



Joachim Möller\*



Marion König\*\*

## Ein Plädoyer für Mindestlöhne mit Augenmaß

### Ungleichheit und Effizienz

Eine freie Gesellschaft ist ohne ein Mindestmaß an Einkommensungleichheit nicht vorstellbar. Da Ungleichheit jedoch kein Selbstzweck ist, stellen sich die folgenden Fragen: Wie viel Ungleichheit ist nötig, um Leistungsbereitschaft und Bildungsanstrengung, Kreativität und Innovationskraft zu belohnen? Wie viel Ungleichheit verträgt die Gesellschaft, um den sozialen Frieden zu wahren, um Chancengleichheit zu gewährleisten und um die Solidarität des Gemeinwesens nicht zu gefährden? Mit anderen Worten: Wie viel Ungleichheit *muss* eine Gesellschaft und wie viel *will* sie in Kauf nehmen?

Die Vorstellung, die hinter dem Titel des 1975 erschienenen Buches von Arthur Okun *Equality and Efficiency – The Big Tradeoff* steht, hat das Denken vieler Ökonomen geprägt. Eine Verringerung der Einkommensunterschiede ist demnach nur durch einen Rückgang von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu erkaufen. Ist diese Sichtweise jedoch immer und überall korrekt? Besteht zwischen wirtschaftlicher Effizienz und Gleichheit tatsächlich ein unvermeidbarer Zielkonflikt? Auch die Mindestlohn-debatte ist vor dem Hintergrund dieser Frage zu sehen. Gilt der *Tradeoff*, so müsste eine Besserstellung von Geringverdienern im Sinne sozialer Gerechtigkeitsvorstellungen mit einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung bezahlt werden. Länder mit einem Mindestlohn,

der die Einkommensverteilung im unteren Bereich komprimiert, wären demnach ökonomisch weniger erfolgreich. Gilt der *Tradeoff* nicht, so ließen sich egalitäre Ziele auch ohne Produktions- und Beschäftigungsverluste durchsetzen.

Richtig ist, dass das Ausmaß von Ungleichheit durch ökonomische Kräfte getrieben wird. So lässt sich nicht bestreiten, dass der technische Wandel, die Computerisierung ebenso wie die modernen Organisationsformen der Arbeit, die hoch qualifizierten Arbeitskräfte begünstigt. Die Gutverdienenden legen noch zu, Geringverdiener fallen weiter zurück. Auch von der Globalisierung geht ein nicht zu vernachlässigender Einfluss aus. Kapital ist mobiler als Arbeit, dies schwächt die Verhandlungsposition der Arbeitskräfte. Wachsender Handel kann erhebliche Konsequenzen für die Einkommensverteilung nach sich ziehen und ganze Gruppen von Arbeitskräften, wie beispielsweise die Geringqualifizierten in den entwickelten Ländern, zu Verlierern machen.

Richtig ist aber auch, dass jede Gesellschaft einen gewissen Entscheidungsspielraum über das Ausmaß der Ungleichheit besitzt. Obwohl alle denselben Globalisierungskräften ausgesetzt sind, stehen auf der einen Seite etwa die skandinavischen Länder mit geringerer Lohnungleichheit, auf der anderen die angelsächsischen Länder USA und Großbritannien mit einer weitaus größeren Spreizung der Arbeitseinkommen.

Wie lässt sich diese Tatsache erklären? Neben Unterschieden in den Steuersystemen spielen offenbar institutionelle Rahmenbedingungen für die Lohnfindung eine ebenso wichtige Rolle wie gesellschaftliche Werte. Die Vorstellung, dass sich das Arbeitsentgelt ausschließlich am Marktwert des Einzelnen orientiere, ist kaum überzeugend. Allein die erdrückenden Belege für die Existenz ausgeprägter geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede zeigen den Einfluss produktivitätsunabhängiger Faktoren – etwa tradierter sozialer Normen – auf die Entlohnung.

Die Bedeutung gesellschaftlicher Werte und politischer Rahmenbedingungen für die Ungleichheitsentwicklung betont auch Paul Krugman (1996). Er verweist dabei auf die Regierungszeit Roosevelts, während der ein Mindestlohn zusammen mit der Macht der Gewerkschaften erfolgreich zu einer starken Reduzierung der Einkommensungleichheit geführt hat. Die Situation der Einkommensunterschiede blieb nach dem II. Weltkrieg für mehr als drei Jahrzehnte stabil, bis sich, auch aufgrund von real sinkenden Mindestlöhnen, die Entwicklung umkehrte.

