

Mindestlöhne auf dem Prüfstand dossierpolitik

25. November 2013 Nummer 15

Teure Mindestlöhne Die Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne» verlangt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 22 Franken pro Stunde. Die Befürworter argumentieren, dass die Gerechtigkeit gestärkt würde und gar positive Auswirkungen auf die Arbeitsplätze zu erwarten seien. Das vorliegende dossierpolitik untersucht diese Behauptungen auf Grundlage der aktuellen ökonomischen Forschung. – Es zeigt sich, dass in erster Linie Niedrigqualifizierte und Berufseinsteiger bzw. Wiedereinsteiger, also jene Personengruppen, die von sozialpolitischen Massnahmen profitieren sollten, negativ betroffen wären. Die Mindestlohninitiative torpediert ausserdem die Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Industrie. Viele Firmen wären aufgrund der höheren Kosten gezwungen, Teile ihrer Produktion ins Ausland zu verlegen. Schliesslich missachtet ein einheitlicher Mindestlohn die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Regionen und die wirtschaftlichen Umstände in den einzelnen Branchen.

Position economisesuisse

- ▶ economisesuisse lehnt die Initiative «Für den Schutz fairer Löhne» ab.
- ▶ Der weltweit höchste Mindestlohn, wie ihn die Initiative fordert, hat negative Beschäftigungseffekte und schadet der Schweizer Wettbewerbsfähigkeit.
- ▶ Mindestlöhne sind kein geeignetes Instrument, um sozialpolitische Ziele zu erreichen. Die Initiative schadet gerade jenen, denen sie helfen will: Berufseinsteigern, Wiedereinsteigern und Niedrigqualifizierten.
- ▶ Das System der Sozialpartnerschaft hat sich bewährt. Die Schweiz verfügt über eine tiefe Arbeitslosigkeit und ein vergleichsweise hohes Lohnniveau.

Die Initiative «Für den Schutz fairer Löhne»

Viele Länder kennen Mindestlöhne. Aus politischer Sicht scheinen sie durchaus Vorteile zu haben: Sie lassen auf den ersten Blick das Einkommen der sozial Schwachen steigen, ohne dass der Staat dafür etwas aufwenden müsste. Eine direkte Unterstützung müsste durch Steuern oder Schulden finanziert werden, was unpopulär ist. Mindestlöhne werden ausserdem damit gerechtfertigt, dass sie die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmenden gegenüber den Arbeitgebenden stärken sollen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich eine arbeitssuchende Person im Tieflohnbereich grundsätzlich in einer schwächeren Position gegenüber dem potenziellen Arbeitgebenden befindet. Mindestlöhne würden somit schützend wirken.

► Viele Länder verfügen lediglich über sehr tiefe Mindestlöhne.

Trotzdem stösst die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in der wirtschaftspolitischen Debatte auf grosse Vorbehalte. Die meisten Ökonomen gehen davon aus, dass Mindestlöhne die Arbeitslosigkeit und damit die sozialen Kosten erhöhen. Ein Arbeitssuchender, der einem Unternehmen potenziell mehr Kosten verursacht als Ertrag einbringt, wird nicht eingestellt. Mindestlöhne werden so zum sozialpolitischen Bumerang, die Folgekosten übersteigen allfällige Einsparungen. So erstaunt es nicht, dass viele Länder nur über relativ moderate, teilweise für den Arbeitsmarkt nur bedingt relevante¹ Mindestlöhne verfügen.

Parallel zur laufenden Diskussion über Mindestlöhne in Deutschland, muss sich auch die Schweiz in naher Zukunft mit dem Thema Mindestlöhne auseinandersetzen. Am 23. Januar 2012 wurde unter der Leitung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes die Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne» eingereicht. Diese verlangt die Einführung eines schweizweiten Mindestlohns von 22 Franken pro Stunde, was ziemlich genau 4000 Franken pro Monat entspricht.

► Die Initianten gehen von positiven Effekten eines Mindestlohns auf die Beschäftigung aus.

Die Promotoren der schweizerischen Mindestlohninitiative halten den oben beschriebenen Mechanismus für ein veraltetes Bild der Ökonomie (vgl. Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB], 2011a). Sie verweisen auf neuere ökonomische und empirische Forschung, die zeige, dass Mindestlöhne sogar einen positiven Effekt auf die Beschäftigung haben können und im Normalfall ohne Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit bleiben. Entsprechend würde es sich eben doch um ein sozialpolitisch günstiges und wirksames Instrument handeln.

Nachfolgend wird diese Argumentation kritisch überprüft. Dazu werden sowohl die theoretischen Grundlagen als auch die relevanten empirischen Ergebnisse zur Mindestlohnthematik diskutiert. In der Folge wird aufgezeigt, mit welchen Konsequenzen bei der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns zu rechnen wäre.

¹ Das heisst nur sehr wenige Personen beziehen einen Mindestlohn.

4000 Franken pro Monat: der weltweit höchste Mindestlohn

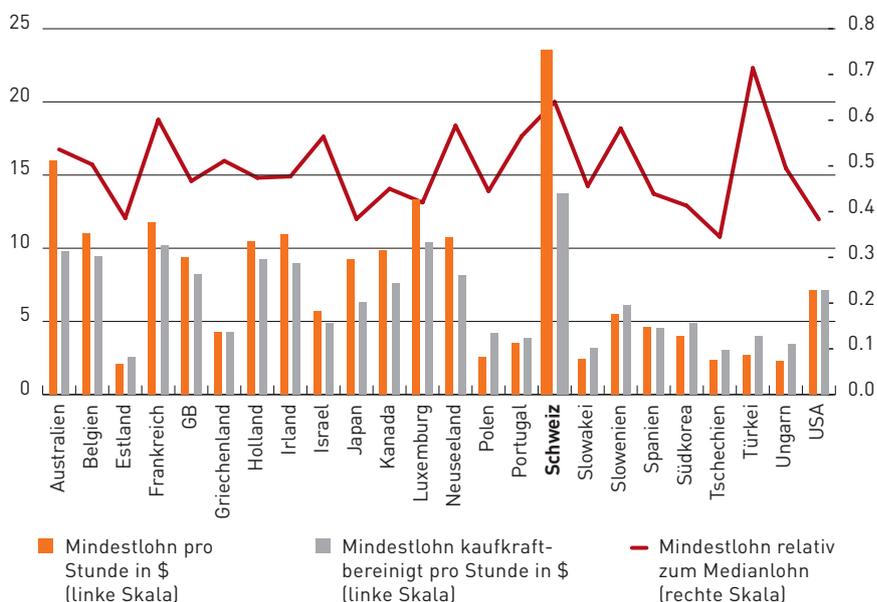
► Die Schweiz würde mit 22 Franken pro Stunde den heute in Europa höchsten Mindestlohn um 70 Prozent übertreffen.

