

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 342

Ulrich van Suntum und Sebastian Gundel

„Ein Arbeiter ist seines Lohnes wert“

Mindestlohn oder Kombilohn –
Wie lässt sich ein existenzsicherndes
Einkommen erreichen?

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen u. a. aus folgenden Bereichen:

Kirche, Gesellschaft und Politik

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Ehe und Familie

Bioethik, Gentechnik und Ökologie

Europa, Entwicklung und Frieden

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 021 61/8 15 96-0 · Fax 021 61/8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2007

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-2105-9

Die deutsche Konjunktur ist seit dem letzten Jahr wieder in Schwung gekommen. Das Wirtschaftswachstum war mit einem realen Zuwachs von 2,7 % so stark wie seit sechs Jahren nicht mehr, und auch für das laufende Jahr 2007 wird ein Wachstum von mehr als 2 % erwartet. Trotzdem lag die Zahl der Arbeitslosen im März 2007 aber noch immer bei 4,1 Millionen bzw. 9,8 %, und sie dürfte nach den derzeitigen Prognosen auch im kommenden Jahr nicht wesentlich unter 3,5 Millionen fallen. Zudem ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland mit rd. 50 % höher als in fast allen anderen Industrieländern. So erfreulich daher die aktuelle Konjunkturentwicklung auch ist – die grundlegenden Arbeitsmarktprobleme Deutschlands werden sich dadurch nicht lösen lassen.

Der größte Teil der Arbeitslosigkeit geht nämlich nicht auf Nachfragemangel zurück, sondern hat tiefer liegende, strukturelle Ursachen. Vor allem an den rd. 1,5 Millionen Langzeitarbeitslosen ohne Berufsausbildung geht der Aufschwung weitgehend vorbei. Die Arbeitslosenquote Geringqualifizierter liegt in Deutschland fast dreimal so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote, und das, obwohl die Löhne für einfache Arbeit mit teilweise weniger als fünf Euro pro Stunde für deutsche Verhältnisse sehr niedrig sind (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Tarifstundenlöhne der niedrigsten Lohngruppe in € (2. Hj. 2006)

Branche	Westdeutschland	Ostdeutschland
Chemische Industrie	11,38	10,04
Bergbau, Steine/Erden	10,62	7,73
Bekleidungs-gewerbe	8,49	7,08
Öffentlicher Dienst (Bund)	7,59	7,02
Friseurhandwerk	6,28	3,82
Wach- und Sicherheits-gewerbe	5,78	4,38

Quelle: Statistisches Bundesamt

Vor diesem Hintergrund fragen sich viele Menschen, ob eine Wirtschaftsordnung gut und gerecht sein kann, wenn eine steigende Zahl von Arbeitnehmern einen Lohn erhält, von dem sie und ihre Familien kaum leben können. Schließlich heißt es schon im Lukas-Evangelium: „Ein Arbeiter ist seines Lohnes wert“ (Lk 10,7). Sicher sollte man dabei bedenken, dass die meisten Menschen auf der Erde froh wären, auch nur den Lebensstandard eines deutschen Arbeitslosen zu haben. Die Definition eines auskömmlichen Lohnes ist eben relativ: Je höhere Maßstäbe

man dabei ansetzt, desto mehr Armut wird man statistisch damit zwangsläufig ausweisen. Dennoch stellt sich durchaus die Frage, ob und wie speziell die Arbeitsmarktlage der Geringqualifizierten in Deutschland verbessert werden kann.

Zwei unterschiedliche Instrumente werden hier vor allem diskutiert. Zum einen geht es um die Idee eines Kombilohns, welcher den betroffenen Arbeitnehmern eine Aufstockung ihrer niedrigen Marktlöhne durch staatliche Transfers gewähren soll, so dass sie auf diese Weise ein menschenwürdiges Gesamteinkommen erzielen. Zum anderen wird – auch nach dem vorläufigen Koalitionskompromiss vom Juni 2007¹ – die Forderung nach einem allgemeinen, staatlich festzusetzenden Mindestlohn erhoben. Dieser müsste dann von allen Arbeitgebern unabhängig von der Marktlage und von bestehenden tariflichen Vereinbarungen mindestens gezahlt werden. Beide Ideen sind keineswegs neu und teilweise auch schon in der Realität erprobt worden. So hat Deutschland mit dem früheren „Mainzer Modell“, aber auch mit anderen Varianten von Kombilöhnen bereits Erfahrungen sammeln können.² Einen allgemeinen staatlichen Mindestlohn gibt es hierzulande zwar noch nicht, wohl aber in vielen anderen Ländern. Trotzdem herrscht über die Wirkung beider Instrumente große Unsicherheit, und auch in der Wissenschaft werden sie keineswegs einheitlich beurteilt.