Angesichts der heutigen Einkommensverteilung in den Vereinigten Staaten lautet die Diagnose Alan Kruegers (2003): »Inequality – too much of a good thing.«

\* Prof. Dr. Joachim Möller ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, und Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insb. Empirische Makroökonomie und Regionalökonomie an der Universität Regensburg.

\*\* Marion König ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Auch in Deutschland wird mittlerweile die Einkommensungleichheit von einer wachsenden Zahl als „zuviel des Guten“ empfunden. Die Einführung einer Lohnuntergrenze als Gegenmittel befürwortet eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung. Vermag ein Mindestlohn dies zu leisten, ohne dabei massive negative Konsequenzen für die Beschäftigung hervorzurufen? Wir werden im Folgenden argumentieren, dass die Wirkungen eines Mindestlohns ganz entscheidend von seiner Ausgestaltung abhängen. Bei gut durchdachter Konzeption kann der oben angesprochene Zielkonflikt wesentlich entschärft oder sogar vollständig vermieden werden.

### **Mindestlöhne – die Erfahrungen in Großbritannien**

Die Wirkung von Mindestlöhnen ist seit ihrer Einführung durch die Labour-Regierung in Großbritannien unter Blair im Jahr 1999 wissenschaftlich so gut untersucht wie in kaum einem anderen Land. Es gibt eine Vielzahl von Studien auf Mikro- und Makroebene, für Arbeitnehmergruppen, Industriezweige und Regionen. Hinzu kommt der ausführliche jährliche Bericht der nationalen *Low Pay Commission (LPC)*, der die Ergebnisse eigener und in Auftrag gegebener wissenschaftlicher Untersuchungen sowie viele empirische Details enthält. Die *Low Pay Commission* mit ihren neun Mitgliedern setzt sich aus Vertretern der Arbeitgeber- bzw. Gewerkschaftsseite sowie neutralen Wissenschaftlern zusammen. Die Kommission gibt bereits im ersten Quartal eines Jahres eine Empfehlung über die Anpassung der Mindestlöhne zum ersten Oktober des jeweiligen Jahres. So bleibt den wirtschaftlichen Akteuren genügend Zeit, sich auf die veränderte Höhe der Lohnuntergrenze einzustellen. Es ist bezeichnend für die professionelle Arbeit der Kommission, dass sie bisher alle ihre Entscheidungen einstimmig getroffen hat und die Regierung ihren Empfehlungen stets gefolgt ist.

Auch im Vereinigten Königreich wurde im Vorfeld der Mindestlohneinführung eine heftige Debatte über mögliche Negativwirkungen geführt. Im Vorwort zum neuesten Bericht der Kommission vom März 2008 erinnert Paul Myners, ihr derzeitiger Vorsitzender, beispielsweise an einen Artikel im *Economist* im Juni 1997. Dieser habe mit der Bemerkung geendet, dass die Einführung eines Mindestlohns, der die Wirtschaft nicht ernsthaft schädige und nicht massenhaft Jobs koste, salomonische Weisheit erfordere – oder aber eine gehörige Portion Glück. Auch wenn unklar bleibt, welcher Mischung aus Weisheit und Fortune es bedurfte, so ist es doch eine Tatsache, dass die Entwicklung nach Inkrafttreten des nationalen Mindestlohns die Cassandra-Rufer nicht gerade bestätigte. Die Regelungen, so wie sie eingeführt wurden, waren ein – für viele Skeptiker überraschender – Erfolg. Das Ziel einer verbesserten Einkommens-

situation im untersten Bereich der Verteilung wurde erreicht, ohne dem Beschäftigungsziel nennenswert zu schaden.

So hat sich auf der einen Seite die reale Entlohnung im Niedriglohnbereich absolut und relativ verbessert. Dies bedeutet, dass der Mindestlohn trotz fehlender umfassender Kontrollmöglichkeiten bei Nichteinhaltung keineswegs massenhaft unterlaufen wurde, sondern gegriffen hat. Von der Reduktion der Ungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung profitierten zu einem beträchtlichen Anteil weibliche Beschäftigte, insbesondere Frauen in Teilzeitbeschäftigung. Dadurch wurden auch die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede spürbar verringert. Auf der anderen Seite blieben die befürchteten Beschäftigungsverluste aus. David Metcalf, bis zum Jahr 2007 Mitglied der *LPC* und einer der profunden Kenner der Mindestlohnproblematik in Großbritannien, konstatiert in der Zusammenfassung seines kürzlich erschienenen Übersichtsaufsatzes: »The consequences for employment have been extensively analysed using information on individuals, areas and firms. There is little or no evidence of any employment effects.« (Metcalf 2007). Und im neuesten Bericht der *LPC* ist zu lesen:

