

Der gesetzliche Mindestlohn in den USA

Kai Burmeister

Während in Deutschland derzeit das Für und Wider eines gesetzlichen Mindestlohns auch innerhalb der Gewerkschaften kontrovers diskutiert wird, bestehen in vielen anderen Ländern bereits gesetzlich bestimmte untere Lohnsätze. So zeigt das Beispiel der USA, wo seit den 30er Jahren eine entsprechende gesetzliche Regelung besteht, dass die Bekämpfung von Einkommensarmut durch Mindestlöhne vor allem von der konkreten Ausgestaltung des Gesetzes abhängt. Die Erfahrungen, die US-amerikanische Gewerkschaften mit gesetzlichen Mindestlöhnen gemacht haben, liefern für die deutsche innergewerkschaftliche Debatte wichtige zu berücksichtigende Argumente.

1

Einleitung

Das Schlagwort „amerikanische Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt“ steht in der deutschen arbeitsmarktpolitischen Diskussion als Synonym für eine zunehmende Polarisierung hinsichtlich der Lohn- und Qualifikationsstruktur sowie für eine abnehmende Arbeitsplatzsicherheit. Insgesamt ist die Bezeichnung „amerikanische Verhältnisse“ in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik Deutschland negativ besetzt; häufig wird in gesellschaftspolitischen Debatten vor einer Amerikanisierung des deutschen Arbeitsmarktes gewarnt.

Der kritische Blick Deutschlands auf den Arbeitsmarkt der USA bezieht sich unter anderem darauf, dass viele Menschen trotz ihrer Vollzeitbeschäftigung als einkommensarm gelten. Die Arbeitsbedingungen dieser als „Working Poor“ bezeichneten Beschäftigtengruppe, die überwiegend im einfachen Dienstleistungssegment tätig ist, wurden exemplarisch durch *Barbara Ehrenreichs* Buch „Nickle and dimed“ einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht (Ehrenreich 2001).

Zunächst soll in Kapitel 2 auf das Profil der Working Poor eingegangen werden. Kapitel 3 zeigt anhand des gesetzlichen Mindestlohns auf gesamt- und bundesstaatlicher Ebene, dass in den USA Instrumente zur Einkommenssteigerung von Niedriglöhnern existieren. Kapitel 4 beschreibt die stadtweiten Living-Wage-Modelle, die diese Instrumente auf lokaler Ebene erweitern. Kapitel 5 gibt schließlich einen Ausblick auf die Perspektive von gesetzlichen Mindestlöhnen bei der Bekämpfung von Einkommensarmut.

2

Working Poor in den USA

Der Anteil der Einkommensarmen an der Bevölkerung ist, anlehnend an die offizielle Definition, vor allem in den 60er Jahren gefallen.¹ Galten im Jahr 1959 22,4 % der Einwohner als arm, so ist dieser Anteil bis 1967 auf 14,2 % deutlich zurückgegangen. Von 1967 bis heute mit einem Anteil von 11,7 % an der Gesamtbevölkerung ist die Armut dann allerdings nur noch verlangsamt zurückgegangen.² Daneben ist auf eine Strukturveränderung innerhalb der armen Bevölkerungsgruppen hinzuweisen. Während 1979 noch 41,7 % aller armen Familien nicht erwerbstätig waren, ist dieser Anteil bis zum Jahr 2000 auf 34 % gesunken. Der Anteil der einkommensarmen Familien, die pro Jahr mehr als 2000 Stunden erwerbstätig sind, ist im gleichen Zeitraum von 21,4 % auf 28,4 % gestiegen.

Diese Entwicklung kann mit der verstärkten Ausrichtung des US-amerikanischen Sozialstaatmodells auf das Workfarekonzept erklärt werden. Demnach ist die Gewährung sozialer Leistungen verstärkt an Erwerbstätigkeit bzw. an die Teilnahme von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen geknüpft worden. Beispielhaft hierfür steht die Sozialhilfe-reform von 1996, durch die der explizite Anspruch auf Sozialhilfe abgeschafft und Programme wie „Aid for Families with Dependent Children“ und „Energy Assistance“ durch das „Temporary Assistance for Needy Families“ ersetzt wurden. Ein weiteres Teilstück des Sozialsystems ist der „Earned Income Tax Credit“ (EITC), der wie eine negative Einkommenssteuer niedrige Arbeitseinkommen subventioniert.³

Laut der amtlichen Definition lebten 2001 32,9 Mio. Menschen unter der offiziellen Armutsgrenze (Mosisa 2003, S. 13). Der größte Teil dieser Gruppe setzte sich

¹ Das U.S. Census Bureau gibt für jedes Jahr nach Alter und Anzahl der Personen des jeweiligen Haushalts differenzierende Armutsgrenzen bekannt. Im Jahr 2003 galt als arm, wer folgende Einkommensgrenzen nicht überschreiten konnte: Alleinstehende Personen unter 65 Jahren 9.573 \$, Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern 18.660 \$. Weitere Informationen unter: <http://www.census.gov/hhes/poverty/threshld/thresh03.html>.

² Die offizielle Armutsgrenze wird u.a. deswegen kritisiert, weil die offizielle Armutsgrenze relativ zum Median-Haushaltseinkommen im Zeitverlauf deutlich abgesunken ist. Alternativ zur offiziellen Definition wurde das Konzept des „Family Budget“ entwickelt. Dieses Konzept berücksichtigt regionale Preisunterschiede für Mieten u.ä. Für einen vierköpfigen Haushalt wird hier entsprechend der jeweiligen Region von einer Einkommensgrenze zwischen 27.005 \$ und 52.114 \$ pro Jahr ausgegangen. Das entsprechende Medianeinkommen liegt mit 33.500 \$ beim 1,8-fachen der offiziellen Armutsgrenze (Boushey 2001, S.5).

