

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1581

Dr. Sebastian Braun

Telefon
04 31/88 14-482

Fax
04 31/88 14-500

E-mail
sebastian.braun@ifw-kiel.de

Stellungnahme zum Antrag „Die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wirksamer kontrollieren – Lohndumping bekämpfen“, Drucksache 18/746

Sehr geehrter Herr Lehnert,
sehr geehrter Herr Wagner,

für die Gelegenheit, zum oben genannten Antrag Stellung nehmen zu dürfen, bedanke ich mich sehr herzlich und mache von dieser Gelegenheit gerne Gebrauch. Meine Stellungnahme konzentriert sich dabei auf die Forderung des Antrags nach Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns.

Wie bei jedem Instrument der Wirtschaftspolitik hängt auch die Beurteilung eines flächendeckenden Mindestlohns davon ab, ob das Instrument geeignet ist, die damit angestrebten Ziele zu erreichen. Darüber hinaus ist zu klären, ob die Erreichung dieser Ziele mit negativen Effekten in anderen Politikbereichen einhergeht.

Im Folgenden beleuchte ich zunächst einige der wichtigsten Argumente, mit denen die Forderung nach einem flächendeckenden Mindestlohn in der öffentlichen und politischen Debatte üblicherweise begründet wird. Ich beschränke mich dabei nicht nur auf das im Antrag genannte Ziel, nach dem ein Mindestlohn die Beschäftigung von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu Dumpinglöhnen verhindern soll. Daraufhin diskutiere ich das Hauptargument gegen die Einführung eines Mindestlohns, nach dem ein Mindestlohn zu signifikanten Beschäftigungsverlusten führt. Abschließend bewerte ich, ob – und wenn ja, unter welchen Bedingungen – die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns ein geeignetes Instrument ist, um die im Antrag und in der öffentlichen Debatte genannten Ziele zu erreichen.

Argumente für einen Mindestlohn

Die Forderung nach einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn wird in der Regel mit mindestens einem der folgenden Argumente begründet:

1. *Mindestlöhne reduzieren Armut.* Die Befürworter von flächendeckenden gesetzlichen Mindestlöhnen weisen darauf hin, dass unter den gering Entlohten nicht wenige sozial bedürftig seien und zusätzlich Arbeitslosengeld II bezögen. Mindestlöhne könnten demnach dazu beitragen, das Armutsrisiko von Beschäftigten im Niedriglohnsektor zu reduzieren. Insbesondere könne durch die Einführung von flächendeckenden Mindestlöhnen sichergestellt werden, dass der Lohn von Beschäftigten auch ausreicht, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. In diesem Zusammenhang muss allerdings beachtet werden, dass selbst im Niedriglohnbereich Vollzeitbeschäftigte in den allermeisten Fällen ohne zusätzliche staatliche Sozialleistungen auskommen.¹ Darüber hinaus leben die meisten im Niedriglohnsektor beschäftigten Personen in Haushalten, in denen weitere Personen erwerbstätig sind. Soziale Bedürftigkeit ist fast immer Folge von Unterbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit. Den ärmsten Haushalten, die kein Erwerbseinkommen erzielen, nützt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes aber gerade nicht.

2. *Mindestlöhne reduzieren Lohnungleichheit.* In vielen Industrieländern ist die Lohnungleichheit in den letzten drei Jahrzehnten deutlich gestiegen.² In Deutschland hat sich der Anstieg der Lohnungleichheit in den 1980er Jahren zunächst auf den oberen Bereich der Lohnverteilung beschränkt. Die Löhne am oberen Rand der Lohnverteilung sind also prozentual stärker gestiegen als die Löhne in der Mitte der Lohnverteilung. Seit den 1990er Jahren steigt auch die Lohnungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung, d.h. die Löhne in der Mitte der Lohnverteilung wachsen schneller als die Löhne am unteren Rand.³

