

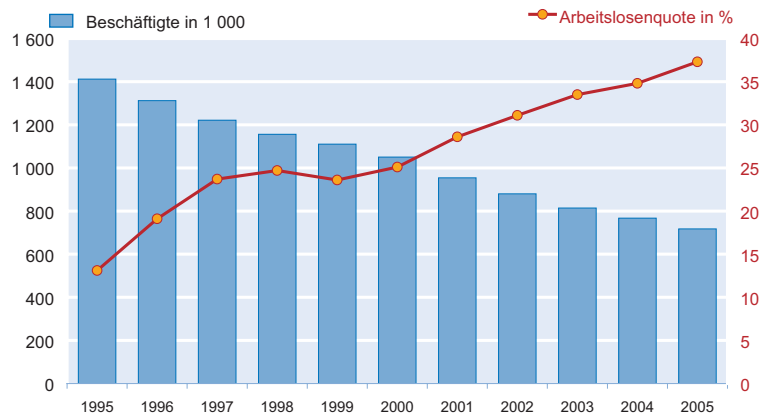
Marion König und Joachim Möller vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg haben einen in der öffentlichen Debatte zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen stark beachteten Beitrag vorgelegt (vgl. König und Möller 2007). Sie untersuchen die Wirkungen von Mindestlöhnen im Bausektor im Zusammenhang mit der Einführung des Entsendegesetzes im Jahr 1997. Im Ergebnis finden sie negative Beschäftigungswirkungen in Ostdeutschland und insignifikante oder gar leicht positive Effekte auf die Beschäftigung in Westdeutschland. Der Befund für Westdeutschland ist dabei überraschend, weil die ökonomische Standardtheorie eigentlich stets einen Rückgang der Beschäftigung als Reaktion auf die Einführung eines Mindestlohns erwarten lässt. Allerdings weisen die Autoren darauf hin, dass in Westdeutschland der Anteil der Beschäftigten, die nach dem neuen Mindestlohn zu bezahlen waren, sehr viel geringer war.

Wie haben König und Möller ihre Resultate ermittelt? Die beiden Autoren haben die qualitativ besonders hochwertige Datenstichprobe sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (IABS) genutzt. Ihr Ansatz besteht darin, die Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeiten der vom Mindestlohn unmittelbar Betroffenen mit den Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeiten von Beschäftigten, die etwas höhere Löhne erzielen, zu vergleichen. Wenn unmittelbar Betroffene häufiger ihren Job verlieren als Beschäftigte in der gleichen Branche, die etwas höhere Löhne erzielen, schließen König und Möller auf eine negative Wirkung des Mindestlohns – und nur dann. Sie identifizieren also vor allem Beschäftigungseffekte, die aus dem Ersatz von Beschäftigten mit geringer Qualifikation durch Maschinen oder durch Beschäftigte höherer Qualifikation resultieren. Aufgrund der angewandten Methodik können sie aber gleichmäßige Beschäftigungsverluste über alle Beschäftigtengruppen hinweg (sog. Skaleneffekte) nicht identifizieren. Ebenso bleiben Beschäftigungsverluste der Hauptbetroffenen wie der entsandten und Werkvertragsarbeiter aufgrund der verwendeten Datenbasis unberücksichtigt.

#### Konjunkturbereinigung gelingt, Skaleneffekt durch Mindestlohn geht verloren

Der Vorteil dieses Verfahrens besteht darin, dass rein konjunkturelle Effekte das Ergebnis nicht beeinflussen, sofern die Wahrscheinlichkeiten des Jobverlustes für die beiden Gruppen sich dadurch in gleicher Weise ändern. Dieser Vorteil wird erkaufte mit dem Nachteil, dass auch über die Be-

Abb. 1  
Bauhauptgewerbe - Arbeitslosenquoten und Beschäftigte



Quelle: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie.

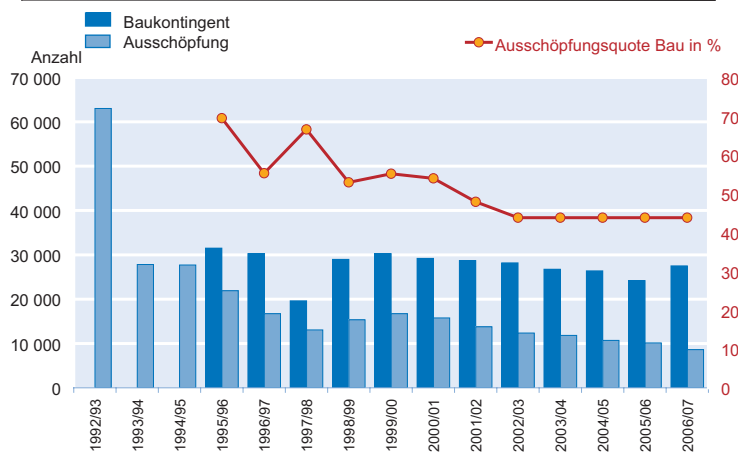
schäftigtengruppen hinweg gleichmäßige Beschäftigungsverluste im Bausektor nicht als durch den Mindestlohn verursacht gemessen werden. Derartige gleichmäßige Verluste, von Fitzenberger (2008) als Skaleneffekt bezeichnet, könnte es etwa geben, wenn einzelne Unternehmen, die sich ohnehin in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, aufgrund der erhöhten Kosten liquidiert werden müssen und daher die Beschäftigten in allen Lohngruppen entlassen werden.

Tatsächlich waren alle Beschäftigungsgruppen im Bausektor seit Anfang der 1990er Jahre von tief greifenden Veränderungsprozessen betroffen (vgl. Abb. 1). So hatten zu Anfang des Jahrzehnts staatliche Fördermaßnahmen zu Vorzieheffekten bei der privaten Baunachfrage und einem vorübergehenden Aufschwung in der Baukonjunktur geführt. Mitte der 1990er Jahre führte der Wegfall dieser staatlichen Begünstigungen, etwa die Förderung der Anschaffung selbst genutzter Altbauten Anfang 1995 oder der Sonderabschreibung in Höhe von 50% in den ersten fünf Jahren bei neuen Mietwohnungen und Modernisierungsmaßnahmen in Ostdeutschland Anfang 1997 sowie die Anhebung der Grunderwerbsteuer, zu einem Nachfrageeinbruch (vgl. Ruffig 1996). Gleichzeitig verursachten zurückgehende Staatseinnahmen und Sparzwänge zwischen 1992 und 1997 einen Rückgang des öffentlichen Bauvolumens um 20% (vgl. Soeffner 1996).

#### Die Hauptbetroffenen: Kontingentarbeiter, entsandte Arbeitnehmer, Selbständige

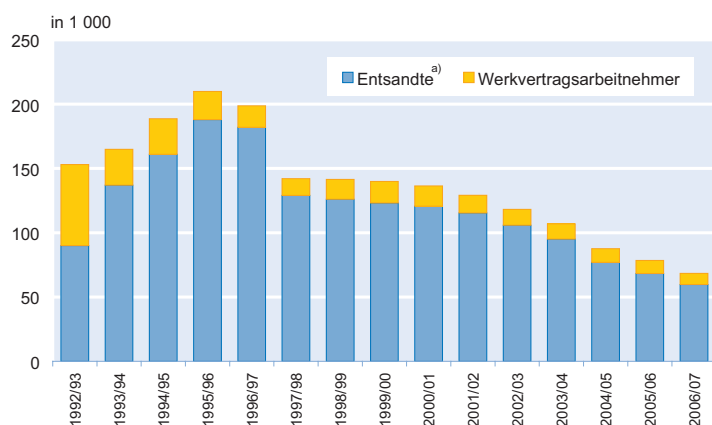
Unterschiedlich betroffen von dem Konkurrenzdruck durch ausländische Bauunternehmen oder die Zuwanderung billigerer Arbeitnehmer aus Osteuropa und dem EU-Raum waren aber niedrig und höher entlohnte Beschäftigungsgruppen.

**Abb. 2**  
Werkvertragsarbeitnehmer im Bau aus Mittel- und Osteuropa sowie der Türkei



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2008).

**Abb. 3**  
Werkvertragsarbeitnehmer und Entsandte in der Bauwirtschaft Deutschland



<sup>a)</sup> 1997/98: geschätzter Wert

Quelle: SOKA-Bau, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie; Bundesagentur für Arbeit.

Ausgehend von der Höhe der Kontingente für Werkvertragsarbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa sowie der Türkei für die Jahre 1992 bis 2007 kann bereits für die Zeit vor Einführung des Mindestlohns ein tief greifender Wandel festgestellt werden (vgl. Abb. 2).

Waren 1992 auf deutschen Baustellen etwa 65 000 Kontingentarbeitnehmer aus mittel- und osteuropäischen Staaten beschäftigt, so lag die Zahl 1994 zwar bei lediglich 30 000 Kontingentarbeitnehmern, die aber um etwa 50 000 Selbständige aus Großbritannien ergänzt wurden (vgl. Spillner und Rußig 1995). Hinzu kamen 160 000 entsandte Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedstaaten und von außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes (vgl. Abb. 3). Die Konkurrenz ausländischer Niedriglohnarbeitnehmer auch auf Grundlage der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit von Unternehmen und Selbständigen sowie der Frei-

zügigkeit von Arbeitnehmern durch den EG-Vertrag (EGV), wonach seit 1993 Unternehmen und Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedstaaten innerhalb der EG tätig werden können, führte im Bausektor seit 1993 zu einer Änderung der Bestimmungen über temporäre Arbeitsmigration aus Mittel- und Osteuropa mit dem Effekt einer deutlichen Reduzierung der Werkvertragsarbeitnehmer<sup>1</sup> bei einer gleichzeitigen Ausweitung der Zahl der entsandten Arbeitnehmer.

Gleichzeitig trat ein Verbot der Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern in der Baubranche in Kraft, die aufgrund ihrer Befreiung von der Sozialversicherungspflicht bei den Lohnnebenkosten einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber einheimischen Arbeitnehmern besaßen (vgl. Rotte und Zimmermann 1998). Ganz offensichtlich reagierte die Politik mit allen ihr zu dem Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Konkurrenz ausländischer Arbeitnehmer. Die Steuerung über die Kontingentzahlen sowie die zu beobachtende Substitution dieser Beschäftigten z.B. durch Selbständige aus Großbritannien oder entsandte Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten weist gleichzeitig auf die Fähigkeit und den Willen der Unternehmen hin, sich den Wettbewerbsvorteil niedriger Lohnkosten auch bei veränderten Rahmenbedingungen zu sichern. Offensichtlich wurden bereits vor Einführung der Mindestlohnregelung unterschiedliche Gruppen von ausländischen Arbeitskräften gegeneinander substituiert, und die Zahl der Entsandten und Werkvertragsarbeitnehmer in der Bauwirtschaft nahm mit Einführung

des Mindestlohnes 1997 deutlich ab (vgl. Abb. 3). Allerdings ist die Zusammensetzung der Arbeitnehmer im Bauhauptgewerbe nach ihrem sozialversicherungsrechtlichen Status in Deutschland in den Beschäftigungsstatistiken nicht dokumentiert. Die gemessene Gesamtbeschäftigung ist jedoch

<sup>1</sup> Die Höchstzahl der Werkvertragsarbeitnehmer (WVAN), die in Deutschland tätig werden können (Kontingent), wurde für die einzelnen Staaten in unterschiedlicher Höhe festgelegt und eine einheitliche jährliche Anpassung der Zahl an die Entwicklung der Arbeitsmarktlage in Deutschland vereinbart. Aufgrund der negativen Arbeitsmarktentwicklung wurde die Zahl der WVAN aus den MOE-Staaten und der Türkei seit Beginn der bilateralen Vereinbarungen kontinuierlich nach unten korrigiert. Nach den bilateralen Vereinbarungen ist die deutsche Arbeitslosenquote am 30. Juni eines Jahres für die Anpassung der Kontingente maßgebend. »Bei einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage erhöhen sich die (...) festgelegten Zahlen um jeweils fünf von Hundert für jeden vollen Prozentpunkt, um den sich die Arbeitslosenquote in den letzten zwölf Monaten verringert hat. Bei einer Verschlechterung der Zahlen verringern sich die Zahlen entsprechend«. Die Anpassung der Kontingente wurde jeweils zum 1. Oktober umgesetzt.

in der fraglichen Zeit weiter gefallen, und die gemessene Arbeitslosenquote ist gestiegen (vgl. Abb. 1).

Damit wird das gravierendste Problem der Untersuchung von König und Möller offensichtlich, nämlich die Vernachlässigung des Beschäftigungseffekts für die Hauptbetroffenen, d.h. der aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmer. Das Ziel des Entsendegesetzes und der zuvor verabschiedeten Entsenderichtlinie der EU bestand vorgeblich in der Besserstellung ausländischer Bauarbeiter, die für Unternehmen ihres Heimatlandes für einige Zeit im Gastland arbeiten. Aus den politischen Verlautbarungen im Zusammenhang mit dem Entsendegesetz scheint jedoch klar, dass es den reichen Zielländern, insbesondere Deutschland, darum ging, die Beschäftigung der entsandten Arbeitnehmer zu reduzieren, zumal gleichzeitig eine große Zahl einheimischer Bauarbeiter arbeitslos war. Damals wie heute wollte man mit dem Mindestlohn das so genannte »Lohndumping« verhindern.

### **Vernachlässigung der Hauptbetroffenen kann fälschlich Beschäftigungsgewinne signalisieren**

Soweit die Beschäftigungsverluste durch das Entsendegesetz bei den Hauptbetroffenen auftraten, nämlich den entsandten Arbeitnehmern, finden sie im Ansatz von König und Möller keine Berücksichtigung. Denn König und Möller betrachten ausschließlich in Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und damit keine entsandten Arbeitnehmer (vgl. König und Möller 2007). Grund hierfür ist, dass für die entsandten Arbeitnehmer schlicht keine Daten vorliegen, die in ihrer Qualität mit der von König und Möller benutzten Stichprobe auch nur annähernd vergleichbar wären. Allerdings sind bei einer Verdrängung der ausländischen entsandten Arbeitnehmer positive Beschäftigungseffekte bei den unmittelbar vom Mindestlohn betroffenen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vorstellbar. Es ist also sehr gut möglich, dass die gesamte Beschäftigung im Bausektor durch den Mindestlohn deutlich reduziert wird, das von König und Möller verwendete Maß aber einen positiven Beschäftigungseffekt anzeigt. Den gleichen Effekt würde man sehen, wenn man die Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns im Postbereich untersuchen wollte und zu diesem Zweck die Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeiten der vom Mindestlohn direkt betroffenen Arbeitnehmer mit Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeiten von etwas besser entlohnten Mitarbeitern vergleicht. Beschränkt man sich hinsichtlich der Datenbasis auf die Deutsche Post und die mit ihr verbundenen Unternehmen, dann ist es sehr wahrscheinlich, dass das verwendete Maß eine positive Beschäftigungswirkung des Mindestlohns anzeigt, obwohl in Wirklichkeit per saldo im gesamten Postsektor Arbeitsplätze verloren gehen.

Die Schlussfolgerung ist, dass die von König und Möller ermittelten Beschäftigungseffekte aufgrund der nicht reprä-

sentativen Datenbasis systematisch zu günstig ausfallen. Eine wirtschaftspolitisch relevante Aussage zu den Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns auf Basis des von König und Möller gewählten Ansatzes ist unzulässig, weil wichtige Gruppen ausgeklammert werden, für die die stärksten Beschäftigungsverluste zu erwarten sind. Wenn in Deutschland ein gesamtwirtschaftlicher Mindestlohn auf einem nicht nur symbolischen Niveau eingeführt werden sollte, muss befürchtet werden, dass die eintretenden Beschäftigungsverluste deutlich sichtbar werden. Selbst wenn man sich tatsächlich nur für die Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten interessieren würde und nicht für die gesamte Beschäftigung, ist klar, dass es auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kein ähnlich bedeutendes Reservoir von zu verdrängenden Arbeitnehmern gibt, die die Beschäftigungsverluste unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abfedern könnten.

### **Literatur**

- Fitzenberger, B. (2008), »Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfchlagen«, *ifo Schnelldienst* 61(11), 21–27.
- König, M. und J. Möller (2007), »Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? – Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft«, IAB Discussion Paper No. 30/2007, Nürnberg.
- Rotte, R. und K.F. Zimmermann (1998), »Das Entsendegesetz: Sündenfall oder Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems?«, IZA Discussion Paper, No. 8, Bonn.
- Rußig, V. (1996), »Bauwirtschaft in Deutschland: Beschleunigter Strukturwandel«, *ifo Schnelldienst* 49(25/26), 14–29.
- Soeffner, F. (1996), »Baurezession erreicht die neuen Bundesländer«, *ifo-Wirtschaftskonjunktur* (8), A1–A13.
- Spillner, A. und V. Rußig (1995), »Bauarbeitsmarkt: Ausgewählte Probleme und längerfristige Perspektiven«, *ifo Schnelldienst* 48(30), 3–14.