³ Die Höhe des EITC wird bestimmt durch das erzielte Jahreseinkommen sowie durch die Größe des Haushalts. Das EITC-Programm wird von allen politischen Lagern unterstützt: Konservative Kritiker sozialstaatlicher Sicherung befürworten das Programm, weil es direkt an eine Erwerbstätigkeit gebunden ist. Protagonisten sozialer Sicherung befürworten den EITC, weil er der Armutsbekämpfung erhebliche Mittel zuführt. Derzeit werden knapp 15 % aller Erwerbstätigen durch den EITC subventioniert. Im Jahr 2004 hat eine Alleinerziehende mit einem Kind bei einem Jahreseinkommen von 15.000 \$ einen EITC von 2.340 \$ erhalten. Mit steigendem Einkommen verringert sich der Zuschuss und läuft hier bei einem Einkommen von 29.750 \$ völlig aus.

Kai Burmeister, Dipl. Volkswirt, hat 2004 im *Economic Policy Institute in Washington* zu gesetzlichen Mindestlöhnen gearbeitet.
e-mail: Kai.Burmeister@t-online.de

aus nicht erwerbstätigen Erwachsenen sowie aus Kindern zusammen. Dennoch war eine Teilgruppe von 6,8 Mio. Menschen für mindestens 27 Wochen während des Jahres erwerbstätig. Entsprechend gilt diese Gruppe als Working Poor. Anlehnend an die Angaben *Mosisas* können ca. 4,9 % aller Beschäftigten als einkommensarm bezeichnet werden. Folgt man der Kritik am offiziellen Armutskonzept kann diese Angabe jedoch als eine enge Auslegung der Working Poor gelten. Würde man das alternative „Family Budget“ als Grundlage für Working Poor heranziehen, kann von einer weitaus größeren Gruppe der Working Poor ausgegangen werden.

Für diese Gruppe kann folgendes Profil angenommen werden: Mit 5,5 % aller Erwerbstätigen sind Frauen prozentual häufiger als Männer (4,4 %) einkommensarm. Etwa jeder zehnte Arbeitnehmer unter 25 Jahren erzielt ein Einkommen unter der Armutsgrenze, wohingegen dieser Anteil mit zunehmendem Alter deutlich abfällt. Von den jungen African Americans sind 23,3 % und von den jungen Hispanics gelten 14,3 % arm. Insgesamt sind nur 3,2 % der Vollzeitbeschäftigten arm, sodass mit einer ungebrochenen ganzjährigen Erwerbstätigkeit die Wahrscheinlichkeit der Armut abnimmt. Über 83 % der Einkommensarmen weisen mindestens eines der folgenden Merkmale auf: geringer Lohn, unfreiwillige Arbeitslosigkeit oder unfreiwillige Teilzeitarbeit.

Eine in der deutschen Diskussion oft hervorgehobene Besonderheit des amerikanischen Arbeitsmarktes stellt die Beschäftigung bei mehreren Arbeitgebern dar. Insgesamt ist diese Gruppe mit Anteilen zwischen 5–6 % von allen Beschäftigten auf einem relativ konstanten niedrigen Niveau. Im Jahr 2003 waren ca. 7,3 Mio. Beschäftigte für mehrere Arbeitgeber tätig.

Die *Tabelle 1* veranschaulicht die allgemeine Lohnentwicklung anhand einer Betrachtung der unteren, des mittleren sowie der oberen Perzentile. Während die Löhne der unteren bis mittleren Perzentile insgesamt nur um ca. 6 % angestiegen sind, konnten die oberen Perzentile Zuwächse um mehr als 25 % verzeichnen. Werden die prozentualen Zuwächse der Perzentile zudem nach Geschlecht betrachtet, zeigt sich folgende wichtige Unterscheidung: Die Perzentillöhne der Frauen sind von einem niedrigeren Ausgangsniveau um 14,9 % bis 47,8 % gestiegen, wohingegen Männerlöhne im unteren Lohnsegment Einbußen

Tabelle 1: Löhne nach Perzentilen 1973 bis 2001

	10	20	50	90	95
	Reale Stundenlöhne in \$				
Jahr					
1973	6,30	7,61	12,06	23,09	28,97
1975	6,07	7,41	11,79	22,86	28,47
1980	6,31	7,47	11,79	22,96	27,86
1985	5,77	7,19	11,80	23,92	30,27
1990	5,83	7,22	11,89	25,11	31,29
1995	5,84	7,14	11,68	25,79	32,34
2000	6,48	7,99	12,59	28,06	35,77
2001	6,69	8,07	12,87	28,97	36,56
	Lohn nach Geschlecht 1973 bis 2003 in %				
Gesamt	6,10	6,03	6,71	25,47	26,19
Männer	-3,87	-6,68	-0,22	20,30	26,80
Frauen	18,85	14,91	23,43	47,87	36,63

In einer Perzentilsbetrachtung werden die betrachteten Löhne entsprechend ihrer Höhe gruppiert. So gibt beispielsweise das 10. Perzentil den Lohn an, an dem 10 % aller Beschäftigten weniger und 90 % aller Beschäftigten mehr verdienen.

