

Die Heuchelei mit den Mindestlöhnen

Von Axel Börsch-Supan

Kommende Woche haben die hessischen und niedersächsischen Bürger Gelegenheit, ihr Votum über den Mindestlohn kundzutun. Die SPD baut darauf, dass sie mit diesem Wahlkampfthema ordentliche Zuwächse erzielt und so freie Bahn erhält, die Wirtschaft flächendeckend mit Mindestlöhnen zu überziehen. Der Ökonom Axel Börsch-Supan warnt. Es gebe zwar einige wenige ökonomisch überzeugende Argumente für Mindestlöhne, doch trügen diese im Fall Deutschlands nicht weit. Die hierzulande gebrauchten Argumente nennt er heuchlerisch, naiv oder falsch. Sie halten seiner Überprüfung nicht stand. Der Mindestlohn taue nicht zur Armutsbekämpfung. Er mache, im Gegenteil, viele Menschen arm, weil er gerade den Schwächeren die Chance auf einen Arbeitsplatz raube. Börsch-Supan sieht diese These durch fast alle seriösen empirischen Untersuchungen bestätigt. (hig.)

Jugendkriminalität und Mindestlohn: Die Parteien haben für die Wahlkampfrunde ihre Themen gefunden, und nun geht es munter los mit dem populistischen Hauen und Stechen. Darüber gehen tiefere Ursachen ebenso verloren wie subtilere Wirkungsmechanismen. Vor allem findet der enge Zusammenhang zwischen beiden Themen wenig Beachtung. Dabei liefert Frankreich ein erschreckendes Beispiel, wie der Mindestlohn Jugendliche systematisch vom Arbeitsmarkt ausschließt und dazu beiträgt, die arbeits- und hoffnungslosen Jugendlichen in die Jugendkriminalität zu treiben. Die populistischen Lösungsansätze für das Problem der Jugendkriminalität und die ebenso populistische Armutsvermeidungsstrategie durch Mindestlöhne haben auch gemeinsam, dass sie an Symptomen ansetzen, anstatt die grundlegenden und schwerwiegenden Fehler der Gesellschaft zur Kenntnis zu nehmen: (...). Schließlich ist den Diskussionen über beide Themen ein Maß an Heuchelei gemeinsam, das selbst für Wahlkampfzeiten abstoßend ist: Heuchelei über Integrationswillen, Heuchelei über Armutsbekämpfung.

(...) Die Argumente, die in der politischen Diskussion für und gegen den Mindestlohn vorgebracht werden, sind sehr schwarz-weiß. Die klassische ökonomische Sichtweise lautet, dass hohe Mindestlöhne diejenigen vom Arbeitsmarkt ausschließen, deren Produktivität so gering ist, dass es sich nicht lohnt, sie zum Mindestlohn einzustellen, weil Maschinen oder Menschen im Ausland die Arbeit billiger machen können. Die Gegenposition behauptet, hohe Mindestlöhne verhinderten Geschäftsmodelle, bei denen die Arbeitgeber Arbeitnehmer ausbeuten

oder Lohnsubventionen des Staates abschöpfen. Zudem verschaffe der Mindestlohn ein Minimum an Kaufkraft und helfe daher der makroökonomischen Stabilität.

Der Mindestlohn als Instrument der Armutsvermeidung greift nicht, weil viele keine Arbeit bekommen.

Wie so oft in wirtschaftspolitischen Fragestellungen sind die Wirkungsmechanismen komplizierter. Dazu kommt, dass das Thema Mindestlohn - ebenso wie das Thema Jugendkriminalität - hoch emotional angereichert ist. Der Verfasser dieses Artikels ist mit Herz und Seele Ökonom. Es mag den Leser daher verwundern, wenn er zunächst das Credo der Ökonomen in Frage stellt, dass hohe Mindestlöhne gering Qualifizierte vom Arbeitsmarkt ausschließen, weil Maschinen und ausländische Arbeitnehmer billiger sind.