Mit einem Mindestlohn von 4000 Schweizer Franken pro Monat bzw. 22 Franken pro Stunde hätte die Schweiz in absoluten Zahlen den höchsten Mindestlohn weltweit. Gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO, 2013) liegt dieser Wert rund 70 Prozent über dem höchsten Mindestlohn Europas, jenem von Luxemburg. Neben der absoluten Höhe des Mindestlohns sollten aus ökonomischer Sicht auch das Kaufkraftniveau und die allgemeine Lohnverteilung betrachtet werden. Grafik 1 zeigt einen internationalen Vergleich der kaufkraftbereinigten Mindestlöhne sowie des Kaitz-Indexes, der das Verhältnis von Mindest- zu Medianlohn misst.

Grafik 1

► Die Schweiz hätte weltweit den mit Abstand höchsten Mindestlohn.

Mindestlöhne im internationalen Vergleich
Stand 2012



Quellen: OECD, SECO, eigene Berechnung.

► Auch kaufkraftbereinigt wäre die Schweiz in Sachen Mindestlohn einsame Spitze.

Der Vergleich zeigt, dass die Schweiz bei Annahme der Mindestlohninitiative auch kaufkraftbereinigt über den höchsten Mindestlohn unter den Vergleichsländern verfügen würde. Relativ zum Medianlohn zeichnet sich nur die Türkei durch einen noch höheren Wert aus. Weil in diesem Vergleich ausschliesslich gesetzliche, allgemeine (das heisst keine branchenspezifischen) und nationale Mindestlöhne betrachtet werden, fehlen Länder wie Deutschland oder Italien in der Statistik.

► Neun Prozent der Arbeitnehmenden verdienen heute weniger als 22 Franken pro Stunde.

Bei einem Mindestlohn von 4000 Franken pro Monat wären rund neun Prozent aller Stellen in der Schweiz betroffen. Der Wert kann jedoch je nach Branche sehr unterschiedlich sein (SECO, 2013).

Mindestlöhne und ihre wirtschaftlichen Konsequenzen

► Ökonomen warnen, dass Mindestlöhne vor allem Niedrigqualifizierte negativ treffen.

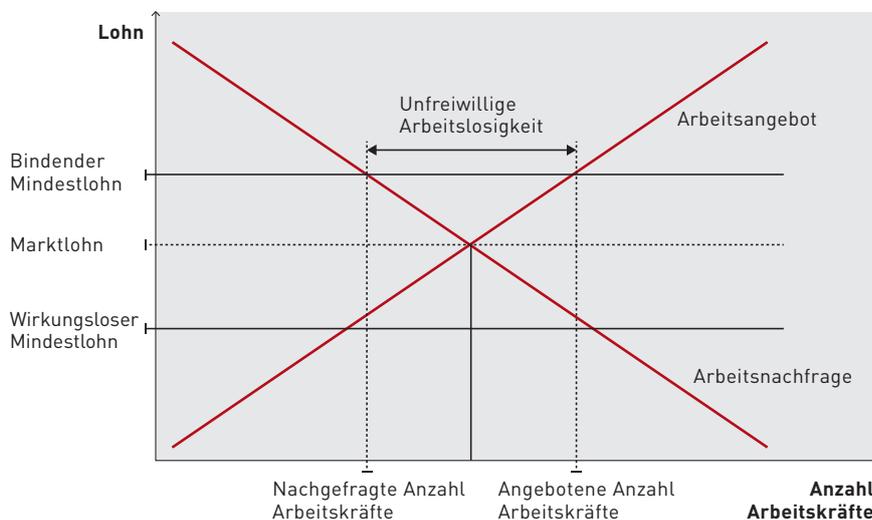
Ökonomen warnen, dass tiefer qualifizierte Personen mit Mindestlöhnen aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden können und damit Arbeitslosigkeit und Sozialkosten steigen. Ausgangspunkt für diesen Mechanismus ist die Annahme, dass der Arbeitsmarkt nach denselben Prinzipien funktioniert wie andere Märkte: Angebot und Nachfrage finden sich und bestimmen damit das gleichgewichtige Lohnniveau. Je höher also der Lohn, desto höher ist das Arbeitsangebot aufseiten der Angestellten. Die Arbeitsnachfrage der Unternehmen sinkt dagegen. Grafik 2 illustriert diese vereinfachte Sicht auf den Arbeitsmarkt.

Die Einführung eines Mindestlohns kann zwei mögliche Effekte haben. Wird der Mindestlohn unter dem Gleichgewichtslohn festgelegt, passiert nichts. Er würde keine bindende Wirkung entfalten. Wird der Mindestlohn aber oberhalb des Gleichgewichtslohns festgesetzt, reduzieren die Unternehmen ihre Nachfrage nach Arbeitskräften und es kommt zu Entlassungen. Gleichzeitig wollen bei höheren potenziellen Löhnen mehr Leute arbeiten, die bisher einer anderen Tätigkeit nachgegangen sind (zum Beispiel Selbstständige, Hausfrauen und Hausmänner usw.). Beide Effekte führen zu einer Erhöhung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit, da die Unternehmen nicht mehr so viele Leute beschäftigen, wie eigentlich gerne eingestellt werden würden.

Grafik 2

► Mindestlöhne führen zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.

Die Wirkung von Mindestlöhnen auf dem kompetitiven Arbeitsmarkt Neoklassisches Modell



Quelle: eigene Darstellung.

► Nur wenn ein Arbeitnehmer mindestens gleich viel Wertschöpfung generiert wie er Lohnkosten verursacht, wird er eingestellt.

