

Editorial

Mindestlohnpolitik

Österreichs Sozialpartner verhandeln im Frühjahr 2017 intensiv über die Einführung eines Mindestlohns von 1.500 Euro brutto in all jenen Kollektivverträgen (KV), in denen die Einkommen noch darunterliegen. Dieses Ziel wurde vom Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) beim 18. Bundeskongress 2013 beschlossen und bereits für mehr als 90% der Beschäftigten erreicht. Seit erstmals 1991 am 12. Bundeskongress des ÖGB ein Zielwert für einen allgemeinen Mindestlohn beschlossen wurde, ist dies auf fast jedem Bundeskongress ein Thema. Dabei lässt sich beobachten, dass der ÖGB meist dann, wenn etwa ein Zehntel der Beschäftigten unter dem Mindestlohn liegt und eine entsprechende Entwicklung der Inflation und Produktivität beobachtet beziehungsweise erwartet wird, den nächsten Schritt ins Visier nimmt. Daher hat der ÖGB im Frühjahr 2017 bereits die Kampagne für das nächste Ziel, eine Erhöhung des Mindestlohns auf 1.700 Euro, gestartet.

Bundeskanzler Christian Kern griff im Jänner 2017 bei der Präsentation des Plans A in Wels sowie im Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/18 das Thema Mindestlöhne auf und versuchte, über einen Zeithorizont bis Juni Bewegung auf der Arbeitgeberseite in dieser Frage zu erreichen. Tatsächlich erhöhte sich dadurch die Dynamik der Lohnverhandlungen, unterstützt durch eine anziehende Konjunktur sowie Lohnsteigerungen in Nachbarländern, insbesondere die Einführung eines (wenn auch geringeren) gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland.

Österreichische Mindestlöhne im Europa-Vergleich

Das österreichische KV-System steht im europäischen Vergleich gut da. Österreich ist Teil einer kleinen Gruppe von Ländern mit kollektivvertraglichen Mindestlohnregimen, in denen keine gesetzliche Lohnuntergrenze existiert und Mindestlöhne durch KV, oft auf Branchenebene, festgelegt werden. Neben Österreich umfasst diese Gruppe die nord-europäischen Staaten Finnland, Schweden und Dänemark sowie Italien und Zypern. Diese zeichnen sich meist durch eine besonders hohe KV-Abdeckung und einen hohen Grad an institutioneller Macht der Gewerkschaften aus. Dabei spielen sowohl ein hoher Organisationsgrad

als auch die automatische Mitgliedschaft eine wichtige Rolle; Österreich hat dadurch mit rund 98% den höchsten KV-Abdeckungsgrad in Europa. Weitere 22 europäische Länder, darunter seit Kurzem Deutschland, haben dagegen Mindestlöhne, die auf nationaler Ebene von Regierungen beschlossen werden. Im Fall von Deutschland war der gesetzliche nationale Mindestlohn eine Reaktion auf die stark gesunkene Abdeckung durch Kollektivverträge.

Das österreichische Branchen-Lohnregime zeichnet sich durch einen hohen Grad der Koordinierung aus, auch wenn es von Arbeitgeberseite unverständlicherweise einzelne Bestrebungen gibt, das aufzubrechen. Für Mindestlöhne betrifft das etwa die oben beschriebenen Zielvorgaben des ÖGB. Dieses System hat einige Vorteile gegenüber nationalen, von Regierungen bestimmten gesetzlichen Mindestlöhnen. So bieten KV eine maßgeschneiderte Regulierung aus einer Gesamtbetrachtung der Arbeitsverhältnisse – über Mindestlöhne hinaus decken sie höhere Lohngruppen und Lohnsteigerungen ebenso ab wie etwa Regelungen der Arbeitszeit, der Arbeitsorganisation und der Ausbildung. Da es in Österreich mangels Kündigungsschutz zulässig ist, im Rahmen sogenannter Änderungskündigungen Lohnsenkungen auch bei bestehenden Arbeitsverhältnissen zu erzwingen, ist die kollektivvertragliche Absicherung auch bei höheren Löhnen der einzige Schutz gegen massive Lohnsenkungen.

