigkeiten. Während erstere vom internationalen Wettbewerb ausgenommen werden, müssen letztere sich der ausländischen Konkurrenz stellen.

Bei ortsunabhängigen Tätigkeiten (handelbare Güter) wird der Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen in jedem Fall negativ sein, da Verlagerungen der Produktionsstätten für die Unternehmen noch lukrativer werden als sie heute schon sind. Die gesetzliche Unterbindung untertariflicher Entlohnung führt zu einer weiteren Erhöhung des Lohngefälles zwischen Deutschland und seinen östlichen und südlichen Nachbarstaaten. Anstatt dass ausländische Arbeitnehmer in einer deutschen Fabrik angestellt werden, droht die Verlagerung der gesamten Produktionsstätte. Damit gehen in Deutschland nicht nur die vormals durch Ausländer eingenommenen Arbeitsplätze verloren, sondern auch die angebotenen Arbeitsplätze z.B. von kaufmännischen Angestellten. Letztendlich kommen nicht ausländische Arbeitnehmer ins Inland, sondern an deren Stelle im Ausland gefertigte Produkte.

Aber auch der vom internationalen Wettbewerb abgeschottete Bereich ortsabhängiger Tätigkeiten – z.B. alltägliche Dienstleistungen wie das Friseurhandwerk – ist vor negativen Arbeitsmarkteffekten nicht gefeit. Zwar werden durch Mindestlöhne ausländische Arbeitneh-

mer zugunsten inländischer verdrängt, da sie ihres wichtigsten Wettbewerbsvorteils beraubt werden. Es gehen jedoch deutlich mehr Arbeitsplätze ausländischer Arbeitnehmer verloren als hierdurch Arbeitsplätze für Inländer entstehen. Denn die Verdrängung der preisgünstigen ausländischen Anbieter hat unmittelbar einen Anstieg des Preisniveaus und damit verbunden einen Rückgang der Nachfrage sowie einen Anstieg der Schwarzarbeit und der „Eigenerstellung“ zur Folge. Das Ausmaß des Nachfragerückgangs ist jeweils davon abhängig, wie sensibel die Kunden auf Preisänderungen reagieren und wird daher in den verschiedenen Branchen unterschiedlich stark ausfallen. Reagiert die Nachfrage sehr preiselastisch, können sogar negative Beschäftigungseffekte für Inländer resultieren. Auch wird die Kapitalintensität lohnkostenbedingt ansteigen, d.h. Arbeit wird zunehmend durch Technisierung verdrängt.

Verlierer sind somit arbeitslose Geringqualifizierte, deren Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt sich durch die Einführung von Mindestlöhnen verschlechtern, und diejenigen, die aufgrund der gestiegenen Lohnkosten ihren Arbeitsplatz verlieren. Doch selbst für die beschäftigten Mindestlohneempfänger sind positive Verteilungseffekte alles andere als sicher. Denn diese fallen um so geringer aus, je mehr die Unternehmen die steigenden Produktionskosten auf die Güterpreise überwälzen können. Führen Lohnsteigerungen zu einem Ansteigen der Güterpreise, so tragen die Verbraucher einen Teil der Kosten. Davon sind auch die Mindestlohneempfänger betroffen, wenn sie diese Güter nachfragen. Die Umverteilungswirkung ist somit geringer, als die Lohnerhöhungen vermuten lassen. Werden die positiven Lohnwirkungen durch negative Beschäftigungseffekte überlagert, kann der auf die Mindestlohneempfänger insgesamt fallende Lohnsummenanteil sogar sinken.<sup>47</sup>

---

## 7 Mindestlöhne

### – Spitze des Eisberges: Die Pläne der Befürworter

Mittlerweile hat sich unter den Befürwortern ein weitgehender Konsens über die Art und Weise der Ausgestaltung eines Mindestlohnes herausgebildet: Man strebt ein bundesweites gesetzliches Lohnminimum

---

<sup>46</sup> Vgl. Gerken/Löwisch/Rieble (1995).

---

<sup>47</sup> Vgl. Lesch (2004), S. 54f.

von 7,50 Euro pro Stunde an. Die von den Gewerkschaften Ver.di und NGG ins Leben gerufene Initiative Mindestlohn fordert zudem eine sukzessive Erhöhung auf 9,00 Euro.<sup>48</sup> Nach Plänen von SPD und DGB soll der Mindestlohn dabei nur die Basis des administrativen Lohndirigismus bilden. Darüber hinaus sollen das AEntG auf alle Branchen ausgedehnt und Allgemeinverbindlicherklärungen grundsätzlich erleichtert werden. Der gesetzliche Mindestlohn käme somit nur in Branchen zum Tragen, in denen es keine Tarifverträge gibt oder in denen die Tarifentgelte das Mindestlohniveau unterschreiten.