Diese sogenannte neoklassische Darstellung des Arbeitsmarkts ist natürlich sehr vereinfacht. Sie vernachlässigt insbesondere die Tatsache, dass Arbeitnehmende unterschiedlich qualifiziert und produktiv sind. Genau darin liegt aber eines der theoretischen Hauptprobleme von Mindestlöhnen. Ein Unternehmen ist nur dann bereit, einen zusätzlichen Mitarbeitenden einzustellen, wenn dessen erhoffte zusätzliche Wertschöpfung mindestens gleich hoch ist wie die durch die Einstellung entstehenden Lohnkosten. Ist das nicht der Fall, bliebe der betroffene Arbeitnehmer ohne Beschäftigung und das Unternehmen würde versuchen, seine Wertschöpfung auf andere Art und Weise (zum Beispiel durch Automatisierung) zu steigern. Aus dieser Überlegung ergibt sich unmittelbar,

dass Niedrigqualifizierte und Berufseinsteiger negativ von einem Mindestlohn betroffen wären. Jene Personengruppen also, die durch diese Massnahme eigentlich bessergestellt werden sollten.

Mindestlöhne beschleunigen die Deindustrialisierung und fördern die Schwarzarbeit

▶ Sinkt die Wertschöpfung, können Unternehmen Arbeitsplätze ins Ausland verlagern oder automatisieren.

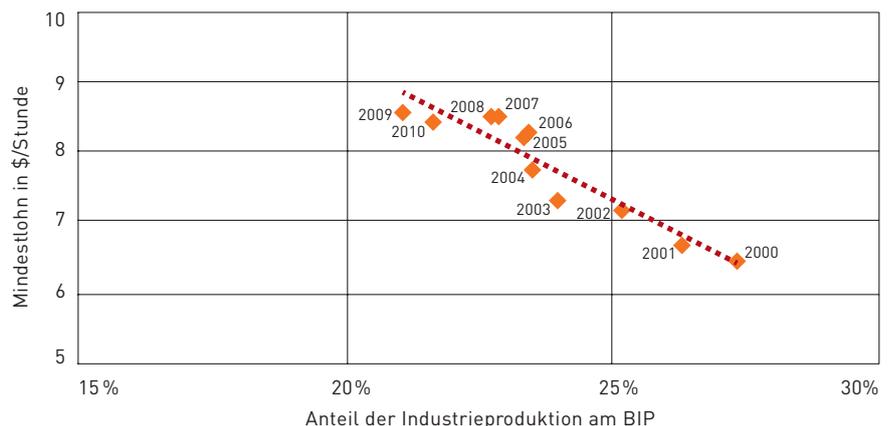
Die Auswirkungen von Mindestlöhnen gehen über den Arbeitsmarkt hinaus. Unternehmer und Firmen aus Branchen mit Löhnen unter dem Minimalniveau (vor allem wertschöpfungsschwache Branchen, aber zum Teil auch Branchen unter hohem Konkurrenzdruck) werden auf die Kostenerhöhung reagieren müssen. Sie könnten wertschöpfungsschwache Tätigkeiten ins Ausland auslagern oder automatisieren. Eine verstärkte Deindustrialisierung wäre die logische Konsequenz. Grafik 3 zeigt für England, dass sich dieser Zusammenhang prinzipiell auch in den Daten widerspiegelt. Mit der Erhöhung des Mindestlohns über die Zeit ist dort auch der Anteil der Industrieproduktion zurückgegangen. Auch wenn andere Faktoren ebenfalls eine Rolle gespielt haben mögen, so ist dies doch ein klares Indiz.

Grafik 3

▶ Mindestlöhne beschleunigen die Deindustrialisierung.

Mindestlohnhöhe versus Industrieproduktion in England

Entwicklung 2000 bis 2010



Quellen: OECD, TR Datastream, eigene Berechnung.

▶ Können Arbeiten nicht ausgelagert werden, steigen die Preise.

Ist keine Auslagerung möglich, werden die Produkte aus den betroffenen Sektoren teurer, was die Nachfrage senkt. Entsprechend reduziert sich die Wirtschaftsleistung. Konkret betroffen wären Branchen wie die Tourismusindustrie und die Landwirtschaft, die praktisch vollständig an den Standort gebunden sind. Deren Wettbewerbsfähigkeit würde zwangsläufig sinken.

▶ Je höher der Mindestlohn, desto verbreiteter die Schwarzarbeit.

Gerade Dienstleistungen, die nicht den Standort wechseln können, weichen bei Mindestlöhnen auf den Schwarzmarkt aus. Da Arbeitsverträge unter dem Minimallohn nicht mehr zulässig wären, besteht ein Anreiz, diese trotz fehlendem Rechtsschutz abzuschliessen. Dreher und Schneider (2006) haben den Einfluss von Arbeitsmarktregulierungen im Allgemeinen, darunter auch von Mindestlöhnen, auf die Grösse des Schwarzmarktsektors einer Volkswirtschaft untersucht und einen positiven Zusammenhang gefunden. Je höher der Mindestlohn in einem Land ist, desto verbreiteter ist dort die Schwarzarbeit.

Argumente für einen Mindestlohn

Die Promotoren von Mindestlöhnen argumentieren im Normalfall damit, dass der vorher beschriebene Mechanismus das falsche Modell für den Arbeitsmarkt sei. Die Marktgesetze würden auf dem Arbeitsmarkt eben gerade nicht in dieser Weise funktionieren. Bereits in den 1930er-Jahren etablierte sich eine Argumentationslinie, die davon ausgeht, dass der Arbeitsmarkt durch die Nachfrageseite dominiert wird. Die Arbeitgebenden würden über eine (zu) grosse Nachfragemacht verfügen (Robinson, 1933). Für den Unternehmer ist es in diesem Fall optimal, durch seine Nachfragemacht den Lohn und damit auch die Beschäftigung niedrig zu halten. Der monopsonistische Arbeitgeber (man geht also nur von einem Arbeitgeber aus) muss nicht mehr den Marktlohn als gegeben annehmen, sondern kann diesen selbst bestimmen. Dieses Verhalten ist gesamtwirtschaftlich nicht optimal, Beschäftigung und Produktion wären zu tief.

Das Marktversagen könnte nun durch einen Mindestlohn korrigiert werden. Bei höheren Löhnen sinkt zwar der Gewinn des Arbeitgebers, Beschäftigung, Produktion und Gesamtwohlstand steigen hingegen. Allerdings: Sollte der Mindestlohn über der theoretisch optimalen Höhe (entspricht dem gleichgewichtigen Lohn im neoklassischen Modell) zu liegen kommen, würde ein Mindestlohn unweigerlich auch in diesem Modell des Arbeitsmarkts zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen.

▶ Mindestlöhne sollen Verhandlungsmacht der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmenden stärken.

Es gibt in der ökonomischen Literatur noch andere Mechanismen, die dem Mindestlohn zumindest theoretisch eine höhere Beschäftigung zuschreiben. Cahuc et al. (2001) sehen Mindestlöhne zum Beispiel als ein Mittel, um die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften zugunsten von nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmenden senken zu können.

▶ Positive Effekte auf die Produktivität sind möglich, aber nicht nachgewiesen.

Die Effizienzlohntheorie geht demgegenüber davon aus, dass Mindestlöhne zu einer verstärkten Motivation der betroffenen Arbeitnehmer führen und diese darum automatisch produktiver werden. In diesem Fall würde der Mindestlohn seine ökonomisch beschäftigungshemmende Wirkung gar nicht entfalten (vgl. zum Beispiel Rebitzer & Taylor, 1995). Flinn (2006) zeigt ein Modell auf, in welchem Mindestlöhne unter ganz bestimmten Umständen den Abstimmungsprozess auf dem Arbeitsmarkt verbessern können (der Suchprozess würde sich für Arbeitnehmende mehr lohnen). Inwieweit all diese Effekte in der Realität eine Rolle spielen, ist schwierig abzuschätzen und grundsätzlich auch abhängig von Branche und Örtlichkeit.

Die Existenz solcher Effekte bedeutet nicht a priori, dass ein Mindestlohn einen positiven Gesamteffekt auf die Beschäftigung hat, sondern sagt nur aus, dass unter gewissen Umständen der Einfluss nicht nur negativ sein könnte.

▶ Ein Mindestlohn kann positive oder negative Folgen auf das Weiterbildungsverhalten von Arbeitnehmenden haben.

Mindestlöhne und Bildungseffekte

Jenseits sozialer Aspekte und allfälliger Konsequenzen für die Beschäftigung argumentieren Mindestlohnbefürworter in der Ökonomie auch damit, dass Lohnuntergrenzen einen positiven Anreiz generieren, mehr in die Bildung zu investieren. Entsprechend käme es zu einer Akkumulation von Humankapital. Der Grund dafür ist einleuchtend: Um produktiver zu werden und somit die nötige Voraussetzung zu schaffen, für den Mindestlohn eingestellt zu werden, investieren die betroffenen Personen vermehrt in ihre Ausbildung (Sutch, 2010).² Allerdings: Ein Mindestlohn senkt auch die Bildungsrendite und reduziert damit den Anreiz zur Ausbildung. Wenn ohnehin ein Mindestlohn existiert, schlägt sich die Bildungsinvestition unter Umständen zu wenig auf den Lohn nieder. Zudem

²

Dies impliziert, dass von einer klassischen Sicht auf den Arbeitsmarkt ausgegangen wird.

kann ein Mindestlohn auch demotivierend wirken. Wenn ein Arbeitnehmer weiss, dass die 22 Franken Stundenlohn gesetzt sind, wird er sich nicht übermässig engagieren.

Die analoge Überlegung kann auch aus Sicht des Unternehmens angestellt werden. Auf den ersten Blick würde man erwarten, dass ein Mindestlohn den Unternehmen einen Anreiz bietet, in die Weiterbildung ihrer Angestellten zu investieren, damit diese ein effizientes Produktivitätsniveau erreichen (Acemoglu & Pischke, 1999). Interessanterweise geht aber gerade eine ältere Theorie davon aus, dass ein Mindestlohn es den Unternehmen verunmöglicht, während der Zeit der Weiterbildung einen tieferen Lohn auszuzahlen und die Mitarbeitenden damit an den Kosten zu beteiligen. Damit sinkt nach Rosen (1972) das allgemeine Weiterbildungsniveau.

Empirische Evidenz

► Frühe Forschungsergebnisse stellen vor allem negative Beschäftigungseffekte fest.

► Die bekannten Fallstudien stützen auf deutlich tiefere Mindestlöhne ab, als sie heute in der Schweiz gefordert werden.

► Empirische Untersuchungen, die einen positiven Effekt von Mindestlöhnen feststellen, sind stark umstritten.

Bis in die 1980er-Jahre herrschte in der Ökonomie noch Einigkeit. Die damalige Forschung stützte sich vor allem auf die Untersuchung von makroökonomischen Zeitreihen und stellte einen negativen Beschäftigungseinfluss von Mindestlöhnen fest (Brown et al., 1982). Allgemein wird Card und Krueger (1994) zugeschrieben, diesen Konsens als erste «gestört» zu haben, obwohl es schon vorher vereinzelt Arbeiten mit anderem Ergebnis gab. Neu war jedoch ihr ökonometrischer Ansatz: Auf Firmenebene wurden die Reaktionen der einzelnen Arbeitgebenden auf eine Mindestlohnänderung erfasst und mit einer möglichst ähnlichen Kontrollgruppe verglichen.

Dieser Fallstudienansatz ist heute das Standarddesign bei Untersuchungen zu Mindestlöhnen. Oft beschränkt man sich auf jugendliche Arbeitnehmende (zum Beispiel unter 25 Jahren), da diese als Arbeitsun erfahrene am ehesten vom Mindestlohn betroffen sind. In der erwähnten Studie untersuchten Card und Krueger (1994) die Reaktion von Fast-Food-Restaurants auf eine Mindestloohnerhöhung von 4.25 auf 5.05 US-Dollar pro Stunde in New Jersey und verglichen diese mit dem benachbarten Pennsylvania, wo diese Erhöhung nicht stattfand. Sie kamen dabei zum Schluss, dass die Mindestloohnerhöhung einen positiven Effekt auf die Beschäftigung gehabt haben soll.³ Entsprechend wird dieser Aufsatz von Mindestlohn befürwortern und Gewerkschaften heute noch als Paradebeispiel zitiert.⁴

In der Folge wurde die Studie allerdings stark kritisiert. Zwei Hauptmängel waren auszumachen: Erstens war der Zeitraum zwischen den beiden Stichproben vor und nach Einführung des Mindestlohns relativ kurz. Dies kann verfälschend wirken, geht man doch von einer relativ grossen Zeitverzögerung bis zum Einsetzen der negativen Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen aus. Zweitens basierten die untersuchten Daten auf telefonischen Umfragen, die statistischen Anforderungen nicht genügen.

