

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann ist Direktor des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn. Das unabhängige Forschungsinstitut ist mit mehr als 1300 Wissenschaftlern aus rund 50 Ländern das größte Ökonomen-Netzwerk der Welt. Für den HAUPTSTADTBRIEF analysiert er die wirtschaftliche Seite der parteipolitischen Idee vom Mindestlohn.

Der Mindestlohn ist die Axt am Reformmodell Deutschland

Wer ihn fordert, signalisiert den Verzicht auf eine Vollbeschäftigungsstrategie | Von Klaus F. Zimmermann

Die neue Bundesregierung wird, daran kann kaum Zweifel bestehen, die Mindestlohnregelungen in Deutschland erheblich ausweiten. Das ergibt sich schon aus den Wahlprogrammen der Parteien. So hat die Union im Wahlkampf der Ungleichheitsdebatte der Opposition mit einer solchen Forderung den Boden entzogen. Zwar ist sie nicht wie die SPD oder die Grünen für einen gesetzlich vereinbarten und politisch bestimmten Mindestlohn von 8,50 Euro. Aber auch die von der Union gewollte Allgemeinverbindlichkeitserklärung sektoraler Vereinbarungen von Gewerkschaften und Unternehmen in allen Branchen wäre flächendeckend.

Beides sind zwar erhebliche Markteingriffe, aber die Stärkung der Marktwirtschaft wird ohnehin nicht obenauf stehen im neuen Regierungsprogramm. Ist der Mindestlohn für die einen nur eine lässliche Sünde, für die anderen dagegen ein Ziel mit höchster Symbolkraft, dann stellt er die ideale Grundlage für ein Regierungsbündnis dar. Nach einer solchen Entscheidung für das Regierungsprogramm wären andere problematische Regelungen leichter durchsetzbar, etwa die Abschaffung des umstrittenen Betreuungsgeldes. Selbst wer in der Mindestlohnregulierung ein erhebliches

Problem sieht, könnte darin dann keine insgesamt schädigende Lösung sehen. Es käme auf das zu schnürende Gesamtpaket an – Politik eben.

Dabei haben wir bereits Mindestlöhne. Schon die fast jedes Jahr Branche für Branche durch Gewerkschaften und Unternehmen vereinbarten Tarifverträge zur Entlohnung stellen Mindestlöhne dar. Sie können auch heute schon politisch allgemeinverbindlich erklärt werden. Für einzelne Branchen wie

Das soziale Sicherungssystem in Deutschland erzeugt einen auch ohne Arbeit erzielbaren Mindestlohn, der 10 Euro deutlich überschreiten kann.

die Zeitarbeit gibt es darüber hinaus bereits gesetzliche Vorgaben. Daneben erzeugt das soziale Sicherungssystem in Deutschland einen auch ohne Arbeit faktisch erzielbaren Mindestlohn, der je nach individueller Situation auch 10 Euro deutlich überschreiten kann.

Der Gültigkeitsbereich für Tarifverträge ist allerdings in den letzten Jahren immer weiter gefallen. Der Flächentarifvertrag verliert somit immer mehr seine regulierende Kraft. Er ist darüber hinaus durch Öffnungsklauseln geschwächt. Das hängt mit dem Herauswachsen der Wirtschaft aus gewerkschaftlich stark organisierten Branchen genauso zusammen wie mit der lange Zeit durch hohe Arbeitslosigkeit geschwächten Gewerkschaftsbewegung.



Gerne fordert die Einkommenselite des Landes in Talkshows die Aufgabe ihrer Ansicht nach unwürdiger Jobs. Aber was ist unwürdig an einer Leistung wie der eines Lagerarbeiters? Die Elite sollte Menschen nicht politisch vorschreiben, ob sie unter ihren möglichen Hartz-IV-Bedingungen arbeiten dürfen. Das sollten die Betroffenen selber entscheiden.

Auch fällt in Ostdeutschland nur ein geringerer Teil der Jobs unter eine Tarifbindung.