Quelle: EPI Datenbank

WSI Hans Böckler Stiftung

von bis zu 6,68 % hinnehmen mussten und höchste Zuwächse von 26,8 % nur beim 95. Perzentil zu verzeichnen waren. Es bleibt damit festzuhalten, dass die Löhne sich im betrachteten Zeitraum stark auseinander entwickelt haben. Zudem konnten im unteren Lohnsegment Frauen deutliche Zuwächse erzielen, während Männer real Einbußen hinnehmen mussten.

3

Der gesetzliche Mindestlohn

3.1 ERBE DES NEW DEAL

Bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts haben sich überwiegend religiöse Gruppen sowie die von der Mittelklasse getragene Reformbewegungen für gesetzliche Mindestlöhne in den einzelnen Bundesstaaten eingesetzt. Neben dem 1912 erlassenen ersten Mindestlohngesetz im Bundesstaat Massachusetts wurde bis zum Ende der 20er Jahre in 16 weiteren Bundesstaaten sowie in Washington D.C. bundesstaatliche Regelungen beschlossen, die aber allesamt von den Gerichten als unvereinbar mit der Verfassung gewertet wurden. Entsprechend blieben Mindestlohngesetze vor der Ära des New Deal real weitgehend unbedeutend.

Die amerikanischen Gewerkschaften waren gegenüber gesetzlichen Eingriffen in die Lohnfindung skeptisch. Diese kritische Position spiegelte sich auch in einem Beschluss des gewerkschaftlichen Dachverbandes American Federation of Labor (AFL) aus dem Jahr 1936 wider, in dem sich die Delegierten für einen gesetzlichen

Mindestlohn aussprachen, der nur für Frauen, aber ausdrücklich nicht für Männer gelten sollte (Samuel 2000, S. 34). Die Haltung der Gewerkschaften speiste sich vor allem aus Befürchtungen vor Eingriffen in die Verhandlungsmacht sowie aus organisationspolitischen Überlegungen wie der Mitgliedererwerb (Levin-Waldmann 1999, S. 4).

Nachdem 1937 erstmals ein Gericht einen Mindestlohn als verfassungskonform gewertet hatte, wurde 1938 mit der Verabschiedung des Fair Labor Standard Act (FLSA) landesweit neben einer Regelung zur Bezahlung von Überstundenzuschlägen auch ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Es ist einschränkend anzumerken, dass der damalige bundesstaatliche Mindestlohn aufgrund vieler Ausnahmen zunächst nur für ca. 25 % der Beschäftigten gegolten hat (Levitan/Belous 1979, S. 41). In der Zeit nach der Einführung wurde immer wieder über Veränderungen des Mindestlohns diskutiert, so wurde beispielsweise mehrfach eine Indexierung der Mindestlohnhöhe an die Inflation bzw. an den Durchschnittslohn des verarbeitenden Gewerbes sowie die gänzliche Abschaffung der gesetzlichen Norm vorgeschlagen. Diese weitgehenden Vorschläge wurden allerdings nicht umgesetzt, und entsprechend blieb es bei den 1938 beschlossenen Gestaltungsregeln des FLSA.

In der Literatur finden sich unterschiedliche Hintergründe, die zur Einführung des Mindestlohns führten. Die weitreichendste Beschreibung gibt *Levin-Waldman*, der mit der Einführung des Mindestlohns nach der großen Depression insgesamt makroökonomische Überlegungen der Roosevelt-Administration hervor-

Tabelle 2: Bundesstaaten mit Mindestlohn über 5,15 \$

Washington	7,16
Alaska	7,15
Connecticut	7,10
Oregon	7,05
Kalifornien	6,75
Massachusetts	6,75
Rhode Island	6,75
Vermont	6,75
Hawaii	6,25
Maine	6,25
Washington D.C.	6,15
Delaware	6,15
Illinois	5,50

Quelle: BLS (2003)

WSI Hans Böckler Stiftung

hebt (Levin-Waldman 1999, S. 5). Neben der Stärkung der Kaufkraft sollte in den durch geringe Löhne und geringe Produktivität gekennzeichneten südlichen Bundesstaaten der Strukturwandel gefördert werden und zu modernisierten Arbeitsformen führen. Entsprechend kam der größte Widerstand gegen den Mindestlohn von Unternehmern aus dem Süden, wohingegen der Mindestlohn für die nördlichen Bundesstaaten eine weitaus geringere Bedeutung eingenommen hat. Neben dieser weitreichenden Überlegung ist vor allem umstritten, ob der Gesetzgeber mit dem Mindestlohn allein einen gerechten Lohn durchsetzen wollte oder ob der Mindestlohn insgesamt zur Armutsbekämpfung eingeführt wurde (Vedder/Gallaway 2001,

S. 2). Diese scheinbar marginale Unterscheidung zwischen armuts- und arbeitsmarktpolitischer Begründung erlangt in der Bewertung des Mindestlohns auch heute noch Bedeutung.⁴

3.2 WIRKUNGSWEISE UND WERTMÄßIGE ENTWICKLUNG

Nach der aktuellen Fassung des FSLA gilt der Mindestlohn für Beschäftigte, die in Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 500.000 \$ sowie im „Interstate Commerce“ tätig sind. Nach Ausführungen des US Department of Labor sind unter der zweiten Gruppe alle Beschäftigten zu verstehen, die Güter und Dienstleistungen für andere Bundesstaaten herstellen (US Department of Labor 2004, S. 3). In der neueren Literatur wird davon ausgegangen, dass der Geltungsbereich derzeit nahezu alle Beschäftigten umfasst und entsprechend ausreichend ist. Ausnahmen bzw. Abweichungen vom Mindestlohn bestehen für Beschäftigte mit Behinderungen, Vollzeitstudierende, Jugendliche unter 20 Jahren in ihren ersten 90 Tagen der Erwerbstätigkeit sowie Beschäftigte, die Trinkgelder von mehr als 30 \$ im Monat erhalten. Die letztgenannte Gruppe hat nur einen Anspruch auf einen gesetzlichen Mindestlohn von 2,13 \$ pro Stunde.

