

Franz, Wolfgang; Wiegard, Wolfgang; di Mauro, Beatrice Weder

**Article**

## Hände weg von Mindestlöhnen

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Franz, Wolfgang; Wiegard, Wolfgang; di Mauro, Beatrice Weder (2008) : Hände weg von Mindestlöhnen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 61, Iss. 06, pp. 8-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164519>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Wolfgang Franz\*, Beatrice Weder di Mauro\*\*, Wolfgang Wiegard\*\*\*

## Hände weg von Mindestlöhnen

### Erste Vorbemerkung

Neben der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Neuregelung bei der »Hartz-IV-Verwaltung« strebt Bundesarbeitsminister Scholz die Durchsetzung von flächendeckenden Mindestlöhnen als letztes größeres Projekt für diese Legislaturperiode an. Ein noch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD erwähntes Kombilohnmodell zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor scheint ad acta gelegt zu sein; Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, etwa eine Lockerung des Kündigungsschutzes, sind gänzlich von der arbeitsmarktpolitischen Agenda gestrichen.

Die Prominenz der Mindestlohndebatte ist Ausdruck einer generellen Schwerpunktverschiebung in der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland. Es geht nicht mehr in erster Linie um Wachstums- und Beschäftigungspolitik; Verteilungspolitik zur Schließung einer vermeintlichen Gerechtigkeitslücke ist zum dominierenden Leitbild der Wirtschaftspolitik der Großen Koalition geworden.

Vor nicht allzu langer Zeit, etwa bis 2005, standen – einhergehend mit einer hohen Arbeitslosigkeit, einem geringen Potentialwachstum und noch geringeren Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts – wachstums- und beschäftigungserhöhende Maßnahmen im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Debatte. So hat der Sachverständigenrat mit seinem Jahresgutachten 2002 »Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum« Wege aufgezeigt, um auf einen höheren Wachstumspfad und zu mehr

Beschäftigung zu kommen. Ein Teil dieses Zwanzig-Punkte-Programms wurde von der rot-grünen Bundesregierung in die Agenda 2010 übernommen. Die Früchte dieser Reformpolitik zeigen sich seit einiger Zeit. Die erfreulich hohen Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts – 2,9% in 2006 und etwa 2,5% in 2007 – sind neben der zu Beginn des Jahres 2005 einsetzenden zyklischen Erholung eben auch Konsequenz der Reformen in den Systemen der Sozialen Sicherung, auf den Arbeitsmärkten sowie der Reform der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer ab dem Jahr 2001. Die Botschaft ist klar: Grundlegende Reformen lohnen sich, brauchen aber einige Zeit, bis sie sich in einem höheren Wachstum und einer geringeren Arbeitslosigkeit niederschlagen.

Mit der Wende hin zu einer günstigeren konjunkturellen Entwicklung, zu verbesserten Wachstumsaussichten und einem deutlichen Zuwachs an Beschäftigung hat sich der Schwerpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion verlagert. Sie wird seit einiger Zeit von verteilungspolitischen Überlegungen dominiert, während die Debatte über Maßnahmen, die Wachstum und Beschäftigung erhöhen, in den Hintergrund getreten ist. Eine wichtige arbeitsmarktpolitische Maßnahme der rot-grünen Bundesregierung, die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds, ist wegen vermeintlicher Ungerechtigkeit bereits teilweise rückgängig gemacht worden. Selbst die »Rente mit 67«, einer der wenigen Reform-Leuchttürme der Großen Koalition, wird wieder in Frage gestellt. Diskutiert wird stattdessen über eine Erhöhung des Wohngelds und des Kindergelds, die Einführung eines Betreuungsgelds oder eine gegenüber der Grundsicherung im Alter erhöhte Sockelrente. Eine von der CDU eingesetzte Kommission prüft gar die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle. Besonders populär sind verteilungspolitisch motivierte Eingriffe in den Lohnfindungsprozess: Neben einer Begrenzung der Management-Gehälter nach oben sollen flächendeckende Mindestlöhne eine Lohnuntergrenze einziehen und ein »Lohndumping« verhindern.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Verteilungspolitik ist eine genuin staatliche Aufgabe in einer sozialen Marktwirtschaft. Eine Marktwirtschaft führt in der Regel zu effizienten, aber nicht zwangsläufig zu gerechten Ergebnissen. Grundsätzlich ist eine staatliche Umverteilungspolitik in einer Marktwirtschaft also durchaus gerechtfertigt. Aber man muss aufpassen: Zwischen dem Umverteilungsziel auf der einen Seite und dem Wachstums- und Beschäftigungsziel auf der anderen Seite besteht im Allgemeinen ein Zielkonflikt. Eine Umverteilungspolitik muss deshalb sorgsam abwägen zwischen mehr Verteilungsgerechtigkeit einerseits und weniger Beschäftigung und geringerem Wachstum andererseits. Wachstumseinbußen und Beschäftigungsverluste sind sozusagen der ökonomische »Preis« für mehr Umverteilung. Ist der »Preis« zu