Die deutschen Gewerkschaften haben Mindestlöhne als Eingriffe in ihre Tarifautorität lange Zeit abgelehnt. Unter den neuen Rahmenbedingungen sind sie allerdings in den letzten Jahren nach und nach auf allgemeine Mindestlöhne eingeschwenkt. Dabei geht es weniger um die Mindesteinkommen als vielmehr um die Sicherung der Tarifstruktur, in der sich ihre eigentliche Mitgliedschaft konzentriert. Mit Mindestlöhnen übernimmt die Politik auch Mitverantwortung für die Beschäftigung oder die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor und die Gewerkschaften verlieren etwas von ihrer Rolle als möglicher Sündenbock. Sie könnten deshalb einer Regierung, die Mindestlöhne beschließt, viel aufgeschlossener entgegen sehen.

Für Mindestlöhne spricht nicht nur politischer Pragmatismus: Entspricht das nicht auch unserem Gerechtigkeitsbild, dass jeder von seiner Hände Arbeit anständig leben können soll? Müssen deshalb nicht alle Jobs verschwinden, die das nicht sicherstellen können? Gerne for-

dert die Einkommenselite des Landes in Talkshows und Podiumsdiskussionen die Aufgabe ihrer Ansicht nach unwürdiger Jobs. Aber dürfen wir Menschen politisch vorschreiben, ob sie unter ihren möglichen Hartz-IV-Bedingungen arbeiten dürfen oder sollten wir das nicht diese Menschen selber entscheiden lassen?

Angesichts der prächtigen Arbeitsmarktentwicklung kann man auch hören: „Den Mindestlohn können wir uns leisten, ganz gleich was er wirtschaftlich kostet.“ Das unterstellt, dass Deutschland nach Reformen und Glück im historischen Unglück seine arbeitsmarktpolitische Stärke dauerhaft gesichert hätte. Das ist mitnichten der Fall. Auf Deutschland harren künftig zahlreiche ungelöste Arbeitsmarktprobleme.

Immer noch sind fast 3 Millionen Menschen ohne Job, das sind überwiegend Dauerarbeitslose. Hier kommen wir nicht voran, bewahren, machen sozial verträglich, aber helfen nicht nachhaltig. Jobvermittlung hat hierbei noch immer keine Priorität, da viele Menschen für den Arbeitsmarkt nicht hinreichend produktiv sind und auch

nicht durch Weiterbildung marktfähig gemacht werden können. Die Jobvermittlung würde mit Mindestlöhnen noch schwieriger, das Aufstücken bei der Querfinanzierung subventionierter Arbeitsplätze für Geringverdiener noch teurer.

Allgemeine Mindestlöhne sind ferner Belastungen für die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft in den kommenden Jahren der demographischen Umwälzungen, auf die wir weder in den sozialen Sicherungssystemen noch am Arbeitsmarkt richtig vorbereitet sind. Unsere Strukturen sind nicht demographiefest. Als Folgen werden fehlende Qualifikationen, Fehlqualifikationen, Fachkräftemangel und strukturelle Arbeitslosigkeit auch bei Bevölkerungsschrumpfung und Alterung nicht ausbleiben.

Könnten Mindestlöhne Deutschland mit den ungeliebten Hartz-Reformen versöhnen? Die OECD hat Deutschland bereits davor gewarnt, „reformmüde“ geworden zu sein. Tatsächlich hat sich die Arbeitsmarktpolitik in den beiden vergangenen Regierungsperioden eher rückentwickelt oder sie stagniert. Die Entscheidung für Mindestlöhne könnte deshalb als ein Aufbruch zurück verstanden werden, als Verzicht auf eine Vollbeschäftigungsstrategie.

Die Risiken sind auch unübersehbar, die positiven Wirkungen für den Arbeitsmarkt nicht erkennbar. Nach internationalen Studien kosten Mindestlöhne selbst in ökonomischen Systemen ohne viel sonstige Umverteilungspolitik Arbeitsplätze und bewirken kaum eine Reduktion von Ungleichheit. Sie gelten deshalb als ineffizientes Umverteilungsinstrument, sie bringen trotz hoher Kosten nicht viel mehr an wirtschaftlicher Gleichheit. Steigende Arbeitslosigkeit kostet Wohlfahrt und bringt einen Verlust an ökonomischer Effizienz. Der Mindestlohn in den Vereinigten Staaten von Amerika liegt allerdings nur bei etwa 5 Euro. In Frankreich liegt er für Jugendliche effektiv bei fast 10 Euro, deshalb ist die französische Jugendarbeitslosigkeit mit über 25 Prozent eine

der höchsten in Europa. Würde dieser Mindestlohn auch für deutsche Jugendliche (unter 25 Jahre) gelten, dann würden bei uns 62 Prozent der jungen Menschen im regulären Arbeitsmarkt (außerhalb der Ausbildung) darunter fallen.

