

Kratzsch, Uwe

Working Paper

Eine ökonomische Analyse einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

Economics Department Working Paper Series, No. 2

Provided in Cooperation with:

Technische Universität Braunschweig, Economics Department

Suggested Citation: Kratzsch, Uwe (2008) : Eine ökonomische Analyse einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, Economics Department Working Paper Series, No. 2, Technische Universität Braunschweig, Institut für Volkswirtschaftslehre, Braunschweig, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:084-21512>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/51320>

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.



Uwe Kratzsch

„Eine ökonomische Analyse einer Ausweitung des
Arbeitnehmer-Entsendegesetzes“

Braunschweig : Institut für Volkswirtschaftslehre, 2008

Working Paper Series / Economics Department ; No. 02

Veröffentlicht: 29.10.2008

<http://www.digibib.tu-bs.de/?docid=00023554>



TECHNISCHE UNIVERSITÄT CAROLO-WILHELMINA ZU BRAUNSCHWEIG

**ECONOMICS DEPARTMENT
WORKING PAPER SERIES
NO 02/ JUNE 2008**

**„Eine ökonomische
Analyse einer
Ausweitung des
Arbeitnehmer-
Entsendegesetzes“**

**by Uwe Kratzsch,
June 2008**

**© Technische Universität Braunschweig,
Economics Department, 2008**

Address

Institut für Volkswirtschaftslehre
Spielmannstraße 9
D38106 Braunschweig, Germany

Telephone

+49 531 391 2578

Website

<http://www.tu-braunschweig.de/vwl>

Fax

+49 531 391 2593

All rights reserved.

Any reproduction, publication and reprint in the form of a different publication, whether printed or produced electronically, in whole or in part, is permitted only with the explicit written authorisation of the TU Braunschweig, Economics Department, or the author(s).

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the Economics Department or the TU Braunschweig.

The Working Paper Series seeks to disseminate economic research work by the TU Braunschweig Economics Department's staff and visitors. Papers by researchers not affiliated with the TU Braunschweig Economics Department may also be considered for publication to the extent that they have been presented at research seminars/workshops organised by the Department.

The working papers published in the Series constitute work in progress circulated to stimulate discussion and critical comments. Views expressed represent exclusively the authors' own opinions.

The Series is managed by the Director of the Economics Department, and an Editorial Board oversees the process of publication.

Eine ökonomische Analyse einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

Uwe Kratzsch*

10. Juni 2008

Zusammenfassung

Nach wie vor wird in der deutschen Politik über eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und die damit einhergehende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne in weiteren Branchen der deutschen Wirtschaft diskutiert. Auch wenn die Forderungen von Gewerkschaften und Politikern nach mehr Mindestlöhnen in Deutschland sicherlich gut gemeint und durchaus verständlich sind, müssen sie aus ökonomischer Sicht abgelehnt werden. Um die Gewinne, welche die Globalisierung verspricht, realisieren und die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit hierzulande nachhaltig senken zu können, benötigt Deutschland einen funktionierenden Arbeitsmarkt mit einer flexiblen Lohnstruktur. Weitere Mindestlöhne würden die Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt dagegen eher verschärfen.

Schlagnote: Mindestlohn, Arbeitnehmer-Entsendegesetz, ausländische Niedriglohnkonkurrenz

1 Einleitung

Im Frühjahr 2005 sorgten Medienberichte über den Einsatz entsandter „Billigarbeitskräfte“ in deutschen Schlacht- und Zerlegebetrieben für großes öffentliches Aufsehen. Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit im europäischen Binnenmarkt hatten sich vereinzelt von Arbeitgebern in den neuen EU-Mitgliedsstaaten entsandte Arbeitnehmer als „Scheinselbstständige“ in Deutschland niedergelassen, da sie als Arbeitnehmer noch keine Freizügigkeit genießen. Hier arbeiteten sie unter oft bedrückenden Arbeitsbedingungen - und vor allem zu erheblich geringeren als den in Deutschland üblichen Löhnen.

Um negative Auswirkungen für deutsche Unternehmen und ihre Beschäftigten durch ausländische Niedriglohnkonkurrenz abzuwenden, entzündete sich in der Folge unter deutschen Politikern und Interessenverbänden eine kontroverse

*TU Braunschweig, Institut für Volkswirtschaftslehre, Spielmannstr. 9, 38106 Braunschweig

Diskussion, ob das seit 1996 auf die Bauwirtschaft sowie den Bereich der Seeschiffahrtsassistenten beschränkte Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen ausgeweitet werden sollte. Insbesondere stellte sich dabei die Frage, ob deutsche Arbeitnehmer durch Mindestlöhne vor Niedriglohnkonkurrenz durch aus dem Ausland entsandte „Billigarbeitskräfte“ geschützt werden sollten. Eine allgemeine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes fand bis heute nicht statt. In den Bundestagswahlkampf 2005 zog die SPD mit der Ankündigung, im Falle eines Wahlsieges das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen ausweiten zu wollen. Auch wenn es zu diesem Wahlsieg bekanntlich nicht kam, so steht die Thematik einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes dennoch weiterhin auf der politischen Agenda. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD einigten sich die Koalitionspartner auf eine Erweiterung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf das Gebäudereinigerhandwerk, welches schließlich mit Wirkung zum 1. Juli 2007 in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen wurde. Seit dem 1. Januar 2008 sind auch Briefzustellern auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zwingend Mindestlöhne zu zahlen.