»In fact, since the introduction of the National Minimum Wage, the Low Pay Commission has been at the forefront of the search for evidence of any damage caused by the minimum wage to the economy or to jobs. So far we have not found any significant negative effects, either in the work we have done ourselves or in the work we have commissioned from others. And we have looked long and hard in all the places that are most likely to reveal such an effect.« (LPC 2008, S.vii)

Die *LPC* betont, dies bedeute keineswegs, dass negative Wirkungen eines Mindestlohns prinzipiell gar nicht auftreten könnten; es sei jedoch für das Vereinigte Königreich gelungen, Beschäftigungsverluste zu verhindern. Das Argument mancher Kritiker, die positiven Beschäftigungseffekte seien nur dem hohen Wirtschaftswachstum oder der ausgeprägten Arbeitsmarktflexibilität in Großbritannien zu verdanken, greift im Übrigen nicht, da diese Effekte mit Hilfe des Kontrollgruppenkonzepts und der Anwendung der üblichen Differenz-von-Differenzen-Methode ausgeschaltet werden.

### **Mindestlöhne – die Wirkungsmechanismen**

Welche Wirkungskanäle sind aber dafür verantwortlich, dass der britische Mindestlohn geringe oder keine Konsequenzen für die Beschäftigung hat? In der traditionellen neoklassischen Sicht wird nahezu ausschließlich die Arbeitsnachfrageseite analysiert, also das Verhalten der Unternehmen bei Einstellung ihrer Beschäftigten. Im Wettbewerbs-

modell wird die Arbeitsnachfrage durch den Punkt bestimmt, an dem die Lohnhöhe dem Wertgrenzprodukt der Arbeit entspricht. Eine exogene Erhöhung des Lohns – beispielsweise durch eine Mindestlohnregelung – reduziert dann zwangsläufig die Beschäftigung, da das Wertgrenzprodukt der marginalen Beschäftigten nicht mehr ausreicht, ihren Lohn zu decken. Die Stärke der Jobverluste hängt vom Ausmaß der Lohnsteigerung und der Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage ab. Seit Alfred Marshall ist bekannt, dass die Höhe der Lohnelastizität ihrerseits wiederum durch drei Kenngrößen bestimmt wird: Sie ist erstens umso höher, je höher die Substitutionselastizität von Arbeit und Kapital ist, das heißt je leichter Arbeit durch Kapital ersetzt werden kann, zweitens je geringer die Möglichkeit der Kostenüberwälzung, das heißt je höher die Preiselastizität der Nachfrage und drittens je höher die Lohnquote ist.

Eine andere Sicht der Dinge ergibt sich, wenn auch angebotsseitige Faktoren ins Spiel kommen. Dies ist der Fall, wenn die Beschäftigung nicht im reinen Wettbewerbsmodell, sondern bei Marktmacht der Unternehmen bestimmt wird. Eine solche Machtposition kann durch Friktionen, Intransparenz und andere Unvollkommenheiten entstehen, die für Arbeitsmärkte typisch sind, insbesondere, wenn nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von passenden offenen Stellen vorhanden ist (»ausgedünnte Arbeitsmärkte«, Manning 2003). In dieser Situation kann ein Unternehmen seinen Gewinn erhöhen, wenn es die Beschäftigung unter dem Markträumungsniveau festsetzt. Der Lohn liegt dann zugleich unter seinem Gleichgewichtsniveau. Wird das Unternehmen nun aufgrund einer Mindestlohnregelung gezwungen, den Lohn zu erhöhen, so steigt die Beschäftigung an. Das ist auf den ersten Blick überraschend: Wie kann es sein, dass Lohn erhöhungen zu mehr Beschäftigung führen? Auf einem oligopsonistischen Markt (wenige Arbeitsnachfrager mit Marktmacht) kommt es bei einer moderaten Lohnerhöhung zu zwei gegenläufigen Effekten. Der Lohnanstieg bewirkt zum einen, dass offene Stellen schneller besetzt werden können, da diese dann für die Arbeitsuchenden attraktiver werden. Dies lässt die Beschäftigung ansteigen. Zum anderen führt der Lohnanstieg jedoch dazu, dass manche der offenen Stellen nicht mehr rentabel sind und einige Grenzunternehmen vom Markt verschwinden werden. Es ist situationsabhängig, welcher der beiden Effekte überwiegt. Die Wirkungsrichtung kann somit nur durch empirische Untersuchungen festgestellt werden.