Aus dieser Konstellation wird deutlich, dass nicht nur eine Erhöhung der Arbeitskosten durch den eigentlichen Mindestlohn zu erwarten sein wird, sondern die Voraussetzungen für ein dynamisch steigendes allgemeines Lohnniveau aufgebaut werden sollen. Die Erweiterung des AEntG, verbunden mit einer Erleichterung von Allgemeinverbindlicherklärungen, führt zu einer fulminanten Stärkung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften gegenüber den Arbeitgebern. Darüber hinaus werden Arbeitnehmer mit einem knapp über dem geforderten Mindestlohn liegenden Entgelt versuchen, den alten Lohnabstand zumindest teilweise wieder herzustellen. Schließlich zerstören allgemeinverbindlich erklärte Einheitstarifverträge die aus ökonomischer Sicht unverzichtbare pluralistische Tariflandschaft; vom Zwang bisher tarifungebundener Unternehmen in das Tarifikartell ganz zu schweigen.

Im Jahr 2004 existierten in Deutschland fast 62.000 Tarifverträge, darunter rund 34.000 Flächentarifverträge und fast 28.000 Firmentarifverträge. Diese Vielzahl trägt den unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Charakteristika der heterogenen Wirtschaftsbereiche einigermaßen Rechnung. So beträgt z.B. das tarifliche Mindestentgelt im Bäckerhandwerk in Bayern 1.306 Euro, in Sachsen hingegen nur 974 Euro.<sup>49</sup> Bundeseinheitliche AVEen würden diese Lohnunterschiede nivellieren, ohne regionale Besonderheiten zu berücksichtigen.

Doch selbst die bislang existierenden, regional gegliederten Branchentarifverträge überfordern oftmals einzelne Unternehmen, da Branchentarifergebnisse sich

nicht an der Produktivität einzelner Unternehmen, sondern – grob gesprochen – an der des Branchendurchschnitts orientieren. Dies führte in der Vergangenheit zu einem Rückgang der Flächendeckung von Tarifverträgen. Im Jahr 2004 waren in Westdeutschland nur noch 68 Prozent und in Ostdeutschland 53 Prozent aller Arbeitnehmer bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt. Der Anteil tarifgebundener Betriebe lag im Westen bei 43 Prozent und im Osten bei 23 Prozent.<sup>50</sup> Durch die Möglichkeit der untertariflichen Bezahlung konnten zumindest zum Teil Arbeitsplätze erhalten werden. Diese wären auch durch eine Ausweitung der AVEen auf Basis regionaldifferenzierter Tarifverträge in Gefahr.

Aller Erfahrung nach wird die Stärkung der Gewerkschaften dazu führen, dass insgesamt die Lohnstruktur stärker komprimiert wird, mit allen negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen. Der volkswirtschaftliche Schaden dieses Konstrukts geht damit über das Maß von gesetzlichen Mindestlöhnen hinaus.<sup>51</sup>

---

## 8 Fazit

Arbeitsmarktpolitische Interventionen müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie dazu geeignet erscheinen, einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung des zentralen Problems unserer Gesellschaft, die Arbeitslosigkeit, leisten zu können. Demgegenüber verfolgen Mindestlohnbefürworter eine pervertierte Argumentation: Mit dem Verweis, dass empirisch erhebliche negative Arbeitsmarkteffekte nicht eindeutig nachgewiesen werden können, fordern sie die Einführung von Mindestlöhnen ungeachtet der damit verbundenen beachtlichen ökonomischen Risiken.

Mindestlöhne sind keine vernachlässigbaren politischen Stellschrauben. Aufgrund ihrer komplexen Wirkung auf den Marktmechanismus mag niemand mit endgültiger Sicherheit vorherzusehen oder gar zu quantifizieren, welche Effekte die Einführung von Mindestlöhnen auf den deutschen Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlstandsniveau ausüben würden. Fakt ist jedoch, dass die überwältigende Mehrzahl empirischer Studien und die ökonomische Theorie negative Effekte befürchten lassen. Die Einführung von Mindestlöhnen dürfte einem Beschäftigungsverhinderungsprogramm gleichkommen.

---

<sup>48</sup> <http://www.mindestlohn.de>

<sup>49</sup> Vgl. BMWA (2005).

<sup>50</sup> Vgl. Bispinck/Schulten (2005).

<sup>51</sup> Vgl. SVR (2006), S. 407.

## Literaturverzeichnis

- Berthold, Norbert und Sascha von Berchem (2005), *Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, Kleine Handbibliothek der Stiftung Marktwirtschaft, Band 36, Berlin.
- Bispinck, Reinhard und Thorsten Schulten (2005), *Deutschland vor dem tarifpolitischen Systemwechsel?*, in: WSI Mitteilungen, Heft 8/2005, S. 466-472.
- Blanchard, Olivier (2006), *European unemployment: the evolution of facts and ideas*, in: Economic Policy, Januar 2006, S. 5-59.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2005), *Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2004*, Bonn.
- Bosch, Gerhard und Claudia Weinkopf (unter Mitarbeit von Thorsten Kalina) (2006), *Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Brenke, Karl (2006), *Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll?*, in: DIW Wochenbericht, Heft Nr. 15-16/2006, S. 197-205.
- Bundesregierung (2005), *Lebenslagen in Deutschland – Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Köln.
- Card, David und Alan B. Krueger (1994), *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, in: American Economic Review, Vol. 84(5), S. 772-793.
- Christensen, Björn (2005), *Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser – Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen*, Kieler Studien 333, Berlin.
- Eckhoff, Johann und Steffen J. Roth (2006), *Vorsicht vor Kombilöhnen*, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, München.
- European Commission (2004), *Employment in Europe 2004*, Luxemburg.
- European Commission (2006), *Employment in Europe 2006*, Luxemburg.
- Gerken, Lüder; Löwisch, Manfred und Volker Rieble (1995), *Der Entwurf eines Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in ökonomischer und rechtlicher Sicht*, in: Betriebs-Berater, 1995(46), S. 2370-2375.
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2007), <http://www.bauindustrie.de>, Stand Februar 2007.
- Jerger, Jürgen und Oliver Landmann (2002), *Lohnpolitik und Beschäftigung – Debatte ohne Ende?*, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 3 (2), S. 207-224.
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf (2006), *Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs?*, IAT-Report, 2006-03, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.
- Landmann, Oliver und Jürgen Jerger (1999), *Beschäftigungstheorie*, Berlin.
- Layard, Richard; Nickell, Stephen und Richard Jackman (2005), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, 2. Aufl., Oxford.
- Lesch, Hagen (2004), *Beschäftigungs- und verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen*, in: IW-Trends, Heft 4/2004, S. 41-50.
- Möschel, Wernhard (2005), *BB-Forum: Lohndumping und Entsendegesetz*, in: Betriebs-Berater, 2005(21), S. 1164-1167.
- Neumark, David und William Wascher (2006), *Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research*, NBER Working Paper, No. 12663.
- OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, Paris.
- OECD (2005), *OECD Economic Surveys: France*, Vol. 2005/10, Paris.
- OECD (2006a), *OECD Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes*, Paris.
- OECD (2006b), *OECD Economic Surveys: Germany*, Vol. 2006/8, Paris.
- Reinberg, Alexander und Markus Hummel (2005), *Vertrauter Befund: Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit*, IAB Kurzbericht, Nr. 9/2005.
- Rhein, Thomas und Melanie Stamm (2006), *Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland*, IAB Forschungsbericht 12/2006.
- Schmid, Bernard und Thorsten Schulten (2006), *Der französische Mindestlohn SMIC*, in: Schulten, Thorsten; Bispinck, Reinhard und Claus Schäfer (Hrsg.): *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg, S. 102-126.
- Schneider, Friedrich (2006), *Nur noch leicht sinkende Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2006: Fluch oder Segen?*, Johannes Kepler Universität, Linz.
- Schröder, Christoph (2006a), *Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich*, in: IW Trends, Heft 3/2006, S. 59-71.
- Schröder, Christoph (2006b), *Produktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich*, in: IW Trends, Heft 3/2006, S. 73-86.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2000), *Expertenbericht Mindestlöhne*, Bern.
- Seifert, Hartmut (2006), *Anhörung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum Thema Mindestlohn am 04. Oktober 2006*, WSI, Hans Böckler Stiftung.
- Sinn, Hans-Werner (2005), *Die Basar-Ökonomie*, Berlin.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2006) *Jahresgutachten 2006/2007: Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen*, Wiesbaden.
- SPD (2006), *Gerechte Löhne für gute Arbeit*, in: Aktuell.SP.D, 2.11.2006.
- Ver.di (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft) und NGG (Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten) (2006), *Arm trotz Arbeit? Wir brauchen den gesetzlichen Mindestlohn!*, Berlin 2006.
- Worthmann, Georg (2003), *Die Internationalisierung des deutschen Bauarbeitsmarktes*, *Endbericht* April 2003, Gelsenkirchen.