Auch in Deutschland wären die Gesamtwirkungen nicht viel anders. Hier muss man zunächst feststellen, wer sich in dem Marktsegment von unter 8,50 Euro oder unter 10 Euro befindet. Wer das analysiert muss feststellen, dass die Akteure hier weit überwiegend nicht in von Armut bedrohten Haushalten leben. Es sind Schüler, Studenten, Rentner, Hausfrauen, Zweitverdiener, Menschen, die weitgehend überqualifiziert sind und eher Arbeiten ohne Qualifikationsnotwendigkeiten verrichten. Nur wenige davon sind in Vollzeitbeschäftigung.

sichern sich so ihren Arbeitsplatz. Dann wären die Kosten aufgefangen. Der Umverteilungseffekt wäre aber gering, da die Beschäftigten aus allen Einkommensbereichen der Haushalte kommen. Im ungünstigsten Falle kommt es zu keinen Leistungssteigerungen, und die Unternehmen werden sich den Kostenbelastungen durch Entlassungen oder durch Überwälzung auf die Preise ihrer Produkte entziehen. Dann entsteht Arbeitslosigkeit, angesichts der Überqualifikation der Mindestlohnarbeiter aber wohl eher außerhalb des betroffenen Mindestlohnsektors, verursacht durch die Preissteigerungen mit negativen Wirkungen auf andere Wirtschaftssektoren. Auch dann wäre der Umverteilungseffekt gering, die Lasten würden sich ja wieder auf alle Einkommenshaushalte verteilen. Allerdings entstünden Wohlfahrtsverluste durch eine geringere Gesamtbeschäftigung.

Der Mindestlohn ist also ein Mogelprodukt. Zwar steht Gleichheit drauf, sie ist aber nicht in der Packung drin. Dass das Armutsrisiko erheblich sin-

Der Mindestlohn ist ein Mogelprodukt. Zwar steht Gleichheit drauf, sie ist aber nicht in der Packung drin.

Die Grafik liefert Hinweise auf diese Datenlage.

Im günstigsten Falle reagieren diese Menschen sogar auf einen höheren Lohn, den Mindestlohn, mit Leistungssteigerungen und

