



MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR SOZIALRECHT UND SOZIALPOLITIK
MAX PLANCK INSTITUTE FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

mea *Munich Center for the Economics of Aging*

Können Mindestlöhne Armut vermeiden?

Axel Börsch-Supan

02-2015

MEA DISCUSSION PAPERS



Können Mindestlöhne Armut vermeiden?

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Technische Universität München, Columbia University, New York, und National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts

Die Argumente, die in der politischen Diskussion für und gegen den Mindestlohn vorgebracht wurden, vor seiner Einführung in Deutschland wie auch gegenwärtig, sind zumeist sehr schwarz-weiß. Die klassische ökonomische Sichtweise ist, 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. Die Gegenposition behauptet, dass hohe Mindestlöhne Geschäftsmodelle verhindern, bei der die Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer ausbeuten oder Lohnsubventionen des Staates abschöpfen; zudem verschaffe der Mindestlohn wegen seiner Armut vermeidenden Wirkung ein Minimum an Kaufkraft und helfe daher auch der makroökonomischen Stabilität.

Wie so oft in wirtschaftspolitischen Fragestellungen sind die Wirkungsmechanismen komplizierter, subtiler und auch gegenläufiger als die zugespitzte politische Diskussion es darstellen will. Dazu kommt, dass das Thema Mindestlohn bei den Sozialpartnern, Parteien und Wohlfahrtsverbänden hoch emotional angereichert wird. Anlässlich der ersten Sitzung der deutschen Mindestlohnkommission im Februar 2015 soll dieser kurze Beitrag das Pro und Contra ein wenig klären.

Das neoklassische Credo der Ökonomen sagt, dass hohe Mindestlöhne gering qualifizierte Menschen vom Arbeitsmarkt ausschließt, wenn diese staatliche Preisverordnung die Löhne so hoch treibt, dass Maschinen und ausländische Arbeitnehmer billiger sind. Das folgende Beispiel, dem Streit zwischen den amerikanischen Arbeitsmarktökonom David Card und Alan Krueger einerseits, David Neumark und William Wascher andererseits entnommen, zeigt allerdings, dass dieses Credo in seiner Absolutheit nicht stimmt. Man stelle sich eine Kleinstadt in New Jersey vor, in der eine Fastfood-Kette 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 nach dem, wie attraktiv diese Alternativen für die Jugendlichen 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, in den Fastfood-Restaurants zu arbeiten, anstatt arbeitslos oder kriminell zu werden.

Der Fall der Fastfood-Industrie in New Jersey und dem benachbarten Pennsylvania wurde deswegen berühmt, weil 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. Allerdings ist der Ausgang des Streits über den Mindestlohn in New Jersey und Pennsylvania schnell erzählt: In der nüchternen empirischen Analyse haben sich in diesem Fall weder positive Beschäftigungswirkungen noch substantielle Unterschiede in der Armutsvermeidung gezeigt.

Auch ein zweiter, psychologisch wirksamer Mechanismus zeigt, dass das Credo vieler Ökonomen nicht die ganze Wahrheit ist, weil Umstände und menschliches Verhalten, hier Kurzsichtigkeit, neoklassische Wirkungsmechanismen aushebeln können. Hohe und niedrige Löhne haben Signalwirkungen. Ein „Hungerlohn“ verärgert Arbeitnehmer, treibt sie schlimmstenfalls zur Sabotage, während die Signalwirkung eines höheren Lohnes mehr Leistungsbereitschaft und mehr Solidarität mit dem Unternehmen hervorrufen kann. Solche Effizienzlohnmechanismen sollten eigentlich von alleine wirken, denn die so induzierte Produktivität rechnet sich. Nicht alle Arbeitgeber mögen dies aber verstehen und korrekt antizipieren; sie mögen der Versuchung erliegen, es doch mit niedrigen Löhnen zu versuchen. In dieser Situation kann der Staat durch das Setzen von Mindestlöhnen die Produktivität und die Wohlfahrt aller erhöhen.