Neben dem bundesgesetzlichen Mindestlohn bestehen in zahlreichen Bundesstaaten weitere Mindestlohngesetze. Der-

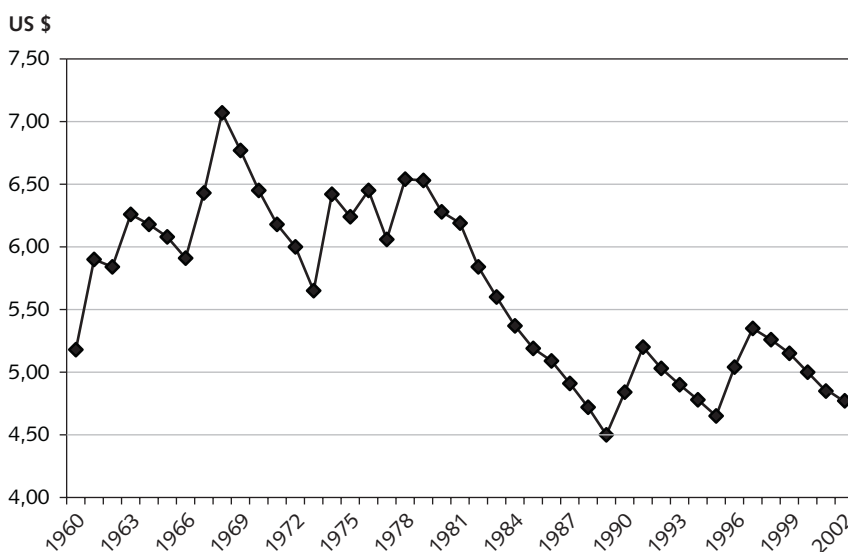
zeit haben insgesamt 12 Bundesstaaten sowie Washington D.C. einen Mindestlohn zwischen 0,25 \$ und 2,01 \$ über dem gesamtstaatlichen Niveau. Für den Fall, dass neben dem gesamtstaatlichen Mindestlohn auch eine bundesstaatliche Regelung besteht, gilt der höhere Lohn als verbindlich. *Tabelle 2* gibt einen Überblick über die Bundesstaaten mit einem Mindestlohn über 5,15 \$ pro Stunde.

Die Erhöhung des nationalen Mindestlohns erfolgt per Gesetzesbeschluss und ist somit vom politischen Willen und auch vom Wahlzyklus abhängig. Im Zeitraum von 1960 bis 2003 wurden 16 Anhebungen vorgenommen. Es ist auffällig, dass in den 60er und 70er Jahren der Mindestlohn jeweils vier- bzw. fünfmal erhöht wurde, wohingegen seit den 80er Jahren bis heute nur insgesamt sechs Erhöhungen vorgenommen wurden. Besonders ist zu betonen, dass im Zeitraum von 1981 bis 1989 der Mindestlohn stagnierte. In den 90er Jahren fanden zwei Erhöhungen in jeweils zwei Schritten in den Jahren 1990 und 1991 sowie 1996 und 1997 statt. Seit 1997 stagniert der Mindestlohn auf einem nominalen Wert von 5,15 \$. *Chapman* betont, dass die Erhöhungen in den 90er Jahren nicht ausreichen, um die Einbußen der vorangegangenen Dekade ausgleichen zu können. Er geht in der Folge von einem Bedeutungsverlust des Mindestlohns für weite Beschäftigtengruppen aus (*Chapman* 2003, S. 2). *Abbildung 1* veranschaulicht die Entwicklung des realen Wertes des Mindestlohns.

Die *Tabelle 3* vergleicht den realen Mindestlohn mit den durchschnittlich im verarbeitenden Gewerbe erzielten Stundenlöhnen. Dieser auch als Kaitz-Index be-

Abb. 1: Realer Wert des Mindestlohns 1960-2002

- auf Basis US \$ 1999 -



Quelle: Chapman 2003.

WSI Hans Böckler Stiftung

4 Die wissenschaftliche Diskussion in den USA über den gesetzlichen Mindestlohn ist stark polarisiert. In Washington D.C. ist beispielsweise das Employment Policy Institute ein ausgesprochener Gegner des Mindestlohns und publiziert neben wissenschaftlichen Studien auch zahlreiche Materialien wie Aufkleber und Poster gegen den Mindestlohn und favorisiert als Alternative die Ausweitung der negativen Einkommenssteuer. Es ist hierbei zu beachten, dass dieses Institut vornehmlich durch die Restaurant-Lobby finanziert wird. Das Economic Policy Institute ist hingegen ein klarer Befürworter des Mindestlohns und ist insgesamt gewerkschaftsnah. Die Schärfe der Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Instituten muss an dieser Stelle hervorgehoben werden, weil sie in ihrem Ausmaß eine für den deutschen Kontext unbekannte Form erreicht hat.

zeichnete Wert ist seit den 60er Jahren mit einem Höchstwert von über 50 % in den folgenden Jahrzehnten kontinuierlich gefallen und lag 2000 bei nur noch 35 %. Ebenfalls vergrößert hat sich der Abstand zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und den Löhnen des 10. Perzentils.