Eine Ausweitung des Gesetzes auf weitere Branchen - welche die SPD nach wie vor anstrebt und auch der Deutsche Gewerkschaftsbund seit geraumer Zeit fordert - erscheint nicht ausgeschlossen, zumal sich nun auch in der CDU erste Politiker offen für Mindestlöhne in weiteren Branchen zeigen.¹

Nachfolgend soll die Frage beantwortet werden, ob es aus ökonomischer Sicht vernünftig wäre, deutsche Arbeitnehmer durch Mindestlöhne vor Einkommens- und Beschäftigungsverlusten durch ausländische Niedriglohnkonkurrenz zu schützen und ob dazu das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Branchen ausgeweitet werden sollte.

2 Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Die Einführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes war im Wesentlichen eine Folge der Krise im deutschen Baugewerbe. Während die Bauwirtschaft nach der deutschen Wiedervereinigung zu den wichtigsten Antriebskräften der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zählte, kühlte sich das konjunkturelle Klima Mitte der neunziger Jahre spürbar ab. Die kräftige Nachfrageexpansion in der westdeutschen Bauwirtschaft Ende der achtziger bis Anfang der neunziger Jahre sowie in der ostdeutschen Bauwirtschaft nach der Wende hatte zu einer erheblichen Ausweitung der Beschäftigung geführt, mit der außerordentlich kräftige Lohnsteigerungen einhergingen. Diese gingen bei weitem über die reale Produktivitätsentwicklung im deutschen Bausektor hinaus und resultierten in einer Erhöhung der Produktionskosten.

Bis zum Jahre 1994 konnten die steigenden Lohnkosten noch relativ leicht auf

¹Vgl. bspw. SPIEGEL ONLINE (2008).

die Absatzpreise überwältigt werden. Der dann folgende Einbruch der privaten, gewerblichen und öffentlichen Baunachfrage erzeugte jedoch einen Druck auf die Baupreise, und deutsche Bauunternehmen begannen zunehmend nach Einsparpotenzialen zu suchen. Bauarbeiter aus anderen EU-Ländern waren dabei eine willkommene - da relativ kostengünstige - Alternative zu den teuren deutschen Bauarbeitern, lagen die Lohnkosten im Ausland doch teilweise erheblich unter dem deutschen Niveau. In der Folge kam es auf deutschen Baustellen zu einer zunehmenden Beschäftigung von Bauarbeitern aus anderen EU-Staaten, insbesondere aus Portugal, Irland und Großbritannien.² Von ihren im Ausland ansässigen Arbeitgebern im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 59ff. des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) zeitweise nach Deutschland entsandt, arbeiteten sie hier zu den in ihren EU-Heimatländern üblichen (Niedrig-) Löhnen. Anfang 1996 waren auf deutschen Baustellen bereits über 200.000 legal arbeitende Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten und eine wachsende Zahl illegal arbeitender Osteuropäer zu finden, während gleichzeitig rund 300.000 deutsche Bauarbeiter eine Beschäftigung suchten.³

Gegen diese für die deutsche Bauwirtschaft neue Wettbewerbssituation im europäischen Binnenmarkt regte sich Widerstand von Seiten der Gewerkschaften, welche bei deutschen Politikern parteiübergreifend Gehör fanden. Nachdem eine geplante EU-weite Entsenderichtlinie durch das Veto von Portugal und Großbritannien weiterhin blockiert wurde, einigte sich der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat nach mehreren gescheiterten Anläufen im Februar 1996 auf ein nationales Arbeitnehmer-Entsendegesetz („Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen“), welches am 1. März 1996 in Kraft trat.⁴

Ursprüngliches Ziel des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, kurz AEntG, war die Unterbindung des Verdrängungswettbewerbes durch ausländische „Billigkräfte“ im Bereich des Baugewerbes (im Bauhaupt- und Baunebengewerbe einschließlich der auf den Baustellen erbrachten Montageleistungen) sowie im Bereich der Seeschiffahrtsassistenten (Hafenlotsen). Mittlerweile ist das Gesetz auf das Gebäudereinigerhandwerk und die Briefdienstleistungsbranche erweitert worden, während die Seeschiffahrtsassistenten wieder aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausgenommen wurde.

Im Ausland ansässige Arbeitgeber, welche ihre Arbeitnehmer in oben genannte Branchen entsenden, werden durch § 1 AEntG zur Einhaltung der in einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag verankerten Arbeitsbedingungen verpflichtet. Unter den Begriff „Arbeitsbedingungen“ fallen dabei die Zahlung von Mindestlöhnen (einschließlich der Überstundenzuschläge), die zwingende Anwendung von Urlaubsregelungen (bezüglich der Dauer des Erholungsurlaubs und der Höhe des Urlaubsentgelts) sowie die Zahlung von Beiträgen zur Ur-

²Vgl. Noll (1996), S. 418.

³Vgl. Straubhaar (1996b), S. 1.

⁴Vgl. Leiner/Vosgerau (1998), S. 118 sowie Straubhaar (1996a), S. 213.

3 WIRTSCHAFTSTHEORETISCHE WIRKUNGEN

4

laubskasse.

Zur Einhaltung dieser Arbeitsbedingungen sind auch inländische Arbeitgeber verpflichtet, die ihre Arbeitnehmer in oben genannten Bereichen beschäftigen, unabhängig davon, ob der Tarifvertrag kraft Tarifbindung nach § 3 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) oder aufgrund der Allgemeinverbindlicherklärung Anwendung findet.