\* Prof. Dr. Dr. h.c. mult Wolfgang Franz ist Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und lehrt an der Universität Mannheim.

\*\* Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro lehrt an der Universität Mainz.

\*\*\* Prof. Dr. Wolfgang Wiegard ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg.

Die Autoren sind Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

hoch, sollte auf Maßnahmen, die auf mehr Umverteilung oder eine Beschränkung des Wettbewerbs zielen, verzichtet werden.

Der ökonomische Preis von flächendeckenden oder branchenspezifischen Mindestlöhnen ist zu hoch. Das soll im Folgenden näher begründet werden.

### Zweite Vorbemerkung

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich in seinen Jahresgutachten und seiner Kombilohn-Expertise (2006) wiederholt und mit Nachdruck gegen die Einführung von Mindestlöhnen ausgesprochen. Jedenfalls gilt dies für die Mehrheit der Mitglieder des Rates. Die drei Autoren dieses Beitrags halten die Einführung von flächendeckenden Mindestlöhnen nach wie vor für einen arbeitsmarktpolitischen Irrweg. Auch neuere Untersuchungen zu den Wirkungen von Mindestlöhnen geben keinerlei Anlass, die bisherige Ablehnung von Mindestlöhnen aufzugeben.

### Mindestlöhne – Ein Irrweg

Für die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen werden im Wesentlichen die folgenden Argumente vorgebracht:

1. Vollzeitbeschäftigte sollen ein Arbeitseinkommen beziehen, das ohne weitere Unterstützungsleistungen einen angemessenen Lebensunterhalt gewährleistet. »Gute Arbeit« müsse auch »gerecht entlohnt« werden. Unternehmen, die keine auskömmlichen Löhne zahlen, »brauchen wir hier nicht«.
2. Mindestlöhne verhindern eine fiskalische »Ausbeutung des Staates«. Ohne Mindestlöhne könnten sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf ein unterhalb der Arbeitsproduktivität liegendes Arbeitsentgelt verständigen, welches anschließend durch eine aus Steuergeldern finanzierte Lohnsubvention angehoben werde. Mit dieser Lohnsenkung gingen aber keine neuen Arbeitsplätze einher, sondern sie diene lediglich der Bereicherung vor allem der Arbeitgeber auf Kosten des Staates.
3. Durch Zuwanderung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Dienstleistungsfreiheit bestünde die Gefahr eines »Lohndumpings«.
4. In zahlreichen Staaten gäbe es Mindestlöhne, ohne dass es zu den befürchteten negativen Beschäftigungseffekten gekommen sei. Die zuvor genannten positiven Wirkungen von Mindestlöhnen könnten quasi ohne größere Nebenwirkungen erreicht werden.

### Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen

Die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen sind der eigentliche Knackpunkt der Debatte. Wenn Mindestlöhne keine oder nur geringe Beschäftigungsverluste bewirken, ist ein zentraler Einwand gegen eine flächendeckende Einführung hinfällig.