Das folgende Beispiel zeigt, dass dieses Credo in seiner Absolutheit nicht stimmt: Man stelle sich eine Kleinstadt in New Jersey vor, in der MacBurger der einzige Arbeitgeber ist, der gering qualifizierte Jugendliche einstellt. Da dieser Arbeitgeber der einzige ist, kann er den Lohn drücken, und zwar so lange, bis den Jugendlichen es lieber ist, gar nicht zu arbeiten und ihr Geld anderweitig an Land zu ziehen, sei es per Arbeitslosenunterstützung oder durch Jugendkriminalität. Je nachdem, wie attraktiv diese Alternativen sind, kann der Arbeitgeber den Lohn weit unter das Niveau drücken, das der Produktivität der Jugendlichen entspricht, also weit unter den "gerechten Lohn". Hier hilft ein Mindestlohn: Er verhindert die Ausbeutung durch den Arbeitgeber und verhilft den Jugendlichen zu mehr Arbeit, denn jeder Cent Lohn mehr bewegt sie, bei MacBurger zu arbeiten, anstatt arbeitslos oder kriminell zu werden.

Auch ein zweiter, psychologisch wirksamer Mechanismus zeigt, dass das Credo vieler Ökonomen nicht die ganze Wahrheit ist. Hohe und niedrige Löhne haben Signalwirkungen. Ein "Hungerlohn" verärgert Arbeitnehmer, während die Signalwirkung eines höheren Lohnes mehr Leistungsbereitschaft und Solidarität mit dem Unternehmen hervorrufen kann. Im Fachjargon wird dies "Effizienzlohnmechanismus" genannt. Die so induzierte Produktivität rechnet sich, aber nicht alle Arbeitgeber mögen der Versuchung widerstehen, es mit niedrigen Löhnen zu versuchen. In dieser Situation kann der Staat durch das Setzen von Mindestlöhnen die Produktivität und die Wohlfahrt aller erhöhen.

Die volkswirtschaftliche Weisheit ist also nicht absolut; vielmehr gilt es, die Umstände abzuwägen, unter denen entweder das konventionelle Credo oder die subtileren Mechanismen Vorrang haben. Bevor man das tut, sollte man die Argumente der Gegenposition Revue passieren lassen. Die Postzustellung ist ein gutes Beispiel: Das Geschäftsmodell der Pin-Gruppe war essentiell darauf aufgebaut, dass die Löhne niedrig gehalten werden können; es hat versagt, als dies verhindert wurde. Nun verdienen die Kollegen bei der Deutschen Post unbedroht ihren Mindestlohn oder mehr. Der Mindestlohn hat also genau das bewirkt, was auch gefordert wurde: die Verhinderung eines Geschäftsmodells, das auf billiger Arbeit beruhte, und die Stabilisierung der Löhne bei denen, die Arbeit haben.

Auch das Argument, dass Mindestlöhne die arbeitgeberseitige Ausbeutung staatlicher Unterstützungsleistungen an die Arbeitnehmer verhindern, ist erst einmal korrekt. Bei denjenigen Pin-Arbeitnehmern, deren Lohn so niedrig war, dass die ergänzende Unterstützung gemäß den Hartz-IV-Gesetzen zur Anwendung kam, ist es durch den Mindestlohn in der Postzustellung nun nicht dazu gekommen, dass der Staat einen Teil der Pin-Löhne zahlen muss, damit diese Arbeitnehmer überhaupt das Existenzminimum erreichen können.

Beide Argumente haben aber gewaltige Pferdefüße. Sie entlarven, dass ein Mindestlohn nur für einige gut ist, für andere aber detrimental Auswirkungen hat. Ein Mindestlohn schützt die Insider des Arbeitsmarktes auf Kosten der Outsider und macht damit gerade denjenigen das Leben schwerer, die besonders schutzbedürftig sind.