Nach einer Gesetzesänderung im Dezember 1998, bei der das Arbeitnehmer-Entsendegesetz um den § 1 Abs. 3a erweitert worden ist, kann der Bundesminister für Arbeit und Soziales seit dem 1. Januar 1999 auf Antrag einer Tarifpartei allein durch Rechtsverordnung und ohne Zustimmung des Bundesrates Rechtsnormen eines Tarifvertrages des Baugewerbes für allgemeinverbindlich erklären. Gleiches gilt seit dem 1. Juli 2007 für Tarifverträge des Gebäudereinigerhandwerks und seit dem 1. Januar 2008 für Tarifverträge der Briefdienstleistungsbranche.

Erstmalig erfolgte eine Allgemeinverbindlicherklärung auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes im August 1999 mit dem Erlass der „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe vom 25. August 1999“. Dadurch wurden die Rechtsnormen des „Tarifvertrages zur Regelung eines Mindestlohnes im Baugewerbe im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland“, der im Mai 1999 zwischen dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V. und dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. einerseits sowie der IG BAU andererseits geschlossen worden war, für allgemeinverbindlich erklärt. Dieser Verordnung folgten bisher vier weitere. Die zuletzt erlassene und bis Ende August 2008 geltende „Fünfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe vom 29. August 2005“ garantiert gelernten (ungelernten) Arbeitnehmern am Bau in den alten Bundesländern einen Mindeststundenlohn von aktuell 12,50 (10,40) EUR, während in den neuen Bundesländern 9,80 (9,00) EUR zu zahlen sind.

Auf Ebene der Europäischen Union wird das deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz sowie dessen Anwendung durch die lange blockierte EU-Entsenderichtlinie („Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen“) legitimiert, welche im Dezember 1996 vom Europäischen Parlament sowie vom Europäischen Rat verabschiedet worden war.

3 Wirtschaftstheoretische Wirkungen

3.1 Annahmen

In der folgenden Analyse der wirtschaftstheoretischen Wirkungen einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes wird davon ausgegangen, dass sich

nach einer Erweiterung des Anwendungsbereiches des Gesetzes auf weitere Branchen die jeweiligen Tarifpartner in Tarifverhandlungen auf branchenbezogene Lohnuntergrenzen verständigen, die anschließend vom Bundesminister für Arbeit und Soziales regelmäßig per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn nicht schon ein nach § 5 TVG für allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag vorliegt.⁵ Die in dem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag verankerten branchenspezifischen Mindestlöhne wären dann zwingend sowohl deutschen als auch zeitweise nach Deutschland entsandten ausländischen Arbeitskräften zu zahlen.

3.2 Beschäftigungswirkungen

Die Mehrheit der empirischen Studien zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen stützt die Aussagen des neoklassischen Arbeitsmarktmodells.⁶ Danach führt ein durch die Einführung eines Mindestlohnes hervorgerufener Lohnkostenanstieg zu einem Beschäftigungsrückgang und zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, da die Arbeitnehmer, deren Produktivität unter dem Mindestlohn liegt - die also den Mindestlohn nicht erwirtschaften, zwangsläufig ihre Beschäftigung verlieren. Dabei sind die beschäftigungspolitischen Risiken umso größer, je höher die Mindestlöhne relativ zu den bisher gezahlten Löhnen sind - bzw. je größer der durch die Einführung von Mindestlöhnen induzierte Anstieg der Arbeitskosten in den Unternehmen ausfällt.

Dass eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf weitere Branchen zum Teil beträchtliche Belastungen für deutsche Unternehmen mit sich bringen und damit beschäftigungspolitische Risiken für deren Angestellte in sich bergen kann, zeigt ein Blick auf Tabelle 1.

Die Tabelle liefert einen Überblick über die absolute sowie die relative Höhe der Mindestlöhne, die in ausgewählten Branchen der deutschen Wirtschaft infolge einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in etwa gezahlt werden müssten, wenn der jeweils niedrigste Tariflohn einer Branche als Maßstab für den branchenspezifischen Mindestlohn herangezogen würde. Die modifizierten Kaitz-Indizes, welche den Tariflohn nicht in Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommens sondern in Prozent des Branchendurchschnittslohnes ausdrücken, um auf die tatsächliche Belastung der jeweiligen Branchen schließen zu können, belaufen sich - bis auf eine Ausnahme - auf Werte von über 50 Prozent. In der ostdeutschen Sägeindustrie entspräche der Mindestlohn sogar fast dem durchschnittlichen Branchenlohn.

⁵Der § 5 TVG ermächtigt den Bundesminister für Arbeit und Soziales, einen Tarifvertrag im Einvernehmen mit einem aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestehenden Ausschuss auf Antrag einer Tarifpartei für allgemeinverbindlich zu erklären, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50 Prozent der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen und die Allgemeinverbindlicherklärung im öffentlichen Interesse geboten erscheint.

⁶Vgl. Neumark und Wascher (2006), S. 118.

Branche	niedrigster Tariflohn in EUR	Tariflohn in % des Branchendurch- schnittslohnes
Sägeindustrie Ost	1.637	97,4
Bäckerhandwerk Sachsen	974	81,6
Chemische Industrie B.-Württemberg	1.833	74,7
Bauhauptgewerbe West	1.758	71,3
Textilindustrie B.-Württemberg	1.455	69,9
Druckindustrie West	1.687	65,1
Bäckerhandwerk Nordrhein-Westfalen	1.268	65,0
Gastgewerbe Sachsen	989	62,9
Metall- und Elektroindustrie B.-Württemberg	1.550	62,3
Gastgewerbe Niedersachsen	1.175	60,6
Versicherungen	1.925	55,6
Einzelhandel B.-Württemberg	1.309	54,5
Banken	1.711	52,5
Großhandel B.-Württemberg	1.341	43,0

Tabelle 1: Branchenspezifische Mindestlöhne in Deutschland

Quelle: Lesch (2004), S. 48.

Die Gefahr eines Abbaus von Arbeitsplätzen ist besonders dort sehr groß, wo heute aufgrund fehlender Tarifbindung unter Tarif bezahlt wird. Negative Beschäftigungseffekte infolge einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes sind daher insbesondere in den neuen Bundesländern zu erwarten, wo die Tarifbindung geringer ist als in den alten Bundesländern.⁷

Würden im Zuge einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes die realen Löhne in den heute tariffreien Bereichen durchschnittlich um nur ein Prozent ansteigen, während sie in den bereits tarifgebundenen sowie tariforientierten Bereichen konstant bleiben, so wäre mit einem Verlust von kurzfristig rund 55.000 und langfristig etwa 86.000 vollzeitäquivalenten Stellen in der deutschen Volkswirtschaft zu rechnen. Würden die Reallohnsteigerungen in den heute tariffreien Bereichen jedoch stärker ausfallen, so käme es zu einem proportional höheren Verlust an vollzeitäquivalenten Stellen in Deutschland. Die Schätzung unterstellt für den deutschen Arbeitsmarkt eine kurzfristige/ langfristige Arbeitsnachfragefunktion mit einer konstanten Reallohnelastizität von -0,53/ -0,83, wie sie für Westdeutschland geschätzt worden ist.⁸

⁷Im Jahr 2006 waren nach einer Erhebung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung gerade einmal 24 Prozent aller ostdeutschen Firmen tarifgebunden - vs. 39 Prozent aller westdeutschen Firmen. Von den nicht tarifgebundenen Unternehmen orientierten sich in Ostdeutschland 30 Prozent am Tarif, in den Altbundesländern 25 Prozent.

⁸Zur Reallohnelastizität vgl. Franz (2006), S. 169. Berechnungsgrundlage für die Schätzung ist die Tarif- und Wirtschaftsstruktur sowie das Arbeitsvolumen in der deutschen Volkswirt-

Neben den Beschäftigten im klassischen Niedriglohnbereich, wo Arbeitskostensteigerungen zu einem überproportionalen Rückgang der Arbeitsnachfrage führen, wären vor allem Jugendliche einem hohen beschäftigungspolitischen Risiko ausgesetzt.⁹ Aufgrund ihrer noch geringen Berufserfahrung wären sie nicht nur in besonderem Maße von Entlassung bedroht, sondern allein schon die Suche nach einem Arbeitsplatz dürfte sich wegen der geforderten, wie aus Tabelle 1 ersichtlich, nicht gerade geringen Mindestproduktivität äußerst problematisch gestalten.

3.3 Wohlfahrtsverlust durch Beschäftigungsrückgang

Eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes würde für die deutsche Volkswirtschaft aufgrund des implizierten Beschäftigungsrückganges zu einem Verlust an gesellschaftlicher Wohlfahrt führen.

Definiert man Wohlfahrt als eine lineare Funktion des Bruttoinlandsprodukts einer Volkswirtschaft, d.h. als die Bruttowertschöpfung abzüglich der Gütersubventionen und zuzüglich der Gütersteuern, so ist die Wohlfahrt umso größer, je mehr Güter und Dienstleistungen in der Volkswirtschaft innerhalb eines Jahres produziert bzw. erbracht werden.

Sinkt im Zuge der Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung, so geht neben den Arbeitsplätzen auch die bisher dort erbrachte Wertschöpfung verloren. Im Jahr 2004 wurde das Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 2.215,65 Milliarden EUR auf rund 28,6 Millionen vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen erwirtschaftet. Gehen nach einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes aufgrund des implizierten Rückganges der Arbeitsnachfrage unmittelbar rund 55.000 vollzeitäquivalente Stellen in der deutschen Volkswirtschaft verloren, so entspricht dies unter im Übrigen gleich bleibenden Bedingungen jährlich einem um etwa 4,3 Milliarden EUR geringeren Bruttoinlandsprodukt und somit einem Verlust an gesellschaftlicher Wohlfahrt.

3.4 Wohlfahrtsverlust durch Protektionismus

Ähnlich wie Subventionen, Importzölle und Einfuhrquoten sind Mindestlöhne Instrumente einer protektionistischen Wirtschaftspolitik. Mit Importzöllen belegte ausländische Konkurrenzprodukte werden auf dem Inlandsmarkt künstlich verteuert, wodurch inländische (Hochpreis-) Anbieter sowie die bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmer geschützt werden. Dagegen werden durch Mindestlöhne, die wie im Fall des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auch aus dem Aus-

schaft im Jahre 2004. Zum Arbeitsvolumen vgl. Bach et al. (2005), S. 8.

⁹Für den Niedriglohnbereich in Deutschland belaufen sich die geschätzten Arbeitsnachfrageelastizitäten auf -2,04 bei Arbeitern mit einem Monatseinkommen von weniger als 325 EUR und auf -1,14 bei Beschäftigten mit einem monatlichen Einkommen zwischen 325 und 920 EUR. Vgl. Schneider et al. (2002), S. 43.