In Deutschland hat es in jüngster Zeit auch spektakuläre „Experimente“ gegeben, die unsere Einsicht in die vielschichtige Zwiespältigkeit der Mindestlöhne bereichern. Die Postzustellung ist ein gutes Beispiel. Das Geschäftsmodell PIN war essentiell darauf aufgebaut, dass die Löhne niedrig gehalten werden können; es hat versagt, als dies verhindert wurde. Nun verdie-

nen die Kollegen bei der Deutschen Post zunächst einmal 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, scheint erst einmal korrekt zu sein. 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 sind allerdings nicht zu Ende gedacht. Im ersten Fall haben die Arbeitnehmer der Post gewonnen. Die PIN-Angestellten, die nun arbeitslos sind, haben aber verloren. Die Post behauptet zwar, sie stelle nun mehr Menschen ein, dank des Mindestlohns. 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 aber fallen durch das Netz. Der Mindestlohn als Instrument der Armutsvermeidung greift nicht, weil viele der schützenswerten Menschen erst gar keine Arbeit bekommen.

Auch im zweiten Fall wird die Insider-Outsider-Problematik deutlich. Es ist völlig 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 Zeit lang Arbeitslosenunterstützung, die Insider aber haben Arbeit und sind durch Mindestlöhne geschützt.

Das Abwägen des Gewichts im Prinzip richtiger, aber gegenläufiger theoretischer Argumente hat zu einer umfassenden Bestandsaufnahme unseres empirischen Wissens zu Mindestlöhnen geführt. Eine oft zitierte Metastudie stammt von Neumark und Wascher im November 2006. Von den fast hundert Studien, die seit 1990 die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen untersucht haben, zeigen etwa die Hälfte negative Beschäftigungswirkungen. Etwa 40% der Studien verlaufen ergebnislos im Sande. Knapp 10% meinen, positive Beschäftigungswirkun-

gen 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, mag also nicht das einzig richtige sein, aber es hat bei weitem das höchste empirische Gewicht. So gerne man das Gegenteil vielleicht hätte glauben wollen, in der Realität verringern Mindestlöhne die Beschäftigung und können per Saldo Armut nicht vermeiden.

Viele der Argumente gegen diese nüchterne Einsicht, die in der öffentlichen Diskussion derzeit Konjunktur haben, sind hochgradig naiv, gelten im deutschen Kontext nicht, oder beruhen auf falsch verstandenen internationalen Vergleichen.

Hochgradig naiv ist es, davon auszugehen, dass staatlich vorgeschriebene Löhne auch 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 nun teureren Arbeitskräfte bei der nächsten Gelegenheit. Ihre Leistungen fallen entweder ganz weg, werden durch Maschinen ersetzt oder werden ins Ausland verlagert, wo die Löhne niedriger sind. Diejenigen, die arbeitslos werden, haben wegen ihrer geringen Qualifizierung auch langfristig wenig Chancen auf Einstellung zum einem hohen Mindestlohn. Eine wichtige Einsicht ist, dass wir in Deutschland keine Löhne mehr setzen können, wie es uns beliebt, sondern dass wir an die globale Lohnentwicklung gebunden sind. 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. Das ursächliche Problem sind nicht zu niedrige Löhne in Deutschland, sondern zu geringe Qualifikationschancen der sozial Schwachen.

Zum deutschen Kontext ist das Argument, man brauche einen Mindestlohn, um Armut zu bekämpfen, ohnehin falsch, denn in Deutschland gibt es ein Mindesteinkommen, das durch die Sozialhilfe gewährt wird. Es orientiert sich an den Ausgaben, die ein Haushalt für eine menschenwürdige Existenz zur Verfügung haben sollte. 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, sollte das Kind auch beim Namen nennen. Die Wohlfahrtsverbände, die sich in der Weihnachtszeit zu Wort gemeldet haben, mögen also eine Diskussion über eine Erhöhung des Mindesteinkommens in Gang setzen, aber nicht über die Einführung eines Mindestlohns.

Der Fall der Postzustellungsbranche zeigt zudem, 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. Ein branchenspezifischer Mindestlohn hat also mit Armutsvermeidung wenig zu tun. Wenn man es mit der Armutsvermeidung ernst meint, dann muss man schon einen einheitlichen Mindestlohn für alle fordern, wie er nun ja auch in Deutschland gilt. Der derzeitige Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde würde bei einer Vollzeitbeschäftigung ein Einkommen von deutlich über dem Sozialhilfeniveau bewirken – nur muss die entsprechende armutsgefährdete Person dann auch vollzeit eingestellt werden, trotz evtl. mangelnder Qualifikation, und das ist, wie oben erläutert, keineswegs garantiert. Der hohe Anteil Langzeitarbeitsloser in Deutschland – bei einer gleichzeitig historisch niedrigen Gesamtarbeitslosenrate zeigt, wo das Problem liegt.