Dazu kommt, dass der gesamtwirtschaftliche Fokus der Lohnverhandlungen dazu führt, dass die Preiseffekte von Lohnforderungen durch die Gewerkschaft berücksichtigt werden und die VerhandlerInnen der Sozialpartner das notwendige Wissen über die aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen der Branchen besitzen. So kann adäquat und flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagiert werden, und es ist – im Gegensatz zu fremdbestimmter Lohnpolitik – wahrscheinlicher, dass die verhandelten Mindestlöhne auch tatsächlich umgesetzt werden.

Mittlerweile gibt es in 22 Mitgliedsländern der Europäischen Union einen gesetzlichen Mindestlohn. Seit sich die Konjunktur ab etwa 2015 wieder stabilisiert hat, befinden sich die nominalen und realen Mindestlöhne im Aufwind. Dabei können vor allem Länder des Baltikums und Osteuropas mit den niedrigsten Mindestlohniveaus seit 2015 die stärksten Zugewinne verzeichnen. In Rumänien stiegen die nominalen Mindestlöhne 2016 um 19%, in Tschechien und Ungarn über 10% und in Polen um 8,1%.

Im Kontext der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der letzten Dekaden ist die Rolle von gesetzlichen Mindestlöhnen dennoch ambivalent einzuschätzen. Denn seit Anfang der 1980er lässt sich zunehmend die Umsetzung neoliberal orientierter Wirtschaftspolitik beobachten, die

der Lohnpolitik eine unangemessene Rolle zuschreibt. Im Falle wirtschaftlicher Divergenz innerhalb der Eurozone wird der gesamte Anpassungsdruck auf die Löhne abgewälzt. Mit der Einführung des Euro und der Europäischen Zentralbank fielen nämlich die Ausgleichsmöglichkeiten durch Anpassung via Wechselkurs und Zinsniveau auf nationaler Ebene weg; durch die Beschränkung des budgetären Spielraums sind zudem der nationalen Fiskalpolitik die Hände gebunden. Somit müssen unterschiedliche Preisentwicklungen zwischen den Ländern über die Löhne angepasst werden. Zudem führen das Binnenmarktprojekt, die Deregulierung der Finanzmärkte, die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte sowie die aktiv politisch angestrebte Entmachtung der Gewerkschaften und deren indirekte Schwächung durch den ausschließlichen Fokus der Geldpolitik auf Preisstabilität zu einer Lohnflexibilität nach unten. In der orthodoxen neoklassischen ökonomischen Analyse wird dabei unterstellt, dass die seit den 1970er-Jahren gestiegene Arbeitslosigkeit und das schwache Wirtschaftswachstum auf zu hohe Löhne zurückzuführen seien. Entsprechend wird auf dieser Basis als wirtschaftspolitische Implikation die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und implizit die Entmachtung von Gewerkschaften abgeleitet.

Das Ergebnis des neoliberalen Wirtschaftskurses in der Eurozone widerspricht jedoch den Erwartungen und Versprechen, die mit diesen ökonomischen Analysen in Aussicht gestellt wurden. Dadurch verschob sich die Verteilung der Einkommen zugunsten der Kapitaleinkommen, und die Arbeitseinkommen sanken relativ (und für manche Einkommensgruppen auch real). Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote langfristig gestiegen, und das wirtschaftliche Wachstum schwächte sich ab.

Seit dem Ausbruch der Finanzkrise wurde die wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur der Eurozone schließlich weiter nach dem Muster neoliberaler Vorstellungen verändert. In dem im Jahr 2011 verabschiedeten Euro-Plus-Pakt kam die zentrale Rolle der Lohnpolitik als Instrument der Anpassung und der Stärkung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit explizit zum Ausdruck. Obwohl der Einbruch der Binnennachfrage aufgrund der Finanzkrise zeigte, dass mit der Flexibilisierung der Löhne ein wichtiger Faktor zur Stabilisierung der effektiven Nachfrage und somit von Wachstum und Beschäftigung zerstört wurde, kam es im Zuge des europäischen Semesters zu weiteren tiefgreifenden Eingriffen in die tarifpolitische Gestaltung entgegen EU-Recht und im Widerspruch zu ILO-Konventionen. Das traf vor allem Länder der Peripherie, die von der Krise am stärksten betroffen waren. In Griechenland wurde die neoliberale Krisenpolitik mit einer in Europa einzigartigen Radikalität erzwungen. 2012 wurden die Mindestlöhne auf