Das liegt nicht zuletzt an den Unterschieden im Detail, die es sowohl bei den Kombilohnmodellen als auch bei den Mindestlohnregelungen gibt. So hat etwa Großbritannien mit umgerechnet rd. 8 Euro pro Stunde einen vergleichsweise hohen Mindestlohn, von dem aber nur weniger als 2 % der Vollzeitbeschäftigten wirklich betroffen sind (vgl. Tab. 2). Die übrigen britischen Arbeitnehmer beziehen aufgrund der guten Arbeitsmarktlage ohnehin deutlich höhere Markteinkommen, so dass der Mindestlohn in Großbritannien – ähnlich wie in den USA – im Wesentlichen symbolische Bedeutung hat. Ganz anders ist dagegen die Lage z.B. in Frankreich, wo ein ähnlich hoher Mindestlohn wie in Großbritannien besteht, der aber für immerhin fast 16 % der Vollzeitarbeitnehmer relevant ist. Vor allem die Arbeitsmarktchancen von Frauen und Jugendlichen haben in Frankreich darunter gelitten, wie in mehreren empirischen Studien nachgewiesen wurde.³

Damit ist aber noch nicht viel über die Auswirkungen eines Mindestlohns in Deutschland gesagt. Es muss bei internationalen Vergleichen immer auch die unterschiedliche Gesamtlage des Arbeitsmarktes bedacht werden, etwa was das Regulierungsniveau und die sonstigen sozialen Rahmenbedingungen anbelangt. Das betrifft auch die soziale

Notwendigkeit entsprechender Regelungen. Es ist ja offenbar ein Unterschied, ob ohnehin schon ein relativ dichtes soziales Netz besteht wie in Deutschland oder – wie etwa in Osteuropa – eben nicht. Zudem kommt es immer auch auf die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen Mindestlohniveaus an, wobei vor allem die Höhe relativ zum jeweiligen Durchschnittslohn der betreffenden Volkswirtschaft relevant ist. Auch hier gibt es beträchtliche Unterschiede (vgl. Tab. 2), wobei wichtige Länder wie Österreich, die Schweiz, Australien, Japan und die skandinavischen Volkswirtschaften gar keinen Mindestlohn haben. Tendenziell ist die Langzeitarbeitslosigkeit in Ländern mit einem hohen Mindestlohn höher als in anderen Ländern.

Tabelle 2: Mindestlöhne im internationalen Vergleich

	Mindestlohn in Euro/Std.	Mindestlohn in % des Durchschnittslohns	Anteil betroffener Vollzeitarbeiter
Luxemburg	8,69	49,6%	11,0%
Frankreich	8,27	62,0%	15,6%
Niederlande	8,03	46,1%	2,1%
Großbritannien	7,97	37,9%	1,8%
Irland	7,65	50,0%	3,1%
USA	4,07	32,9%	1,4%
Spanien	3,78	37,7%	0,8%
Malta	3,35	49,0%	1,5%
Slowenien	3,03	44,1%	2,0%
Portugal	2,69	40,7%	5,5%
Tschechien	1,58	38,8%	2,0%
Ungarn	1,43	40,7%	8,0%
Polen	1,35	35,1%	4,5%
Estland	1,11	32,4%	5,7%
Slowakei	1,08	34,1%	1,9%
Litauen	0,92	38,5%	12,1%
Rumänien	0,52	34,4%	12,0%
Bulgarien	0,47	41,0%	5,1%

Quellen: Eurostat, IAT, eigene Berechnungen

Das Grundproblem: Zunehmende Konkurrenz von Niedriglohnländern

Vor der Therapie sollte man sich immer zuerst Gedanken über die Diagnose des Problems machen. Geringqualifizierte haben es schon immer schwer am deutschen Arbeitsmarkt gehabt, zumal zumindest in der Großindustrie die Löhne auch für einfache Arbeit relativ hoch sind bzw. die unteren Lohngruppen dort vielfach ganz abgeschafft wurden. Dahinter stand vielleicht eine gute soziale Absicht, aber letztlich hatte sie die Bildung einer Zweiklassengesellschaft am Arbeitsmarkt zur Folge: Profitieren haben von dem hohen Lohnniveau diejenigen, deren Arbeitsplätze erhalten geblieben sind, während andere dadurch aber ihre Beschäftigung verloren haben. Wer in der tarif- und kündigungsgeschützten Welt

der großen Industrieunternehmen nicht mehr unterkam, wurde entweder arbeitslos oder musste sich zu weitaus schlechteren Konditionen anderswo verdingen, wodurch die Einkommen im Niedriglohnbereich zusätzlich unter Druck gerieten.

Hinzu kam die starke Konkurrenz insbesondere von asiatischen Schwellenländern, die mit ungleich niedrigeren Lohnkosten gerade den wenig qualifizierten Arbeitsplätzen in den etablierten Industrieländern Konkurrenz machten. Branchen wie die Textilindustrie, die Unterhaltungselektronik oder die Spielwarenherstellung sind dem in Deutschland fast vollständig zum Opfer gefallen. Mit dem Eintritt der osteuropäischen Ländern in den Weltmarkt in den 90er Jahren verschärfte sich das Problem noch einmal: Jetzt stand die Konkurrenz mit Stundenlöhnen von teilweise weniger als 3 Euro unmittelbar vor der Haustüre, Standortverlagerungen waren noch leichter geworden. Zusätzlich kamen nunmehr die ausländischen Arbeitnehmer auch selbst über die Grenze, um ihre Arbeitskraft etwa in der deutschen Bauindustrie oder in den Schlachthöfen zu unschlagbar günstigen Konditionen anzubieten.