Im ersten Fall haben die Arbeitnehmer der Post gewonnen. Die Pin-Angestellten, die nun arbeitslos sind, haben verloren. Die Post behauptet zwar, sie stelle dank des Mindestlohns mehr Menschen ein. In der Summe kann das aber nicht stimmen. Ein Unternehmen, das nun effektiv wieder ein Monopol hat, kann in der Tat höhere Löhne zahlen als ein Unternehmen im Wettbewerb, es wird aber seine Produktion nicht so ausweiten, wie es im Wettbewerb der Fall gewesen wäre. Dementsprechend wird die Post weniger Menschen beschäftigen als Post und Pin zusammen. Weniger Menschen werden also mehr verdienen, die Insider. Die Outsider fallen durch das

Netz. Der Mindestlohn als Instrument der Armutsvermeidung greift nicht, weil viele der schützenswerten Menschen keine Arbeit bekommen.

Auch im zweiten Fall wird die Insider-Outsider-Problematik deutlich. Es ist richtig, dass sich der Staat bei den höheren Löhnen der Post einige Hartz-IV-Subventionen ersparen kann. Die ehemaligen Pin-Arbeitnehmer sind aber nun arbeitslos. Ob die Subventionsrechnung in Gänze aufgeht, ist mehr als fraglich, denn ihre Arbeitslosigkeit wird den Staat erst einmal teuer kommen. Die Outsider erhalten eine Zeitlang Arbeitslosenunterstützung, die Insider aber haben Arbeit und sind durch Mindestlöhne geschützt. Der Fall der Postzustellungsbranche zeigt also, wie problematisch branchenspezifische Mindestlöhne sind; tendenziell stärken sie die Macht der starken Unternehmen in der Branche. Das ist gut für deren Beschäftigte, aber schlecht für die übrigen Arbeitnehmer. Schlecht ist es im Übrigen auch für die Kunden in der Branche, denn diese müssen höhere Preise zahlen.

Wäre also ein flächendeckender Mindestlohn dem Ziel der Armutsvermeidung angemessener? (...)

Zunächst zeigen die ökonomischen Argumente für einen Mindestlohn (das MacBurger-Beispiel und der Effizienzlohnmechanismus), dass das Gleichgewicht im Dreieck zwischen dem angebotenen Lohn, Anreizen für mehr Produktivität und alternativen "Verdienstmöglichkeiten" sowohl regional als auch sektoral unterschiedlich ist. Ein einheitlicher Mindestlohn mag aus politischen Verkaufsargumenten reizvoll sein; ökonomisch sinnvoll ist er nicht, denn dazu unterscheiden sich Qualifikationsanforderungen und Produktionsabläufe zu stark. Natürlich kann man sich auf den niedrigsten Mindestlohn aller Branchen einigen, aber damit ist den Übrigen wenig geholfen.

Noch schwerwiegender ist die politische Dynamik, die dem Mindestlohn innewohnt. Er wird natürlich zum politischen Preis, der populistischen Argumenten Tür und Tor öffnet. Die Achillesferse der Demokratie ist der Zwang, nur oberflächlich richtigen, im schwer vermittelbaren Kern aber falschen Argumenten nachzugeben, um eine Wahl nicht zu verlieren. Ein flächendeckender politischer Mindestlohn wird vor jeder Wahl zur Diskussion stehen. Welche Regierung wird es sich leisten können, hart zu bleiben? Die gegenwärtige Dezentralisierung der Lohnfindung in Deutschland, auch

im niedrigen Bereich, muss erhalten werden, weil sie Konflikte auf eine weniger emotionale und damit auf eine für populistische Versuchungen weniger anfällige Ebene verschiebt.

Kommen wir zurück von den politischen Argumenten gegen einen Mindestlohn zu den ökonomischen Argumenten für eine solche Lohnschränke, insbesondere auf den berühmten Fall der FastFood-Industrie in New Jersey und dem benachbarten Pennsylvania. Er wurde deswegen berühmt, weil zum ersten Mal kein politisch oder ideologisch motiviertes Argument für den Mindestlohn vorgebracht wurde, sondern ein wissenschaftlich akzeptables, da im Prinzip korrektes theoretisches Argument. Die Ökonomenzunft musste lernen, dass die Wirkungsanalyse eines Mindestlohns empirisch erfolgen muss, weil die theoretisch möglichen Wirkungsmechanismen gegenläufig sind. Der Ausgang des Streits über den Mindestlohn in New Jersey und Pennsylvania ist schnell erzählt: In der nüchternen empirischen Analyse haben sich in diesem Fall weder positive Beschäftigungswirkungen noch substantielle Unterschiede in der Armutsvermeidung gezeigt.