Befürworter eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes argumentieren nun, dass Mindestlöhne ein geeignetes Instrument seien, um den Anstieg der Lohnungleichheit zu bremsen oder sogar umzukehren. In der Tat kommen empirische Untersuchungen für das Vereinigte Königreich zu dem Schluss, dass die dortige Einführung eines Mindestlohns die Lohnungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung gesenkt hat. Die Wirkung eines Mindestlohns hängt dabei natürlich entscheidend von seiner Höhe relativ zu den am unteren Rand der Lohnverteilung gezahlten Löhnen ab. Ein Mindestlohn, der unterhalb des herrschenden Marktlohns liegt, wird auch keinen Effekt auf die Lohnungleichheit haben.⁴

3. *Mindestlöhne sind ein wirksames Instrument gegen die Zunahme der Entsendungen aus dem Ausland.* Mindestlöhne werden zuweilen auch damit begründet, dass sie einen wirksamen Schutz

¹ Vgl. Brenke, K. (2012): „Geringe Stundenlöhne, lange Arbeitszeiten,“ *DIW Wochenbericht* 21.2012.

² Vgl. u.a. Machin, S. und van Reenen, J. (2007): „Changes in wage inequality,“ Centre for Economic Performance, *London School of Economics Special Paper* No. 18.

³ Vgl. u.a. Fitzenberger (2012): „Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland,“ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Arbeitspapier 4/2012.

⁴ Allerdings kommen einige Studien zu dem Ergebnis, dass Mindestlöhne auch die Löhne von höherbezahlte Arbeitsverhältnisse steigern können, für die der Mindestlohn gar nicht bindend ist (vgl. z.B. die Diskussion in Manning, A. (2013): „Minimum Wage: A View from the UK,“ *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14(1-2): S. 57-66).

gegen die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern böten, die bei ausländischen Unternehmen angestellt sind und zu Niedriglöhnen in Deutschland arbeiten. So gilt die Zunahme von Entsendungen als Hauptgrund für die Einführung eines Mindestlohns im Bauhauptgewerbe im Jahr 1997. Die Einführung eines allgemein verbindlichen Mindestlohns bietet, sofern seine Einhaltung wirksam kontrolliert werden kann, Schutz vor ausländischer Niedriglohnkonkurrenz. Indem ein Mindestlohn die Lohnkostenvorteile ausländischer Unternehmen einebnet, dürfte er allerdings die Beschäftigung entsendeter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer reduzieren und zu höheren Verbraucherpreisen führen.⁵ Darüber hinaus spielen Entsendungen in vielen Branchen keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Sie sind daher kein überzeugendes Argument für die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns (sondern können allenfalls branchenspezifische Mindestlöhne begründen).

Reduziert ein Mindestlohn die Beschäftigung?

Das Hauptargument gegen die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns lautet, dass ein Mindestlohn *negative Beschäftigungseffekte* habe. Die Gegner eines Mindestlohns argumentieren dabei in der Regel im Rahmen des neoklassischen Arbeitsmarktmodells. Demnach entspricht in einem Wettbewerbsmarkt die Entlohnung einer/eines Arbeitnehmerin/Arbeitnehmers ihrem/seinem Grenzwertprodukt. Ein Mindestlohn, der über dem herrschenden Marktlohn liegt, führt in diesem Modell dazu, dass die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern mit geringer Produktivität unrentabel wird. Folglich sinkt ihre Beschäftigung. Ein Mindestlohn schadet demnach genau den Beschäftigten, die von ihm profitieren sollen. Die Höhe des Beschäftigungsverlustes hängt dabei davon ab, wie stark die Arbeitsnachfrage auf Veränderungen des Lohnniveaus reagiert.

