

nahmen erörtert, wie etwa die Kriterien zum Erhalt der Bundeswasserstraßen, wirksame Strategien zur Verminderung von Investitionsschwäche, rückläufigem Gründergeschehen oder mangelnder Dynamik in Dienstleistungsbranchen lassen sich nicht erkennen. Das ist in Bezug auf künftige Wachstumsmöglichkeiten sehr defensiv. Für die Sicherung der mühsam mit EZB-Hilfe erreichten Stabilisierung der Europäischen Währungsunion werden zwar pauschal Initiativen zur Änderung der Verträge angeführt, konkrete europapolitische Projekte lassen sich hieraus jedoch nicht ableiten.

Insgesamt kommt die neue Legislaturperiode wirtschaftspolitisch unspektakulär daher: viel Pragmatismus in Bezug auf die Befriedigung von Anspruchsgruppen, wenig Vorausschauendes auf künftige Herausforderungen, negative Konsequenzen werden in der Zukunft versteckt. Angesichts der gegenwärtigen Lage der deutschen Volkswirtschaft als »Running System«, das man bekanntlich nicht verändern soll, ist dies vielleicht verständlich. Aufbruchsstimmung allerdings sieht anders aus. An den Finanzmärkten werden sich die Wirkungs-Lags wirtschaftspolitischer Maßnahmen (oder Nicht-Maßnahmen) ablesen lassen: Wenn die Wirkungen dann kommen, dann spiegeln sie auch die Finanzmärkte wider. Manchmal sind dann die Regierungen, die dafür verantwortlich sind, schon nicht mehr da.



Ronnie Schöb*

Anmerkungen zum flächendeckenden Mindestlohn

Die große Koalition hat die Einführung eines flächendeckenden allgemeinverbindlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro brutto je Stunde zum 1. Januar 2015 beschlossen. Er soll nach einer Übergangsfrist von zwei Jahren uneingeschränkt gelten, Ausnahmen, so hat es die Bundesarbeitsministerin nochmals klargestellt, wird es dabei außer für Praktikanten und Auszubildende nicht geben. Genauso wenig ist daran gedacht, unterschiedliche Mindestlöhne in Ost- und Westdeutschland einzuführen. Die große Koalition ist dabei von dem Wunsch beseelt, mit dem Mindestlohn dafür zu sorgen, dass sich gute Arbeit lohnt und existenzsichernd ist.

Allerdings verknüpfen die Koalitionspartner den Wunsch nach lohnender und existenzsichernder Arbeit im Koalitionsvertrag explizit mit der Forderung, dass »Produktivität und Lohnhöhe korrespondieren [müssen], damit sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten bleibt.« Da sich die neue Regierung jedoch hinsichtlich der Höhe des Mindestlohns bereits festgelegt hat und eine produktivitätsorientierte Differenzierung des Mindestlohns ausschließt, geht sie wohl davon aus, dass ein Mindestlohn von 8,50 Euro keine Arbeitsplätze gefährdet. Oder aber, sie behält sich vor, später ergänzende Maßnahmen zu ergreifen, um mögliche schädliche Wirkungen des Mindestlohns abzuwehren.

Die entscheidende Frage ist damit, was wir in Zukunft von der Arbeitsmarktpolitik der neuen Regierung erwarten dürfen. Gefährdet sie mit dem Mindestlohn die arbeitsmarktpolitischen Erfolge der letzten Jahre und zwingt insbesondere diejenigen, die den schwersten Stand am Arbeitsmarkt haben, zurück in die Arbeitslosigkeit bzw. verwehrt ihnen die Chance, auf dem Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen? Das hätte verheerende sozialpolitische Konsequenzen: Wir würden einen Teil der Gesellschaft dauerhaft von der Teilhabe

* Prof. Dr. Ronnie Schöb ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Finanzpolitik an der Freien Universität Berlin.

am Wohlstand ausschließen. Oder wird die Regierung frühzeitig gegensteuern, indem sie wie Frankreich den Mindestlohn massiv subventioniert, um damit die negativen Beschäftigungsfolgen einzudämmen? Dann wird der Mindestlohn schnell sehr teuer – Frankreich bezahlt momentan jährlich rund 22 Mrd. Euro für die Subventionierung des Mindestlohns und das bei einer Arbeitslosenrate von derzeit über 11%. In jedem Fall geht die Große Koalition mit der Einführung des Mindestlohns weitreichende sozial- und fiskalpolitische Risiken ein. Die Frage ist, ob diese Risiken durch die Chancen, die sich durch den Mindestlohn ergeben, gerechtfertigt werden können.

