



Klaus Schmidt*

Arbeitsmarktreform und Mindestlöhne: Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück

In Deutschland gab es bis vor kurzem keinen Mindestlohn. Das war auch gar nicht nötig, weil durch das Sozialversicherungssystem eine faktische Lohnuntergrenze existierte. Es ist schwierig, jemanden zur Arbeit zu bewegen, wenn er dasselbe Einkommen auch ohne Arbeit aus den Sozialkassen bekommen kann. Darum mussten die Unternehmen mindestens das Lohnersatzeinkommen plus einen gewissen Aufschlag zahlen, um gering qualifizierte Arbeitskräfte zu bekommen. Diese faktische Lohnuntergrenze ist jedoch durch die Reformen der Agenda 2010 deutlich aufgeweicht worden. Die Zahlung des Arbeitslosengeldes wurde auf maximal ein Jahr beschränkt, die Arbeitslosenhilfe ganz abgeschafft und durch Hartz IV ersetzt. Das hat dazu geführt, dass ein Arbeitsloser, insbesondere wenn er alleinstehend ist, heute unter einem hohen Druck steht, eine Arbeit anzunehmen, auch wenn sie nur gering bezahlt wird. Tatsächlich ist ein erheblicher Teil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit in den letzten beiden Jahren darauf zurückzuführen, dass neue Stellen im Niedriglohnbereich geschaffen wurden und dass viele gering qualifizierte und Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Das ist ein großer Erfolg der Reformpolitik der Regierung Schröder.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit hat seinen Preis

Aus der Perspektive der Gewerkschaften ist der Preis für den Rückgang der Arbeitslosigkeit jedoch hoch. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit sind die Löhne für gering qualifizierte Arbeit deutlich gefallen. Dadurch ist auch der Druck

auf die höheren Lohngruppen gestiegen. Die Gewerkschaften können dem kaum mit tarifvertraglichen Mitteln begegnen. Zum einen ist der Organisationsgrad bei gering qualifizierten Arbeitnehmern sehr niedrig, zum zweiten findet diese Entwicklung in Regionen und Branchen statt, in denen nur ein kleiner Teil der Unternehmen überhaupt an Tarifverträge gebunden ist. Darum versuchen die Gewerkschaften jetzt mit Hilfe des Staates, Mindestlöhne für alle durchzusetzen. Gelegentlich werden sie dabei von den Arbeitgeberverbänden unterstützt, die in Mindestlöhnen ein Mittel sehen, die Kosten ihrer nicht tarifgebundenen Konkurrenz zu erhöhen und den Wettbewerb zu beschränken.

Auch in der breiten Öffentlichkeit werden die fallenden Löhne im Niedriglohnbereich mit Unbehagen betrachtet. Zum einen sehen es viele Menschen als Bedrohung an, dass sie bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit schon nach einem Jahr zu Hartz-IV-Empfängern werden und dann vielleicht gezwungen sind, Jobs zu Niedriglöhnen anzunehmen. Zum anderen wird es als ungerecht empfunden, wenn ein Arbeitnehmer, der 40 Stunden in der Woche hart arbeitet, damit nur ein Einkommen erzielt, das immer noch nahe der Armutsgrenze liegt. Darum sind die Forderungen der Gewerkschaften nach einem Mindestlohn auf viel Sympathie gestoßen. Auch die CDU sieht sich gezwungen, Mindestlöhnen im Prinzip zuzustimmen.

Die Kosten des Mindestlohns

Die Sorgen der Öffentlichkeit sind durchaus nachvollziehbar. Man muss sich aber fragen, ob hier nicht der Teufel mit dem Belzebub ausgetrieben wird. Wenn der Mindestlohn den gewünschten Effekt hat, die Löhne im unteren Bereich des Lohnspektrums zu erhöhen, dann wird er zwangsläufig Arbeitsplätze vernichten. Ein Unternehmen wird einen Arbeitnehmer nur dann beschäftigen, wenn seine Produktivität höher ist als der Lohn, der ihm bezahlt werden muss. Wenn der Lohnsatz steigt, werden diejenigen Arbeitnehmer, deren Produktivität hinter dem Lohn zurückbleibt, über kurz oder lang ihren Job verlieren, sei es weil die Unternehmen die Produktion ins Ausland verlagern, sei es weil die Tätigkeit der gering qualifizierten Menschen durch Maschinen und Computer ersetzt wird. Wie viele Arbeitnehmer davon betroffen sein werden, ist schwer vorherzusagen. Das ifo Institut schätzt, dass bei einem Mindestlohn von 7,50 € pro Stunde ca. 1,1 Mill. Arbeitsplätze vernichtet werden. Bei einem Lohnsatz von 9,00/9,80 € pro Stunde, wie er für die Briefzusteller in Ost-, bzw. Westdeutschland bereits eingeführt wurde, belief sich der Beschäftigungsverlust sogar auf 1,9 Mill. Personen. Das ist weit mehr als das, was wir im Niedriglohnbereich in den letzten Jahren an zusätzlicher Beschäftigung gewonnen haben. Es würde uns wieder um Jahrzehnte zurückwerfen.