Die vereinfacht dargestellten Wirkungsmechanismen sind allerdings in der Realität weitaus komplexer. Metcalf (2007) listet ein Dutzend mögliche Reaktionsketten auf, deren vollständige Darstellung hier aus Platzgründen nicht möglich ist. Unternehmen können auf eine Lohnuntergrenze beispielsweise mit Stundenanpassungen, der Ersetzung von Arbeit durch Kapital oder Preiserhöhungen reagieren. Sie können die Aus- und Weiterbildungsinvestitionen anpassen oder an-

dere produktivitätserhöhende Maßnahmen durchsetzen. Eine Lohnuntergrenze bewirkt aber auch Verhaltensänderungen der Beschäftigten. So ist davon auszugehen, dass die Bindung an den Arbeitsplatz ebenso wie die Leistungsbereitschaft zunimmt. All dies lässt positive Produktivitätseffekte erwarten, die den möglicherweise negativen Kosteneffekt der Mindestlöhne wenn auch nicht vollständig kompensieren, so aber doch zumindest erheblich reduzieren können. Inwieweit die Gewinne der Unternehmen schrumpfen, bleibt eine offene Frage.

### Die Höhe des Mindestlohns

Unstrittig ist, dass eine überzogene Mindestlohnhöhe beschäftigungsschädlich wirkt. Sofern sie moderat ist, muss aber eine bindende Lohnuntergrenze keineswegs Jobverluste nach sich ziehen. Die entscheidende Frage ist somit, wo die kritische Grenze liegt, ab der die schädlichen Effekte dominieren. Ein plausibler Ansatzpunkt für die Festlegung der Höhe des Mindestlohns ist der so genannte Kaitz-Index (vgl. Kaitz 1970). Dieser misst die Höhe des Mindestlohns im Verhältnis zum mittleren bzw. Medianlohn. Der Mindestlohn pro Stunde für Erwachsene in Großbritannien entsprach bei seiner Einführung 1999 knapp 48% des Medians der Stundenlöhne. Nach acht Erhöhungen seit der Einführung wird im Jahre 2008 mit einer Höhe von etwas unter 52% gerechnet (vgl. LPC 2008). Wie beschrieben, sind bisher keine beschäftigungsschädlichen Wirkungen einer solchen Lohnuntergrenze nachweisbar.

In der deutschen Bauwirtschaft wurde im Jahr 1997 im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmerentendegesetz ein Mindestlohn eingeführt. Unsere eigenen Untersuchungen mit der Differenz-von-Differenzen-Methode auf der Basis von Mikrodaten (vgl. König und Möller 2007) zeigen, dass sich der Mindestlohn im Osten Deutschlands negativ auf die Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeit betroffener Arbeiter ausgewirkt hat. Der Kaitz-Index erreichte dort den im Verhältnis zu Großbritannien extrem hohen Wert von mehr als 80%. In den alten Bundesländern lag der Kaitz-Index hingegen bei nur knapp über 60% und damit viel näher an den britischen Vergleichswerten. Interessanterweise finden wir dort einen *positiven* Beschäftigungseffekt der Mindestlohneinführung, der allerdings nicht in allen Schätzvarianten statistisch gesichert ist. Dies legt die Interpretation nahe, dass nur in Ostdeutschland die rote Linie überschritten war.

### Schlussfolgerungen

Bei weiter fallender Tendenz waren im Westen im Jahr 2006 noch 57%, im Osten sogar nur 41% der Beschäftigten von Flächentarifverträgen erfasst (vgl. Ellguth und Kohaut 2007). Parallel zur abnehmenden Bedeutung der traditionellen Ta-

