



Die Wiederentdeckung der Mindestlöhne in der Wirtschaftspolitik

Mitte der 1990er-Jahre herrschte unter europäischen Wirtschaftspolitikern die feste Meinung, dass Vollbeschäftigung nur mehr durch eine Expansion der wenig qualifizierten privaten Dienstleistungen möglich sei (Krugman 1994; Siebert 1997; Iversen and Wren 1998; Scharpf 2000). Die Ausweitung des Tieflohnbereichs wurde deshalb als unausweichlich erachtet, um die Massenarbeitslosigkeit einzudämmen. Es verwundert kaum, dass Mindestlöhne in diesem Kontext als schädlich und kontraproduktiv betrachtet wurden. Ein Dutzend Jahre später hat sich der öffentliche Diskurs grundlegend gewandelt: Mindestlöhne werden jetzt von den Wirtschaftswissenschaften und der Politik als effizientes Mittel der Armutsbekämpfung wieder entdeckt. Dieser Beitrag zeichnet diesen Kurswechsel nach. Er beginnt mit einem Überblick der ökonomischen Forschung zu Mindestlöhnen und Beschäftigung. Danach diskutiert er die Gründe, warum die heute in Westeuropa geltenden Mindestlöhne nicht zu höherer Arbeitslosigkeit führen. Schliesslich zeigt er die jüngsten Entwicklungen der Mindestlohnpolitik in Westeuropa auf.¹

Die wissenschaftliche Diskussion zu Mindestlöhnen und Beschäftigung

Mindestlöhne haben das Ziel, den Arbeitnehmenden einen Lohn zu garantieren, der die soziale Teilhabe und ein Leben in Würde ermöglicht. Dieser moralische Anspruch von Mindestlöhnen – die Idee des fairen Lohns – ist weitgehend unbestritten. Der Grund, warum dennoch viele Politiker, Politikerinnen und Journalisten, Journalistinnen Mindestlöhne mit Skepsis betrachten, ist die Annahme, sie könnten sich negativ auf die Beschäftigung auswirken. Die neoklassische Ökonomie erwartet, dass Mindestlöhne, die über einem markträumenden Niveau angesetzt werden, in höherer Arbeitslosigkeit resultieren. Mindestlöhne können

folglich zwar zu einer gerechteren Entlohnung, zugleich aber auch zu weniger Beschäftigung führen. Um den gesellschaftlichen Nutzen von Mindestlöhnen einzuschätzen, ist dem Einfluss von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung eine entscheidende Rolle zuzuschrei-

Daniel Oesch

1975. arbeitet je zur Hälfte als Lehrbeauftragter an der Universität Genf und als Zentralsekretär beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund. Er ist der Autor von ›Redrawing the Class Map‹ (2006, Palgrave Macmillan).



ben. In der Wissenschaft wurde dieser Zusammenhang in den letzten zehn Jahren eingehend untersucht.

Mitte der 1990er-Jahre veröffentlichte die Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die OECD Jobs Study (1994). Sie kam darin zum Schluss, dass die europäische Beschäftigungskrise zu einem grossen Teil auf zu rigide Arbeitsmarktinstitutionen zurückzuführen sei. Die Beschäftigungschancen der wenig qualifizierten Arbeitnehmenden würden unter anderem von zu hohen Mindestlöhnen eingeschränkt. Die Studie war äusserst einflussreich und wurde von Politik, Wissenschaft und Medien breit aufgenommen. Im Gegensatz zu vielen Politikern und Wirtschaftsjournalisten entwickelten die OECD-Ökonomen jedoch ihre Analyse in den folgenden Jahren weiter und veröffentlichten 1998 eine gross angelegte Studie, die den Einfluss von Mindestlöhnen auf die Arbeitslosigkeit untersuchte (OECD 1998). Basierend auf eigenen Analysen und einer Auswertung der internationalen Literatur, revidierte die OECD ihre Einschätzung und kam zum Schluss, dass »Mindestlöhne keinen Einfluss auf die Beschäftigung von Erwachsenen haben« (OECD 1998: 48).²

Bereits einige Jahre zuvor hatte eine us-amerikanische Untersuchung zum Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und der Beschäftigung ein grosses Echo in der Fachwelt ausgelöst (Card und Krueger 1994). Dabei handelte es sich um eine empirische Fallstudie zur Beschäftigungsentwicklung in der Fast-Food-Industrie. Ausgangspunkt war die Anhebung des Mindestlohnes um 19 Prozent, die 1992 im Bundesstaat New Jersey vorgenommen wurde. Sie wurde von den zwei US-Ökonomen Card und Krueger als »natürliches« Experiment benutzt, um den Einfluss des Mindestlohnes auf die Beschäftigungsentwicklung zu bestimmen. Zu diesem Zweck erhoben die beiden Wissenschaftler die Anzahl der Beschäftigten in 410 Fast-Food-Restaurants in New Jersey, und zwar vor und nach der Mindestlohnerhöhung. Zum Vergleich zogen sie den benachbarten Bundesstaat Pennsylvania heran, wo der Mindestlohn über dieselbe Zeitperiode hinweg unverändert blieb. Die empirische Studie ergab, dass sich die Beschäftigung in New Jersey trotz des starken Anstiegs des Mindestlohnes nicht schlechter entwickelte als in Pennsylvania. Im Gegenteil: Sie wuchs sogar etwas schneller (Card and Krueger 1994).³

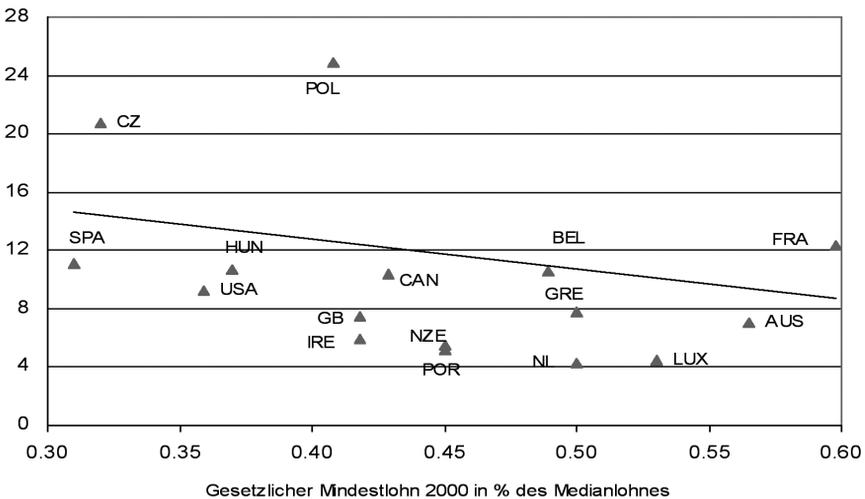
Der Befund, dass Mindestlöhne keinen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigung ausüben, wurde in verschiedenen Folgestudien bestätigt – so in einer gross angelegten empirischen Untersuchung für vier europäische Länder (Dolado et al. 1996)⁴ oder für den neu eingeführten Mindestlohn in Grossbritannien (Stewart 2004).⁵ Die einzige Einschränkung



der empirischen Untersuchungen: Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (24 Jahre und jünger) kann sich ein allzu hoher Mindestlohn negativ auf die Beschäftigungschancen auswirken (OECD 1998). Sämtliche Studien kommen also zur bemerkenswerten Schlussfolgerung, dass die heute geltenden Mindestlöhne in Westeuropa und Nordamerika keinen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigung haben. Ihre Autoren sind dem Mainstream der empirischen Ökonomie verpflichtet und stiessen folglich auch bei der OECD auf grosse Aufmerksamkeit.

Warum die europäischen Mindestlöhne keine höhere Arbeitslosigkeit zeitigen

Länder mit vergleichsweise hohen gesetzlichen Mindestlöhnen kennen keine höhere Arbeitslosigkeit als Länder mit vergleichsweise tiefen gesetzlichen Mindestlöhnen. Das wird auch in Darstellung 1 ersichtlich. Hier wird die Höhe des Mindestlohns (als Prozentsatz des Medianlohns) in Bezug gesetzt zur Arbeitslosenquote jener Kategorie, deren Jobchancen durch Mindestlöhne angeblich am stärksten eingeschränkt würden: ungelernete Beschäftigte. Wie sich zeigt, weisen Länder mit vergleichsweise hohen Mindestlöhnen – etwa die Niederlande, Luxemburg oder Australien – ebenso tiefe oder tiefere Arbeitslosenquoten auf als Länder mit wesentlich niedrigeren Mindestlöhnen (Irland, USA, Spanien). Offensichtlich scheint es keinen Zusammenhang zu geben zwischen der Höhe des Mindestlohnes und der Arbeitslosenquote von unqualifizierten Beschäftigten.



1. Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes und Arbeitslosenquote von unqualifizierten Beschäftigten

Quelle: Oesch (2008)



Drei Faktoren spielen dabei eine Rolle. Erstens implizieren die Ergebnisse, dass sich die Mindestlöhne auf einem Niveau befinden, das die Produktivität der Beschäftigten mit wenig Qualifikation nicht übersteigt. In anderen Worten: Auch wenig qualifizierte Arbeitnehmende erreichen eine Arbeitsproduktivität, die es für Arbeitgeber lohnend macht, sie zu Löhnen von mindestens 50 bis 60 Prozent des Medianlohnes zu beschäftigen. Das deutet zweitens darauf hin, dass Unternehmen in Tieflohnbranchen über eine grosse Marktmacht verfügen. Diese versetzt sie in die Lage, Löhne zu zahlen, die unter der individuellen Arbeitsproduktivität liegt. Wenn der Arbeitgeber folglich über ein gewisses Nachfrage-Monopol verfügt (zurückzuführen auf einen mangelhaften Informationsfluss auf dem Arbeitsmarkt und eingeschränkte Mobilität der Beschäftigten), liegen die Löhne unter dem Niveau, das sich bei einer perfekten Konkurrenz durchsetzen würde (Manning 2003). Drittens wirkt sich die Einführung und Anhebung von Mindestlöhnen in aller Regel positiv auf die Arbeitsproduktivität aus. Steigt der Mindestlohn, haben die Arbeitgeber ein Interesse daran, die höheren Lohnkosten durch eine höhere Produktivität aufzufangen. Arbeitsproduktivität und Löhne stehen folglich in einem Wechselverhältnis: Höhere Produktivität führt zu höheren Löhnen; höhere Löhne üben Druck aus auf die Produktivität. Eine britische Studie zeigt denn auch, dass für Beschäftigte, die nach 1999 den neu eingeführten Mindestlohn erhielten, die Wahrscheinlichkeit, an einer betrieblichen Weiterbildung teilnehmen zu können, stark zugenommen hat. Die britischen Arbeitgeber reagierten auf die Anhebung der Tieflöhne mit Investitionen in die Qualifikation ihrer Mitarbeiter/innen (Arulampalam et al. 2004).

Mindestlöhne im Ausland:

Entwicklungen in den letzten zehn Jahren

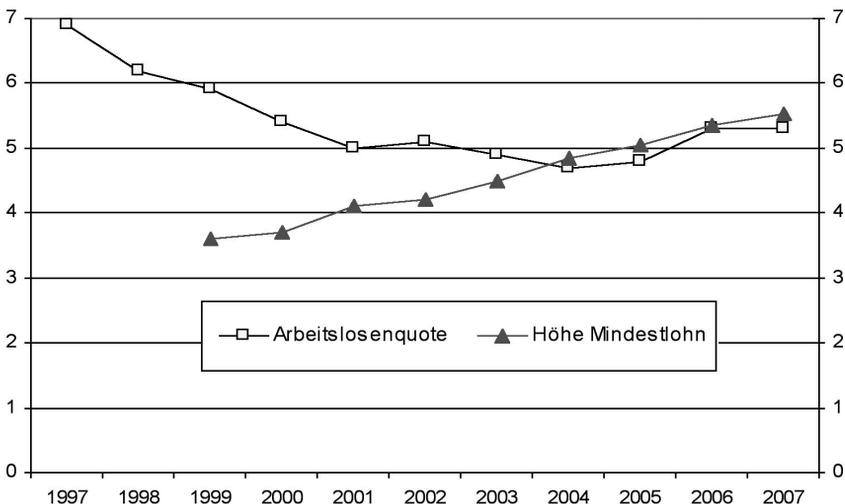
Die Mindestlöhne sind nicht nur in den Wirtschaftswissenschaften rehabilitiert worden. Seit einigen Jahren haben auch die Regierungen Mindestlöhne als wirksames Instrument der Wirtschaftspolitik wieder entdeckt. Den Auftakt machte Tony Blair in Grossbritannien, der sein Wahlversprechen einlöste und 1999 einen gesetzlichen Mindestlohn einführte. Ein Jahr darauf wurde auch in Irland ein staatlicher Mindestlohn eingeführt, der sich in der Bevölkerung schnell durchsetzte: »Keine irische politische Partei, keine Gewerkschaft und kein Arbeitgeberverband lehnt heute den gesetzlichen Mindestlohn grundsätzlich ab« (Erne 2006).

2007 wurde in Österreich ein nationaler Mindestlohn beschlossen. Die Umsetzung obliegt den Sozialpartnern. So haben der österreichische Ge-



werkschaftsbund (ÖGB) und die Wirtschaftskammer vereinbart, dass ab 2009 in allen Gesamtarbeitsverträgen (GAV) ein Mindestlohn von 1000 Euro als Untergrenze festgeschrieben werden muss. Gibt es Branchen ohne GAV, muss ein General-GAV für die gesamte Wirtschaft abgeschlossen werden. Parallel zu diesen Entwicklungen bewegt sich in Deutschland die grosse Koalition auf einen nationalen Mindestlohn zu. Bislang wurde das Entsendegesetz, das die Festlegung von Mindestlöhnen erleichtert und einzig für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe galt, auf ein Dutzend zusätzlicher Branchen ausgeweitet (Bispinck und Schulden 2008). Auch in den USA wurde der Mindestlohn deutlich aufgewertet. Nachdem Präsident George Bush seit seinem Amtsantritt 2001 den nationalen Mindestlohn nie angehoben hatte, gab er im Sommer 2007 eine Erhöhung um 24 Prozent bis 2009 bekannt.

Warum wurden und werden Mindestlöhne in den letzten Jahren als wirtschaftspolitisches Instrument wieder entdeckt? Zwei Ursachen sind ausschlaggebend: Erstens hat sich nach der Wissenschaft auch bei einem wachsenden Teil der Wirtschaftspolitiker/innen die Erkenntnis durchgesetzt, dass die in Europa geltenden Mindestlöhne keine negativen Folgen auf die Beschäftigung haben. Für diesen Meinungsumschwung war nicht zuletzt die britische Erfahrung mit dem Mindestlohn von grosser Bedeutung: Nach der Einführung 1999 bis 2007 wurde er gesamthaft um 53 Prozent erhöht. Die Arbeitslosenquote sank bis 2004 auf ein historisches Tief und verharrte danach – bei wachsender Beschäftigung – auf einem niedrigen Stand (siehe Darstellung 2).



2. Entwicklung der Arbeitslosenquote und des Mindestlohnes in Grossbritannien

Quelle: eigene Berechnungen. Daten: OECD, Low Pay Commission (UK)



Heute ist der Mindestlohn in Grossbritannien weitgehend unbestritten. Sein Erfolg basiert auf einer äusserst pragmatischen Vorgehensweise: Bereits in der Entwicklungsphase wurden die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam mit akademischen Expert/innen in eine unabhängige Low Pay Commission eingebunden. Es war diese von der Labour-Regierung eingesetzte Kommission, die 1999 die Einführung eines Mindestlohns auf einer moderaten Höhe vorschlug. Seither gibt sie jedes Jahr, basierend auf sorgfältigen wissenschaftlichen Analysen, Empfehlungen zur Anpassung und Kontrolle des Mindestlohns ab. Vor dem Hintergrund einer seit 2004 anhaltenden starken Einwanderung aus den mittelosteuropäischen Staaten (insbesondere von Polen) hat der Mindestlohn in Grossbritannien wesentlich dazu beigetragen, die Löhne von wenig qualifizierten Beschäftigten – Einheimischen und MigrantInnen – zu stützen (Dustmann, Frattini and Preston 2007).⁶

Eine zweite Erklärung für das Interesse der Politik an Mindestlöhnen liegt in der neuen Zielsetzung vieler Regierungen, einen möglichst hohen Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Eine solche Erhöhung der Erwerbsquote, wie sie die Europäische Union im Rahmen der Lissabon-Strategie anstrebt, setzt jedoch voraus, dass sich die Arbeit lohnt. Unter dem Motto ›Make work pay‹ haben deshalb sowohl die OECD als auch die Europäische Kommission Strategien erarbeitet, welche die Anreize zur Erwerbsarbeit unter wenig qualifizierten Beschäftigten verbessern sollen (OECD 2003, Carone and Salomäki 2005). Diese Strategien zielen vor allem auf das Steuer- und Sozialversicherungssystem ab. Sie kommen aber nicht umhin, auch Mindestlöhne stärker zu gewichten: Die Löhne müssen ein Mindestniveau übertreffen, damit es sich für wenig qualifizierte Stellen Suchende lohnt, eine Arbeitsstelle anzunehmen.

Eine Vollzeitarbeit muss den Beschäftigten ein Leben in Würde ermöglichen. Seit einigen Jahren besteht in der Wirtschaftspolitik offensichtlich ein Konsens, dass mit Mindestlöhnen ein wichtiger Schritt getan werden kann, um dieses Ziel zu erreichen.

Anmerkungen

- 1 Dieser Artikel zeichnet die Mindestlohndiskussion in der westeuropäischen Wirtschaftspolitik der letzten 15 Jahre nach. Für eine Übersicht über die Mindestlohndebatte in der Schweiz wird auf andere Beiträgen verwiesen (Oesch und Rieger 2006, Oesch 2007, Oesch 2008a).



- 2 »For prime-age adults, the most plausible specifications suggest that minimum wages have no impact on their employment outcomes« (OECD 1998: 48).
- 3 »We find no evidence that the rise in New Jersey's minimum wage reduced employment at fast-food restaurants in the state.« (Card and Krueger 1994: 792).
- 4 »The evidence on the employment effects of minimum wages is very mixed. We have found evidence that higher minimum wages reduced employment in some cases (particularly for young workers) and raised it in others (particularly for total employment). ... The presence or absence of a minimum wage will not be the difference between economic success and failure« (Dolado et al. 1996: 357).
- 5 »No significant adverse effect on employment is found for either the introduction or the upratings [of the UK minimum wage] for any of the demographic groups considered« (Stewart 2004: C116).
- 6 »The minimum wage performs an important role to secure wages of workers who would otherwise lose out from immigration« (Dustmann, Frattini and Preston 2007).

Literatur

- Arulampalam, W., A. Booth and M. Bryan: Training and the new minimum wage. *Economic Journal* 114/2004
- Bispinck, R. und T. Schulten: Aktuelle Mindestlohndebatte – Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn. *WSI-Mitteilungen* 3/2008
- Bosch, G. und C. Weinkopf: Mindestlöhne in Grossbritannien – ein geglücktes Realexperiment. *WSI-Mitteilungen* 59/2006
- Card, D. and A. Krueger: Minimum Wages and Employment – A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, September 1994
- Carone, G. and A. Salomäki (eds.): Indicator and policies to make work pay. European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs, Special Report No 2/2005
- Dustmann, C., T. Frattini and I. Preston (2007): A Study of the Migrant Workers and the National Minimum Wage and Enforcement Issues. Research Report for the Low Pay Commission. University College London
- Erne, R. (2006): Gesetzliche Mindestlöhne in Irland. In: Schulten, T., R. Bispinck and C. Schäfer (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. VSA-Verlag, Hamburg
- Krugman, P.: Past and prospective causes of high unemployment. *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, issue Q IV, 1994
- Iversen, T. and A. Wren: Equality, employment, and budgetary restraint – the trilemma of the service economy. *World Politics* 50/1998
- OECD (1999): Making the most of the minimum – statutory minimum wages, employment and poverty. *OECD Employment Outlook*, Paris
- OECD (2003): Making work pay, making work possible. *OECD Employment Outlook*, Paris
- Oesch, D.: Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13/2007
- Oesch, D. (2008a): Mindestlöhne in der Schweiz – Entwicklungen seit 1998 und Handlungsbedarf heute. *SGB-Dossier* Nr. 56, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bern
- Oesch, D. (2008b): What explains high unemployment among low-skilled workers – An empirical test for 25 OECD countries. Working Paper, Department of Political Sciences, University of Geneva
- Oesch, D. und A. Rieger (2006): Mindestlohnpolitik via Tarifverhandlungen – Erfahrungen der gewerkschaftlichen Mindestlohnkampagne in der Schweiz. In: Schulten, T., R. Bispinck and C. Schäfer (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. VSA-Verlag, Hamburg
- Scharpf, F. (2000): Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Scharpf, F. and V. Schmidt (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. I. From Vulnerability to Competitiveness. Oxford University Press, Oxford
- Siebert, H.: Labor Market Rigidities – At the Root of Unemployment in Europe. *Journal of Economic Perspectives* 11/1997
- Stewart, M.: The Employment Effects of the National Minimum Wage. *Economic Journal* 114/2004