Naturgemäß ist die Neigung groß, auf diese Konkurrenz mit Abwehrmaßnahmen zu reagieren, um deutsche Arbeitsplätze zu schützen. Dabei darf man aber nicht übersehen, dass der internationale Austausch von Gütern und Dienstleistungen unter dem Strich mehr Vor- als Nachteile mit sich bringt. Letztlich handelt es sich um nichts anderes als das Prinzip der Arbeitsteilung, das schon Adam Smith als wesentliche Quelle des „Wohlstands der Nationen“ erkannt hat. Schließlich sind ja durch die preiswerte ausländische Arbeitskraft auch die betreffenden Güter in Deutschland preiswerter zu haben, ob es nun um japanische Automobile, chinesische Spielzeugwaren, taiwanesischen Taschenrechner oder von polnischen Leiharbeitern gebaute Immobilien geht. Zudem lassen sich viele Produkte in Deutschland nur deshalb noch rentabel herstellen, weil wichtige Vorprodukte aus dem kostengünstigeren Ausland bezogen oder dort in Zweigwerken hergestellt werden. Vor allem aber verkauft der „Exportweltmeister“ Deutschland deutlich mehr Güter ins Ausland, als umgekehrt vom Ausland importiert werden. Man kann aber nicht gleichzeitig offene Grenzen der anderen Länder verlangen und die eigenen Grenzen für ausländische Anbieter dicht machen wollen. Würden wir uns vom internationalen Handel zurückziehen, dann wäre deshalb der Lebensstandard in Deutschland über kurz oder lang für den Durchschnittsbürger geringer und nicht etwa höher als heute.

Gleichwohl profitieren nicht alle Bürger gleichermaßen von den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung, es gibt definitiv auch Verlierer.

Sowohl die ökonomische Theorie als auch die empirische Wirklichkeit sagt aus, dass das insbesondere die geringqualifizierten Arbeitnehmer sind, deren Jobs entweder ins Ausland wandern oder von einwandernden Arbeitnehmern aus Niedriglohnländern übernommen werden. Natürlich wäre der Königsweg zur Lösung dieses Problems, möglichst viele von ihnen so zu qualifizieren, dass sie wieder im Wettbewerb bestehen können. Für ein rohstoffarmes und kapitalreiches Land wie Deutschland ist das auch volkswirtschaftlich zweifellos am sinnvollsten. Es ist aber illusorisch, allein nur darauf zu setzen. Immerhin beziehen rd. 1,7 Millionen Vollzeitbeschäftigte bzw. fast 9 % aller Arbeitnehmer geringere Löhne als den derzeit vom DGB eingeforderten Mindestlohn von 7,50 €, sind also tendenziell als Geringqualifizierte einzustufen. Zusammen mit den Teilzeit- und Mini-Jobbern kommt man sogar auf rd. 3,9 Mio. Beschäftigte bzw. 14 Prozent der Arbeitnehmer.⁴ Es wäre weder möglich, sie alle zu hochqualifizierten Fachkräften auszubilden, noch wäre es sinnvoll, die von ihnen ausgeführten Jobs einfach als nicht mehr „deutschlandgerecht“ abzuschreiben.

Hier setzt die Idee des Kombilohnes an: Wer zusätzlich zu seinem am Markt verdienten Einkommen noch staatliche Ergänzungszahlungen erhält, kann im Zweifel auch mit einem Lohn von zwei oder drei Euro pro Stunde sich und seine Familie ernähren. Dadurch würden deutsche Arbeitnehmer wieder konkurrenzfähig auch in Jobs, die ihnen heute ihre Konkurrenten aus den Niedriglohnländern streitig machen. Zudem können, so die Idee, auf diese Weise Arbeitslose wenigstens teilweise wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Schon heute gibt es rd. 1,1 Mio. sogenannte Aufstocker, die Arbeitslosengeld II erhalten und gleichzeitig einem Job nachgehen, knapp 500.000 von ihnen sogar einem Vollzeitjob. Insoweit ist der Kombilohn also bereits Realität. Man erkennt indes sofort, dass er offenbar in einem starken Spannungsverhältnis zur Idee eines Mindestlohns steht. Denn bei einem flächendeckenden Mindestlohn von z.B. 7,50 Euro, wie etwa der DGB ihn fordert, würden die meisten Jobs der heutigen Aufstocker schlicht illegal. Das gleiche würde im Prinzip auf die so genannten Ein-Euro-Jobs zutreffen, die aber ja gerade geschaffen wurden, um Langzeitarbeitslose wieder an eine Erwerbsarbeit heran zu führen.

Lösungsansatz Entsendegesetz und Allgemeinverbindlicherklärung?