Die Tarifbindung hat sich die Ungleichheit der Lohneinkommen in Deutschland in den letzten zehn Jahren deutlich erhöht (vgl. Dustmann et al. 2007). Dies hat zweifellos zu der aufkeimenden Gerechtigkeitsdebatte beigetragen. Umfragen zufolge spricht sich eine klare Mehrheit der Deutschen für Mindestlöhne aus. Wie könnten sie gestaltet werden, ohne ein großes Beschäftigungsrisiko einzugehen? Fünf Punkte sind zu berücksichtigen: Erstens wäre ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn vorzuziehen. Branchenbezogenen Lösungen haben den Nachteil, dass sie mit Intransparenz und möglichen Wettbewerbsverzerrungen verbunden sind. Zweitens sollte sich der Mindestlohn tendenziell an den untersten Lohngruppen in Deutschland orientieren. Drittens ist wegen der immer noch bestehenden Produktivitätsunterschiede eine nach Ost und West differenzierte Lösung anzustreben. Viertens sollten für Jugendliche die Sätze entsprechend reduziert oder gar nicht angewendet werden. Fünftens wäre es sinnvoll, die Entscheidung über die Anfangshöhe und die Anhebung der Mindestlöhne einer unabhängigen Expertenkommission nach dem Vorbild Großbritanniens zu übertragen, um eine zu starke Politisierung des Mindestlohns zu verhindern.

Werden diese Punkte berücksichtigt, ist es unwahrscheinlich, dass ein volkswirtschaftlicher Schaden auftritt. Im Gegenteil, ein gesetzlicher Mindestlohn mit Augenmaß kann die aktuelle Debatte entschärfen und ein wichtiges gesellschaftspolitisches Zeichen für mehr soziale Gerechtigkeit setzen.

## Literatur

- Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2007), »Revisiting the German Wage Structure«, IZA Discussion Paper 2685.
- Ellguth, P. und S. Kohaut (2007), »Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung – aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2006«, *WSI-Mitteilungen* (9), 511–514.
- Kaitz, H. (1970), »Experience of the past: the national minimum, in Youth unemployment and minimum wages«, in: US Department of Labor Bureau of Labor Statistics (Hrsg.), *Bulletin* no. 1657, Washington, DC, 30–54.
- König, M. und J. Möller (2007), »Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft«, IAB Discussion Paper, 30/2007.
- Krueger, A. (2003), »Inequality, Too Much of a Good Thing«, in: J. Heckman und A. Krueger (Hrsg.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1–75.
- Krugman, P. (1996), *The Spiral of Inequality*, Mother Jones, November/December Issue.
- Low Pay Commission (2008), *National Minimum Wage, Low Pay Commission Report 2008*, [http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/2008\\_min\\_wage.pdf](http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/2008_min_wage.pdf).
- Manning, A. (2003), »The Real Thin Theory: Monopsony in Modern Labour Markets«, *Labour Economics* 10(2), 105–131.
- Metcalf, D. (2007), »Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?«, CEP Discussion Paper 781, London School of Economics.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution Press, Washington D.C.



Manfred J.M. Neumann\*

## Flächendeckender Mindestlohn: Ordnungspolitischer Sündenfall par excellence

Die Tariftmacht der Gewerkschaften wird vom anhaltenden Mitgliederschwund bedroht. Seit Anfang der 1990er Jahre ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in einem steilen Abwärtstrend um mehr als 10 Prozentpunkte gefallen. Dies dürfte die Hartnäckigkeit erklären, mit der die Forderung nach Einführung von Mindestlöhnen von Vertretern der Gewerkschaften und linker Parteien vorgebracht wird. Branchenspezifische Mindestlöhne oder besser noch ein gesetzlicher Mindestlohn sollen das Tarifkartell am Arbeitsmarkt gegen die unterminierende Kraft des Wettbewerbs schützen. Die neuere politische Debatte begann in Deutschland praktisch mit der Forderung nach dem Erlass eines Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Das Gesetz wurde 1996 in Kraft gesetzt. Damals sollte es »nur« darum gehen, einen vorgeblich unfairen Wettbewerb seitens mittel- und osteuropäischer Arbeitnehmer abzuwehren. Es begann mit einer Ausnahmeregelung für die krisenanfällige Bauwirtschaft. Seitdem sind aber in Verbindung mit dem Institut der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen auch die Gewerbe der Gebäudereiniger, der Elektrohandwerker, der Maler und Lackierer, der Dachdecker und jüngst der Briefdienstleister einbezogen worden. Wenn es nach den gewerkschaftlichen Befürwortern von Mindestlöhnen geht, dann wird man für eine steigende Anzahl von Branchen spezifische Mindesttarife aushandeln und für allgemeinverbindlich erklären lassen. Wo das nicht geht, weil die Tarifbindung weniger als 50% beträgt, soll ein modernisiertes Mindestarbeitsbedingungsgesetz den Weg zu branchenspezifischen Mindestlöhnen freimachen, die nach korporatistischer Beratung durch Arbeitgeber und Gewerkschaften per

\* Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann ist Direktor des Instituts für Internationale Wirtschaftspolitik an der Universität Bonn.