Viele Mindestlohn-Argumente sind naiv oder beruhen auf falsch verstandenen Vergleichen.

Dieser Streit hat zu einer umfassenden Bestandsaufnahme des empirischen Wissens über Mindestlöhne geführt. Von den fast hundert Studien, die seit 1990 die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen untersucht haben, zeigen die Hälfte negative Beschäftigungswirkungen. Etwa 40 Prozent der Studien verlaufen ergebnislos. Knapp 10 Prozent meinen, positive Beschäftigungswirkungen nachweisen zu können. Legt man scharfe wissenschaftliche Maßstäbe zugrunde, etwa die Reproduzierbarkeit der Arbeit und die Belastbarkeit der Resultate, bleiben 19 Studien, von denen eine einzige in einem speziellen Fall nachweisen kann, dass die Einführung des Mindestlohns keine zusätzliche Arbeitslosigkeit hervorgerufen hat.

Das klassische Ökonomenargument, dass hohe Mindestlöhne diejenigen Menschen vom Arbeitsmarkt ausschließen, deren Produktivität so gering ist, dass es sich nicht lohnt, sie zum Mindestlohn einzustellen, weil Maschinen oder Menschen im Ausland die Arbeit billiger machen können, hat also bei weitem das höchste empirische Gewicht. So gerne man vielleicht das Gegenteil hätte glauben wollen, in der Realität

verringern Mindestlöhne die Beschäftigung und können per saldo Armut nicht vermeiden. Viele der Argumente gegen diese Einsicht sind hochgradig naiv, gelten im deutschen Kontext nicht oder beruhen auf falsch verstandenen internationalen Vergleichen.

Hochgradig naiv ist es, anzunehmen, dass staatlich vorgeschriebene Löhne tatsächlich gezahlt werden. Die Empirie zeigt, dass nur ein kleiner Teil der Arbeitgeber ihre Beschäftigten zu den höheren Löhnen im Betrieb behalten. Die meisten Unternehmen entlassen die teureren Arbeitskräfte bei der nächsten Gelegenheit. Ihre Leistungen fallen entweder weg, werden durch Maschinen ersetzt oder ins Ausland verlagert, wo die Löhne niedriger sind. Diejenigen, die arbeitslos werden, haben wegen ihrer geringen Qualifizierung auch langfristig wenig Chancen auf Einstellung zu einem hohen Mindestlohn. Die harte Wahrheit ist, dass man in Deutschland keine Löhne setzen kann, wie es beliebt, sondern an die Lohnentwicklung in aller Welt gebunden ist. Sie diktiert, was gering qualifizierte Menschen verdienen können. Im Umkehrschluss zeigt dies, wie wichtig Bildungspolitik ist. Es ist unvereinbar, hohe Mindestlöhne zu fordern in einem Land, in dem Kinder sozial schwacher Eltern kaum eine Chance haben aufzusteigen.

Falsch ist im deutschen Kontext das Argument, man brauche einen Mindestlohn, um Armut zu bekämpfen. Denn in Deutschland gibt es ein Mindesteinkommen, das durch die Sozialhilfe gewährt wird. (...) Als Ersatz für ein Mindesteinkommen taugt der Mindestlohn nicht, denn der Mindestlohn hilft nicht, Armut zu vermeiden, wenn nur wenige Stunden gearbeitet wird. Wem der Sozialhilfesatz zu niedrig für eine menschenwürdige Existenz erscheint, der sollte das Kind auch beim Namen nennen.