Entsprechend ist auch der Anteil von Mindestlohnbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung kontinuierlich zurückgegangen. Im Jahr 1979 erzielten noch 6,9 Mio. Arbeitnehmer und damit 13,4 % aller abhängig Beschäftigten einen Stundenlohn bis zur jeweiligen Mindestlohnhöhe. Von 1989 mit 3,16 Mio. verringerte sich diese Gruppe bis 2003 auf knapp über 2 Mio. Beschäftigte. Junge Arbeitnehmer stellen den überwiegenden Anteil der Mindestlohnbeschäftigten. Erzielen derzeit nur 2,9 % der Beschäftigten einen Stundenlohn bis zum gesetzlichen Mindestlohn, so sind es in der Teilgruppe Jugendliche im Alter von 16 bis 24 Jahren 7 %. Unter den jungen Arbeitnehmern sind männliche Jugendliche mit 4,9 % weniger häufig als weibliche Jugendliche mit 9,1 % zum Mindestlohniveau erwerbstätig. Von den Beschäftigten über 25 Jahren sind hingegen nur 1,7 % auf Basis des Mindestlohns beschäftigt, gleichwohl verbleibt eine bedeutende Anzahl von Beschäftigten nahezu dauerhaft knapp über dem Mindestlohnniveau.

Die Bedeutung von Mindestlöhnen variiert weiterhin deutlich zwischen verschiedenen Regionen. Während in den westlichen Bundesstaaten Alaska, Kalifornien, Oregon, Hawaii und Washington aufgrund höherer bundesstaatlicher Mindestlohnregelungen ein Stundenlohn von bis zu 5,15 \$ nur von 0,5 % bis 1,3 % der Beschäftigten erzielt wird, sind in den im Süden gelegenen Bundesstaaten Oklahoma, Texas, Louisiana und West Virginia sowie dem in der West-Mountain-Region gelegenen New Mexico 4,2 % bis 5,3 % der Beschäftigten Mindestlöhner.

In einer branchendifferenzierenden Betrachtung nimmt Mindestlohnbeschäftigung in den Bereichen Supermärkte und Gastronomie die größte Bedeutung ein. Insgesamt sind hier 1,34 Mio. Beschäftigte und damit 8,4 % aller in diesem Bereich Erwerbstätigen zum Mindestlohn beschäftigt. Einen prozentual höheren Anteil nehmen Mindestlöhner mit 15,9 % aller Beschäftigten in den privaten Haushalten ein. Diese Gruppe ist mit 66.000 Mindestlohnbeschäftigten insgesamt aber nur sehr klein. Im verarbeitenden Gewerbe bzw. im

Tabelle 3: Kaitz-Index* und Relation zum 10. Perzentil

in Preisen von 1999	Mindestlohn real in \$	durchschnittliche Löhne im verarbeitenden Gewerbe in \$	KAITS-Index; Mindestlohn in % zu durchschnittlichen Löhnen
Jahr			
1960	5,18	10,83	0,48
1965	6,08	12,00	0,51
1970	6,45	13,05	0,49
1975	6,24	13,45	0,46
1980	6,28	13,55	0,46
1985	5,19	13,45	0,39
1990	4,84	13,15	0,37
2000	5,00	14,14	0,35

* Die Bezeichnung Kaitz-Index geht auf Hyman Kaitz zurück, der diesen Index in den 70er Jahren entwickelt hat.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis EPI-Datenbank.

WSI Hans Böckler Stiftung

Öffentlichen Sektor sind mit 135.000 bzw. 142.000 Beschäftigten nur 0,8 % bzw. 1,6 % aller hier Beschäftigten zu diesem Lohnsatz beschäftigt.

Auf Initiative des demokratischen Senators *Ted Kennedy* wird derzeit im Senat über eine Anhebung des nationalen Mindestlohns auf 7 \$ pro Stunde debattiert. Während nach einer Umfrage der *New York Times* eine eindeutige Mehrheit der Bevölkerung die Anhebung des Mindestlohns begrüßen würde – über 500 US-amerikanische Wirtschaftswissenschaftler, u.a. die Nobelpreisträger *Paul A. Samuelson*, *Robert M. Solow*, *Lawrence R. Klein* und *Clive Granger*, haben sich in einem Aufruf für die Anhebung des Mindestlohns auf 7 \$ pro Stunde ausgesprochen (Economic Policy Institute 2004, S. 3) – spricht sich die Handelskammer wegen erwarteter negativer Beschäftigungseffekte gegen die Erhöhung aus (New York Times 2004, S. 13). Die Initiative für eine Erhöhung des Mindestlohns auf 7 \$ muss im Zusammenhang mit dem Präsidentschaftswahlkampf betrachtet werden. So haben die Gewerk-

schaften die Mindestlohnerhöhung frühzeitig ins Gespräch gebracht und u.a. davon die Unterstützung der Demokratischen Partei abhängig gemacht. Entsprechend hat *John Kerry* sich für die Anhebung bis 2007 ausgesprochen und im Wahlkampf mehrfach die Einkommensarmut von allein erziehenden Müttern thematisiert, während die Republikaner der Mindestlohnanhebung ablehnend gegenüberstehen.