* Prof. Dr. Klaus M. Schmidt ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftstheorie an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Es wird gelegentlich argumentiert, dass aus theoretischer Sicht ein Mindestlohn auch positive Beschäftigungseffekte haben könne und dass in einigen Ländern die Einführung eines Mindestlohnes zu keiner Erhöhung der Arbeitslosigkeit geführt habe. Das ist richtig. Allerdings basieren die theoretischen Modelle, die positive Beschäftigungseffekte generieren, auf sehr speziellen und für Deutschland unrealistischen Annahmen. In der Praxis sind in keinem einzigen Fall signifikante positive Beschäftigungseffekte nachgewiesen worden. In den Fällen, in denen auch keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung gefunden werden konnten, handelt es sich in aller Regel um Länder, in denen der Mindestlohn sehr niedrig ist (wie in den USA). Machen wir uns nichts vor: Ein wirkungsloser Mindestlohn ist nicht das Modell, das in Deutschland zur Diskussion steht.

Geringqualifizierte haben keine Chance mehr

Ein Mindestlohn verurteilt all diejenigen Menschen, deren Produktivität geringer ist als der Mindestlohn, auf Dauer zur Arbeitslosigkeit. Kein Unternehmen wird sie beschäftigen, weil sie weniger erwirtschaften, als sie kosten. Der Staat kann die Betroffenen durch soziale Almosen finanziell entschädigen und ihnen einen gewissen materiellen Lebensstandard garantieren. Aber das ist auf Dauer nicht nur sehr teuer, es verurteilt die betroffenen Personen (und ihre Kinder) zu einem Leben auf der Couch und vor dem Fernseher, ein Leben ganz auf Kosten anderer, ohne die Chance, am Arbeitsleben teilzuhaben und für den eigenen Unterhalt aufzukommen. In Deutschland gibt es inzwischen zahlreiche Familien, die in der dritten Generation ausschließlich von der Sozialhilfe leben. Das schlimmste Politikversagen der letzten 30 Jahre ist die Tatsache, dass es uns nicht gelungen ist, diese Menschen wieder in das Arbeitsleben und die Gesellschaft zu integrieren.

Die Einführung von Mindestlöhnen würde dieses Versagen zementieren. Schlimmer noch: Der Mindestlohn wird eine politische Eigendynamik entwickeln, die sich nicht mehr kontrollieren lässt. So wie in der Vergangenheit in jeder Tarifrunde die untersten Lohngruppen aus »sozialen Gründen« einen höheren Lohnzuwachs bekommen haben als alle anderen, wird auch der Mindestlohn unter einem ständigen Druck nach oben stehen. Darum ist auch die Einführung eines zunächst sehr niedrigen Mindestlohns höchst gefährlich. Die verheerenden Wirkungen eines zu hohen Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen von jungen und ungelernten Arbeitern, denen damit jede Chance auf eine Teilhabe an der Gesellschaft verwehrt wird, kann man in Frankreich studieren. Dort hat ein großzügiger Mindestlohn dazu geführt, dass heute fast jeder vierte Jugendliche arbeitslos ist.

Alternativen zum Mindestlohn

Ein Verzicht auf den Mindestlohn bedeutet nicht, dass wir gegen die Entwicklung einer Klasse der „working poor“ nichts tun können. Es gibt zwei Möglichkeiten, das Problem zu niedriger Löhne zu bekämpfen, ohne die Arbeitslosigkeit zu fördern. Das wichtigste Instrument ist eine Verbesserung der Ausbildung. Je besser die Qualifikation, umso höher die Produktivität und umso höher der Lohn, der sich auf dem Arbeitsmarkt ohne Mindestlohn erzielen lässt. Vor allem der hohe Anteil von Hauptschulabgängern ohne Schulabschluss ist in dieser Hinsicht eine Katastrophe. Natürlich wirkt eine Verbesserung der Ausbildung nur mit erheblicher Verzögerung. Heute rächt sich, dass wir seit 30 Jahren unsere Hauptschulen verrotten lassen und es versäumt haben, Kinder mit Migrationshintergrund in unsere Gesellschaft zu integrieren und ihnen die sprachlichen und sonstigen Fähigkeiten zu vermitteln, die für den Erfolg in Schule und Arbeitsmarkt unverzichtbar sind. Wenn wir Niedriglöhne dauerhaft bekämpfen wollen, müssen wir hier so schnell wie möglich ansetzen.

Ein zweites Instrument sind Lohnsubventionen (aktivierende Sozialhilfe, Kombilohn), mit denen der Staat niedrige Erwerbseinkommen aufbessern kann. Während die Verbesserung der Ausbildung das Übel bei der Wurzel packt, sind Lohnsubventionen nur eine zweitbeste Lösung. Zum einen verringern sie den Anreiz, in die eigene Ausbildung zu investieren. Wenn der Staat die Lohnneinbußen durch geringe Qualifikation vollständig durch Lohnsubventionen auffängt, gibt es keinen Grund mehr, sich für die eigene Qualifikation anzustrengen. Darum ist eine gewisse Lohnspreizung gerade bei niedrigen und mittleren Einkommen unverzichtbar. Eine vierköpfigen Familie, die von der Sozialhilfe lebt, hat nur ein geringfügig niedrigeres Einkommen als eine Familie, deren Haushaltsvorstand eine abgeschlossene Berufsausbildung hat und 40 Stunden in der Woche arbeitet, und der wiederum verdient nicht viel weniger als ein Lehrer mit abgeschlossenem Hochschulstudium. Investitionen in Ausbildung zahlen sich in Deutschland weniger aus als in vielen anderen Staaten. Aus dieser Perspektive haben wir in Deutschland nicht zu viel, sondern zu wenig Ungleichheit.

Zum zweiten sind Lohnsubventionen teuer, weil sie zu erheblichen Mitnahmeeffekten führen. Wenn der Staat Arbeitsplätze subventioniert, werden die Unternehmen versuchen, die Subvention auch bei solchen Arbeitsplätzen einzustreichen, die auch ohne Subvention profitabel gewesen wären. Darum sollte nicht der Arbeitsplatz gefördert werden, sondern der individuelle Arbeitnehmer sollte einen Lohnzuschuss erhalten, der seine niedrige Produktivität (z.B. wegen fehlender Ausbildung oder langer Arbeitslosigkeit) kompensiert. Auch diese Form der Subventionen wird teuer werden. Noch teurer aber ist ein Mindestlohn. Lohnsubventio-

nen führen dazu, dass die Geringqualifizierten arbeiten und zum gemeinsamen Wohlstand beitragen, während Mindestlöhne bedeuten, dass viele dieser Menschen nicht mehr arbeiten und völlig unproduktiv sind.

Fazit

Mindestlöhne beruhigen das soziale Gewissen der Öffentlichkeit zu Unrecht. Sie schließen gering qualifizierte Menschen dauerhaft vom Arbeitsmarkt aus – mit verheerenden sozialen Folgen. Langfristig sind die besten Mittel gegen Niedriglöhne Ausbildung und eine bessere Qualifizierung. Kurzfristig können Kombilöhne und eine aktivierende Sozialhilfe eingesetzt werden, um zu niedrige Löhne aufzubessern. Während ein Mindestlohn einen Teil der Bevölkerung zur Arbeitslosigkeit und zum Nichtstun verurteilt, tragen Kombilöhne dazu bei, dass alle Menschen nach ihren Kräften zur Vermehrung unseres Wohlstands beitragen. Darum sind diese Instrumente nicht nur sozialer, sondern aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive auch billiger als ein Mindestlohn.



Dennis C. Mueller*

Lohndumping und Mindestlöhne

Unter Lohndumping verstehen wir, dass niedrige Löhne in Ländern, wie z.B. China, zu niedrigen Löhnen in anderen Ländern, z.B. in Deutschland, führen. Graphisch veranschaulicht verschiebt sich die Nachfrage nach Arbeitskräften nach links, was bedeutet, dass weniger Arbeiter zu niedrigen Löhnen beschäftigt werden. In einem solchen Fall wäre die effektivste Politik, Zölle auf Importgüter einzuführen, um die deutschen Unternehmen vor der Konkurrenz von billigen Importgütern zu schützen. Eine solche Politik führt aber zu höheren Preisen für Importgüter. Industrien und Unternehmen, die für die Herstellung ihrer Waren Inputs importieren, werden höhere Preise zahlen müssen, was in Folge einen höheren Preis ihrer Erzeugnisse nach sich zieht. Höhere Preise, geringere Nachfrage – Arbeitsplätze in diesen Industrien gehen verloren, die Löhne sinken. Arbeiter in einigen Industrien mit höheren Löhnen gewinnen, Arbeiter in anderen Industrien verlieren.

Wenn die betreffenden Importgüter Konsumgüter sind, verlieren natürlich die Konsumenten. Alle Arbeiter verlieren als Konsumenten. Es verlieren sogar *alle* Deutschen als Konsumenten. Zölle auf billige Importgüter sind deshalb kein gutes Instrument, um Niedriglohneempfängern zu helfen.

Das gleiche Argument trifft auch für den Mindestlohn zu. Ein Großteil der deutschen Arbeitnehmer mit sehr niedrigen Löhnen arbeitet in Industrien, wie Gastgewerbe und anderen Dienstleistungssektoren (vgl. Ragnitz und Thum 2007). In diesen Dienstleistungsbereichen gibt es keinen Wettbewerb mit billigen Importgütern. Niedrige Löhne in anderen Ländern sind nicht der Grund, weshalb die Löhne in diesen Sektoren niedrig sind.

* Prof. Dennis C. Mueller Ph.D. lehrt am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Wien.