Befürworter eines Mindestlohns wenden ein, dass Firmen entgegen dem neoklassischen Arbeitsmarktmodell in der Realität oft über Marktmacht verfügten und den Marktlohn beeinflussten. Firmen hätten daher einen Anreiz, die Beschäftigung künstlich zu verknapfen, um den Marktlohn gering zu halten. Unter diesen Umständen kann der Lohn einer/eines Beschäftigten unter ihrem/seinem Wertgrenzprodukt liegen. Die Einführung eines moderaten Mindestlohns erhöht dann nicht nur das Lohnniveau sondern auch die Beschäftigung. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass auch in diesem Arbeitsmarktmodell, das Marktmacht auf Arbeitgeberseite unterstellt, Mindestlöhne ab einer bestimmten Höhe die Beschäftigung reduzieren.

⁵ Die Einführung eines Mindestlohns wirkt in diesem Zusammenhang analog zu einem Importzoll auf den Faktor Arbeit (vgl. Rotte, R. und K.F. Zimmermann (1998): „Das Entsendegesetz: Sündenfall oder Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems?“ *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 9 (2), S. 191-208). Allerdings lassen sich die Auswirkungen der Einführung eines Mindestlohns im Bauhauptgewerbe auf die Preisentwicklung und die Zahl der Entsendungen aufgrund mangelnder Daten nicht abschließend klären (vgl. Apel, H., R. Bachmann, S. Bender, P. vom Berge, M. Fertig, H. Frings, M. König, J. Möller, A. Paloyo, S. Schaffner, M. Tamm, M. Umkehrer und S. Wolter (2012): „Arbeitsmarktwirkungen der Mindestlohneinführung im Bauhauptgewerbe,“ *Journal for Labour Market Research* 45(3/4), S. 257-277).

Ob, in welchem Maße und in welchen Sektoren Unternehmen in der Realität Marktmacht besitzen, ist umstritten.⁶ Darüber hinaus kommen auch internationale empirische Studien, die die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen untersuchen, zu keinem eindeutigen Ergebnis.⁷ Eine Reihe von kürzlich erschienenen Studien untersucht die Wirkung der Einführung von branchenspezifischen Mindestlöhnen in Deutschland.⁸ Demnach sind Beschäftigungsverluste weitgehend ausgeblieben. Dieses Ergebnis überrascht insofern, als dass die branchenspezifischen Mindestlöhne vergleichsweise hoch gewählt worden sind. So lagen die Mindestlöhne teilweise deutlich über der gemeinsamen Empfehlung von ILO, OECD, IMF und der Weltbank, die in einem kürzlich erschienenen Bericht Mindestlöhne in Höhe von 30 bis 40 Prozent des Medianlohns befürworten.⁹ Allerdings scheint die Einführung eines im Vergleich zum Medianlohn besonders hohen Mindestlohns im Dachdeckerhandwerk zu Beschäftigungsverlusten in Ostdeutschland geführt zu haben.¹⁰

Fazit

Die Beurteilung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns hängt letztlich davon ab, ob das Instrument geeignet ist, die mit ihm angestrebten Ziele zu erreichen. Gemäß des vorliegende Antrags der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW soll ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn „verhindern, dass entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Dumpinglöhnen in Deutschland arbeiten“. Dieses Ziel ist sehr vage formuliert. Hat der Antrag das Wohl der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Blick? Dann erscheint ein Mindestlohn kein geeignetes Instrument, da er Lohnkostenvorteile einebnet und aller Wahrscheinlichkeit nach die Beschäftigung von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern reduziert. Oder sollen heimische Unternehmer vor Niedriglohnkonkurrenz geschützt werden? Dann stellt sich zumindest die Frage, warum dazu ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn notwendig ist. Schließlich spielen Entsendungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in vielen Branchen keine oder nur eine untergeordnete Rolle.