Derzeit erzielen ca. 7,4 Mio. Arbeitnehmer einen Stundenlohn zwischen 5,15 \$ und 7 \$. Hinsichtlich der Branchenverteilung zeigt sich, dass 22,9 % der betroffenen Beschäftigten aus dem Einzelhandel und nur 5,9 % aus dem verarbeitenden Gewerbe stammen. Die Anhebung hätte entsprechend Lohnsteigerungen vor allem im Einzelhandel zur Folge. Neben dieser Gruppe, die direkt von der Anhebung profitieren würde, verdienen 8,3 Mio. Beschäftigte einen Stundenlohn zwischen 7 \$ und 8 \$. Für diese Gruppe kann vermutet werden, dass zur Aufrechterhaltung der betrieblichen Lohnstruktur die Stundenlöhne dieser Gruppe teilweise angehoben werden

Tabelle 4: Anteil Betroffener von einer Mindestlohnanhebung auf 7 \$

Stundenlohn in \$, 2003	5,15 bis 7 \$	7 bis 8 \$	Beschäftigte insgesamt/Anteile
Beschäftigte absolut	7.400.000	8.200.000	124.700.000
in %	5,9	6,6	100,0
Geschlecht in %			
männlich	39,1	42,3	51,7
weiblich	60,9	57,7	48,3
Alter in %			
16 bis 19	28,1	15,9	4,7
20 und älter	72,0	84,2	95,3
Wöchentliche Arbeitszeit in Std. in %			
1 bis 19	22,7	13,8	5,7
20 bis 34	33,3	26,8	12,8
35 und mehr	44,0	59,4	81,5
Gewerbe in %			
Einzelhandel	22,9	22,7	11,9
Verarbeitendes Gewerbe	5,4	8,8	13,3

Quelle: EPI-Datenbank.

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 5: Einkommenseffekt der Erhöhung nach Haushaltsquintilien in %

Quintil*	Anteil an Anhebung	Anteil am Gesamteinkommen	durchschnittliches Einkommen in \$
1	35,3	5,4	15.728
2	22,8	11,0	32.547
3	15,2	15,9	47.699
4	14,5	22,3	66.104
5	12,2	45,3	134.128

* Das 1. Quintil bezeichnet hier die einkommensärmsten 20% der betrachteten Haushalte und das 5. Quintil beschreibt entsprechend die 20% einkommensreichsten Haushalte.

Quelle: Bernstein/Schmitt 1998, S. 49.

WSI Hans Böckler Stiftung

könnten. Für einen Vollzeitbeschäftigten zum Mindestlohn würde das jährliche Arbeitseinkommen von 10.712 \$ auf 14.560 \$ ansteigen. *Tabelle 4* zeigt Auswirkungen der Anhebung bezogen auf die persönlichen Merkmale der Mindestlohnbeschäftigten.

3.3 BESCHÄFTIGUNGS- UND EINKOMMENS POLITISCHE FOLGEN-ABSCHÄTZUNG

Neben dem angeführten positiven Einkommenseffekt muss abgeschätzt werden, welche beschäftigungspolitischen Folgen eine Anhebung des gesetzlich festgelegten unteren Entgeltsockels hätte. Verschiedene Ergebnisse über die Elastizität der Beschäftigung stellen dabei insgesamt den Kern der wirtschaftswissenschaftlichen Kontroverse um diese arbeitsmarktpolitische Regelung dar. Allgemein wird gegen Erhöhungen des Mindestlohns beispielsweise von *Gerry Becker* angeführt, dass ein hoher Mindestlohn die Beschäftigungsmöglichkeit von gering qualifizierten Arbeitnehmern einschränken würde (Employment Policy Institute 2003, S. 16).

Bevor auf einige empirische Ergebnisse von Mindestlohn erhöhungen eingegangen wird, soll an dieser Stelle kurz auf Untersuchungsmethoden eingegangen werden. Die Forschungsmethoden haben mit Beginn der 90er Jahre eine methodische Erweiterung erfahren. Wurden in der Vergangenheit die Beschäftigungseffekte überwiegend durch Zeitreihenanalyse ermittelt, verwendet die neuere Forschung zunehmend „natürliche Experimente“. Dabei wird die Entwicklung von zwei verschiedenen Arbeitsmärkten miteinander verglichen, wobei in einer Region der Mindestlohn erhöht wurde und in der anderen nicht. Die Ergebnisse der „natürlichen Experimente“ werden dabei entweder durch qualitative Befragungen von Unternehmen nach entsprechenden Reaktionen

auf die Mindestlohn erhöhung oder aber anhand ökonomischer Verfahren gewonnen.

Maßgeblich für die wissenschaftliche Diskussion um Mindestlohn erhöhungen sind die von *David Card* und *Allan Krueger* vorgelegten Untersuchungen zur bundesstaatlichen Mindestlohn erhöhung in New Jersey am Beispiel von Fast Food Restaurants. Methodisch basierten diese Untersuchungen auf Telefoninterviews sowie auf einer Auswertung von Sozialversicherungsdatensätzen, wobei als Kontrollgruppe entsprechende Fast Food Restaurants im angrenzenden Pennsylvania dienten. Bei diesen Studien zeigte sich entgegen der Annahmen des einfachen neoklassischen Arbeitsmarktmodells, dass die Mindestlohn erhöhung weder negative Beschäftigungseffekte noch Einschränkungen von Nichtlohnleistungen bzw. Fortbildung u. ä. zur Folge hatte. Auf diese Untersuchungen reagierten *David Neumark* und *William Wascher* (1995) mit einer Studie, die auf Lohndatensätzen basiert, die einen negativen Beschäftigungseffekt aufzeigt. (Zu den wesentlichen Elementen der Kontroverse: Neumark/Wascher 1995 sowie Card/Krueger 2000). Die ermittelten Beschäftigungseffekte waren jeweils nur gering positiv bzw. negativ und statistisch nicht signifikant. Die Nichtsignifikanz führte dazu, dass im wissenschaftlichen Streit die Ergebnisse vor allem unterschiedlich interpretiert worden sind. Dies kann zudem als Hinweis dafür gewertet werden, dass ein möglicher Beschäftigungseffekt insgesamt nur schwach ausgeprägt ist und durch andere Entwicklungen überlagert wurde.