## Von Mythen und Legenden – Zehn populistische Thesen\*

**These 1:** „Armut trotz Arbeit verletzt die Menschenwürde.“

**Wahr ist:** Echte Armut verpflichtet die Solidargemeinschaft zur Hilfe. Mindestlöhne als Beschäftigungsverhinderungsprogramm lösen keine Armutsprobleme, sie schaffen neue.

**These 2:** „Fast eine Million Menschen arbeiten und sind so arm, dass sie Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II haben.“

**Wahr ist:** Der bedürftigkeitsorientierte Einkommensausgleich funktioniert. Wer vom Lohn seiner Arbeit nicht leben kann, der erhält Hilfe vom Staat.

**These 3:** „Der Mindestlohn schafft mindestens 70.000 Arbeitsplätze.“

**Wahr ist:** Die Einführung von Mindestlöhnen stellt ein gewagtes Feldexperiment dar. Negative Arbeitsmarkteffekte sind äußerst wahrscheinlich. Quantifizierungen sind unmöglich.

**These 4:** „Die Erfahrungen mit dem gesetzlichen Mindestlohn sind in den europäischen Nachbarländern durchweg positiv.“

**Wahr ist:** Die Wirkung von Mindestlöhnen hängt vom spezifischen Regulierungsrahmen ab. In angelsächsischen Ländern können negative Arbeitsmarkteffekte nicht eindeutig nachgewiesen werden. In kontinentaleuropäischen Staaten muss von solchen ausgegangen werden.

**These 5:** „Niedrige Löhne – Ursache der Arbeitslosigkeit!“

**Wahr ist:** Unternehmen stellen niemanden ein, für den sie mehr bezahlen müssen als es seiner Produktivität entspricht.

**These 6:** „Der Dumpingwettbewerb von ausländischen Unternehmen muss eingeschränkt werden.“

**Wahr ist:** Die Nutzung komparativer Wettbewerbsvorteile führt zu gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen.

**These 7:** „Der Steuerzahler [...] würde in erster Linie vom gesetzlichen Mindestlohn finanziell [...] profitieren.“

**Wahr ist:** Mindestlöhne sind kein „free lunch“. Mindestlöhne befördern Arbeitslosigkeit. Gerade die hohe Arbeitslosigkeit belastet jedoch die Staatskasse und somit Steuer- und Beitragszahler.

**These 8:** „Die Produktionsbedingungen in Deutschland sind Weltspitze. Deutschland hat kein Problem mit der Wettbewerbsfähigkeit.“

**Wahr ist:** Deutsche Unternehmen investieren bevorzugt im Ausland. Sie sind wettbewerbsfähig, da sie durch Produktionsverlagerungen arbeitsintensiver Güter ins Ausland von den dort herrschenden Arbeitsmarktverhältnissen profitieren.

**These 9:** „Das Herkunftslandprinzip würde Lohn-, Sozial- und Umweltdumping in Europa Tür und Tor öffnen.“

**Wahr ist:** In der Wirkung gibt es keinen objektiven Unterschied zwischen freiem Warenverkehr und freiem Dienstleistungsverkehr. Jegliche Unterscheidung ist willkürlich.

**These 10:** „Von einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro würden in Deutschland rund 4,9 Millionen Beschäftigungsverhältnisse erfasst [...]. Gesamtwirtschaftlich würden die Arbeitnehmerbruttolöhne [...] um etwa 12 Milliarden Euro steigen.“

**Wahr ist:** Durch einen Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro würden in Deutschland rund 4,9 Millionen Beschäftigungsverhältnisse verteuert. Der resultierende Arbeitsplatzabbau kann gesamtwirtschaftlich sogar zu einem sinkenden Lohnsummenanteil der Betroffenen führen.

\* Thesen 1 – 9 entstammen der Initiative Mindestlohn, These 10 vom IAT.