Druck der Troika um 22,8% reduziert und somit die Kosten der Krise in die Peripherie und dort auf die untersten Einkommensgruppen abgewälzt. Bis heute wurden die Mindestlöhne in Griechenland nicht wieder erhöht, während die Arbeitslosigkeit weiterhin auf einem hohen Niveau geblieben ist und die Wirtschaftsleistung noch immer etwa ein Viertel geringer ist als vor der Krise.

Mit dem Fiskalpakt wurde 2013 ein weiterer deflationärer Impuls gesetzt, indem die Einhaltung der restriktiven Fiskalpolitik festgeschrieben und mit Sanktionsmöglichkeiten versehen wurde. Sogar in den Empfehlungen der Kommission für Österreich steht Arbeitsmarktflexibilisierung an vorderster Stelle. Die Reduktion der Löhne und die fiskalpolitischen Restriktionen drosselten gemeinsam die Nachfrage in Europa und spielten somit eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit der in den hoch entwickelten Ländern längsten und schwersten Rezession seit der Großen Depression.

Vor dem Hintergrund der aktiv politisch forcierten Schwächung der Gewerkschaften in den EU-Ländern hat der gesetzliche Mindestlohn zunehmend an Bedeutung gewonnen. Denn gerade im Kontext niedriger KV-Flächendeckung und geschwächter Gewerkschaften können Mindestlöhne das Lohnniveau zumindest nach unten begrenzen und somit (wenn auch in engem Rahmen) die Nachfrage stabilisieren. Gleichzeitig wird die Lohnpolitik dabei aber auch abhängig vom politischen Prozess und den jeweiligen Regierungen und Kräfteverhältnissen auf nationaler und supranationaler Ebene. Aufgrund der Orientierungsfunktion des Mindestlohns für Lohnverhandlungen und der Möglichkeit, nationale Mindestlöhne relativ einfach zu reduzieren, besteht die Gefahr, dass das Lohnniveau dadurch gesenkt werden kann. Die Frage nach gesellschaftlicher Macht setzt sich hier also nahtlos fort. Es wäre gefährlich, würden die Gewerkschaften gesetzliche Mindestlöhne zum Anlass nehmen, ihre gesamtwirtschaftliche Orientierung aufzugeben und sich auf die besser zu organisierenden Bereiche zu konzentrieren. Denn dort, wo es gesetzliche Mindestlöhne gibt, lässt sich die Notwendigkeit von Gewerkschaften leichter in Frage stellen. Im Kontext der politischen Machtgefüge und der umgesetzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen bleibt also durchaus Skepsis gegenüber gesetzlichen Mindestlöhnen angebracht.

Für die europäische Gewerkschaftsbewegung bietet die zunehmende Bedeutung von Mindestlöhnen dennoch eine Chance, die Lohnpolitik wieder stärker an sich zu binden und eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik zu forcieren. So nutzt auch der Europäische Gewerkschaftsbund den aktuellen Trend und setzt sich neben einer höheren Tarifbindung unter anderem auch für einen gesetzlichen Mindestlohn in der Höhe von 60% des jeweiligen Medianeinkommens ein,

also auf Höhe der allgemein anerkannten Armutsgrenze. Gelingt es dem EGB, das durchzusetzen, wäre das eine entscheidende Maßnahme gegen den Abwärtsdruck auf die Löhne in Europa und könnte zur Stabilisierung der für Europa zentralen Binnennachfrage beitragen. Zumindest aber würde das Arbeitsarmut reduzieren.

Makroökonomische Effekte von Mindestlöhnen

Mindestlöhne haben starke Effekte auf die Einkommensverteilung. Ihre Wirkung hängt dabei von diversen Faktoren wie dem Lohnregime, der Gewerkschaftsmacht und Organisationsform, den institutionellen Rahmenbedingungen und dem ökonomischen Umfeld ab. Entgegen der Darstellung in neoklassischen Modellen entspricht die Höhe der Löhne nicht dem Grenzprodukt der Arbeit, sondern sie ist umkämpft.