3 WIRTSCHAFTSTHEORETISCHE WIRKUNGEN

8

land entsandten Arbeitnehmern zwingend zu zahlen sind, „billige“ ausländische Arbeitskräfte künstlich verteuert und somit Niedriglohnkonkurrenz durch ausländische Anbieter beschränkt. In beiden Fällen werden ausländische Anbieter ihrer Kostenvorteile beraubt, wovon inländische Anbieter profitieren, wobei die gesamte Volkswirtschaft jedoch einen Verlust an gesellschaftlicher Wohlfahrt erleidet.

Würden infolge einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in weiteren Branchen der deutschen Wirtschaft branchenspezifische Mindestlöhne eingeführt, so wäre der Nettowohlfahrtsverlust für die deutsche Volkswirtschaft umso größer, je mehr Branchen durch einen solchen Mindestlohn vor ausländischer Niedriglohnkonkurrenz geschützt werden. Konsumenten müssten für Dienstleistungen, die von in den betroffenen Branchen tätigen Unternehmen erbracht werden, höhere Preise zahlen, als dies nach der Öffnung des EU-Dienstleistungsmarktes unter vollkommenem Wettbewerb mit ausländischen Anbietern der Fall wäre.

Darauf deuten auch die bisherigen Erfahrungen im deutschen Baugewerbe hin, wo bekanntlich seit 1999 ein branchenspezifischer Mindestlohn auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes existiert. Die Besonderheit am Baugewerbe ist, dass die Endprodukte der in dieser Branche tätigen Unternehmen - ähnlich wie Dienstleistungen - von Arbeitskräften vor Ort erstellt werden müssen und nicht importiert werden können.

Abbildung 1 liefert einen Überblick über die Entwicklung der Baupreise relativ zur Entwicklung der Verbraucher- und Erzeugerpreise in Deutschland im Zeitraum von 1985 bis 2004.

Wie man in der Abbildung sehr gut erkennen kann, kam es im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands und dem damit zusammenhängenden Bauboom bis Mitte der 1990er Jahre zu einer regelrechten Explosion der Baupreise. Während die Erzeugerpreise zwischen 1985 und 1995 um moderate 8 Prozent und die Verbraucherpreise um immerhin 27 Prozent zulegten, so war der Anstieg der Baupreise mit knapp 46 Prozent doch bei weitem höher. Aufgrund des Rückgangs der Baunachfrage kam es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu einer Konsolidierung der Baupreise. Wie schon eingangs beschrieben, begannen deutsche Baufirmen zunehmend nach Einsparpotenzialen zu suchen, wobei aus anderen EU-Ländern zeitweilig nach Deutschland entsandte Bauarbeiter eine willkommene, da relativ kostengünstige, Alternative zu den teuren deutschen Bauarbeitern darstellten. Mit der Einführung des Mindestlohnes im Baugewerbe, der auch aus dem Ausland entsandten Arbeitern zwingend zu zahlen ist, wurde diese Praxis im Jahr 1999 jedoch weitgehend eingeschränkt. In der Folge fielen die Baupreise nicht weiter sondern stiegen zum Jahr 2000 hin leicht an, bevor sie dann drei Jahre auf diesem hohen Niveau verharrten und letztlich zwischen 2003 und 2004 mit 2 Prozent wieder leicht stärker als die Erzeugerpreise anstiegen.

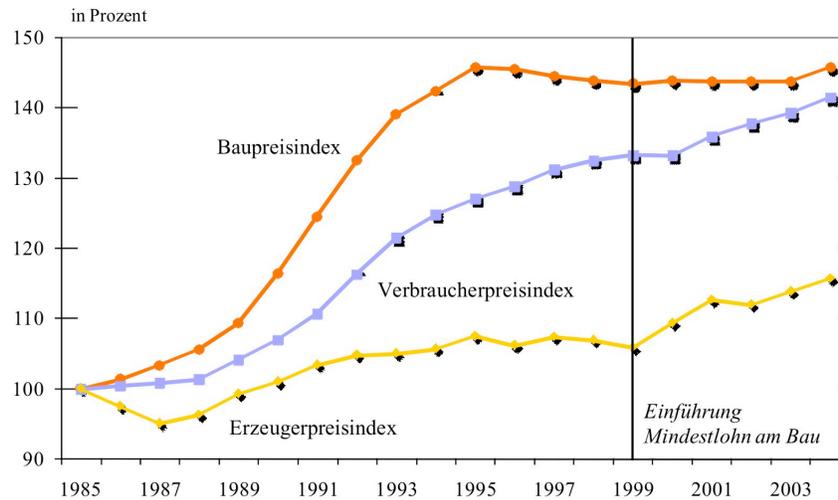


Abbildung 1: Entwicklung der Bau-, Verbraucher- und Erzeugerpreise
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

3.5 Wohlfahrtsverlust durch Zunahme des internationalen Handels

Nach dem Lehrbuchmodell der realen Außenwirtschaftslehre führt die mit der Globalisierung einhergehende Zunahme des internationalen Handels zwischen den kapitalreichen Ländern des Westens und den kapitalarmen, jedoch reichlich mit dem Faktor Arbeit ausgestatteten Ländern Osteuropas sowie Asiens zu Wohlfahrtsgewinnen für alle Beteiligten. Mit Verweis auf die beeindruckenden Exporterfolge wird Deutschland daher in der politischen Diskussion auch gern als besonderer Gewinner der Globalisierung und der EU-Osterweiterung bezeichnet.

Die Aussagen des Grundmodells der realen Außenwirtschaftslehre hängen jedoch entscheidend von der Annahme ab, dass die Faktormärkte flexibel auf die Kräfte der Globalisierung reagieren können. Wird das Wirken der Marktkräfte institutionell - etwa durch Mindestlöhne - beschränkt, so führt die Zunahme des internationalen Handels für die kapitalreichen Länder des Westens - und somit für Deutschland - zu Wohlfahrtsverlusten.

Da die Marktkräfte nicht institutionell ausgeschaltet werden können, kommt es im Westen zu einem Übermaß an Spezialisierung auf die Produktion kapitalintensiver Güter und zu steigenden Güterexporten bei einem gleichzeitigen

Anstieg der Arbeitslosigkeit unter einfachen Arbeitern.¹⁰

Eine solche Entwicklung kann bereits seit Mitte der 1970er Jahre in Deutschland beobachtet werden. Während die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsausbildung in Westdeutschland im Jahr 1975 noch bei 6,1 Prozent lag, belief sie sich im Jahr 2004 auf 21,7 Prozent, was - verglichen mit Personen mit Berufs- bzw. mit Hochschulabschluss - einen überproportionalen Anstieg darstellt.¹¹ Im gleichen Zeitraum nahmen die Güterexporte um jahresdurchschnittlich gut 6,8 Prozent bzw. absolut rund 550 Prozent zu.¹² Aufgrund des impliziten Mindestlohnes in Form der vom deutschen Sozialstaat gewährten Lohnersatzleistungen sowie aufgrund von Tarifbindungen sind die Löhne für einfache Tätigkeiten in Deutschland nämlich schon heute nach unten hin starr, worauf diese Tätigkeiten in der Vergangenheit stark zurück- und gering qualifizierte Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit gedrängt wurden, während die deutschen Güterexporte gleichzeitig erheblich zugenommen haben und die kapitalintensiv produzierende deutsche Exportwirtschaft heute international hoch wettbewerbsfähig ist.

Würden infolge einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes branchenspezifische Mindestlöhne in weiteren Branchen der deutschen Wirtschaft eingeführt, so dürfte sich diese aus beschäftigungspolitischer Sicht alarmierende Entwicklung - unabhängig von etwaigen weitergehenden Reformen im deutschen Lohnersatzleistungssystem - fortsetzen.

3.6 Wohlfahrtsverlust durch Kapitalflucht

Neben der Zunahme des internationalen Handels hat die Globalisierung auch eine Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs mit sich gebracht. Bei flexiblen Arbeitsmärkten führt die internationale Kapitalmobilität zu Wohlfahrtsgewinnen für alle beteiligten Staaten. Wird im Zeitalter international hoch mobilen Kapitals das Wirken der Marktkräfte im kapitalreichen Westen jedoch institutionell beschränkt, indem die Arbeitslöhne durch Mindestlöhne gegen ein Absinken verteidigt werden, so kommt es zwangsläufig zu einem übermäßigen Kapitalabfluss ins Ausland, zu Arbeitslosigkeit und somit zu einem Verlust an gesellschaftlicher Wohlfahrt.¹³

Die Tatsache, dass die Löhne für einfache Tätigkeiten in Deutschland schon heute wegen der Ausgestaltung des Sozialstaates sowie aufgrund von Tarifbindungen nach unten hin starr sind, erklärt damit einen Teil der deutschen Arbeitslosigkeit - insbesondere der zunehmenden Arbeitslosigkeit unter einfachen Arbeitern, deren Arbeitsplätze seit dem Fall des Eisernen Vorhanges in Form

¹⁰Eine ausführliche modelltheoretische Erläuterung hierzu findet sich in Kratzsch (2007), S. 36ff.

¹¹Vgl. Reinberg und Hummel (2005), S. 2.

¹²Statistisches Bundesamt (2006); eigene Berechnungen.

¹³Für eine ausführliche modelltheoretische Analyse vgl. Seidel (2005) sowie Kratzsch (2007), S. 44ff.

4 PRAKTISCHE PROBLEME UND GRUNDSÄTZLICHE EINWÄNDE 11

von umfangreichen Auslandsdirektinvestitionen teilweise in nicht unerheblichem Umfang in Niedriglohnländer verlagert wurden und werden. So wurden nach der Öffnung der osteuropäischen Volkswirtschaften allein bis zum Jahr 2001 aus Kostengründen rund 91.000 Arbeitsplätze aus Deutschland verlagert - bei einer Gesamtzahl von 460.000 in Osteuropa von deutschen Großfirmen geschaffenen Arbeitsplätzen. Bis 2009 sind weitere 500.000 Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich von Verlagerung bedroht.¹⁴

Würden im Zuge einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes branchenspezifische Mindestlöhne in weiteren Branchen der deutschen Wirtschaft entstehen, so dürfte sich der Trend zur Kapitalflucht aus Deutschland noch verstärken. Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne zu einem Lohnkostenanstieg in Deutschland führen würde, da deutsche und osteuropäische Arbeiter enge Substitute im Produktionsprozess sind und ein Lohnkostenanstieg in Deutschland einen signifikanten und nicht unerheblichen positiven Effekt auf die Zahl der in Osteuropa von deutschen Unternehmen geschaffenen Arbeitsplätze hat.¹⁵

4 Praktische Probleme und grundsätzliche Einwände

4.1 Kein effektiver Schutz vor ausländischer Niedriglohnkonkurrenz

Eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf weitere Branchen der deutschen Wirtschaft kann die in diesen Branchen beschäftigten Arbeitnehmer nur bedingt vor Niedriglohnkonkurrenz aus dem Ausland schützen, da vielfältige legale und illegale Möglichkeiten existieren, mit denen die Zahlung von Mindestlöhnen leicht umgangen bzw. unterlaufen werden kann.

Wie die Erfahrungen aus der Bauwirtschaft zeigen, kommt es vor, dass der geforderte Mindestlohn zwar gezahlt wird, die nach Deutschland entsandten Arbeiter dafür jedoch heimlich unbezahlte Mehrarbeit leisten müssen. Oder das Entsendeunternehmen besitzt im Idealfall eine Vollmacht über die Konten seiner Arbeiter in der Heimat und hebt dort - außer Sichtweite der deutschen Aufsichtsbehörden - einen Teil des ordnungsgemäß überwiesenen Lohnes am Monatsende einfach wieder ab.¹⁶ Ebenso ist es vorstellbar, dass nach Deutschland entsandten Arbeitern nach ihrer Rückkehr in die Heimat überhöhte Kosten für die Reise und die auswärtige Unterbringung in Rechnung gestellt werden, wodurch die Mindestlohnregelung leicht unterlaufen werden kann, ohne dass dies für deutsche Behörden nachvollziehbar wäre.¹⁷

¹⁴Vgl. Berger (2005), S. 4.

¹⁵Vgl. Becker et al. (2004).

¹⁶Vgl. Leber et al. (2005).

¹⁷Vgl. Scherl (2005), S. 4.

4 PRAKTISCHE PROBLEME UND GRUNDSÄTZLICHE EINWÄNDE 12

Auch können die Mindestlohnregelungen leicht umgangen werden, da das Arbeitnehmer-Entsendegesetz nur für Arbeitnehmer gilt. In der Bauwirtschaft wird das Gesetz schon heute oft unterlaufen, indem aus dem Ausland entsandte Arbeitskräfte ihre Arbeitsleistungen hierzulande als „Scheinselbstständige“ bzw. „Ein-Mann-Unternehmen“ im Rahmen der EU-Niederlassungsfreiheit anbieten und gemeinsam ein Büro oder eine Werkstatt als „feste Niederlassung“ nutzen.¹⁸ Dabei handelt es sich um illegale Ausländerbeschäftigung, die von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bekämpft wird. Eine effektive Bekämpfung dieser kriminellen Handlungen ist schon heute äußerst schwierig - bei einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf weitere Branchen jedoch geradezu unmöglich.

4.2 Anstieg der Arbeitslosigkeit durch erweiterte EU-Arbeitnehmer-Freizügigkeit

Eine Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne in weiteren Branchen der deutschen Wirtschaft im Zuge einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes wäre auch im Hinblick auf die Herstellung der Arbeitnehmer-Freizügigkeit gegenüber den neuen EU-Mitgliedsstaaten überaus problematisch.

Spätestens im Jahre 2011 müssen die Arbeitsmärkte der alten EU-Staaten für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten geöffnet werden. Momentan ist Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedsländern der freie Zugang zu den Arbeitsmärkten der 15 alten EU-Staaten noch weitgehend durch Übergangsregelungen verwehrt, die jedoch nicht über das Jahr 2011 hinaus verlängert werden können.¹⁹ Schätzungen zufolge kann davon ausgegangen werden, dass nach der Herstellung der Arbeitnehmer-Freizügigkeit mittel- bis langfristig etwa 4 bis 5 Prozent der Bevölkerung der neuen EU-Mitgliedsländer in die alten EU-Staaten einwandern und so bis zum Jahr 2020 rund 2,5 Millionen Menschen aus den Beitrittsländern nach Deutschland kommen werden.²⁰ Dies erfordert dann mehr denn je eine flexible Lohnstruktur in Deutschland, da andernfalls die Zuwanderung nur zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit führen würde.

Wird die Grenze für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten vollständig geöffnet, so führt dies hierzulande aus volkswirtschaftlicher Sicht zu einem Anstieg des Arbeitsangebots. Können die Löhne der Arbeitnehmer, welche bereits in Deutschland beschäftigt sind, aufgrund branchenspezifischer Mindestlöhne - wie sie im Zuge einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes entstehen würden - jedoch nicht nachgeben, so werden sich die Arbeitgeber auch nicht veranlasst sehen, neue Arbeitsplätze für die Zuwandernden zu schaffen. Die zwangsläufige Folge dieses „Angebotsschocks“ wäre dann eine Zunahme der Arbeitslosigkeit in Deutschland.

¹⁸Vgl. Scherl (2005), S. 4.

¹⁹Vgl. bspw. Boeri und Brücker (2005), S. 634ff.

²⁰Vgl. Sinn et al. (2001) sowie Sinn (2005), S. 468ff.

5 Fazit

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, muss die Frage, ob es aus ökonomischer Sicht vernünftig wäre, deutsche Arbeitnehmer durch Mindestlöhne vor Einkommens- und Beschäftigungsverlusten durch ausländische Niedriglohnkonkurrenz zu schützen und ob dazu das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ausgeweitet werden sollte, mit einem klaren NEIN beantwortet werden - auch wenn die Forderungen von Gewerkschaften und Politikern nach einer Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne in weiteren Branchen der deutschen Wirtschaft sicherlich gut gemeint und durchaus verständlich sind.

Um die Gewinne, welche die Globalisierung verspricht, realisieren und die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit hierzulande nachhaltig senken zu können, benötigt Deutschland einen funktionierenden Arbeitsmarkt mit einer flexiblen Lohnstruktur. Weitere Mindestlöhne würden die Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt dagegen eher verschärfen. Damit jedoch die Arbeitseinkommen, insbesondere von gering qualifizierten Arbeitnehmern, nicht auf ein sozial inakzeptables Niveau absinken, sollte der deutsche Sozialstaat dazu übergehen - anstatt wie bisher Lohnersatzeinkommen - in Zukunft Lohnergänzungseinkommen zu zahlen. Zahlreiche Vorschläge für einen solchen „Kombilohn“ liegen auf dem Tisch, so z.B. das vom ifo Institut für Wirtschaftsforschung entwickelte und durchaus überzeugende Konzept der „Aktivierenden Sozialhilfe“.²¹

²¹Vgl. dazu Sinn et al. (2006).

Literatur

Bach, H.-U., C. Gaggermeier, A. Kettner, S. Klinger, E. Spitznagel, T. Rother und S. Wanger, Arbeitsmarkt 2005: Zwischenbilanz und Perspektiven, IAB Kurzbericht Nr. 10, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2005.

Becker, S. O., K. Eckholm, R. Jäckle und M.-A. Muendler, Location Choice and Employment Decisions: A Comparison of German and Swedish Multinationals, CESifo Working Paper Series No. 1374, Ludwig-Maximilians-Universität München 2004.

Berger, R., Outsourcing, Offshoring und unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit, in: ifo Schnelldienst 17 (2005), S. 3-5.

Boeri, T. und H. Brücker, Why are Europeans So Tough on Migrants?, in: Economic Policy, Vol. 44 (2005), S. 629-703.

Franz, W., Arbeitsmarktökonomik, 6. Auflage, Berlin, Heidelberg 2006.

Kratzsch, U., Mindestlöhne in Deutschland - Sollte das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ausgeweitet werden?, Saarbrücken 2007.

Leber, S., S. Ramspeck und I. Salmen, Bauarbeiter a. D. - Wie das Entsendegesetz für die Bauindustrie unterlaufen wird, in: SPIEGEL spezial 7 (2005), S. 20-21.

Leiner, N. und H.-J. Vosgerau, Labor Mobility, Labor Standards, and Trade Policy: The Case of the German Entsendegesetz", in: S. W. Black (Hrsg.), Globalization, Technological Change, and Labor Markets, Norwell, Massachusetts 1998, S. 113-135.

Lesch, H., Beschäftigungs- und verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen, in: IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln 31 (2004), S. 41-50.

Neumark, D. und W. Wascher, Minimum Wages and Employment: A Re-view of Evidence from the New Minimum Wage Research, NBER Working Paper No. 12663, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts 2006.

Noll, B., Zwischenruf oder Nachlese zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz?, in: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 76 (1996), S. 418-424.

Reinberg, A. und M. Hummel, Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit, IAB Kurzbericht Nr. 9, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2005.

Scherl, H., Mehr Mindestlöhne durch Ausdehnung des Entsendegesetzes? - Ein Irrweg!, Universität Erlangen-Nürnberg 2005.

Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew und W. Kempe, Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, in: IZA Research Report No. 5, Bonn 2002.

Seidel, T., Welfare Effects of Capital Mobility with Rigid Wages, in: Applied Economics Quarterly, Supplement 56 (2005), S. 61-75.

Sinn, H.-W., Ist Deutschland noch zu retten?, 3. Auflage, Berlin 2005.

Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding, S. Munz, N. Düll und H. Hofmann, EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, in: ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2, München 2001.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding, Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst 2 (2006), S. 6-27.

SPIEGEL ONLINE, Neue Arbeitsverträge - Postkonkurrenten umgehen Mindestlohn, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,527921,00.html>, 10. Januar 2008.

Statistisches Bundesamt, Gesamtentwicklung des deutschen Außenhandels, <http://www.destatis.de/download/d/aussh/gesamtentwicklung.pdf>, Wiesbaden 2006.

Straubhaar, T., Schutzzoll auf Arbeit - das neue Gesicht des Protektionismus, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 22 (1996), S. 209-221.

Straubhaar, T., Das Entsendegesetz oder der Wiederaufbau der Berliner Mauer, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 35 (1996), S. 1-4.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, WSI-Tarifarchiv: Tarifbindung 2006, http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-C1743327/hbs/hs.xsl/549_87240.html, Düsseldorf 2008.

TU Braunschweig, Economics Department, Working Paper Series

For a complete list of Working Papers published by TU Braunschweig, Economics Department, please visit the Department's website (<http://www.tu-braunschweig.de/vwl>)

01 „Crunch Time: A Policy to avoid the "Announcement Effect" when Terminating a Subsidy“
by Marc Gürtler and Gernot Sieg, May 2008

02 „Eine ökonomische Analyse einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes“
by Uwe Kratzsch, June 2008

03 „Bread, peace and the attrition of power: Economic events and German election results“
by Irem Batool and Gernot Sieg, October 2008

04 „Grandfather rights in the market for airport slots“
by Gernot Sieg, November 2008