Falsche Vergleiche schließlich gibt es in Hülle und Fülle in der Mindestlohndebatte, etwa das Argument, "fast alle EU-Länder haben ihn, da kann er doch auch uns nicht schaden". Schaut man auf die Mindestlohnlandkarte, fallen einem die Länder auf, die keinen Mindestlohn haben: Dänemark, Schweden oder Österreich, also Länder, die nicht durch hohe Armut auffallen. Warum gibt es dort keinen Mindestlohn? Weil es in diesen Ländern, wie in Deutschland, ein Mindesteinkommen gibt, das Armut auffängt. "Aber selbst in urkapitalistischen Ländern wie den Vereinigten Staaten und Großbritannien gibt es einen Mindestlohn." Richtig. Aber dort ist er so ausgestaltet,

dass nur ein ganz kleiner Prozentsatz der Arbeitnehmerschaft davon betroffen wird, vor allem durch Ausnahmeregelungen, zum Beispiel für jugendliche Arbeitnehmer. In den Vereinigten Staaten erhalten 1,2 Prozent der Arbeitnehmer den gesetzlichen Mindestlohn, in Großbritannien 1,4 Prozent. Auch in den Niederlanden werden Jugendliche (bis 22 oder 23 Jahre) vom Mindestlohn ausgenommen. Dort erhalten etwa 2,1 Prozent der Vollzeitbeschäftigten den Mindestlohn. In Frankreich sind es dagegen 15,6 Prozent, was mit der Ausnahme von Luxemburg EU-weite Spitze ist. Daher ist der Mindestlohn in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und den Niederlanden mit dem Mindestlohn in Frankreich kaum vergleichbar. Die Arbeitsmarktwirkungen eines Mindestlohnes richten sich aber primär nach dem Anteil der Beschäftigten, die davon betroffen sind. Hier liegen Welten zwischen Großbritannien und Frankreich: In Großbritannien kann der Mindestlohn keine messbaren Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung haben, weil er 98,6 Prozent der Beschäftigten nicht trifft.

In Deutschland würde ein Mindestlohn von 7,50 Euro etwa 8,2 Prozent der Vollzeitbeschäftigten betreffen. Damit läge es keinesfalls im Mittelfeld, im Gegenteil. Nur Frankreich und Luxemburg hätten dann eine höhere Betroffenheitsrate. Alle übrigen der 15 alten EU-Länder, die einen Mindestlohn haben, weisen dagegen Betroffenheitsraten von unter 3 Prozent auf. Deutschland würde mit einem flächendeckenden Mindestlohn von 7,50 Euro also in die Spitzengruppe der Betroffenheit katapultiert.

Um die Arbeitsmarktfolgen zu verstehen, sind die Niederlande und Großbritannien wegen ihrer niedrigen Betroffenheit ungeeignete Vergleichsobjekte, erst recht die Vereinigten Staaten. Eher passt Frankreich, vor allem weil es die Jugendlichen nicht von der Mindestlohnregelung ausgenommen hat. Genau hier sieht man allerdings auch die Folgen in einer desaströsen Jugendarbeitslosigkeit. Auch der Zeitablauf ist lehrreich: Diese schwankte im Gleichschritt mit der Höhe des für die Jugendlichen geltenden effektiven Mindestlohnes. 1996, als dieser am höchsten war, lag die Jugendarbeitslosigkeit bei mehr als 27 Prozent. Mit der Senkung der Sozialabgaben auf Mindestlöhne sank die Jugendarbeitslosigkeit auf 19,4 Prozent im Jahr 2001, um nach der dann erfolgten Anhebung des Nettomindestlohns wieder auf über 22 Prozent zu steigen. Klarer können die Warnsignale für Deutschland nicht sein.

Gut gemeint ist immer noch nicht gut gemacht. Mindestlöhne mögen populär sein; helfen werden sie aber weniger den sozial Schwachen und gering Qualifizierten, deren Arbeitsplätze leicht ersetzbar sind, sondern den Insidern, die ohnehin abgeschirmte Arbeitsplätze haben. Es ist viel Heuchelei dabei, mit Mindestlöhnen Armut vermeiden zu wollen.

Der vollständige Artikel erschien in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 19. Januar 2008.