Die letzte Anhebung des Mindestlohns von 4,25 \$ auf 5,15 \$ erfolgte in zwei Schritten zum 1. Oktober 1996 und zum 1. September 1997, sie fand also in der lang anhaltenden Wachstumsphase der Volkswirtschaft statt. Insgesamt haben knapp 10 Mio. Arbeitnehmer und damit 8,9 % der Beschäftigten direkt von der Anhebung

profitiert (Bernstein/Schmitt 1998, S. 3). Um den Beschäftigungseffekt zu ermitteln, haben *Bernstein/Schmitt* die Veränderungen der Beschäftigungsraten für Jugendliche und Erwachsene mit einem niedrigen Bildungsabschluss für den Zeitraum 18 Monate vor und 17 Monate nach dem 1. September 1997 miteinander verglichen. Insgesamt zeigte sich hier, dass keine statistisch signifikanten Effekte auf die Beschäftigung ermittelt werden konnten.

Tabelle 5 zeigt gemäß einer *Quintils*-betrachtung der Haushalte, welche Haushaltsgruppen von dieser letzten bundesweit vorgenommenen Mindestlohn erhöhung profitiert haben. So ist allgemein festzustellen, dass die Mindestlohnbeschäftigten überwiegend den unteren Quintilen angehören und mit steigender Quintilsposition die Einkommenszuwächse deutlich geringer geworden sind. Entsprechend hat das 1. Quintil der Haushalte hier mit 35,3 % und das 2. Quintil mit 22,8 % vom Einkommenseffekt profitiert. Dieser Aspekt ist deswegen hervorzuheben, weil vielfach gegen Mindestlöhne angeführt wird, dass nur Jugendliche aus Haushalten mit höheren Einkommenspositionen von Mindestlohn erhöhungen profitieren würden.

4

Living Wage-Modelle

Der Living Wage stellt ähnlich wie der gesetzliche Mindestlohn eine untere Lohngrenze dar, die sich aber nur auf solche Unternehmen bezieht, die mit der jeweiligen Stadt Geschäftsbeziehungen unterhalten. Insofern wirkt der Living Wage wie ein Mindestlohn, findet jedoch nur auf eine deutlich kleinere Gruppe von Beschäftigten Anwendung.

Der Aufstieg des Living Wage muss im Kontext zum gesetzlichen Mindestlohn betrachtet werden, der seit den 80er Jahren real deutlich an Wert eingebüßt hat. Nunmehr gerieten mit dem Living Wage die Städte und Counties für Kampagnen zur Erhöhung der Einkommen der Working Poor ins Blickfeld. Neben der angestrebten Einkommenserhöhung muss der Living Wage zusätzlich auch im Zusammenhang mit der verstärkten Privatisierung öffentlicher Aufgaben gesehen werden. Diese gingen häufig mit Lohneinbußen für die ehemals im Öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer einher. Der Living

Wage sollte somit Lohnneinbußen für die nun in der Privatwirtschaft tätigen Beschäftigten kompensieren und insgesamt aus Sicht der Gewerkschaften weitere Privatisierungen vermeiden helfen.

Der erste Living Wage wurde 1994 in Baltimore beschlossen und seit 1995 angewandt. In Baltimore ging die Initiative für den Living Wage anfangs vor allem von den Kirchen aus, wohingegen zunächst weite Teile der Stadtverwaltung und der privaten Dienstleistungsunternehmen dieses Instrument als wettbewerbsverzerrend ablehnten. Der Living Wage sah vor, dass private Auftragnehmer der Stadt Baltimore mit Verträgen über einem Wert von mehr als 5.000 \$ ihren Mitarbeitern einen Lohn von 6,10 \$ im Jahr 1996 zahlen müssen. Über Anhebungen entscheidet eine hierfür eingerichtete Kommission. Seit Juli 2004 beträgt der aktuelle Living Wage in Baltimore 8,85 \$.

Derzeit bestehen in über 120 Städten entsprechende Living Wage-Regelungen. In einigen Städten beinhaltet er auch Zuschüsse für die Krankenversicherung der Beschäftigten, sodass der Living Wage zu Stundenlöhnen von bis zu 14,75 \$ in Fairfax und 13,49 \$ in Burlington führt. In der Mehrzahl der Fälle erreicht der Living Wage eine Höhe von über 10 \$ und ist damit ca. doppelt so hoch wie der gesetzliche Mindestlohn.

Es ist zu beachten, dass die konkrete Ausgestaltung des Living Wage vom Ermessen der jeweiligen Stadt abhängt, was zu einer weitgehenden Vielfalt von Konzepten geführt hat. Eng gefasste Modelle erstrecken sich nur auf Unternehmen, die für die jeweilige Stadt Dienstleistungen wie den Schulbusverkehr oder die Gebäudereinigung erbringen. Umfassendere Modelle hingegen beziehen auch Unternehmen ein, die Förderungen wie etwa Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung oder vergünstigtes Bauland erhalten.