Was die osteuropäischen Mitgliedsländer der EU betrifft, gilt spätestens sieben Jahre nach dem Beitritt volle Niederlassungsfreiheit für deren

Bürger innerhalb der Europäischen Union und damit auch in Deutschland. Für Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Ungarn, Lettland, Litauen, Estland, Malta und den griechischen Teil Zyperns, die am 1. Mai 2004 beigetreten sind, wird das also spätestens 2011 der Fall sein. Für Rumänien und Bulgarien, die am 1. Januar 2007 EU-Mitglieder geworden sind, gilt dementsprechend die volle Freizügigkeit spätestens 2014. Ein Mindestlohn soll die deutschen Arbeitnehmer vor der dann möglicherweise noch stärker werdenden Konkurrenz durch ausländische Arbeitnehmer in der eigenen Heimat schützen.

Deutschland hat wie die meisten anderen westlichen EU-Länder von der sogenannten 2+3+2-Regelung Gebrauch gemacht und die Niederlassungsfreiheit zunächst bis 2006 und dann noch einmal bis 2009 eingeschränkt. Insbesondere dürfen Arbeitnehmer aus Osteuropa derzeit nur eingestellt werden, wenn keine geeigneten deutschen Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Eine nochmalige Verlängerung der Schutzmaßnahmen bis maximal 2011 bedarf der Genehmigung durch die EU-Kommission. Darüber, wie viele osteuropäische Arbeitsuchende danach auf den deutschen Arbeitsmarkt drängen werden, gibt es sehr unterschiedliche Schätzungen, die zwischen weniger als 1 Mio. und 5 Mio. Menschen schwanken.⁵

Eine schon heute uneingeschränkt mögliche Form direkter Konkurrenz durch osteuropäische Arbeitnehmer ist die sogenannte Entsendung nach Deutschland durch ihren heimischen Arbeitgeber. Deutschland hat darauf mit dem Entsendegesetz vom März 2006 reagiert. Es galt zunächst nur für die besonders stark betroffene Bauwirtschaft, wurde im März 2007 mit Wirkung ab dem 1.7.2007 aber auch auf das Gebäudereinigerhandwerk ausgeweitet. Aufgrund des Entsendegesetzes müssen in den betreffenden Branchen auch ausländische Firmen ihre in Deutschland eingesetzten Mitarbeiter nach den deutschen Tarifen bezahlen. Zwingende Voraussetzung für die Anwendung des Gesetzes ist das Vorliegen eines für allgemeinverbindlich erklärten tariflichen Mindestlohnes, der somit für sämtliche – auch für nicht tarifgebundene deutsche – Firmen der entsprechenden Branche gilt. Er liegt im Baugewerbe derzeit bei 12,47 Euro im Westen und 10,01 Euro im Osten, für einfache Tätigkeiten bei 10,36 Euro im Westen und 8,95 Euro im Osten. Für die Beschäftigten des Gebäudereinigerhandwerks ist der allgemeinverbindliche Mindestlohn mit derzeit 7,87 Euro pro Stunde in Westdeutschland und 6,36 Euro in Ostdeutschland deutlich niedriger. Im Koalitionskompromiss vom Juni 2007 wurde die Anwendung des Entsendegesetzes auf weitere Branchen erleichtert und auch angedacht. Folgenschwerer könn-

te jedoch sein, dass künftig mit Hilfe des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes von 1952 ein Mindestlohn auch gegen den Widerstand der Arbeitgeberverbände und auch in solchen Branchen festgelegt werden kann, in denen weniger als 50 % der Beschäftigten einem Tariflohn unterliegen. Somit kann eine tarifgebundene Minderheit in einer Branche durch die Hintertür des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes einen gesetzlichen Mindestlohn durchsetzen.⁶

Tabelle 3: Geltungsbereich von Lohnregulierungen

Art der Lohnregulierung	Gebundene Arbeitgeber bzw. Unternehmen
Tariflohn	Tarifgebundene Arbeitgeber der betreffenden Branche
Allgemeinverbindlicher Tariflohn	alle inländischen Arbeitgeber der betreffenden Branche
Entsendegesetz	alle im Inland tätigen (auch ausländischen) Arbeitgeber der betreffenden Branche
Gesetzlicher Mindestlohn	alle in Deutschland tätigen (auch ausländischen) Arbeitgeber

Das Entsendegesetz bzw. allgemeinverbindliche Mindestlöhne können auch bei voller Arbeitnehmerfreizügigkeit noch angewandt werden. Sie gelten ja für alle inländischen Arbeitnehmer und stellen daher keine Diskriminierung der Ausländer dar. Voraussetzung für die Anwendung des Entsendegesetzes war bisher die Zustimmung von Arbeitgebern und Gewerkschaften im sogenannten Tarifausschuss. Künftig wird es auch gegen den Widerstand der Arbeitgeber angewandt werden können, wobei derzeit 10 bis 12 weitere Branchen im Fokus der Politik sind. Speziell in der boomenden Zeitarbeitsbranche streben die Gewerkschaften und die großen Arbeitgeber eine entsprechende Regelung wie am Bau und bei der Gebäudereinigung derzeit an. Die kleineren Zeitarbeitsunternehmen und die Unternehmen, welche Zeitarbeiter einsetzen, sind allerdings überwiegend dagegen. Es wird auch der Verdacht geäußert, dass es den Großen der Branche dabei mehr um die Ausschaltung des Wettbewerbs durch die Kleinen geht als um die sozialen Belange der betroffenen Mitarbeiter.