Die ökonomische Theorie liefert keine eindeutige Aussage über die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen. Betrachtet man als Ausgangspunkt das klassische Modell eines wettbewerblichen Arbeitsmarktes, so weist ein Mindestlohn nur dann keine negativen Beschäftigungseffekte auf, wenn er nicht über dem gleichgewichtigen, markträumenden Lohn liegt. In diesem Fall ist er zugleich auch irrelevant. Bei einem Mindestlohn oberhalb des Gleichgewichtslohns kommt es zwingend zu einem Beschäftigungsrückgang. Gibt man die Annahme eines wettbewerblichen Arbeitsmarktes auf, kann ein bindender Mindestlohn, so er nicht zu hoch angesetzt wird, unter gewissen Voraussetzungen beschäftigungsneutral oder sogar beschäftigungsfreundlich sein. Dreh- und Angelpunkt für ein solches Resultat ist, dass der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt eine monopsonistische Stellung inne hat und die Arbeitnehmer unterhalb ihres Grenzprodukts entlohnt werden. Eine solche Situation kann sich, wie im klassischen Monopson, wegen fehlender Konkurrenz auf einem lokalen Arbeitsmarkt einstellen oder aber allgemeiner aus Unvollkommenheiten in Form segmentierter, differenzierter und intransparenter Arbeitsmärkte resultieren, so dass in ausgedünnten Teilarbeitsmärkten selbst kleinere Unternehmen eine gewisse Marktmacht entfalten. Damit ein solcher Zustand anhält, müssen allerdings hohe Marktzutrittsbarrieren für Unternehmen sowie gravierende Mobilitätshemmnisse unterstellt werden.

Wenn die Theorie nicht eindeutig ist, kann in vielen Fällen die Empirie weiterhelfen. Zwar existiert eine umfangreiche Literatur zu den empirisch beobachteten Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns; eindeutige Ergebnisse kann aber auch die empirische Forschung nicht liefern. Angestoßen durch einige einflussreiche Untersuchungen für Teilarbeitsmärkte in den Vereinigten Staaten (vgl. Card und Krüger 1995; 2000) gab es eine sich über mehrere Jahre hinziehende, intensiv geführte Auseinandersetzung, als deren Ergebnis sich ein differenzierteres Bild der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen herauschälte (vgl. Neumark und Wascher 2007). In den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich lassen sich für die jüngere Vergangenheit eindeutig negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen nicht mehr nachweisen. Allerdings sind in diesen Ländern auch nur zwischen 1 und 2% aller Beschäftigten von den dortigen Mindestlöhnen betroffen. Zudem sind die Gewerkschaften in diesen Ländern schwach, die Arbeitsmärkte sind flexibel, und es fehlt ein umfassendes System der Mindesteinkommenssicherung. Für Frankreich ermitteln ver-

schiedene Studien übereinstimmend Arbeitsplatzverluste aufgrund des dortigen Mindestlohns und seiner Erhöhungen, vor allem für Frauen und gering qualifizierte jugendliche Arbeitnehmer. In Frankreich sind über 15% der Vollzeitbeschäftigten von Mindestlöhnen betroffen, die Gewerkschaften sind vergleichsweise einflussreich, die Arbeitsmärkte inflexibel.

Die Wirkungen von Mindestlöhnen hängen neben ihrer Höhe und dem Anteil der betroffenen Arbeitnehmer also wesentlich vom institutionellen Umfeld ab. Für Deutschland sind die in Frankreich geltenden Bedingungen und institutionellen Regelungen eher relevant als diejenigen in den Vereinigten Staaten oder im Vereinigten Königreich. Auch in Deutschland sind die Arbeitsmärkte vergleichsweise inflexibel, die Gewerkschaften einflussreich und die Abgabenbelastung für Niedriglohnbezieher hoch. Berechnungen von Brenke und Eichhorst (2007) sowie Ragnitz und Thum (2008) kommen zu dem Ergebnis, dass die Zahl der von realistisch angesetzten Mindestlöhnen betroffenen Arbeitnehmer hoch ist: Zwischen 11 und 13% der Beschäftigten in Deutschland verdienen Stundenlöhne von weniger als 7,50 €. Selbst von einem unrealistisch niedrig angesetzten Mindestlohn von 5 € wären immer noch rund 5% der Arbeitnehmer betroffen. Dabei sind die entsprechenden Anteile der betroffenen Arbeitnehmer in Ostdeutschland wesentlich höher als in Westdeutschland. Dementsprechend würde die Einführung bindender Mindestlöhne gerade in Ostdeutschland die immer noch desolate Lage auf dem Arbeitsmarkt weiter verschlechtern. Dies zeigt auch die viel beachtete Untersuchung von König und Möller (2007) zu den Beschäftigungseffekten der Einführung von Mindestlöhnen in der Bauwirtschaft über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Danach hat sich die Beschäftigung im Bauhauptgewerbe in den neuen Bundesländern mit der Einführung des Bau-Mindestlohnes signifikant verringert. Demgegenüber konnten für das westdeutsche Bauhauptgewerbe entweder keine oder in einer Variante sogar schwach positive Beschäftigungswirkungen gefunden werden. Auch hier sind die unterschiedlichen Betroffenenquoten auffällig: Während in Westdeutschland im Jahr der Einführung des Mindestlohns (1997) nur 4% der erfassten Arbeitnehmer dem Mindestlohnregime unterlagen, waren es in Ostdeutschland etwa 18%.

Eine Schlussfolgerung aus diesen Ergebnissen könnte nun sein, dass ein moderater Mindestlohn in einer Größenordnung von 4,50 € wohl nur zu einem geringen Rückgang der Beschäftigung führen wird und dass dieser in Kauf zu nehmen sei. Wer so argumentiert, sollte allerdings auch hinzufügen, dass selbst ein geringer Rückgang der Beschäftigung exakt jene Gruppen am Arbeitsmarkt am härtesten treffen würde, die sowieso die schlechtesten Chancen haben, nämlich die Jungen, die Älteren, die Geringqualifizierten und die Ostdeutschen.

Noch schwerer wiegt allerdings das Argument, dass angesichts der Dominanz von Verteilungszielen in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte, angesichts eines erst kürzlich vereinbarten Post-Mindestlohnes von 9,00 €/9,80 € und angesichts des Konsenses zwischen den Regierungsparteien über die Einführung eines Betreuungsgelds, eine Erhöhung des Kindergelds und die Ausweitung weiterer Sozialleistungen eine politische Einigung auf einen Mindestlohn von nur 4,50 € kaum vorstellbar ist. Eine solche Forderung würde sofort dem Vorwurf ausgesetzt sein, für »Hungerlöhne« einzutreten. Alle Erfahrungen sprechen dafür, dass die Anhebung des Mindestlohns zum permanenten Wahlkampfthema würde und letztlich doch ein Mindestlohniveau mit zu erwartenden negativen Beschäftigungseffekten vereinbart wird. Auch eine vermeintliche Entpolitisierung durch Übertragung der Festsetzung des Mindestlohniveaus an eine Art »Low Pay Commission« würde des Problem nicht lösen, sondern nur auf die vorgelagerte Stufe der Auswahl der Kommissionsmitglieder verlagern. Dafür gibt es genügend anschauliche Beispiele.

### **Gibt es überzeugende Gründe für Mindestlöhne?**

Akzeptiert man die Schlussfolgerung, dass ein moderater Mindestlohn von etwa 4,50 € keine Chance auf dauerhafte Realisierung hat, bedarf es schon einer überzeugenden Rechtfertigung, wollte man einen bindenden Mindestlohn in Deutschland gleichwohl gesetzlich verankern und mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit Beschäftigungsverluste billigend in Kauf nehmen. Die vorgetragenen Argumente für einen Mindestlohn halten indes einer kritischen Überprüfung samt und sonders nicht Stand. Dies gilt unabhängig davon, ob ein flächendeckender oder branchenspezifischer gesetzlicher Mindestlohn ins Auge gefasst wird.

Ein erstes für Mindestlöhne angeführtes Argument geht aus von der Klage, dass die Löhne im Bereich gering qualifizierter Arbeit derzeit nicht existenzsichernd seien. Diesem nicht hinnehmbaren Missstand müsse mit einem Mindestlohn abgeholfen werden. Die Diagnose sehr niedriger Arbeitsentgelte mag teilweise zutreffend sein, die Therapie mit einem Mindestlohn ist dagegen kontraproduktiv. Unter Verteilungsgesichtspunkten berechtigt ist die Forderung nach einem Mindesteinkommen, nicht aber nach Mindestlöhnen. Mit dem Arbeitslosengeld II verfügt Deutschland bereits über eine Mindesteinkommenssicherung. Im Kern ist die Idee richtig, dass der Staat dann einspringt, wenn die im Niedriglohnbereich erzielten Arbeitsentgelte nicht zur Existenzsicherung ausreichen. Über Aufstockung der Marktlöhne durch Lohnsubventionen kann dann ein Mindesteinkommen gewährleistet werden, das sich aus einer produktivitätsgerechten, wenn auch niedrigen Entlohnung und staatlichen Transferzahlungen zusammensetzt. Es ist Aufgabe des Staates, und nicht Aufgabe der Unternehmen, für existenzsichernde Ein-

kommen zu sorgen. In einer Marktwirtschaft sollen Löhne und andere Preise die Knappheitsrelationen von Faktoren und Gütern wiedergeben. Die Realisierung von Verteilungs- oder Gerechtigkeitszielen ist hingegen eine staatliche Aufgabe, die über eine geeignete Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems, nicht aber über Eingriffe in die Lohnfindung in Form gesetzlich vorgeschriebener Mindestlöhne erfolgen soll. Wenn man das Arbeitslosengeld II zielgerichtet reformiert – der Sachverständigenrat hat dazu eine im Detail ausgearbeitete Expertise vorgelegt – lassen sich Verteilungs- und Beschäftigungsziele sinnvoll kombinieren, ohne den Staatshaushalt zu strapazieren.

Nun könnte man argumentieren – und das ist eine zweite mögliche Begründung für Mindestlöhne –, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer gerade in einem zielgerichteten Kombilohnmodell mit einer staatlichen Aufstockung von niedrigen Marktlöhnen einvernehmlich auf Löhne unterhalb der Produktivität verständigen könnten, wobei die Einbuße bei den Arbeitnehmern durch die Lohnsubvention wieder ausgeglichen wird. Dieses Argument kann überhaupt nur dann eine gewisse Relevanz beanspruchen, wenn entweder die Arbeitgeber über einseitige Lohnsetzungsmacht verfügen – dies ist der Fall eines Monopsons auf dem Arbeitsmarkt –, oder sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Lohnverhandlungen von vornherein nicht auf produktivitätsgerechte Löhne einigen und ökonomische Renten unter sich aufteilen. Kombilöhne könnten dann die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer schwächen und den Arbeitgebern einen größeren Anteil an den aufteilbaren Gewinnen sichern. Bei dieser Argumentation würden in Ergänzung zu Kombilöhnen eingeführte Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungseffekte bewirken, aber entweder eine Verschlechterung der Einkommensposition der Arbeitnehmer aufgrund verringerter Verhandlungsmacht verhindern oder eine »fiskalische Ausbeutung« des Staates, wenn die Einkommensverluste der Arbeitnehmer durch staatliche Transferzahlungen ausgeglichen werden.