In kollektivvertraglichen Lohnregimen orientieren sich Gewerkschaften an der gesamtwirtschaftlichen Preis- und mittelfristigen Produktivitätsentwicklung. Die Lohnpolitik der Gewerkschaften dient also dazu, (Arbeits-)Produktivitätsgewinne auch bei den ArbeitnehmerInnen ankommen zu lassen und das Arbeitseinkommen an die Inflation anzupassen. In Österreich ist diese Ausrichtung als „Benya-Formel“ (Inflation plus Produktivitätssteigerung) bekannt. Eine solche produktivitätsorientierte Lohnpolitik (mittelfristige Nominallohnerhöhung in der Höhe des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivitätszuwachses unter Berücksichtigung der Inflationsentwicklung) hält *ceteris paribus* die realen Lohnstückkosten konstant und wird damit dem Doppelcharakter der Löhne (einerseits Kostenfaktor, andererseits wichtigster Bestimmungsfaktor der Binnennachfrage) gerecht. Die Verteilung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen ändert sich daher durch diese Lohnpolitik nicht.

Im Vergleich zwischen Produktivitätsentwicklung und Lohnquote in Österreich zeigt sich jedoch ein erheblicher verteilungspolitischer Spielraum für eine Rückverteilung zu Arbeitseinkommen und somit auch für die Finanzierung einer Mindestlohnerhöhung. In Österreich fiel die bereinigte Lohnquote laut AMECO-Daten seit den 1980ern von etwa 64% auf 60% im Jahr 1994. In der darauffolgenden Phase des Vermögensbooms mit stark steigenden Vermögenseinkommen ging die Lohnquote sogar auf 53% (2007) zurück. Sie hat sich seither konjunkturell bedingt wieder auf 55% (2015) erhöht.

Ob die Verteilung zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen tatsächlich über Mindestlöhne verändert werden kann, ist jedoch umstritten, da diverse komplexe Mechanismen und Ausweichmöglichkeiten auf Kapitaleseite berücksichtigt werden müssen. Bei kollektivvertraglichen Lohnverhandlungen auf Branchen- und Unternehmensebene kann der Min-

destlohn darüber hinaus eine Orientierungsfunktion haben. Somit gibt es auch eine Verteilungswirkung zwischen den Branchen und Unternehmen. Bei zunehmender Dezentralisierung der kollektivvertraglichen Lohnverhandlungen übernimmt der Mindestlohn tendenziell eine makroökonomische Koordinierungsfunktion und kann eine Lohndynamik, abhängig von den herrschenden Kräfteverhältnissen, nach unten bremsen, aber auch eine Lohndynamik nach oben beschleunigen. Das spielt bei Klein- und Mittelunternehmen, wo Gewerkschaften meist nur schwach vertreten sind, eine größere Rolle.

Bei gesetzlichen Mindestlohnregimen unterscheiden sich die Mechanismen zur Lohnanpassung. In der Praxis sind aber auch hier Gewerkschaften in die Mindestlohnsetzung involviert. In vielen Ländern ist die Teilhabe der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände an der Mindestlohnpolitik institutionalisiert, beispielsweise in der „Low Pay Commission“ in Großbritannien, der „Commission Nationale de la Négociation Collective“ in Frankreich oder in der „Mindestlohnkommission“ in Deutschland, wobei die festgeschriebenen Einflussmöglichkeiten stark variieren. Von zentraler Bedeutung ist auch die Ausgestaltung der konkreten gesetzlichen Grundlage für die Festlegung von Mindestlöhnen, die in manchen Ländern asymmetrisch gegen Mindestloohnerhöhungen formuliert ist.