Wie auch immer – die Vertragsfreiheit beim Arbeitslohn ist in Deutschland ohnehin schon stark eingeschränkt (vgl. auch Tab. 3), und für wichtige Branchen gibt es bereits Mindestlöhne. Allein die Bauwirtschaft zählt rd. 1,7 Mio. Beschäftigte, in der Gebäudereinigung arbeiten weitere rd. 850.000 Menschen, mit der Zeitarbeit kämen noch einmal etwa

600.000 Beschäftigte hinzu. Auch für die in der aktuellen Debatte immer wieder genannten Friseure und Wachdienste gibt es in vielen Bundesländern allgemeinverbindliche Mindestlöhne. Die entscheidende Frage lautet allerdings, ob die damit verfolgten Ziele auch erreicht werden bzw. welche möglicherweise schädlichen Nebenwirkungen eine Ausweitung des Instrumentes auf andere oder alle Branchen in Deutschland hätte.

Was spricht für oder gegen Mindestlöhne?

Die Befürworter von Mindestlöhnen verweisen darauf, dass deren arbeitsmarktschädliche Wirkung weder theoretisch noch empirisch belegt sei.⁷ Tatsächlich ist es sehr schwer, die Wirkung einer isolierten Regelung dieser Art empirisch eindeutig nachzuweisen. Ähnlich wie beim Kündigungsschutz spielen einfach zu viele andere Faktoren dabei eine Rolle: Wenn an sehr vielen Stellen gleichzeitig Sand im Getriebe ist, dann nützt es eben erst einmal nur wenig, den Jobmotor von einzelnen dieser Hemmnisse zu befreien. Von den vorliegenden Studien – die sich alle auf ausländische Erfahrungen beziehen – kommt daher zwar die Mehrzahl zu einem negativen Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen, aber eben nicht alle, und das Ausmaß der nachweisbaren Effekte ist meistens relativ gering.

Empirisch belegbar ist allerdings der Zusammenhang, dass ein hohes Maß von Arbeitsmarktregulierung insgesamt die Beschäftigungsdynamik tendenziell dämpft.⁸ Da Mindestlöhne eine sehr scharfe Form der Arbeitsmarktregulierung sind, ist es sehr wahrscheinlich, dass sie ähnliche Wirkungen haben werden. Das ist nicht nur aus theoretischer Sicht plausibel, es entspricht auch der ökonomischen Lebenserfahrung: Wenn etwa für Friseurleistungen, die bisher in Ostdeutschland für 3,50 € und weniger erbracht werden, künftig mehr als das doppelte bezahlt werden muss, dann kann das nicht ohne Einfluss auf die Nachfrage bleiben. Man wird entweder seltener zum Haare schneiden gehen oder die entsprechenden Dienstleistungen „privat“ – also schwarz – in Anspruch nehmen. Ähnliche Wirkungen sind im Wachgewerbe zu erwarten, wo zudem in vielen Fällen menschliche Arbeitskraft auch durch Technik ersetzt werden kann. Erst recht gilt das für industrielle Arbeitsplätze, die schon in der Vergangenheit aufgrund zu hoher Lohnkosten vielfach „wegrationalisiert“ wurden.

Selbst die Befürworter von Mindestlöhnen gehen nicht so weit, davon positive Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau zu erwarten. Es gibt

zwar auch dafür einige sehr konstruierte theoretische Argumente, die aber mit der ökonomischen Wirklichkeit in Deutschland wenig zu tun haben. Die Hauptargumentationslinie ist vielmehr sozialpolitischer Natur: Der Lohn müsse zumindest ausreichen, um davon den in Deutschland üblichen Mindestlebensstandard zu decken. Oft wird in diesem Zusammenhang auf die OECD-Definition der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medianlohnes verwiesen, was für Westdeutschland knapp 10 € und für Ostdeutschland gut 7 € pro Stunde entsprechen würde.⁹

Man muss sich allerdings klar machen, dass Deutschland schon mit der DGB-Forderung von 7,50 € pro Stunde zu den Ländern mit dem höchsten Mindestlohn überhaupt gehören würde. Ein solcher Lohnsatz würde auch bei Berücksichtigung der international unterschiedlichen Lebenshaltungskosten lediglich von Luxemburg und den Niederlanden noch leicht übertroffen. Er läge auch ungleich höher als selbst der Durchschnittslohn in den osteuropäischen Ländern. Das Argument „Zu polnischen Löhnen kann man in Deutschland nicht leben“ kann daher einen Mindestlohn in dieser Höhe nicht annähernd rechtfertigen: Auch bei Berücksichtigung der hierzulande höheren Lebenshaltungskosten bedeuten 7,50 € immer noch einen Lebensstandard, der um ein Drittel über dem eines polnischen und um das vierfache über dem eines bulgarischen Durchschnittsarbeitnehmers liegt (vgl. Abb. 2). Der Anreiz für die Arbeitnehmer dieser Länder, in Deutschland zu arbeiten, würde insoweit sogar noch zunehmen.