Meine Beurteilung der Einführung eines Mindestlohns fällt positiver aus, wenn durch diesen die wirtschaftliche Lage der Beschäftigten am unteren Ende der Lohnverteilung verbessert werden soll. Die Ergebnisse der empirischen Literatur deuten darauf hin, dass ein moderater Mindestlohn dazu beitragen kann, die in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegene Lohnungleichheit zu reduzieren ohne dabei

⁶ So argumentieren Groll und Kooths (2013), dass insbesondere im Niedriglohnbereich Arbeitgeber kaum über Marktmacht verfügen dürften (vgl. Groll, D. und S. Kooths (im Erscheinen): „Vor der Bundestagswahl: Argumente für Mindestlöhne überzeugen nicht,“ *Wirtschaftsdienst*). Dagegen kommen Ashenfelter et al. (2010) zu dem Schluss, dass Marktmacht auf Arbeitgeberseite ein weit verbreitetes Phänomen ist (vgl. Ashenfelter, O.C., H. Farber und M. R. Ransom (2010): „Labor market monopsony,“ *Journal of Labor Economics* 28(4): S. 203-210).

⁷ Vgl. beispielsweise Neumark, D. und W.L. Wascher (2008): *Minimum Wages*. The MIT Press, Cambridge. Manning, A. (2011): „Imperfect competition in the labor market,“ in: Ashenfelter, O., Card, D. (Ed.), *Handbook of Labor Economics*, S. 973-1041, Elsevier, Amsterdam.

⁸ Für eine Überblick über diese Studien siehe Möller, J.: (2012): „Minimum wages in German industries-what does the evidence tell us so far?,“ *Journal of Labour Market Research* 45: S.187-199.

⁹ Vgl. ILO, OECD, IMF und World Bank (2012): „Boosting jobs and living standards in G20 countries,“ <http://www.oecd.org/eco/growth/Boosting%20jobs%20and%20living%20standards%20in%20G20%20countries.pdf>.

¹⁰ Vgl. Aretz, B., M. Arntz und T. Gregory (2013): „The minimum wage affects them all: Evidence on employment spillovers in the roofing sector,“ *German Economic Review* 14(3): S. 282-315. Im ostdeutschen Dachdeckerhandwerk liegt der Mindestlohn etwa auf dem Niveau des Medianlohns.

nennenswerte negative Beschäftigungseffekte zu entfalten. Ein Mindestlohn ist allerdings kein Allheilmittel zur Bekämpfung von Einkommensarmut.

Bei der konkreten Ausgestaltung eines Mindestlohns sind zumindest zwei Dinge zwingend zu beachten: Zum einen darf er nicht zu hoch gewählt werden. Die ökonomische Theorie besagt eindeutig, dass ein Mindestlohn ab einer bestimmten Höhe Arbeitsplätze kostet. Er schadet dann gerade den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, denen er nützen soll. Von einem Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro, wie ihn etwa SPD und Bündnis 90/Die Grünen fordern, hätten im Jahr 2011 etwa 19% der abhängig Beschäftigten in Deutschland direkt profitiert.¹¹ Die Eingriffsintensität wäre damit auch im internationalen Vergleich hoch.¹² Da nur schwer prognostizierbar ist, ab welcher Höhe ein Mindestlohn negative Beschäftigungswirkungen entfaltet, sollte er zunächst auf einem niedrigeren Niveau eingeführt werden. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass ein einmal eingeführter moderater Mindestlohn in Zukunft nicht aus wahltaktischen Gründen immer weiter nach oben geschraubt wird. Über die Höhe des Mindestlohns sollte deshalb eine parteiunabhängige Kommission entscheiden, der neben den Tarifparteien auch Vertreter der Wissenschaft angehören. Diese Kommission könnte auch die Beschäftigungswirkungen der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns evaluieren, bevor sie über weitere Erhöhungen befindet. Die im Vereinigten Königreich existierende „low pay commission“ kann hier als Beispiel dienen.

Für weitere Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Sebastian Braun

¹¹ Vgl. Heumer, M., H. Lesch und C. Schröder (2013): „Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko,“ *IW-Trends* 1/2013.

¹² Für eine Übersicht über das Verhältnis von Mindestlohn zu Medianlohn in OECD Ländern siehe Groll, D. und S. Kooths (im Erscheinen), „Vor der Bundestagswahl: Argumente für Mindestlöhne überzeugen nicht,“ *Wirtschaftsdienst*.