Empirische Untersuchungen zu den Verteilungswirkungen des Mindestlohns gibt es aus den USA und seit Kurzem aus Deutschland. Insbesondere die deutsche Debatte ist durch die größere zeitliche und institutionelle Nähe sowie die intensiven wirtschaftlichen Verbindungen relevant. Deutschland führte am 1. Jänner 2015 einen Mindestlohn in Höhe von 8,5 Euro pro Stunde ein, der am 1. Jänner 2017 auf 8,84 Euro erhöht wurde. Erste Ergebnisse zeigen, dass – wie auch in den USA – der Mindestlohn zu einer Reduktion der Ungleichheit zwischen den Lohneinkommen führte. Der Anstieg ist bei den Niedrigstlöhnen unter der Mindestlohngrenze besonders stark; in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015 zeigte sich ein höherer Lohnanstieg bei weniger Qualifizierten und bei Minijobs (d. h. geringfügiger Beschäftigung). In Ostdeutschland, wo das Lohnniveau am niedrigsten war, entfaltet sich die Wirkung des Mindestlohns am stärksten. Es lassen sich erste *Spillover*-Effekte auf Löhne im unteren (aber nicht untersten) Segment beobachten. 2015 fielen die Tarifverdienste zwar kaum höher aus als in der Vorjahresperiode, der Mindestlohn konnte dennoch dazu beitragen, dass es 2015 seit gut zwei Jahren erstmals wieder eine positive und seither anhaltende Lohndrift gab. Das heißt, die tatsächlichen Löhne stiegen stärker als die kollektivvertraglich vereinbarten. Der Grund liegt möglicherweise darin, dass Unternehmen darauf bedacht sind, eine bestimmte Lohnhierarchie aufrechtzuerhalten.

Da die niedrigsten Löhne meist in arbeitsintensiven Dienstleistungsbereichen bezahlt werden, in denen vorwiegend Frauen tätig sind, haben Mindestlöhne auch eine Verteilungswirkung zwischen den Geschlechtern. In Deutschland haben zu zwei Drittel Frauen von der Mindestloohnerhöhung profitiert. Auch in Österreich würde die Mindestloohnerhöhung auf 1.500 € brutto pro Monat zu zwei Drittel Frauen zugutekommen.

Der Mindestlohn kann – ebenso wie höhere KV-Löhne – zudem positiv auf die Produktivität sowie auf Arbeitsqualität und Zufriedenheit am Arbeitsplatz wirken. Unternehmen können sich – in der ökonomischen Theorie – zwischen zwei Strategien entscheiden: Entweder stellen sie qualitativ hochwertige Produkte und Dienstleistungen mit geschulten, produktiven MitarbeiterInnen mit höheren Löhnen und möglichst stabilen Beschäftigungsverhältnissen her. Dieser „obere Weg“ beruht auf hoher Innovationsfähigkeit mit dem Ziel der Qualitätsführerschaft und hoher Arbeitsproduktivität, die eher mit einem ausgebauten Sozialsystem kompatibel ist. Alternativ können die Unternehmen darauf abzielen, mit standardisierten Arbeitsabläufen und ungeschultem, schlecht bezahltem Personal bei hoher Fluktuation möglichst billig zu produzieren („unterer Weg“). Dieser Fokus auf preisliche Wettbewerbsfähigkeit ist durch Auslagerungen, *Downsizing* und temporäre Arbeitsverträge und somit durch externe Flexibilität gekennzeichnet, die durch die Rahmenbedingungen eines mageren staatlichen Sozialsystems tendenziell gefördert wird.

Ein Mindestlohn kann Unternehmen dazu anstoßen, sich stärker in Richtung des hochproduktiven Weges zu orientieren. Nach Einführung des deutschen Mindestlohns 2015 zeigte sich, dass es tatsächlich zu einer Aufwertung der Niedriglohn-Beschäftigungsverhältnisse kam. Für NiedrigstverdienerInnen stieg der Stundenlohn ebenso wie der monatliche Bruttolohn. Zugleich sank die Arbeitszeit beträchtlich, und der Anteil der Beschäftigten mit überlangen Arbeitswochen von mehr als 45 Stunden ging deutlich zurück. Zudem gibt es Hinweise auf eine Verdichtung, aber auch auf eine Aufwertung der Arbeit.