Dagegen kann man einwenden, dass in Deutschland nun einmal höhere Ansprüche an den Mindestlebensstandard als in Osteuropa oder Asien gelten. Allerdings erscheint es wenig sinnvoll, die Erreichung dieses Lebensstandards ausgerechnet am Stundenlohn zu messen.

Denn es kommt ja auch darauf an, wie viele Stunden gearbeitet werden und wie viele Menschen von dem betreffenden Lohneinkommen überhaupt leben müssen. Rechnet man wie üblich für eine Vollzeitstelle 167 Stunden pro Monat, so ergeben 7,50 € Stundenlohn ein Einkommen von rd. 1.250 €. Das Existenzminimum, gemessen an Hartz IV, beträgt einschließlich Miete für einen Alleinstehenden etwa 650 €, für eine Familie mit zwei Kindern jedoch rd. 1.550 €. ¹⁰ Im einen Fall wären 7,50 € also unnötig viel, im anderen jedoch deutlich zu wenig zum Leben. Zudem ist auch zu berücksichtigen, welche Einkommen – etwa des Ehegatten – in der Familie zusätzlich erzielt werden. Nach einer kürzlich publizierten Studie des DIW trägt das Niedriglohneinkommen (wiederum gemessen an Stundenlöhnen unter 7,50 €) im Durchschnitt nur zu einem Viertel

zum Einkommen der betreffenden Familien bei. Rund 60 % des Familieneinkommens stammen dagegen aus der Erwerbsarbeit anderer Familienmitglieder, die restlichen 15 % aus Renten, öffentlichen Transfers und Kapitaleinkommen.¹¹

Dieses Ergebnis verbietet es, den Bezug von Niedriglöhnen ohne weiteres mit Armut oder Ungerechtigkeit gleichzusetzen. Knapp 70 % der Niedriglohnbezieher sind Frauen, und knapp die Hälfte der Niedriglohnarbeitsplätze sind Teilzeitstellen oder Minijobs.¹² Zudem sind überproportional viele junge Menschen, aber unterdurchschnittlich viele Alleinstehende Bezieher von Niedriglöhnen.¹³ Diese Zahlen lassen darauf schließen, dass Niedriglöhne in vielen Fällen nur ergänzende Einkommen zur Aufbesserung der Haushaltskasse sind. Und selbst in den Fällen, in denen sie das einzige Erwerbseinkommen darstellen, stehen mit dem ergänzenden Arbeitslosengeld II und anderen Transfers wie Kindergeld, Bafög und Wohngeld wesentlich passgenauere Instrumente als ein Mindeststundenlohn zur Verfügung, um die betreffenden Personen bzw. Familien vor Armut zu schützen.

Das auf den ersten Blick vielleicht überzeugend klingende sozialpolitische Argument für Mindestlöhne kann also bei näherer Betrachtung kaum aufrechterhalten werden. Im Gegenteil: Die Nebenverdienstmöglichkeiten für Arbeitnehmer, für im Haushalt arbeitende Ehegatten sowie für Studierende, Rentner und Arbeitslose werden durch einen hohen gesetzlichen Mindestlohn weitgehend illegal. Hohe Mindestlöhne drohen damit die Einkommenslage der Betroffenen sogar deutlich zu verschlechtern. Es wäre jedenfalls naiv zu glauben, die entsprechenden Jobs würden bei entsprechenden Zwangslöhnen im bisherigen Umfang bestehen bleiben oder gar in reguläre Vollzeitstellen umgewandelt werden. Zu einem erheblichen Teil dürften sie in die Schwarzarbeit abwandern oder ganz entfallen, in vielen Fällen würden sie wohl auch durch Rationalisierung oder Auslandsproduktion ersetzt werden. Unter dem Strich stände dann nicht nur ein höchst fragwürdiges soziales Ergebnis, sondern auch ein arbeitsmarktpolitisches Desaster.

Kombilöhne als überlegene Alternative?

Was aber könnte bei diesem Befund eigentlich noch für Mindestlöhne sprechen? Es gibt im Wesentlichen nur drei Argumente, die in dieser Hinsicht diskutabel erscheinen:

- Wenn nach Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit tatsächlich osteuropäische Arbeitnehmer massenweise ihre Arbeitskraft in

Deutschland zu Niedrigstlöhnen anbieten würden, wäre damit zweifellos ein Arbeitsmarktproblem verbunden. Ein moderater Mindestlohn würde den deutschen Arbeitnehmern insoweit einen gewissen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Die Osteuropäer könnten dann ja sprachliche und ggf. andere Nachteile nicht mehr durch entsprechend niedrigere Lohnforderungen ausgleichen. Man muss sich allerdings darüber im Klaren sein, dass dies im Kern nichts anderes als Protektionismus wäre. Zudem besteht natürlich immer die Gefahr, dass der Schlachthof eben nach Polen verlagert wird, wenn die Arbeit hierzulande gesetzlich zu stark verteuert wird.

- Ein zweites Argument hängt mit der Kombilohnidee zusammen. Hier wird die Gefahr gesehen, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer bewusst auf möglichst niedrige Löhne einigen, da der Staat ja ohnehin die Differenz zum Mindestlebensstandard zahlt. Einem solchen Missbrauch soll dadurch vorgebeugt werden, dass eben ein gewisser Mindestlohn auf jeden Fall vom Arbeitgeber gezahlt werden muss. Allerdings muss man auch hier sehen, dass ein zu hoher Mindestlohn die ganze Idee des Kombilohns zunichte machen würde, weil Arbeitsplätze mit geringerer Produktivität dann überhaupt nicht mehr angeboten werden würden.
- Das dritte Argument ist rein politischer Natur: Nachdem sich Teile der Regierungskoalition und die meisten Gewerkschaften auf die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn festgelegt haben, gilt es den ökonomischen Schaden wenigstens in Grenzen zu halten. Erfahrungsgemäß verselbständigen sich derartige populistische Forderungen rasch und sind dann politisch kaum noch zu verhindern. Beispiele aus jüngster Zeit waren die Einführung der sogenannten Reichensteuer und die – ökonomisch ähnlich unsinnige – Angleichung des Arbeitslosengeldes II im Osten an das Westniveau. Jüngsten Umfragen zufolge sind rd. zwei Drittel der Bevölkerung für einen Mindestlohn, darunter auch jeweils die Mehrheit der Anhänger von CDU/CSU und FDP.

Wie also kann man die Kuh vom Eis bekommen? Die im Koalitionskompromiss beschlossene Ausweitung branchenspezifischer Mindestlöhne ist in jedem Fall die schlechteste aller Lösungen. Sozialpolitisch sind unterschiedliche Mindestlöhne je nach Branche kaum zu begründen, und ökonomisch führen sie nur dazu, dass der Druck aus Osteuropa sich dann um so stärker auf die noch nicht vom Entsendegesetz erfassten Sektoren konzentriert. Zudem ist die weitergehende Forderung nach einem allgemeinen Mindestlohn durch den Kompromiss keineswegs

verstummt, sondern hat im Gegenteil erst recht Auftrieb bekommen. Es ist daher absehbar, dass dieser Kompromiss nur der Beginn eines höchst bürokratischen Umweges ist, der letztlich doch in einem allgemeinen – und dann wahrscheinlich sehr hohen – staatlichen Mindestlohn enden wird.

Politisch klüger und ökonomisch weniger schädlich wäre es gewesen, von vorneherein einen allgemeinen, aber niedrigen Mindestlohn einzuführen. Er hätte vielleicht 5 € pro Stunde im Westen und 4,50 € in Ostdeutschland betragen können und wäre nur in solchen Fällen als verbindlich vorzusehen gewesen, in denen die Betroffenen keine zusätzlichen staatlichen Transfers bekommen.¹⁴ Rentner, Studenten, Schüler und „ALG-II-Aufstocker“ wären somit nicht betroffen. Ein solcher Mindestlohn würde einerseits nicht zu viele Arbeitsplätze unrentabel machen, andererseits aber verhindern, dass nach 2009 bzw. 2011 der Marktlohn für Geringqualifizierte ins Bodenlose sinkt. Da praktisch alle Tariflöhne das genannte Mindestlohnniveau bereits überschreiten, würde man mit einer solchen Lösung auch nicht in Konflikt mit der Tarifautonomie kommen.

Man hätte damit sogar ein gutes Argument, die deutlich höher liegenden Mindestlöhne am Bau und in der Gebäudereinigung wieder aus der Allgemeinverbindlichkeit zu entlassen, was auch die Schwarzarbeit in diesen Bereichen reduzieren würde. Ganz entscheidend ist es allerdings, diejenigen Arbeitnehmer von dem strikten Mindestlohngebot auszunehmen, die zusätzlich noch öffentliche Transfers wie Arbeitslosengeld, Rente oder Bafög erhalten. Hier ist die soziale Rechtfertigung des Mindestlohns ja gar nicht gegeben, er würde im Gegenteil die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Betroffenen beeinträchtigen oder gar vernichten. Für die sogenannten Aufstocker und andere Teilnehmer an Kombilohnmodellen sollte deshalb möglichst pragmatisch vor Ort entschieden werden, ob und in welcher Höhe ihnen ein Mindestlohn zu zahlen ist. Auf diese Weise könnte die Spreu vom Weizen getrennt und die befürchtete Ausbeutung des Staates verhindert werden: Wo zum Mindestlohn einfach keine rentable Arbeit möglich ist, würde man entsprechende Ausnahmen zulassen, und wo der begründete Verdacht eines künstlich zu niedrigen Lohnangebotes vorliegt, würde man die Zahlung des Kombientgeltes an die Einhaltung bestimmter Lohnuntergrenzen durch den Arbeitgeber abhängig machen.