Falsche Vergleiche schließlich gibt es in Hülle und Fülle in der Mindestlohndebatte, etwa „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, etwa Dänemark und Schweden, aber auch Österreich, also Länder, die nicht durch hohe Armut auffallen. Dort gibt es 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 Ausnahmeregeln, z.B. für jugendliche Arbeitnehmer. In den USA erhalten 1,2% der Arbeitnehmer den gesetzlichen Mindestlohn, in Großbritannien 1,4%. Auch in den Niederlanden werden Jugendliche (bis 22 bzw. 23 Jahre) vom Mindestlohn ausgenommen. Dort erhalten etwa 2,1% der Vollzeitbeschäftigten den Mindestlohn. In Frankreich sind es dagegen 15,6%, was mit der Ausnahme von Luxemburg EU-weite Spitze ist. Daher ist der Mindestlohn in den USA, 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 98,6% der Beschäftigten gar nicht davon betroffen sind.

In Deutschland dürfte der Mindestlohn von 8,50 Euro etwa 8% der Vollzeitbeschäftigten betreffen. Genaue Zahlen liegen noch nicht vor. Damit läge Deutschland keinesfalls im Mittelfeld – ganz 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% auf. Deutschland hat sich mit einem flächendeckenden Mindestlohn von 8,50 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 USA. 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: Dieser schwankte im Gleichschritt mit der Höhe des für die Jugendlichen geltenden effektiven Mindestlohnes. 1996, als dieser am höchsten war, lag die Jugendarbeitslosigkeit bei über 27%. Mit der Senkung der Sozialabgaben auf Mindestlöhne sank auch die Jugendarbeitslosigkeit auf 19,4% im Jahr 2001, nur um nach der dann erfolgten Anhebung des Nettomindestlohns wieder auf über 22% zu steigen. Von einigen wird behauptet, dass all dies konjunkturell bedingt sei. Nur hat man in Frankreichs von der gleichen Konjunktur betroffenen Nachbarländern solche Schwankungen nicht erlebt.

Klarer können die Warnsignale für Deutschland nicht sein. Gut gemeint, wenn es denn so ist, ist immer noch nicht gut gemacht. Mindestlöhne mögen populär sein; auch gibt es korrekte theoretische ökonomische Gründe dafür, dass sie Einkommen erhöhen, ohne Beschäftigung zu gefährden. Wiegt man diese aber gegen die gegenläufigen Mechanismen ab, spricht die Erfahrung eine deutliche Sprache: Sie helfen eben nicht den sozial Schwachen, Jugendlichen und gering Qualifizierten, deren Arbeitsplätze leicht ersetzbar sind, sondern den Insidern, die ohnehin abgeschirmte Arbeitsplätze haben. Mindestlöhne sind kein geeignetes Armutsvermeidungsinstrument; dazu bedarf es eines durch ein vernünftiges Sozialhilfesystem definierten Mindesteinkommens. Vor allem aber ist die Höhe des Mindestlohnes wichtig in der schwierigen Abwägung der positiven und negativen Wirkungen. Ist der Mindestlohn zu nied-

rig, hilft er nur wenigen. Ist er zu hoch, produziert er Arbeitslosigkeit und hilft damit auch nicht denen, den geholfen werden soll.

Dementsprechend ist es wichtig, der politischen Dynamik, die dem Mindestlohn innewohnt, zu widerstehen. Im Februar 2015 begann die Mindestlohnkommission zu tagen. Ob sie dem Druck widerstehen kann, dass der Mindestlohn zum politischen Preis wird, der nur nach oben zeigen kann, ist offen. Skepsis ist trotz aller Versprechungen angesagt. Die Achillesferse unserer Demokratie ist der Zwang, nur oberflächlich richtigen, im schwer vermittelbaren Kern aber falschen Argumenten nachzugeben, um eine Wahl nicht zu verlieren. Es wäre naiv, zu glauben, dass diesem schrecklichen Zwang nicht auch in Zukunft schnell Spiel gegeben würde – wir haben dies ja gerade erst z.B. bei den rentenpolitischen Wahlgewinnen nach der letzten Bundestagswahl erlebt. Ein flächendeckender politischer Mindestlohn wird vor jeder Wahl zur Diskussion stehen, und welche Regierung, die weiter amtieren möchte, wird es sich leisten können, hart zu bleiben? Die gegenwärtige Dezentralisierung der Lohnfindung in Deutschland, auch im niedrigen Bereich, ist ein politischer Segen und muss so weit es geht erhalten werden, weil er Konflikte auf eine weniger emotionale und damit auf eine populistischen Versuchungen weniger anfällige Ebene verschiebt.