Der deutsche Mindestlohn hatte weder makroökonomische Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, noch auf das Preisniveau. Da die Beschäftigung durch den Mindestlohn nicht merkbar beeinflusst wurde, ist es vielen ArbeitgeberInnen offensichtlich gelungen, die höheren Lohnkosten auszugleichen, etwa durch eine höhere Produktivität. Dafür gibt es Indizien in den Erhebungen, wo Mindestlohnbeschäftigte über mehr und anspruchsvollere Arbeit berichten. So hat sich das Arbeitsvolumen bei Mindestlohnbeschäftigten im selben Arbeitsverhältnis stärker erhöht; zugleich geben diese etwa an, seltener in ihrer Tätigkeit gestört zu werden, also konzentrierter arbeiten zu können. Außerdem empfin-

den sie das Klima zwischen ihren KollegInnen und das Verhältnis zu Vorgesetzten als besser. Diese Erkenntnisse können als Anhaltspunkte gewertet werden, dass Unternehmen einerseits auf Arbeitsverdichtung und andererseits auf verstärkte Motivation setzen. So würden gering bezahlte Tätigkeiten etwa durch bessere Organisation aufgewertet. Unter dem Strich stieg die Zufriedenheit der Mindestlohnbeschäftigten mit ihrem Lohn, mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, aber auch mit ihrer Arbeitssituation deutlich an.

Makroökonomische Effekte des Mindestlohns in Deutschland sind dagegen kaum nachweisbar. Im Vorfeld der Einführung des deutschen Mindestlohns war die ökonomische Debatte aufgeheizt. Prominente ÖkonomInnen vor allem unternehmensfreundlicher Forschungsinstitute übertrafen sich mit Prognosen, welche enorme Beschäftigungsverluste zu erwarten wären. Dabei ging die internationale wissenschaftliche Debatte, vor allem in den USA, aber auch in Großbritannien bereits seit Mitte der 1990er-Jahre von ambivalenten Effekten des Mindestlohns auf die Beschäftigung aus – negative wie auch positive Ergebnisse wurden publiziert. In Deutschland verschob sich die wissenschaftliche Debatte dennoch so weit, dass auch progressivere Institute deutliche Beschäftigungsverluste prognostizierten. Insgesamt waren so kaum Gegenstimmen zu den – letztlich weit überzogenen – Simulationen zu Beschäftigungsverlusten zu vernehmen.

In einer ersten Welle von Studien 2007/2008 kamen die meisten derselben zu Ergebnissen, wonach die Zahl der Beschäftigten bei einem Mindestlohn von € 7,50 um 750.000 bis fast 1,2 Mio. sinken würde. Eine zweite Welle von Studien zum Teil derselben Forschungsinstitute setzte 2014 den Mindestlohn bei € 8,50 an und schätzte die negativen Beschäftigungseffekte auf 500.000 bis 900.000.

Die ersten empirischen Studien über die tatsächlichen Auswirkungen der Mindestlohneinführung, die sich auf Daten aus dem Jahr 2016 stützen, zeigen: Etwas weniger Aufgeregtheit hätte der Debatte gutgetan. Die meisten Modelle lagen nämlich weit daneben. Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte lagen den bisherigen Daten nach zwischen null und 60.000 „nicht geschaffener“ Arbeitsverhältnisse – bei ca. 32 Mio. Beschäftigten in Deutschland. Die einzige Beschäftigungsform, bei der tatsächlich Einbrüche zu verzeichnen waren, sind Minijobs (geringfügige Beschäftigung). Allerdings ging ein Gutteil dieser Arbeitsplätze nicht verloren, sondern wurde in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgewertet. Der deutsche Arbeitsmarkt wuchs somit von der Einführung des Mindestlohns weitgehend unbeeindruckt weiter.

Andere Auswirkungen sind auf makroökonomischer Ebene ebenfalls kaum zu verzeichnen. Die höhere Nachfrage der untersten Einkommensgruppen, die ca. 80% des zusätzlichen Einkommens kurzfristig

wieder ausgeben, könnte zum wirtschaftlichen Aufschwung beigetragen haben. Allerdings machen die Löhne der Mindestlohnbeschäftigten einen zu geringen Teil des Gesamteinkommens aus, um das gesamtwirtschaftliche Wachstum nennenswert zu beeinflussen. Aus demselben Grund sind Auswirkungen auf die Inflation in Deutschland nicht nachweisbar, auch wenn die theoretische Möglichkeit besteht, dass Unternehmen mit Preiserhöhungen reagieren.