Die Vielzahl von verschiedenen Modellen macht eine allgemeine Auswertung an dieser Stelle nicht möglich. Der Erfolg des Living Wage hängt entscheidend von geeigneten Monitoringmaßnahmen sowie von der aktiven Begleitung durch die jeweilige Stadtverwaltung ab. Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen kann durch dieses Instrument erreicht werden, dass sich die bewerbenden Unternehmen nicht gegenseitig durch Lohnkonkurrenz unterbieten. Die Living-Wage-Initiativen sind an dieser Stelle vor allem deswegen hervorzuheben, weil hierdurch die Einkommenssituation der Working Poor in der Öffentlichkeit thematisiert werden kann und sie somit auch als stetiger Anstoß für die Diskussion über Mindestlöhne auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene wirken. Die Grenzen des Ansatzes werden allerdings dadurch deutlich, dass häufig nur weniger als 1 % der Erwerbstätigen in einer Stadt vom jeweiligen Living Wage betroffen sind.

5 Ausblick

Mit dem nationalen Mindestlohn, ergänzt durch bundesstaatliche Mindestlohnregelungen sowie stadtweite Living Wage-Modelle bestehen in den USA im Grundsatz Instrumente zur Vermeidung von Einkommensarmut von Vollzeitbeschäftigten. Es ist allerdings festzustellen, dass der Wert des Mindestlohns in Relation sowohl zu den Durchschnittslöhnen als auch zu den unteren Löhnen des 10. Perzentils in den vergangenen zwei Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen ist. Wenn mit dem Mindestlohn das Ziel verfolgt werden soll, Einkommensarmut von Beschäftigten zu vermeiden, so ist als Hauptdefizit des FSLA hervorzuheben, dass der Mindestlohn nicht an die allgemeine Lohn- und Preisentwick-

lung gekoppelt ist und nicht in regelmäßigen Abständen automatisch erhöht wird.

Seit den frühen 90er Jahren ist die Gewährung von sozialen Leistungen verstärkt an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gebunden. Wenn sich dieser Trend weiter fortsetzt, wird der gesetzliche Mindestlohn im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung eine stärkere Bedeutung als bisher erlangen können. Allerdings gilt es, eine Überbewertung des Mindestlohns als alleiniges Instrument der Armutsbekämpfung zu vermeiden, da weiterhin viele einkommensarme Personen nicht erwerbstätig sind und andere Faktoren wie eine hohe Anzahl von Kindern innerhalb des Haushalts ebenfalls armutsfördernd wirken.

Dennoch kann unter der Voraussetzung des politischen Willens ein erhöhter Mindestlohn für eine Teilgruppe von armen Haushalten die Einkommenssituation deutlich verbessern. So würden 7,4 Mio. Beschäftigte direkt von einer Anhebung auf 7 \$ profitieren und entsprechend könnte auch der Anteil von Mindestlohnbeschäftigten an allen Beschäftigten erhöht werden. Wenn hingegen der Mindestlohn weiterhin auf 5,15 \$ verbleibt, würde dieses arbeitsmarkt- und einkommenspolitische Instrument zunehmend real unbedeutend werden. Teillösungen könnten dann nur noch in einigen fortschrittlichen Bundesstaaten sowie auf Ebene der Städte über den Living Wage erreicht werden. Zur weiteren Politisierung der Lohnfrage ist eine Strategie auf allen drei Ebenen des Staates – national, bundesstaatlich, städtisch – notwendig. Da negative Beschäftigungseffekte von moderaten Mindestloohnerhöhungen empirisch in der neueren Forschung nicht nachgewiesen werden konnten, erscheint die Zukunft von gesetzlichen Mindestlöhnen in den USA vor allem abhängig vom politischen Willen, die Arbeitseinkommen der unteren Haushalte anheben zu wollen.

LITERATUR

Bernstein J./Schmitt J. (1998), *Making Work Pay – the impact of the 1996–1997 minimum wage increase*, Washington

BLS (2003), *Questions and Answers about the Minimum Wage*, Washington

BLS (2004), *Characteristics of Minimum Wage Workers: 2003*, Washington

BLS, Current Labor Statistics (2004), in: *Monthly Labor Review* (Juni), S. 79–151

Boushey H. (2001), *Hardships in America: The Real Story of Working Families*, Washington

Card D./Krueger A. (2000), *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: A Reply*, in: *The American Economic Review* (Dezember), S. 1397–1420

Chapman J. (2003), *States move on minimum wage*, Washington

Economic Policy Institute (2004), *It's time for a raise*, Washington

Employment Policy Institute (2003), *Helping Low Wage Workers*, Washington

Ehrenreich B. (2001), *Nickel and dimed*, New York sowie in der deutschen Ausgabe unter Ehrenreich B. (2002), *Arbeit poor*, München

Levin-Waldman O. (1999), *The Rhetorical Evolution of the Minimum Wage*, Washington

Levitan S./Belous R. (1979), *More than subsistence*, Baltimore 1979

Mosisa, A. T. (2003), *The Working Poor in 2001*, in: *Monthly Labor Review* (November/Dezember), S. 13–19

Neumark D./Wascher W. (1995), *The Effect of New Jersey's Minimum Wage Increase on Fast-Food Employment: A Re-Evaluation Using Payroll Records*, Cambridge

Samuel H. (2000), *Troubled passage: the labor movement and the Fair Labor Standard Act*, in *Monthly Labor Review* (Dezember), S. 32–37

US Department of Labor (2004), *Questions and Answers about the Minimum Wage*, Washington

Vedder R./Galloway L. (2001), *Does the minimum wage reduce poverty?*, Ohio