Möglicherweise wäre aber auch ein solcherart durchlässiger Mindestlohn verzichtbar, wenn es gelänge, Konkurrenz der Arbeitgeber um die Kombilöhner herzustellen. Denkbar wäre es etwa, dass die Arbeitsagen-

turen die arbeitswilligen Langzeitarbeitslosen meistbietend an interessierte Arbeitgeber versteigern.¹⁵ So käme automatisch ein marktgerechter Knappheitslohn für sie zustande, ein administrativ festgesetzter Mindestlohn würde sich insoweit für diese Arbeitsverhältnisse erübrigen. Gleichzeitig könnte damit auch den Billigarbeitskräften aus dem Osten erfolgreich Konkurrenz gemacht werden, und zwar ganz ohne protektionistische Maßnahmen und mit eindeutig positiven Wirkungen für die Beschäftigung. Ein für alle Arbeitsverhältnisse gleichermaßen geltender, starrer Mindestlohn würde dagegen all diese Möglichkeiten zunichte machen. Es wäre ein weiterer Betonbaustein in dem ohnehin bereits hochgradig regulierten deutschen Arbeitsmarkt, der die Vollbeschäftigung in noch weitere Ferne rücken lassen würde.

Anmerkungen

- 1 Dabei einigten sich CDU/CSU und SPD auf eine Ausweitung des Entsendegesetzes auf weitere Branchen sowie eine Anwendung des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes von 1952 für den Fall, dass die nötige Tarifbindung (mindestens 50 %) nicht erreicht wird.
- 2 Vgl. dazu auch: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2006.
- 3 Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2006/07, TZ 550.
- 4 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Niedriglohn und Armut – zwei Paar Schuh', in: iwd Nr. 24 vom 15.7.2006.
- 5 Vgl. dazu den Überblick bei: Ulrich van Suntum, Deutschland nach der EU-Osterweiterung: Ein Massenzuwanderungsland? in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Ludwig-Erhard-Stiftung Bonn (Hrsg.), März 2003.
- 6 Der Koalitionskompromiss unterscheidet die Verfahren zur Einführung eines Mindestlohns in Abhängigkeit vom jeweiligen Organisationsgrad der Branche. In Branchen mit einer Tarifbindung von mindestens 50% kann mittels Aufnahme in das Entsendegesetz bis zum 31. März 2008 ein Mindestlohn eingeführt werden. In den Fokus der Politik sind das Wachgewerbe, die Entsorgungswirtschaft, die Leiharbeitsbranche sowie Postdienste geraten. In einem zweiten Verfahren kann für Branchen, in denen weniger als die Hälfte der Betriebe und Beschäftigte tarifgebunden ist, durch einen mit sechs Wissenschaftlern und Fachleuten besetzter Hauptausschuss festgesetzt werden, ob ein Mindestlohn eingeführt werden soll. Ein mit je drei Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzter Fachausschuss kann sodann die Höhe des Mindestlohns festsetzen. Beiden Ausschüssen steht ein unparteiischer Vorsitzender mit Stimmrecht vor, der im Falle einer Nichteinigung im Ausschuss vom Bundesarbeitsminister vorgeschlagen

- werden kann. Mit dieser Regelung könnten Mindestlöhne auf die Branchen Fleischverarbeitung, Land- und Forstwirtschaft sowie Erwerbsgartenbau ausgeweitet werden.
- 7 Vgl. etwa Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf, Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland – eine Modellrechnung für das Jahr 2004, in: Institut für Arbeit und Technik (Hrsg.), Jahrbuch 2006, S. 98.
 - 8 So hat sich das Maß der Arbeitsmarktregulierung als negativ signifikant im Rahmen des multikausalen Erklärungsansatzes für den Arbeitsmarkterfolg der 21 größten Industrieländer herausgestellt, vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Internationales Beschäftigungsranking 2002, Gütersloh 2002, S. 18.
 - 9 Vgl. „Jede dritte Frau arbeitet bei Vollzeit zu Niedriglohn“, IAT-Pressemitteilung vom 8.2.2007.
 - 10 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, a.a.O.
 - 11 Karl Brenke/Werner Eichhorst, Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll, in: DIW-Wochenbericht Nr. 9/2007, S. 123 ff.
 - 12 Vgl. Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf, Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report 2006-03, S. 7.
 - 13 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, a.a.O.
 - 14 Vgl. zu einem solchen Vorschlag Ulrich van Suntum, Fünf Euro Mindestlohn, in: FAZ vom 9. Januar 2007; ähnlich argumentiert Bert Rürup, vgl. Nico Fickinger, Wirtschaftsweiser Rürup: Ein gesetzlicher Mindestlohn wäre das kleinste Übel, in: FAZ vom 4.4.2007.
 - 15 Vgl. zu diesem Vorschlag Carsten Rolle/Ulrich van Suntum, Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich, Berlin 1997, S. 119 ff., sowie Ulrich van Suntum, Masterplan Deutschland, München 2006, S. 89 ff.; ähnlich argumentiert Martin Wansleben, vgl. DIHK schlägt Variante zu 1-Euro-Jobs für die Wirtschaft vor, in: Pressemitteilung des DIHK vom 10.1.2005.

Zur Person der Verfasser

Prof. Dr. Ulrich van Suntum ist geschäftsführender Direktor des Centrums für angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Münster (CAWM).

Diplom-Volkswirt Sebastian Gundel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am CAWM.