Der Wunsch, dass gute Arbeit existenzsichernd sein soll, suggeriert, dass dem momentan nicht so ist. Der Verweis auf Bruttostundenlöhne von 4 Euro oder 5 Euro, die in einigen Branchen bezahlt werden, stützt diese These. Für Alleinstehende, die für 5 Euro monatlich 160 Stunden und damit Vollzeit arbeiten, bleiben von dem zweifelsohne bescheidenen 800 Euro Bruttomonatseinkommen nach Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung netto gerade einmal 636,60 Euro übrig. Das ist deutlich weniger als die 751 Euro, die der Staat einem Langzeitarbeitslosen, der in einer 45 m² Wohnung mit einer Warmmiete von 360 Euro wohnt, als sozio-kulturelles Existenzminimum in Form von Arbeitslosengeld II (ALG II) zugestehet. Da dieser Arbeitnehmer jedoch Anspruch auf staatliche Unterstützung hat, hinkt der Vergleich. Das bestehende System der sozialen Grundversicherung stellt sicher, dass, wer arbeitet, immer ein Einkommen über diesem sozio-kulturellen Existenzminimum hat. So hat der oben beschriebene Arbeitnehmer, sofern er nicht über zusätzliche Einkommensquellen verfügt, Anspruch auf ergänzendes ALG II und darf nach den gängigen Regeln von seinem Arbeitseinkommen 240 Euro behalten, zusätzlich zu den 751 Euro, die er als Arbeitsloser bekommen würde. Seine Existenz ist damit gesichert. Er liegt mit einem monatlichen Nettoeinkommen von 991 Euro auch deutlich über der sogenannten Armutgefährdungsgrenze in Höhe von 848 Euro (laut Mikrozensus, für 2011 berechnet), die nach EU-Definition bei einem Nettoeinkommen in Höhe von 60% des Median-Nettoeinkommens liegt.

Was kann der Mindestlohn noch zusätzlich für diejenigen erreichen, denen er vorrangig helfen soll? Der gesetzliche Mindestlohn erhöht das Bruttolohneinkommen im obigen Beispiel um stattliche 70% auf monatlich 1 360 Euro. Von dieser Lohnerhöhung bleibt dem Arbeitnehmer jedoch nicht viel übrig. Die Lohnerhöhung reicht nicht einmal aus, ihn aus dem ergänzenden ALG-II-Bezug heraus zu bringen. Entsprechend hoch sind die Abzüge. Von dem zusätzlichen Bruttolohn in Höhe von 560 Euro erhält er gerade einmal 60 Euro. Sein Nettoeinkommen wächst damit um bescheidene 6,1% auf 1 051 Euro. Existenzsichernde Löhne – zugegeben auf niedrigem Niveau – stellt das bestehende System der sozialen Grundversicherung bereits sicher; der Wunsch

nach »lohnender« Arbeit wird auch durch den Mindestlohn nicht erfüllt. Ob der Betroffene aber in den Genuss dieser Lohnerhöhung kommt, dafür ist der Anstieg des Bruttolohns entscheidend, der im hier angeführten Beispiel um 70% und damit um ein Vielfaches dessen, was der Arbeitnehmer am Ende an zusätzlichem Einkommen realisiert, steigt. Angesichts dieser Zahlen muss ernsthaft hinterfragt werden, inwieweit nach der Einführung des Mindestlohns Produktivität und Lohnhöhe ohne weitreichende Entlassungen noch miteinander korrespondieren.

In der wissenschaftlichen Debatte verweisen Mindestlohnbefürworter auf theoretische Argumente, dass der Mindestlohn nicht nur keine negativen, sondern sogar positive Beschäftigungseffekte haben kann. Sie führen empirische Arbeiten an, die für andere Länder keine negativen Beschäftigungseffekte finden. Sie vergessen dabei aber zu erwähnen, dass diese Belege immer nur für moderate Mindestlöhne bzw. Mindestloohnerhöhungen gelten – also nicht ohne weiteres auf substantielle Arbeitskostensteigerungen, die die Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro in Deutschland verursachen würden, übertragbar sind. So sagt auch das Marktmachtmodell, das für moderate Mindestlöhne Beschäftigungsgewinne prognostiziert, für große Lohnerhöhungen Beschäftigungsverluste voraus (vgl. z.B. Manning 2003). Und die Studie von Dube, Lester und Reich aus dem Jahr 2010, die gern und häufig als empirische Kronzeugin für die Unbedenklichkeit des Mindestlohns angeführt wird, bezieht sich ausschließlich auf Lohnerhöhungen von unter 20%. Selbst wenn man davon ausginge, dass diese Befunde voll auf den deutschen Arbeitsmarkt übertragbar sind, so ließe sich daraus allenfalls ableiten, dass Arbeitnehmer mit Bruttostundenlöhnen über 7,10 Euro keinem oder allenfalls einem geringen Arbeitsplatzrisiko ausgesetzt wären. Es wäre jedoch in hohem Maße unseriös, solche Aussagen für Arbeitnehmer zu verallgemeinern, die derzeit für Stundenlöhne von 4 oder 5 Euro arbeiten.

Wenn man die deutsche Lohnverteilung aus dem SOEP für das Jahr 2015 hochrechnet, so zeigt sich, dass 2015 insgesamt rund 5 Mill. Arbeitnehmer, das sind 14,0% aller Beschäftigten, aufgrund der Einführung des Mindestlohns mit einer Lohnerhöhung rechnen können. In Ostdeutschland ist der Anteil der Betroffenen mit 20,4% dabei wesentlich höher als in Westdeutschland, wo der Anteil bei 12,5% liegt. Der überwiegende Anteil der Betroffenen arbeitet in Minijobs, die betroffenen sozialversicherten Vollzeitbeschäftigten machen rund 1,2 Mill. Arbeitnehmer aus, die sich jeweils zur Hälfte auf die alten und neuen Bundesländer aufteilen. In dieser Gruppe übersteigt der Anteil der Betroffenen in den neuen Bundesländern (11,6%) deutlich den Wert für die alten Länder (3,6%). Schaut man sich nur diejenigen an, deren Lohn durch den Mindestlohn um mindestens 20% ansteigt, so vergrößert sich diese Kluft zwischen Ost und West. Während in Westdeutschland nur etwa jeder 80. Vollzeitbeschäftigte

betroffen sein wird, ist es in Ostdeutschland jeder Zwanzigste. Die sozialpolitischen Risiken des Mindestlohns sind dementsprechend unterschiedlich verteilt und die größte Last wird den Regionen aufgebürdet, die mit vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben.

Für die Arbeitnehmer ergibt sich damit ein vielschichtiges Bild. Die größten Gewinner des Mindestlohns sind diejenigen Geringverdiener, die bislang nicht auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, z.B. weil der Ehepartner einen gut bezahlten Arbeitsplatz hat. Geringfügig gewinnen auch diejenigen Arbeitnehmer, die am bedürftigsten sind und derzeit auf ergänzendes ALG II angewiesen sind – sofern sie ihren Arbeitsplatz behalten. Zu den Verlierern gehören diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, und diejenigen, für die der Sprung aus der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt nun noch schwerer geworden ist. Angesichts dieser sehr ungleichen Lastverteilung fällt es schwer, von fairen Löhnen zu sprechen.

Wenn die Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit nicht unbedingt von der Einführung des Mindestlohns profitieren, so entlastet er ja vielleicht wenigstens die staatlichen Sozialkassen. In dem oberen Beispiel behält der Staat immerhin 500 Euro des zusätzlichen Bruttoeinkommens ein, dazu kommen auch noch zusätzliche Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Den höheren Lohnkosten stehen aber sinkende Einkommen an anderer Stelle gegenüber und die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen. Hinzu kommt, dass der Staat im vollen Umfang für diejenigen aufkommen muss, die aufgrund des Mindestlohns ihre Arbeit verlieren, und für diejenigen, denen man die Chance auf eine Wiederbeschäftigung genommen hat. Zu einer Entlastung der öffentlichen Kassen wird es daher nicht kommen.

Mit dem Mindestlohn wird der Versuch unternommen, die Sozialpolitik zu privatisieren und den Unternehmen aufzubürden. Die Begründung, dass diejenigen, die von der Arbeit der Betroffenen profitieren, auch diejenigen sein sollten, die für diese Arbeit zahlen sollen, klingt auf den ersten Blick überzeugend. Doch so verlockend es auch erscheint, die Unternehmer mit Hilfe von Mindestlöhnen für existenzsichernde Löhne in die Pflicht zu nehmen, so unrealistisch ist dieser Versuch. Es dürfte kaum verwundern, wenn sich kleine Unternehmen wie im Friseurhandwerk aus dem Markt verabschieden und damit Arbeitsplätze verloren gehen. Größere Unternehmen, die im scharfen Wettbewerb stehen, werden wegen des Mindestlohns nicht gleich schließen, aber auch sie werden sich der ihnen zugewiesenen sozialpolitischen Aufgabe zu entziehen versuchen. In einigen Sektoren werden sie auf zu teuer gewordene Arbeiten verzichten, indem sie diese ins Ausland auslagern, Menschen durch Maschinen ersetzen oder bisherige Angestellte zu Selbstständigen machen, die nicht vom Mindestlohn geschützt werden. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass den

Arbeitsplätzen, bei denen die Einhaltung des Mindestlohns sichergestellt wird, Lohnkonkurrenz durch diejenigen Arbeitsplätze entsteht, bei denen dies nicht der Fall sein wird.

Die Bundesrepublik Deutschland startet 2015 ein riskantes sozialpolitisches Experiment, bei dem sämtliche Risikoabwägungen außer Acht bleiben. Der Mindestlohn macht umverteilende Maßnahmen von privaten Entscheidungen abhängig und gefährdet gerade damit die sozialpolitischen Ziele, die die Große Koalition in ihrem Koalitionsvertrag selbst festgeschrieben hat. Der Mindestlohn führt weder zu einer gerechteren Verteilung noch entlastet er die Staatskasse, dafür aber gefährdet er Arbeitsplätze und die Chancen, aus der Arbeitslosigkeit wieder zurück in den Arbeitsmarkt zu finden. Dies wird auch die Bundesregierung über kurz oder lang erkennen. Wie wird sie darauf reagieren? Es ist kaum denkbar, dass sie den Mindestlohn wieder abschaffen wird. Ebenso wenig ist vorstellbar, dass sie einer Mindestlohnkommission folgen wird, wenn diese sich angesichts der nachteiligen Beschäftigungswirkungen für eine Absenkung oder Differenzierung des Mindestlohns aussprechen würde. Viel wahrscheinlicher ist, dass sie dem Beispiel Frankreichs folgen und damit beginnen wird, den Mindestlohn massiv zu subventionieren, um wenigstens so die Arbeitskosten an der Produktivität zu orientieren und so die negativen Beschäftigungseffekte einzudämmen. Mit solch einem Schritt ist spätestens in der nächsten Legislaturperiode zu rechnen. Am Ende zahlen dann nicht nur diejenigen für den Mindestlohn, die durch ihn ihre Arbeit oder die Hoffnung auf Arbeit verloren haben, sondern auch der Steuerzahler.

Literatur

Dube, A., T.W. Lester und M. Reich (2010), »Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties«, *Review of Economics and Statistics* 93(4), 945–964.

Manning, A. (2003), *Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton und Oxford.