Man kann diese Argumentation von vornherein nicht völlig von der Hand weisen; sie ist aber sehr spekulativ und es ist unwahrscheinlich, dass sie in erheblichem Umfang zu beobachten sein wird. In größeren Unternehmen wird der Betriebsrat dem einen Riegel vorzuschieben wissen. Auch die Bestimmungen über die Vereinbarung sittenwidriger Löhne dürften eine zu starke Absenkung der Entgelte im Niedriglohnbereich verhindern. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die mit einer solchen Argumentation begründeten Mindestlöhne erstens die Einführung eines wirksamen Kombilohnmodells – etwa nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates und des ifo Instituts – voraussetzen und zweitens keinesfalls über, sondern unterhalb der Arbeitsproduktivität von gering qualifizierten Arbeitnehmern liegen müssten. Man käme also wieder zu einem Mindestlohniveau von etwa 4,50 €. Noch einmal: Ein solcher Mindestlohn wäre unter Beschäf-

tigungsgesichtspunkten nicht wirklich schädlich. Aber die Hoffnung, dass es dabei bleibt und es nicht im politischen Prozess sehr schnell zu einer Anhebung kommt, erscheint schon einigermaßen naiv.

Das dritte Argument, welches für die Einführung von Mindestlöhnen vorgebracht wird, bezieht sich auf den Konkurrenzdruck, der von der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU auf die hiesigen Arbeitnehmer ausgeht. Namentlich wird ein »Lohndumping« insbesondere seitens osteuropäischer Niedriglohnarbeitnehmer thematisiert, und dies allemal, wenn die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den osteuropäischen Beitrittsländern verwirklicht werde, deren Realisierung in Deutschland – im Gegensatz zu anderen EU-Staaten – aber zunächst einmal bis zum Jahr 2009 ausgesetzt wurde und dann vermutlich weiter bis 2011 verschoben wird. Solange es keine Mindestlöhne in Deutschland gebe – so die weitere Argumentation –, könnten ausländische Unternehmen, die in Deutschland tätig sind und Mitarbeiter nach Deutschland entsenden, ihre Beschäftigten hierzulande zu den wesentlich niedrigeren Löhnen des Herkunftslands bezahlen. Dies beträfe vor allem den Dienstleistungssektor.

Mindestlöhne zur Verhinderung der Konkurrenz durch ausländische Arbeitnehmer über die Ausweitung des deutschen Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG, »Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen«) stellen protektionistische Maßnahmen dar; es handelt sich im übertragenen Sinn um Einfuhrzölle auf den ausländischen Faktor Arbeit, wohlgemerkt: innerhalb der EU. Aus guten Gründen gilt die Abschaffung von Zöllen im Warenverkehr innerhalb der EU als eine der zentralen Errungenschaften der EU. Inländische Konsumenten entscheiden sich häufig für den Kauf ausländischer Produkte und importieren als Touristen im Ausland die dortigen Dienstleistungen, ohne sich um mögliche hiesige Arbeitsplatzverluste zu sorgen. Sicherlich werden Arbeitsplatzverluste bei einer direkten Verdrängung eines hiesigen Arbeitnehmers durch einen ausländischen Kollegen, etwa auf einer Baustelle, unmittelbarer sichtbar, als wenn im Supermarkt ein ausländisches Produkt erworben wird, aber die Arbeitsplatzverluste bleiben für sich genommen die gleichen. Deshalb ist es aus ökonomischer Sicht fragwürdig, auf der einen Seite für einen uneingeschränkten Warenverkehr in der EU zu plädieren, aber auf der anderen Seite die Freizügigkeit von EU-Arbeitskräften beschneiden zu wollen.

Aber selbst wenn man für eine Eindämmung der Lohnkonkurrenz aus dem EU-Ausland eintritt, so stellt ein Mindestlohn in vielen Fällen ein dafür untaugliches Mittel dar. Dies gilt dann, wenn anstelle der Arbeitskräfte die von ihnen hergestellten Waren »wandern« können. Die Substitution von Arbeitskräftewanderungen durch den Warenverkehr gilt



selbstverständlich nicht generell, nämlich dann nicht, wenn es sich um gebundene Dienstleistungen handelt, die Leistungen mithin vor Ort erbracht werden müssen, also auf der Baustelle in Deutschland oder als Dienstleistung im direkten räumlichen Kontakt zum Konsumenten, wie etwa in den Pflegeberufen und im Friseurhandwerk. Zwar mag ein bindender Mindestlohn hier seinen Zweck bewirken, ausländische Lohnkonkurrenz einzuschränken, zum Schaden der Konsumenten. Aber selbst in diesen Fällen gibt es partielle Ausweichreaktionen, gegebenenfalls in die Schattenwirtschaft. Außerdem kann die Einhaltung von Mindestlohnvorschriften mit einem hohen Kontrollaufwand verbunden sein. Der Einfallsreichtum, ihn (illegalerweise) zu unterlaufen zu versuchen, sollte nicht unterschätzt werden.

### Schlussbemerkung

Unsere ablehnende Haltung gegenüber gesetzlichen Mindestlöhnen ist unabhängig davon, ob sie flächendeckend oder branchenspezifisch ausgestaltet werden. Neben der bereits vorgetragenen Kritik an gesetzlichen Mindestlöhnen im Allgemeinen kommt bei branchenspezifischen gesetzlichen Mindestlöhnen erschwerend hinzu, dass der Eingriff in die Tarifautonomie in diesem Fall noch gravierender wäre. Sie würde sogar vollends ausgehebelt, wenn sich gewerkschaftliche Forderungen im Hinblick auf die Anhebung unterer Lohngruppen zwar in den Tarifverhandlungen nicht durchsetzen ließen, wohl aber anschließend per Rechtsverordnung in Form eines Mindestlohns Gültigkeit erlangten. Selbst wenn es dazu nicht kommen sollte, würde in den Tarifverhandlungen implizit mit über die Lohnkosten in den Unternehmen entschieden, die keiner Tarifbindung unterliegen, denn die tarifvertraglich festgelegten unteren Lohngruppen stellen nun per Allgemeinverbindlicherklärung und in Verbindung mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz den gesetzlich fixierten branchenspezifischen Mindestlohn für alle inländischen und ausländischen Arbeitskräfte dar. In Branchen mit einer nur geringen Tarifbindung führt dies zu einer spürbaren Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Da dort häufig der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten hoch ist, besteht die Gefahr erheblicher Arbeitsplatzverluste. Davon ganz abgesehen, stellt eine solche Einbeziehung nicht der Tarifbindung unterliegender Unternehmen in das Tariflohnsystem einen beträchtlichen Eingriff in das grundgesetzlich verankerte Prinzip der negativen Vertragsfreiheit dar.

Sicherlich wird man nicht allen Befürwortern eines Mindestlohns von vornherein protektionistische Motive unterstellen wollen, aber der Mindestlohn im Bereich der Postdienstleistungen zeigt deutlich, worum es vielfach geht, nämlich die Abwehr unliebsamer Konkurrenz. Auch die schon eher diskussionswürdige Absicht, eine immerhin denkbare finanzielle Belastung der Sozialversicherungen mit der Hilfskon-

struktion Mindestlohn einzudämmen, kann nicht wirklich überzeugen. Sie erfordert einen niedrigen Mindestlohn, der im politischen Überbietungswettbewerb kaum eine Chance auf Bestand hätte.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns stellt einen Irrweg dar, von dem dringend abzuraten ist. Dies gilt auch für einen moderaten flächendeckenden Mindestlohn von etwa 4,50 €; diese Büchse der Pandora sollte gar nicht erst geöffnet werden.

### Literatur

- Brenke, K. und W. Eichhorst (2007), »Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll«, *DIW-Wochenbericht* (9), 121–131.
- Card, D. und A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton.
- Card, D. und A.B. Krueger (2000), »Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply«, *American Economic Review* 90(5), 1397–1420.
- König, M. und J. Möller (2007), *Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? – Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft*, Universität Regensburg.
- Neumark, D. und W. Wascher (2007), »Minimum Wages and Employment«, IZA Discussion Paper No. 2570, Bonn.
- Ragnitz, J. und M. Thum (2008), »Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 61(1), 16–20.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.