Neumark und Wascher (2000), zwei prominente Kritiker von Mindestlöhnen, nahmen diese Vorbehalte auf und replizierten die Studie mit offiziellen Beschäftigungsdaten, die in der Zwischenzeit verfügbar waren. Sie kamen genau zum gegenteiligen Ergebnis, der Mindestlohn habe zu einem Rückgang der Beschäftigung geführt. Card und Krueger (2000) wiederholten darauf ihre Schätzungen mit neuen Daten und revidierten ihre Ergebnisse immerhin so weit, dass keine

³ Card und Krueger hatten allerdings Mühe, dieses Phänomen theoretisch zu erklären. Sie glaubten zwar, dass die untersuchten Restaurants über Marktmacht verfügten. Dagegen sprach jedoch die Tatsache, dass es trotz Mindestlohns zu keinen Preisanpassungen kam und die Fluktuationsrate in der Branche relativ hoch ist.

⁴ Vgl. zum Beispiel Aargauer Zeitung – Die Nordwestschweiz vom 11. Mai 2013, S. 5: «Hohe Mindestlöhne gefährden Jobs».

Beschäftigungseffekte gefunden werden konnten. Neumark und Wascher beharrten trotzdem auf ihrem Standpunkt, sie erachteten ihre Ergebnisse als methodisch besser abgestützt.

Der erwähnte Fallstudienansatz ist ein zentrales Arbeitsinstrument in der Mindestlohnforschung. Jedoch stellte bereits Welch (1995) Mitte der 1990er-Jahre fest, dass dieser Ansatz alles andere als unproblematisch ist. Der Fokus auf einen einzigen Sektor und normalerweise eine einzige Angestelltengruppe (meist junge Arbeitnehmende) vernachlässigt sogenannte «allgemeine Gleichgewichtseffekte». So kann es beim erwähnten Beispiel mit den Fast-Food-Verkaufsstellen der Fall sein, dass die regulären Restaurants aufgrund des Mindestlohns ihre Preise relativ stärker erhöhen müssen (wegen der höheren Personalintensität), was zu einer Nachfrageverschiebung hin zum Fast Food führen kann. Trifft dies zu, würden die (relativ weniger personalintensiven) Fast-Food-Restaurants trotz Mindestlohn mehr Personal einstellen, damit diese zusätzliche Nachfrage befriedigt werden kann.

► Eine Übersichtsstudie zeigt, dass zwei Drittel der Erhebungen einen negativen Einfluss auf die Beschäftigung feststellen.

In ihrer äusserst umfassenden Übersichtsstudie über die empirische Mindestlohnforschung bis zum Jahr 2006 beziehen Neumark und Wascher (2007) sämtliche Untersuchungsansätze mit ein. Sie berücksichtigten dabei auch Studien mit Daten aus anderen Ländern als den USA. Die beiden prominenten Kritiker von Mindestlöhnen argumentieren, dass von den über 100 hinzugezogenen Studien zwei Drittel einen negativen Einfluss von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung finden. Zehn Prozent gehen von einer positiven Wirkung aus (wobei einzelne Studien dort relativ stark umstritten sind), der Rest fand keinen signifikanten Zusammenhang.⁵

Auch als Reaktion auf die Übersichtsstudie von Neumark und Wascher (2007) haben die beiden Ökonomen Arindrajit Dube und Michael Reich mit Mitarbeitenden zwei viel beachtete neue Studien publiziert (Allegretto et al., 2011; Dube et al., 2010).⁶ Die bisherige Forschung, die mehrheitlich einen negativen Einfluss von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung postuliert, wurde aus methodischen Gründen infrage gestellt.⁷ Bei korrekter Kontrolle für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung könne für die USA kein signifikanter Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Beschäftigung festgestellt werden (auch kein positiver), so die Behauptung.

Allerdings provozierten die beiden Autoren damit sofort wieder starke Konterreaktionen auf der Gegenseite. Neumark, Salas und Wascher (2013) argumentieren, dass mit der neuen Methode eine Überkorrektur erfolgt sei («Das Kind wurde mit dem Bad ausgeschüttet»). Die Spezifikation von Dube und Reich kann den Effekt von Mindestlöhnen eben gerade nicht korrekter messen.⁸

⁵ Eine neuere Metaanalyse von Boockmann (2010) kommt im Vergleich zum Schluss, dass der Anteil an Studien, die einen signifikant negativen Einfluss postulieren, mit gut einem Drittel klar kleiner sei und stark vom untersuchten Land abhängt. Allerdings ist auch die Zahl der einbezogenen wissenschaftlichen Artikel mit 55 einigermassen kleiner. Diese Studie wurde vom SECO (2013, S. 41) als Referenz hinzugezogen.

⁶ Vgl. zum Beispiel Aargauer Zeitung – Die Nordwestschweiz vom 30. November 2011, S. 8: «Sind Mindestlöhne wirklich Jobkiller?».

⁷ Inhaltlich unterscheidet sich ihr Forschungsansatz jedoch nicht besonders. Sie vergleichen die Entwicklung in benachbarten «Counties» (ähnlich zu Bezirken), die jedoch nicht demselben Bundesstaat angehören und damit über unterschiedliche Mindestlohngesetze verfügen.

⁸ Zu den wichtigsten Gründen gehören (Neumark et al., 2013): 1. Ein Teil der Variation in der Beschäftigung, der durch Mindestlöhne ausgelöst wird, wird in den neuen Kontrollvariablen erfasst und könne damit nicht mehr ökonometrisch gemessen werden (S. 11). 2. Die Auswirkungen des Konjunkturzyklus würden nicht richtig erfasst werden (S. 12). 3. Durch das Hinzufügen von über 1900 Kontroll-Dummy-Variablen zur Schätzung verliert diese an Aussagekraft, die Variation der Parameter wird zu gross und eventuell darum insignifikant. Man könnte auch von einer Überkorrektur sprechen.