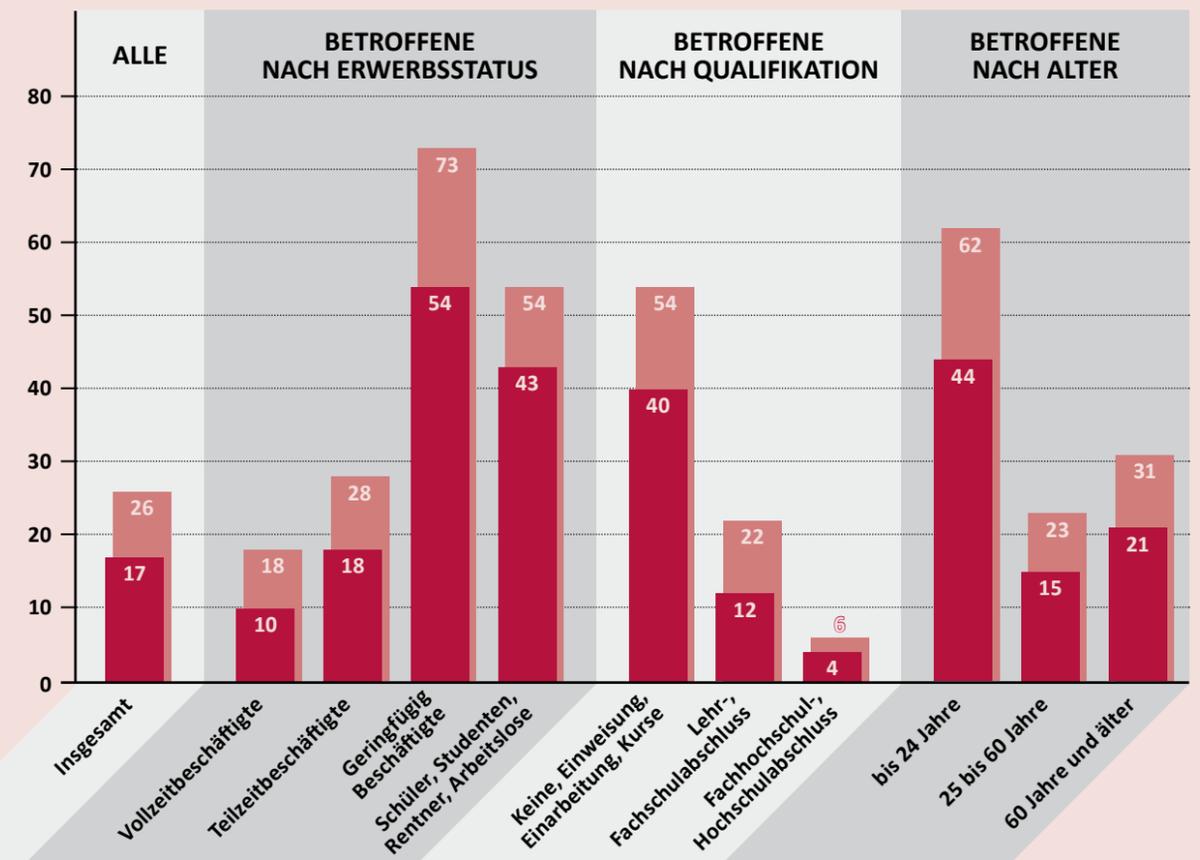
ken würde oder die Gleichheit signifikant zunehmen würde, hat auch keine der Parteien, die die Mindestlöhne wollen, behauptet. Tatsächlich geht es nicht um die Gleichheit selbst, sondern nur um das Gleichheitsempfinden. Es reicht, wenn man etwas tut, was gut gemeint ist. Und wenn man damit das Wahlklientel zufrieden stellen kann.

Nun sind wir als Bürger und Konsumenten auch sonst daran gewöhnt, für Illusionen zu zahlen. In der Arbeitsmarktpolitik kann die Rechnung aber weit teurer werden, als das zunächst aussieht. Der Mindestlohn hat hohen symbolischen Wert, er steht für ein politisches Signal. Er bedeutet einen

Rückzug aus der gestaltenden Arbeitsmarktpolitik und eine Ermutigung für weitere arbeitsmarktpolitische Abenteuer. Mit wirkungslosen, nicht untersuchten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wurden in Deutschland aber über Jahrzehnte lang Milliarden Euro verschwendet. Auch der Einsatz dieser Mittel war gut gemeint gewesen. Erst die Arbeitsmarktreformen mit ihrem Anspruch auf Evaluation der Zielerreichung leiteten ein Umdenken ein. Es darf bezweifelt werden, dass es im Interesse dieser Republik ist, wenn sich Geschichte wiederholt. Auf die Ausweitung von Mindestlohnregelungen sollte deshalb zugunsten einer Vollbeschäftigungsstrategie verzichtet werden. ◆

Arbeitnehmer mit geringen Löhnen (2011)

Angaben in Prozent (ohne Auszubildende und Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen). Die prozentualen Anteile beziehen sich auf die jeweilige Gesamtzahl der Arbeitnehmer. So beziehen z.B. insgesamt 17 Prozent aller Arbeitnehmer einen Lohn von unter 8,50 Euro pro Stunde bzw. 26 Prozent einen Lohn unter 10 Euro. Unter allen Vollzeitbeschäftigten sind dies 10 Prozent bzw. 18 Prozent.



Quelle: Brenke und Müller (2013, Tabelle 1), DIW Wochenbericht Nr. 39 (basierend auf Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels).