

Einleitung und Problemstellung

Die Kontroverse um den Mindestlohn in Deutschland wird energisch geführt und ist zugleich an Unschärfe kaum zu überbieten. Mindestlöhne werden sowohl als Problem, wie auch als Lösung definiert. „Hungerlöhne“ und „Lohn-dumping“ sind vielgenutzte Schlagwörter von Fürsprechern in der deutschen Debatte. Die in der Presse zu findende Titulierung vom „Mythos“¹ Mindestlohn zeigt, dass die öffentliche Diskussion durchaus von einer ideologisierten Färbung gekennzeichnet ist und verweist damit auch auf die politische Natur der Materie. Betrachtet man den europäischen Rahmen, nimmt Deutschland eine Außenseiterrolle ein. Mittlerweile 20 von 27 Staaten der Europäischen Union blicken auf die Einführung entsprechender Mindestlohnregelungen zurück. Erfahrungen aus dem Ausland fordern Kritiker heraus und angesichts relativierender Forschungsergebnisse herrscht auch aus ökonomischer Perspektive alles andere als Einigkeit.² So spricht sich nunmehr der Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für einen gesetzlichen Mindestlohn aus.³ Für Deutschland rückt, insbesondere wegen der hohen (langfristigen) Arbeitslosigkeit und der ohnehin diskutierten Inflexibilität des Arbeitsmarktes, das Problem der Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen ins Zentrum des Spannungsfeldes. Zwischen hitziger Befürwortung und rigoroser Ablehnung entsteht der Wunsch nach einer sachlichen Betrachtung der Materie und erzeugt damit wissenschaftlichen Klärungsbedarf.

Rechtswissenschaftlich stellt sich die Frage nach dem Rechtsrahmen für staatliche und tarifliche Mindestentgelte sowie aus rechtspolitischem Blickwinkel das Problem der Funktions- und Systemgerechtigkeit. Über welche Regelungen und Ansatzpunkte verfügt das deutsche Rechtssystem und welche Perspektiven der Ausgestaltung knüpfen sich an? Wie ist die Forderung nach generellen Mindestlöhnen mit der Rechtsordnung zu verbinden? Gegenstand dieses Buches ist die kritische Einordnung der Mindestlohnthematik in rechtswissenschaftlicher Hinsicht unter Berücksichtigung ökonomischer Implikationen. Es soll einen Beitrag dazu leisten die Materie Mindestlohn in ihrer notwendigen Differenzierung wahrzunehmen.

Die Struktur gliedert sich grob in drei Teile. Der thematische Einstieg der Arbeit markiert, nach der Klärung wichtiger Grundlagen und Begriffe, die gesellschaftliche Debatte um den Mindestlohn. Es soll, mit diesem Umriss, die aktuelle Situation Deutschlands sowie die Positionen verschiedener Einfluss- und Interessengruppen verdeutlicht werden, um eine differenzierte Annäherung an mögliches. Im darauf folgenden Abschnitt wird der empirische Ausgangs-

1 Handelsblatt Montag 12. November 2007 / Nr. 218, S. 9.

2 Vgl. übersichtsartig Neumark/Wascher (b).

3 Vgl. Rürup, S. 5 ff.

punkt beleuchtet. Fraglich ist, wie sich der deutsche Arbeitsmarkt im Hinblick auf die Betroffenheit von einer Mindestlohneinführung strukturieren lässt. Das Blickfeld erweitern soll schließlich eine internationale Bestandsaufnahme, die beispielhaft Regelungen europäischer Nachbarn untersucht, anhand derer Strategien im Umgang mit der Mindestlohnthematik herausgearbeitet werden können.

Den Mittelpunkt bildet im Anschluss die Betrachtung des rechtswissenschaftlichen Rahmens und der Gestaltungsmöglichkeiten. Es wird die Frage untersucht, welche nationalen und europarechtlichen Grenzen und Vorgaben bestehen. Mindestlohnregelungen sind indes dem deutschen Recht nicht fremd. Daher werden im nachfolgenden Abschnitt die bestehenden Möglichkeiten die effektive Lohnhöhe zu regulieren untersucht sowie die Frage nach deren Aussichten behandelt. Besonderes Augenmerk liegt dabei einerseits der auf Ausdehnung des Arbeitnehmerentsendegesetzes, da dies als eine politisch favorisierte Variante betrachtet werden kann und andererseits auf der Frage eines generellen gesetzlichen Mindestlohns. Ergänzend werden die ökonomischen Implikationen beleuchtet, die eine notwendige Komponente der Betrachtung bilden. In diesem Teil wird es jedoch weniger um eine abwägende Betrachtung konventioneller ökonomischer Ansätze und Kritikpunkte gehen, als vielmehr dem anfangs gestellten empirischen Aspekt entsprochen werden soll. Mit der Studie „Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes“⁴ vom Oktober 2007 liegt nun für Deutschland erstmals eine Arbeit vor, die es ermöglicht Modellrechnungen zu verlassen sowie Vergleiche ausländischer Forschung zu überwinden. Es könnte somit, anhand messbarer Effekte, abhängig von der Güte der Untersuchung, die tatsächliche Situation Deutschlands ins Licht der Betrachtung rücken. Scheint das, sich am Anfang befindliche, Echo auf die Studie bereits an die bisherige Auseinandersetzung anzuknüpfen, birgt die Analyse doch einen möglichen Schritt die Debatte über die Wirkung von Mindestlöhnen voranzubringen. Zudem knüpft sie an das arbeitsrechtliche Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung über das Arbeitnehmerentsendegesetz an und trägt angesichts ihrer ambivalenten Ergebnisse zwischen Ost und West die Kontroverse scheinbar in sich selbst. Schließlich sollen die wesentlichen Folgerungen und Erkenntnisse aus der Untersuchung gezogen werden, um einen Überblick zu bieten und den Beitrag der wissenschaftlichen Disziplinen zu beleuchten.

Da sich die vorliegende Arbeit mit unterschiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven befasst, ist es notwendig deren Verhältnis zu klären. Gegenstand der Jurisprudenz sind Erkenntnisse objektiven Rechts, der Rechtsordnung und seiner Erscheinungsformen.⁵ Es geht daher um Strukturen und ebenso um die

4 Vgl. König/Möller (a).

5 Vgl. Creifelds/Weber, S. 950 f.

Systematik der Rechtsordnung als Basis der Rechtsanwendung. Anknüpfend an den Aspekt der Anwendung sind daher zugleich die Fortentwicklung des Rechts sowie Wechselwirkungen mit der sozialen Wirklichkeit Elemente der Wissenschaft. Das Verständnis der Ökonomie in Verbindung zur Rechtswissenschaft erfordert die Betonung der Trennung von Heuristik und Empirie, also vereinfachender Erklärungskonzepte und empirischer Erfahrungen.⁶ So liegt der Ökonomie ein vereinfachtes Menschenbild zu Grunde. Abstrahierende Annahmen der Wissenschaft sind andererseits Voraussetzung theoretische Modelle zu konstruieren, die prinzipielle Zusammenhänge erkenntlich machen und Prognosen erlauben. So lässt sich etwa argumentieren, es komme weniger auf im Einzelnen wirklichkeitsgerechte Annahmen, die Kenntnis der Akteure und eine umfassend realistische Beschreibung an, als vielmehr entscheidend ist, dass sich Zusammenhänge beobachten lassen als ob die beschriebenen Mechanismen wirken.⁷ Mit der Ökonometrie wird dabei an das Problem der Messbarkeit angeknüpft. Zu diesem Zweck wird die oben genannte Studie von König und Möller betrachtet. Auch wenn sich die Ökonomie als positive Wissenschaft beschreiben lässt, die wertfrei darauf abzielt menschliches Verhalten und wirtschaftliche Zusammenhänge zu erklären,⁸ erhält sie praktisch auch die Bedeutung eines normativen Orientierungspunktes.⁹ Damit ist auch die Frage von „Sein“ und „Sollen“ angesprochen. Im Verlauf der Arbeit wird das Verhältnis zunächst weniger von einer Integration der Wissenschaftszweige bestimmt sein. Es wird eher einem transdisziplinären Ansatz gefolgt, der die Disziplinen vorerst in der Domäne ihres Spezialgebiets bestehen lässt. Die Bedeutung der Ergebnisse sollen hier am Ende konfrontiert werden, um den Beitrag zur Betrachtung der Materie zu klären und damit Stellung zum interdisziplinären Verhältnis zu nehmen.

6 Vgl. Lepsius, S. 439.

7 Vgl. Borjas, S. 115.

8 Vgl. Kirchgässer, S. 1 ff.

9 Vgl. Pies, S. 107 f.