Schlussfolgerungen für Österreich

Österreich hat ein spezielles Lohnverhandlungssystem mit einer funktionierenden Sozialpartnerschaft und einem beinahe beispiellos hohen Abdeckungsgrad der Kollektivvertragssysteme. Es kann sich daher durchaus die Frage stellen, ob die Erfahrungen anderer Länder auf Österreich übertragbar sind. Allerdings wurde auch diese Debatte bereits in Deutschland vor Einführung des Mindestlohns geführt – die meisten Ökonomen verneinten, dass die angelsächsischen Erkenntnisse, wonach ein Mindestlohn mit Augenmaß keine negativen makroökonomischen Effekte hat, auf Deutschland anwendbar wären. Das Ergebnis waren die blamabel übertriebenen Schätzungen für Beschäftigungsverluste aufgrund des Mindestlohns. Es zahlt sich daher durchaus aus, bei allen institutionellen Unterschieden, wissenschaftliche Erkenntnisse aus anderen Ländern in Betracht zu ziehen.

Ein warnender Aspekt lässt sich jedoch aus der deutschen Erfahrung für Österreich ableiten: Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass in vielen Bereichen die Durchsetzung des Mindestlohns noch nicht gelungen sein könnte. In Deutschland wurden ein Jahr nach seiner Einführung ein beträchtlicher Teil der niedrigeren Löhne noch nicht auf das Mindestlohniveau angehoben. Auch wenn Anteile der betroffenen Gruppe der ArbeitnehmerInnen und Größenordnung des Lohnabstandes nach Datenquelle variieren, sollte dieses Ergebnis doch zu denken geben. Nach der grundlegenden Entscheidung, Niedrigstlöhne anzuheben, spielt somit die Begleitung der Umsetzung eine zentrale Rolle. Die Bedeutung von Information und Unterstützung für Unternehmen und ArbeitnehmerInnen sind nicht zu unterschätzen, um die kostspielige und zeitaufwändige Durchsetzung von Rechten über Kontrollen und die rechtliche Verfolgung von Lohn- und Sozialbetrug zu minimieren. Österreich hat mit der Sozialpartnerschaft und den starken Gewerkschaften hier einen entscheidenden Standortvorteil.

Der Mindestlohn ist daher nicht losgelöst vom institutionellen Rahmen der Lohnpolitik zu betrachten. In Österreich (und anderen Ländern mit funktionierenden Kollektivvertragssystemen) regeln Kollektivverträ-

ge viel mehr als nur die absolute Lohnuntergrenze; Lohnerhöhungen nach Seniorität, Arbeitszeit, Arbeitsorganisation, Ausbildung und Schutz am Arbeitsplatz sind ebenso in Kollektivverträgen festgelegt. In Deutschland war ein wichtiger Grund für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns der niedrige und sinkende Abdeckungsgrad der Kollektivverträge.

Auch in Zukunft werden die Machtverhältnisse zwischen Unternehmen und ArbeitnehmerInnen für die Entwicklung am Arbeitsmarkt im Allgemeinen und für die Lohnentwicklung im Speziellen zentral sein. Wenn der Blick auf die tatsächlichen Bruttolöhne geweitet wird, so zeigt sich, dass Fragen der Prekarisierung, der nicht ganzjährigen Beschäftigung und der ungewollten Teilzeit in den Mittelpunkt rücken. Um in diesen Bereichen nachhaltige Verbesserungen zu erreichen, würden Vollbeschäftigung („gute Arbeit für alle“) und Arbeitskräfteknappheit die besten Rahmenbedingungen bieten. Die wirtschaftspolitischen Weichen dafür müssen auf nationaler wie auf EU-Ebene gestellt werden, zum Beispiel durch eine Verkürzung der Arbeitszeit.