▶ Studien über tiefe Mindestlöhne, wie in den USA, können keine Referenz für die Schweiz sein. Der weltweit höchste Mindestlohn, wie ihn die Mindestlohninitiative fordert, würde zu einer höheren Arbeitslosigkeit führen.

▶ Lohnkosten sind ein wichtiger Standortfaktor.

▶ Es sind keine aussagekräftigen Ergebnisse zu inner- und ausserbetrieblicher Aus- und Weiterbildung vorhanden.

Die Diskussion in der empirischen Forschung ist in vollem Gange und die Meinungen auf den ersten Blick sehr konträr.⁹ Fakt ist jedoch, dass eine quantitative Mehrheit der auf die USA ausgerichteten Studien auf einen negativen Einfluss von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung schliessen lässt.

Noch wichtiger ist allerdings die Feststellung, dass sogar Mindestlohnbefürworter wie Dube, Lester und Reich (2010) explizit darauf hinweisen, dass ihre Ergebnisse nur für einen relativ tiefen Mindestlohn (wie in den USA, wo dieser aktuell je nach Staat und Stadt zwischen 7.25 und 10.55 US-Dollar pro Stunde beträgt) ihre Gültigkeit hätten. Ein Mindestlohn, wie ihn die Mindestlohninitiative mit 22 Franken pro Stunde fordert – das ist auch grundsätzlich positiv eingestellten Ökonomen klar –, führt zu negativen Beschäftigungseffekten.

Empirische Untersuchung anderer ökonomischer Grössen

Die direkte Wirkung von Mindestlöhnen auf die Produktionsstandortentscheidung von Firmen ist interessanterweise nicht sonderlich gut untersucht. Zumindest der Einfluss der Lohnkosten aber ist gut dokumentiert. Je höher diese sind, desto eher tendieren Firmen dazu, ihre Standorte zu verlagern (siehe zum Beispiel Girma & Görg, 2004). Da Mindestlöhne die Lohnkosten erhöhen, muss mit einem analogen Effekt gerechnet werden.

Aus empirischer Sicht nicht eindeutig ist hingegen der Einfluss von Mindestlöhnen auf den Level der schulischen Ausbildung. Sutch (2010) kommt beispielsweise zum Schluss, dass sich die durchschnittliche Verweildauer in der Schule für die USA leicht erhöht hat. Allerdings ist nicht ganz klar, ob dies kausal auf die Existenz von Mindestlöhnen zurückgeführt werden kann. Es verwundert daher nicht, dass Neumark und Wascher (2003) in ihrer empirischen Untersuchung einen gegenteiligen, negativen Effekt postulieren. Ein Vergleich mit der Schweiz ist aufgrund der unterschiedlichen Struktur der schulischen Ausbildung schwierig.

Ebenfalls wenige Hinweise gibt es darauf, dass Mindestlöhne einen signifikanten Einfluss auf die betriebliche Weiterbildung haben. Als Beispiel kann die Studie von Fairris und Pedace (2004) hinzugezogen werden, die auch eine gute Übersicht über die bis dahin getätigte Forschung bietet. Die beiden Autoren zeigen auf, dass einige Studien zwar negative Effekte gefunden haben, oft jedoch kein signifikanter Zusammenhang festgestellt werden kann. Sie selbst kommen zu einem ähnlichen Schluss, wobei sie einen leichten Rückgang der Personen, die von Weiterbildung profitieren, feststellen müssen. Allerdings basieren die Ergebnisse wiederum auf Daten aus den USA und damit auf relativ moderaten Mindestlöhnen. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass sich die negativen Effekte bei einem sehr hohen Mindestlohn, wie er für die Schweiz gefordert wird, verstärken würden.

⁹ Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (2011b) kommt exemplarisch zum Schluss, dass die Empirie keine negativen Auswirkungen aufzeigen könne, ja sogar eher einen positiven Effekt feststelle.

Das Problem der Mindestlohninitiative: der Einheitsgedanke

► Die Initiative der Gewerkschaften differenziert weder nach Branche noch nach Region oder Berufserfahrung.

► Ein Mindestlohn erschwert Lehrabgängern den Berufseinstieg.

► Gewerkschaften verdrängen, dass die Lebenshaltungskosten nicht überall gleich sind.

Die ökonomische Forschung malt grundsätzlich ein negatives Bild der Konsequenzen von Mindestlöhnen. Es lassen sich zwar vereinzelt Gegenbeispiele finden, doch sind diese in jedem Fall nicht auf die konkrete Mindestlohninitiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes übertragbar. Deren grosses Problem liegt nämlich darin, dass sie die gesamte Schweiz über eine Leiste schlägt.

Erstens berücksichtigt die Initiative nicht das Alter bzw. die Berufserfahrung eines Arbeitnehmenden. Gerade junge Erwachsene, die oft noch bei den Eltern wohnen, verdienen nicht selten weniger als die geforderten 22 Franken pro Stunde. In dieser Lebensphase wird in erster Linie Berufserfahrung gesammelt. Die Produktivität ist noch tief, in gewissem Sinn kann man von einer erweiterten Ausbildung sprechen. Für die allermeisten Betroffenen erhöhen sich die Löhne im Laufe der Berufskarriere rasch weit über die geforderte Untergrenze. Die Mindestlohninitiative würde damit gerade jungen Erwachsenen den Einstieg ins Berufsleben erheblich erschweren. Sie müssten sich gegen Arbeitnehmende mit weit mehr Berufserfahrung durchsetzen.

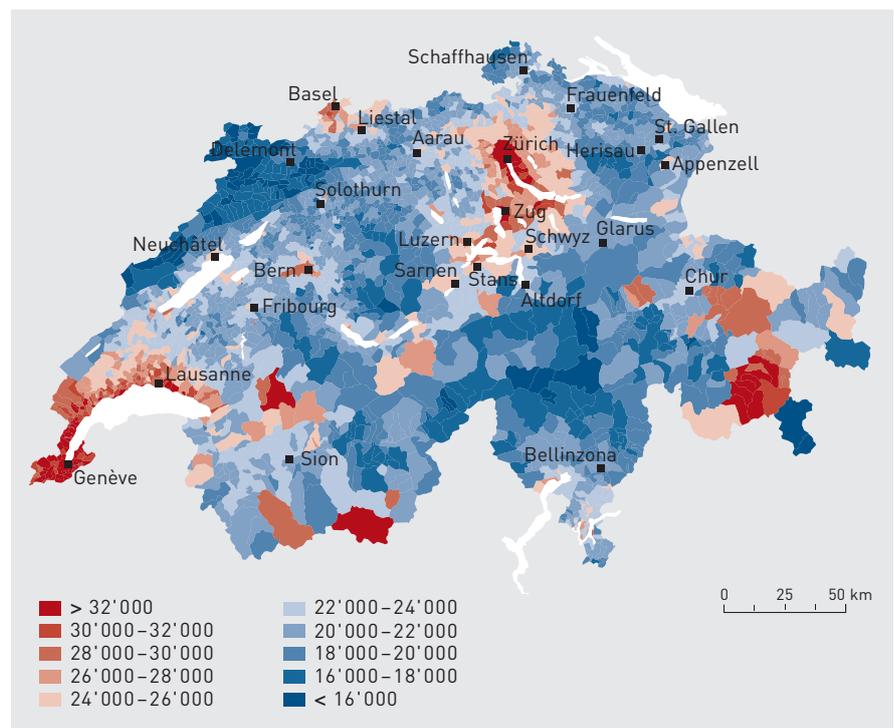
Zweitens vernachlässigt die Initiative die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten zwischen den verschiedenen Regionen. So sind die Preise im Jura wesentlich tiefer als im Kanton Zürich. Entsprechend schwankt je nach Kanton, Stadt oder Region die Kaufkraft eines Einkommens von 4000 Franken erheblich. Besonders offensichtlich zeigen sich diese Unterschiede bei den Mieten. Grafik 4 zeigt die von der Credit Suisse Economic Research (2011) ermittelten durchschnittlichen Mietpreise in den Schweizer Regionen.

Grafik 4

► Die Mietpreise zwischen den Regionen sind extrem unterschiedlich. An Zentrumslagen bezahlt man bis zu zweieinhalb Mal mehr als in weniger dicht besiedelten Gebieten.

Durchschnittliche Jahresmiete einer 4-Zimmer-Wohnung

Mit mittlerem Ausbaustandard, ohne Nebenkosten; in CHF; 1. Quartal 2011



Quellen: Wüest & Partner, Credit Suisse Economic Research, Geostat.

Mit einer Bandbreite von 14'600 bis 37'000 Franken pro Jahr unterscheiden sich die durchschnittlichen Mieten für eine 4-Zimmer-Wohnung zwischen den Regionen um mehr als das Zweieinhalbfache. Kommt dazu, dass in Regionen mit hohen Mieten meist auch andere Kostenfaktoren wie Krankenkassenprämien oder Dienstleistungen wesentlich teurer sind.

► Branchenspezifische Eigenheiten können mit einem Mindestlohn nicht berücksichtigt werden.

Drittens vernachlässigt ein gesetzlicher Mindestlohn auch die branchenspezifischen Besonderheiten und wirtschaftlichen Umstände. Im Gegensatz zum bewährten System der Sozialpartnerschaft (notabene ein wesentlicher Standortvorteil der Schweiz) kann ein einheitlicher Mindestlohn nicht auf Probleme und Bedürfnisse einzelner Industrien reagieren.

Der Mindestlohn: kein effizientes Mittel zur Umverteilung

► Eine Umverteilung über Steuern und Sozialabgaben ist effizienter als ein Mindestlohn.

Nach Beleuchtung der verschiedenen ökonomischen Aspekte stellt sich abschliessend die in der öffentlichen Debatte relativ wenig beachtete Frage, ob Mindestlöhne überhaupt ein sozialpolitisch *effizientes* Instrument zur Besserstellung der unteren Einkommenschichten sind. Diese Frage ist interessanterweise nicht sonderlich gut erforscht. Eventuell deshalb, weil sie empirisch schwierig zu beantworten ist.¹⁰

Basierend auf der Analyse des heutigen Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz (1982), seines Zeichens einer der kapitalismuskritischsten Ökonomen unserer Zeit, kam Allen (1987) zum Schluss, dass ein System aus Steuern und Transfers effizienter sei. Etwas Differenzierter sieht es eine neue Studie von Lee und Saez (2012). Sie sehen einen sehr tiefen Minimallohn unter Umständen als unterstützendes Element. Unter dem Strich scheinen signifikante Mindestlöhne aber kein wirklich gutes Mittel zum Erreichen sozialpolitischer Ziele zu sein. Eine effiziente Umverteilung, sofern sie gewünscht ist, besteht eher aus (progressiver) Besteuerung und Umverteilung, als aus einem Eingriff in den Arbeitsmarkt. Damit bestätigt sich einmal mehr die These, dass eine Störung der Marktkräfte zum Erreichen verteilungspolitischer Ziele ungeeignet ist.

¹⁰ Davon zu unterscheiden ist die Frage nach der Effektivität, das heisst, ob Mindestlöhne ganz grundsätzlich einen gleichmachenden Effekt auf die Einkommensverteilung der Arbeitenden haben. Diese Frage ist gut erforscht und grundsätzlich zu bejahen.

Fazit

▶ Der weltweit höchste Mindestlohn schadet dem Standort und den Arbeitnehmenden.

▶ Niedrigqualifizierte und Berufseinsteiger werden durch einen hohen Mindestlohn benachteiligt.

▶ Der hohe Mindestlohn wird das Ziel des sozialen Ausgleichs verfehlen.

Die Schweiz verfügt heute über einen relativ flexiblen Arbeitsmarkt, der auf einer starken Sozialpartnerschaft basiert. Dieses System hat sich bewährt, die vergleichsweise tiefen Arbeitslosenzahlen zeigen das. Trotzdem wurde vonseiten der Gewerkschaften eine Initiative für einen gesetzlichen, landesweit einheitlichen Mindestlohn eingereicht. Mit einer Höhe von 22 Franken pro Stunde wäre dies der weltweit höchste Mindestlohn.

Die Analyse zeigt auf, dass ein solch krasser Eingriff in den Arbeitsmarkt nicht ohne Folgen bleiben kann. Auch wenn aus ökonomischer und empirischer Sicht nicht a priori eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit eintreten muss, so ist in Anbetracht der ausserordentlichen Höhe des geforderten Mindestlohns und der hohen Anzahl betroffener Personen mit Sicherheit mit negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation zu rechnen. Gerade niedrig qualifizierten Personen und jungen Erwachsenen (die schon jetzt am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen sind) würde es zusätzlich erschwert, eine Stelle zu finden.

Darüber hinaus bedroht die Initiative gewisse Teile der Industrie. Die betroffenen Unternehmen können unter den Bedingungen des geforderten Mindestlohns teilweise nicht mehr wettbewerbsfähig produzieren, der Deindustrialisierung würde Vorschub geleistet. Der Tourismus als exportorientierter, aber standortgebundener Sektor käme besonders stark unter Druck.

Schliesslich bleibt die Frage, ob gesetzliche Mindestlöhne überhaupt ein geeignetes Instrument zur Erreichung sozialpolitischer Ziele sind. Gerade im Schweizer Sozialsystem, das in erster Linie auf situativer Unterstützung und progressiver Besteuerung aufbaut, wäre ein Mindestlohn kein effizientes Mittel zur Verstärkung des sozialen Ausgleichs. Unter dem Strich erweist sich ein gesetzlicher Mindestlohn in der Schweiz damit als wirtschaftspolitisches Eigengol.

Rückfragen:

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

fabian.schnell@economiesuisse.ch

Literaturverzeichnis

Acemoglu, D. & Pischke, J.-S. (1999). The Structure of wages and investment in general training. *Journal of Political Economy*, 107, pp. 539–572.

Allegretto, S. A., Dube, A. & Reich, M. (2011). Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data. *Industrial Relations*, 50, pp. 205–240.

Allen, S. (1987). Taxes, redistribution, and the minimum wage: a theoretical analysis. *Quarterly Journal of Economics*, 102 (3), pp. 477–490.

Boockmann, B. (2010). The Combined Employment Effects of Minimum Wages and Labor Market Regulation – a Meta-Analysis. *Applied Economics Quarterly*, 61, pp. 167–188.

Brown, C., Gilroy, C. & Kohen, A. (1982). The effect of the minimum wage on employment and unemployment. *Journal of Economic Literature*, 20, pp. 487–528.

Cahuc, P., Zylberberg, A. & Saint-Martin, A. (2001). The consequences of minimum wage when other wages are bargained over. *European Economic Review*, 45, pp. 337–352.

Card, D. & Krueger, A. B. (1994). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 84, pp. 772–793.

Card, D. & Krueger, A. B. (2000). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review*, 90, pp. 1397–1420.

Credit Suisse Economic Research. (2011). Wohnen und Pendeln: Wo lebt es sich's am günstigsten? Das verfügbare Einkommen in der Schweiz. *Swiss Issues Regionen*. Zürich: Credit Suisse.

Dreher, A. & Schneider, F. (2006). Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis. *KOF Working Paper Series*, No. 123.

Dube, A., Lester, W. & Reich, M. (2010). Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. *Review of Economics and Statistics*, 92, pp. 945–964.

Fairris, D. & Pedace, R. (2004). The Impact of Minimum Wages on Job Training: An Empirical Exploration with Establishment Data. *Southern Economic Journal*, 70, pp. 566–583.

Flinn, C. (2006). Minimum wage effects on labor market outcomes under search bargaining, and endogenous contracts rates. *Econometrica*, 74, pp. 1013–1062.

Girma, S. & Görg, H. (2004). Outsourcing, Foreign Ownership, and Productivity: Evidence from UK Establishment-level Data. *Review of International Economics*, 12, pp. 817–832.

Groll, D. & Kooths, S. (2013). Vor der Bundestagswahl: Argumente für Mindestlöhne überzeugen nicht. *Wirtschaftsdienst*, 8, S. 545–551.

Lee, D. & Saez, E. (2012). Optimal minimum wage policy in competitive labor markets. *Journal of Public Economics*, 96, pp. 739–749.

Neumark, D., Salas, J. M. I. & Wascher, W. (2013). Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater? NBER Working Paper No. 18681.

Neumark, D. & Wascher, W. (2000). The effect of New Jersey's minimum wage increase on fast-food employment: A reevaluation using payroll records. *American Economic Review*, 90, pp. 1362–1369.

Neumark, D. & Wascher, W. (2003). Minimum Wages and Skill Acquisition: Another Look at Schooling Effects. *Economics of Education Review*, 22, pp. 1–10.

Neumark, D. & Wascher, W. (2007). Minimum Wages and Employment. *Foundations and Trends in Microeconomics*, 3, pp. 1–182.

Rebitzer, J. & Taylor, L. (1995). The consequences of minimum wage laws: some new theoretical ideas. *Journal of Public Economics*, 56, pp. 245–255.

Robinson, J. (1933). *The Economics of Imperfect Competition*. London: MacMillan.

Rosen, S. (1972). Learning and experience in the labor market. *Journal of Human Resources*, 7, pp. 326–342.

Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB]. (2011a). Was Sie schon immer über die Mindestlohn-Initiative (und verwandte Themen) wissen wollten. Bern: Autor.

Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB]. (2011b). Mindestlöhne – Situation und Handlungsbedarf. Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlohn. Zürich: Editions à la Carte.

Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]. (2013). Tiefelöhne in der Schweiz und Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich der Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und für den Erlass von Normalarbeitsverträgen. Bericht zuhanden der WAK-S. Bern: Autor.

Stiglitz, J. E. (1982). Self-selection and Pareto efficient taxation. *Journal of Public Economics*, 17, pp. 213–240.

Sutch, R. (2010). The Unexpected Long-Run Impact of the Minimum Wage: An Educational Cascade. NBER Working Paper No. 16355.

Welch, F. (1995). Myth and measurement: The new economics of the minimum wage: Comment. *Industrial and Labor Relations Review*, 48, pp. 842–848.

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch