

MÄRZ 2007



KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG WASHINGTON, D.C.



Ursula Carpenter
Dr. Norbert Wagner

Mindestlohn in den USA

Wenige Tage nachdem der neugewählte U.S. Congress erstmals zusammengekommen war, konnten die Demokraten im U.S.-Repräsentantenhaus am 10. Januar 2007 den ersten Erfolg seit ihrem Sieg bei den Zwischenwahlen im November letzten Jahres feiern. Mit der Verabschiedung einer Gesetzesvorlage zur Anhebung des gesetzlichen nationalen Mindestlohns löste die Partei damit eines ihrer Wahlversprechen ein und setzte eine der wichtigsten Punkte auf der "Agenda der ersten 100 Stunden" ihrer neuen Parlamentsvorsitzenden Nancy Pelosi um. Die neue Führungsriege der Demokraten pries sich selbst als Vollstrecker des historischen Erbes von Martin Luther King, dessen Gedenktag einige Tage darauf anstand. So verkündete der Fraktionsvorsitzende im Abgeordnetenhaus Steny Hoyer: "Dr. King sagte einst: 'Gleichheit bedeute Würde. Und Würde fordert einen Arbeitsplatz und eine Lohnzahlung, die für eine ganze Woche ausreicht.' Heute sind wir diesen Worten gefolgt." Am 1. Februar 2007 gelang es dann auch dem Senat, den Gesetzesentwurf zur Anhebung des Mindestlohns zu verabschieden, allerdings lediglich nachdem die Demokraten den Republikanern den Zusatz für gleichzeitige Steuererleichterungen für Kleinbetriebe zugestanden hatten. Damit war auch der Senat dem "moralischen Imperativ" von Martin Luther King gefolgt, der 1966 forderte, daß "ein Lohn, der einem das Leben ermöglicht, das Recht eines jedes arbeitenden Amerikaners sein sollte."

Präsident Bush hat zugesagt, das Gesetz zu unterzeichnen, allerdings nur in der Senatsversion. Bevor es jedoch dazu kommt, müssen beide Kammern des Kongresses dieselbe Version verabschieden. Am 16. Februar verabschiedete das Repräsentantenhaus eine neue Gesetzesvorlage mit einem bescheideneren Steuervergünstigungspaket (Senatsversion: \$8,3 Mrd. – House-Version \$1,8 Mrd. über einen Zeitraum von 10 Jahren). Weitere Runden im Vermittlungsausschuß stehen also an. Angesichts der hohen Zustimmung in der Bevölkerung zum "minimum wage increase" (83% der Amerikaner sind dafür) und der mehr oder minder parteiübergreifenden Unterstützung im Kongreß (91% bei den Demokraten, 72% bei den Republikanern) ist mit einer baldigen Verabschiedung des Gesetzes zu rechnen.

Historische Entwicklung

Seit den ersten Versuchen, im Jahr 1912 im Bundesstaat Massachusetts einen nicht-verbindlichen Mindestlohn für Frauen und Kinder einzuführen, kam es in den Folgejahren auch in weiteren U.S.-Staaten zu Mindestlohninitiativen, die jedoch vom damaligen Obersten Verfassungsgericht aufgrund der daraus resultierenden Einschränkung des ungehinderten Lohnverhandlungsrechtes der Arbeitgeber als verfassungswidrig erklärt wurden. Erst 1938 kam es zur Verabschiedung eines nationalen Mindestlohnes im Rahmen des "Fair Labor Standards Act". Der erste Mindestlohn von \$0.25 pro Stunde entsprach umgerechnet in heutige Preise etwa \$3.22 für das Jahr 2005. Im Jahr 1968 hatte der Mindestlohn von damals \$1.60 die höchste Kaufkraft von umgerechnet \$9.12 (bezogen auf das Jahr 2005). Heute beträgt der landesweite Mindestlohn \$5.15. Nach heutigen Preisen ist dies der niedrigste Mindestlohn seit 1951. Der im Gesetzentwurf vom Kongreß angestrebte Mindestlohn beträgt \$7.25. Diese Anhebung wäre die erste seit 10 Jahren und würde schrittweise bis zum Jahr 2009 in Kraft treten.

Die sozialen Sicherungssysteme in nahezu allen westlichen Industriestaaten sind ohne einschneidende Reformen nicht zukunftsbeständig. Deshalb suchen die Staaten aus den entsprechenden Erfahrungen vergleichbarer Länder zu lernen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung Washington hat daher eine Reihe von Beiträgen erarbeitet, in denen die verschiedenen Komponenten der sozialen Sicherungssysteme in den Vereinigten Staaten beschrieben und die anstehenden Reformen erläutert werden.

Hiermit soll ein Beitrag zur Reformdebatte in Deutschland geleistet werden.

Dr. Norbert Wagner

KAS-USA
2005 Mass. Ave, NW
Washington, DC 20036

Regionale Unterschiede

Während seiner Präsidentschaft hatte Bill Clinton den Bundesstaaten die Kompetenz gegeben, eigene Mindestlöhne festzulegen, die über dem bundesweiten Mindestlohnsatz liegen. Bis zum Jahresbeginn 2007 hatten 29



- Bundesstaaten mit einem Mindestlohn-niveau höher als der Bundesmindestlohn
- Bundesstaaten mit einem Mindestlohn identisch mit dem Bundesmindestlohn
- Bundesstaaten ohne Mindestlohn-gesetzgebung
- Kansas: Bundesstaat mit Mindestlohn niedriger als der Bundesmindestlohn
- American Samoa hat eigene Mindestlohnregelung

amerikanische Bundesstaaten dies getan. In einigen Bundesstaaten gibt es auch Städte oder Stadtkreise, deren Mindestlöhne über dem bundesstaatlichen Mindestlohnsatz liegen. So hat beispielsweise die Stadt Santa Fe im Staat New Mexiko heute mit \$9.50 den höchsten Mindestlohn in den Vereinigten Staaten. Eine andere Methode von Lohnanhebungen besteht in "living wage ordinances", d.h. Erlassen, die generell nur auf Unternehmen zutreffen, die mit Kommunalregierungen unter Vertrag stehen. Viele "progressive" Politiker in den USA befürworten eine Anbindung des Mindestlohnes an den Verbraucherpreisindex und damit eine automatische jährliche Anpassung, die zwar nominal kleiner ausfallen würde, dafür aber nicht auf die Verabschiedung von neuen Gesetzen angewiesen wäre. Bisher praktizieren vier U.S.-Bundesstaaten dieses Modell: Ohio, Oregon, Missouri und Washington.

Mindestlohnarbeitsplätze bieten den Arbeitnehmern nur in seltenen Fällen Krankenversicherungsschutz,

obwohl sich dies seit neuestem in einigen Teilen der USA, insbesondere dort, wo die Lebenshaltungskosten hoch sind, ändert (z.B. in Kalifornien). Kansas ist der Bundesstaat mit dem niedrigsten Mindestlohn (\$2.65).

Zielgruppe

Das U.S.-Arbeitsministerium schätzt, daß im Jahr 2005 75,6 Millionen amerikanischer Arbeitnehmer nach Stundenlohn bezahlt wurden, d.h. knapp über 60% aller Lohn- und Gehaltsempfänger. Davon verdienen knapp eine halbe Million Arbeitnehmer genau den Mindestlohn und ca. 1,4 Millionen Arbeitnehmer weniger als den Mindestlohn. Sozioökonomisch und demographisch gesehen läßt sich die Gruppe der Mindestlohnempfänger wie folgt charakterisieren: Sie sind oft jung und unverheiratet (etwa die Hälfte ist unter 25, etwa ein Viertel ist zwischen 16-19 Jahre alt) und arbeiten oft in Teilzeitstellen und im Dienstleistungssektor (insgesamt 75 Prozent). Die höchste Anzahl der Mindestlohnverdiener findet sich in der Freizeitindustrie und der Gastronomie (drei Fünftel).

Pro und Kontra

Die überwiegende Mehrheit amerikanischer Wirtschaftswissenschaftler ist der Auffassung, daß Mindestlöhne zu höherer Arbeitslosigkeit führen. Über die politischen Konsequenzen sind sich die Volkswirte jedoch nicht einig. Knapp die Hälfte der Ökonomen befürworten gar eine Abschaffung des Mindestlohns. Weniger als die Hälfte sind indes der Auffassung, der Mindest-

650 der führenden amerikanischen Ökonomen sind für eine Erhöhung des Mindestlohns: "Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Arbeitnehmer und die Gesamtwirtschaft sind positiv."

Pro und Kontra

lohn sollte beibehalten und erhöht werden. Im Oktober 2006 befürworteten 650 der führenden amerikanischen Ökonomen eine Erhöhung des Mindestlohns mit dem Argument, daß "die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Arbeitnehmer und die Gesamtwirtschaft positiv" wären.

Befürworter der Mindestlohnhebung (z.B. das der Demokratischen Partei nahestehende Center for American Progress) argumentieren, daß davon 13 Millionen amerikanischer Arbeiter profitieren würden, d.h. 9,8 Prozent aller amerikanischer Arbeitnehmer, darunter 10,4 Millionen erwachsene Lohnempfänger, 6 Millionen Familien mit Kindern, 7,7 Millionen Frauen (59 Prozent der Mindestlohnempfänger) und 5,2 Millionen "farbige" Lohnempfänger (40 Prozent der Mindestlohnempfänger). Der Mindestlohnanstieg würde den Jahreslohn der Mindestlohnempfänger von \$10.700 auf \$15.000 anheben. Ohne diese Erhöhung würde eine Familie mit drei Angehörigen, die von einem Mindestlohnverdiener unterhalten wird, um ca. \$5, 400 unter der bundesweiten Armutsgrenze leben.

Basierend auf jüngsten Fallstudien, z.B. im Bundesstaat Arizona, widersprechen Befürworter des "minimum wage increase" dem Argument, daß der Mindestlohnanstieg die Inflation stimulieren und die Zunahme der Beschäftigung dämpfen würde. So z.B. habe der Anstieg an Arbeitsplätzen in Kleinbetrieben zwischen 1997 und 2003 in Bundesländern mit höheren Mindestlohnsätzen 9.4 Prozent betragen, verglichen mit lediglich 6,6 Prozent in Bundesstaaten mit dem nationalen Mindestlohnsatz. Schließlich sei der Mindestlohn auch nicht schädlich für Kleinbetriebe. Zwischen 1998 und 2003 sei die Anzahl der Kleinbetriebe in Bundesstaaten mit höherem Mindestlohn um 5,5 Prozent angestiegen, verglichen mit einem Anstieg von lediglich 4,2% in Bundesstaaten mit dem nationalen Mindestlohn.

Nicht zuletzt sei die Erhöhung des Mindestlohns politisch gesehen populär: die überwiegende Mehrheit der Amerikaner sei dafür, und bereits 29 Bundesstaaten hätten von sich aus den Mindestlohn erhöht. Schließlich biete die Mindestloohnerhöhung eine Gelegenheit zum überparteilichen Handeln: im vergangenen Jahr seien Wahlinitiativen in sechs Bundesstaaten erfolgreich gewesen, die sowohl im Jahr 2000 und 2004 ihre Stimme für George Bush abgegeben hätten. Vor diesem Hintergrund stelle der Mindestlohn eine Gelegenheit dar, Amerika zu einen, statt zu spalten.

Gegner der Mindestlohnhebung (z.B. die den Republikanern nahestehende *Heritage Foundation*) argumentieren, daß die Erhöhung des Mindestlohns kein effektives Instrument zur Armutsbekämpfung sei. So hätten Anhebungen des Mindestlohns in der Vergangenheit die Armutsrate nicht gesenkt und auch nicht zu höheren Einkommen bei den meisten geringverdienenden Familien geführt. Statt dessen würde die Anhebung des Mindestlohnes dazu führen, daß Unternehmer weniger Arbeiter einstellten und deren Wochenstundenzahl reduzierten. Somit würden viele Mindestlohnempfänger zu "Verlierern". Bei einer Anhebung des Mindestlohns auf \$7.25 würden mindestens 8% der betroffenen Arbeiternehmer ihre Arbeitsplätze verlieren. Da weniger als 20% der Mindestlohnarbeiter arm seien und die meisten armen Amerikaner nicht zum Mindestlohnsatz arbeiteten, stelle die Anhebung des Mindestlohnes keine zielgerichtete Strategie zur Armutsbekämpfung bei wenig verdienenden Familien dar. Das eigentliche Problem sei, daß arme Amerikaner überhaupt nicht zu den Lohnempfängern zählten. Über 63% armer Erwachsener seien während des Jahres überhaupt nicht beschäftigt, und lediglich 11% von ihnen hätten für die Dauer des Jahres Vollzeitstellen.

Die überwiegende Mehrheit der Amerikaner ist für die Anhebung des nationalen Mindestlohns. 29 Bundesstaaten haben bereits den Mindestlohn auf Landesebene erhöht.

Gegner appellieren an konservative Politiker, sich für die Möglichkeit eines "opting out" auf Landesebene einzusetzen.

Pro und Kontra

Demgegenüber sei die Erhöhung der Arbeitsstundenzahl von Mindestlohnempfängern bei der Armutsbekämpfung von wenig verdienenden Familien effektiver als die Mindestlohnanhebung und würde zu einer 70-prozentigen Reduzierung der Armutsrate führen. Angesichts der Bestrebungen zur Anhebung des Mindestlohnes im demokratisch geführten Kongreß appelliert die *Heritage Foundation* an konservative Politiker, sich dafür einzusetzen, daß Bundesstaaten ihre eigenen Mindestlöhne unterhalb des Bundesstandards ansetzen könnten, d.h. "to opt out". Dies schütze die Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze aufgrund des Mindestlohnanstieges gefährdet seien.

Vertragsfreiheit

Verfechter des Freiheitsgedankens rufen in der gegenwärtigen Mindestlohndebatte gerne das politische Vermächtnis ihres ersten Präsidenten in Erinnerung. So zitiert ein Wirtschaftsexperte des *CATO Institute* die erste Antrittsrede von George Washington, in der dieser im Jahr 1789 die amerikanische Verfassung als Instrument bezeichnete, das dazu diene, das "heilige Feuer der Freiheit" und das "republikanische Staatsmodell" zu bewahren. Die gegenwärtigen Bestrebungen im Kongreß würden die verfassungsrechtlich verankerten "liberalen Prinzipien von Privatbesitz, Vertragsfreiheit und begrenztem Staat" untergraben. In einer freien Gesellschaft müßten Arbeitgeber das Recht "to hire and fire" haben sowie das Recht, den Arbeitnehmern den Lohn zu zahlen, auf den man sich beidseitig einige.

Ebenso sollten die Arbeitnehmer das Recht haben, sich im freien Wettbewerb um Arbeitsplätze zu bewerben. Eine willkürliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns würde lediglich den Preis von Arbeit erhöhen, ohne die Fähigkeiten des Arbeitnehmers oder andere Bedingungen, die zu Niedriglöhnen führten, zu ändern. Der Kongreß könne die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nicht durch einen "politischen Federstrich" beeinflussen. Wenn der reale (d.h. um die Inflation bereinigte) Mindestlohn über den gängigen Marktlohnsatz für gering qualifizierte Arbeitnehmer hinaus gehe, würden Arbeitgeber die Stundenzahl kürzen, Arbeitgeberleistungen reduzieren und vermehrt arbeitssparende Produktionsmethoden einführen. Zwar könnten Großunternehmen, wie z.B. Wal-Mart einen 20-prozentigen bundesweiten Mindestlohnanstieg verkraften, nicht jedoch Kleinbetriebe, insbesondere in Niedriglohnstaaten.

Nach Ansicht der „klassischen Marktwirtschaftler“ bedeutet ein vom Kongreß verabschiedetes und von Präsident Bush unterzeichnetes Gesetz zur Anhebung des Mindestlohns ein weiteres Abdriften Amerikas von den "liberalen Prinzipien, die Amerika zum Land der Möglichkeiten" gemacht haben. Eine neue Richtung für Amerika sollte daher kein "falscher Fortschrittseifer" sein, sondern ein Zurückpendeln zum wahren Liberalismus nach dem Motto von Präsident Thomas Jefferson: zum "weisen und sparsamen Staat, der die Menschen davon abhalten soll, einander zu verletzen" und es ihnen "ansonsten frei überläßt, ihre Bemühungen um Erwerbstätigkeit und Verbesserung der Lebensbedingungen selbst zu regulieren."

*Klassische
Marktwirtschaftler
beklagen ein
Abdriften Amerikas
von den "liberalen
Prinzipien, die
Amerika zum Land
der Möglichkeiten"
gemacht haben.*

Trendwende?

In jüngster Zeit mehren sich die Stimmen, die den konventionellen Pro – und Kontra-Argumenten widersprechen. So ist Nobelpreisträger Robert Solow (MIT) der Auffassung, daß sich seit einer Expertenumfrage des American Economic Review im Jahr 1978, bei der 90% der befragten Volkswirte der Meinung waren, Mindestlohnanhebungen führten zu höherer Arbeitslosigkeit unter gering qualifizierten Arbeitnehmern, dieser Prozentsatz inzwischen wahrscheinlich halbiert habe. Zu einem Wendepunkt in der Mindestlohndebatte kam es 1995 aufgrund der berühmten Studie der Ökonomen David Card und Alan Krueger (Princeton), die feststellten, daß es im U.S.-Bundesstaat New Jersey trotz des höheren Mindestlohns im Vergleich zum Nachbarstaat Pennsylvania zu einem höheren Wachstum an Arbeitsplätzen gekommen war. Die Studie wird heute oft als Beweis dafür zitiert, daß der Effekt des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt geringer sei als bisher konventionell angenommen. "Heute geht es in der Debatte darum, wie klein der Effekt ist, nicht darum, wie groß er ist", kommentiert ein Arbeitsmarktexperte. Vor diesem Hintergrund, so Nobelpreisträger Joseph Stiglitz, ehemaliger Chefökonom der Weltbank, werden die gesellschaftlichen Konsequenzen der Mindestlohnanhebung immer wichtiger. Seit dem letzten Mindestlohnanstieg vor 10 Jahren ist die Arbeitslosigkeit in den USA weiter zurückgegangen. Stiglitz zieht das Resümee: "Die Anhebung des Mindestlohnes wurde von anderen Arbeitsmarktfaktoren vollkommen überlagert."

Nobelpreisträger Stiglitz zieht das Resümee: "Die Anhebung des Mindestlohnes wurde von anderen Arbeitsmarktfaktoren vollkommen überlagert."

Wal-Mart-Chef beklagt geringe Kaufkraft

Selbst Lee Scott, CEO von Wal-Mart, des weltweit größten Unternehmens mit mehr als 1.3 Millionen Arbeitnehmern in den USA, appelliert bereits im Herbst 2005 an den Kongreß, den Mindestlohn anzuheben. Die Löhne von Wal-Mart-Angestellten liegen im Durchschnitt oberhalb des Mindestlohns. Laut Wal-Mart verdienen Vollzeitangestellte, die etwa ein Drittel der Wal-Mart-Beschäftigten ausmachen, im Durchschnitt \$9.69 pro Stunde. Wal-Mart Chef Lee Scott war allerdings weniger um die Einkommen seiner Angestellten besorgt als um die seiner Ansicht nach zu geringe Kaufkraft der Mindestlohnempfänger: "Wir sehen aus erster Hand, wie unsere Kunden damit kämpfen, auszukommen. Unsere Kunden haben einfach nicht das Geld, von Zahltag zu Zahltag das Lebensnotwendige zu kaufen." Den führenden Sozialpolitikern der Demokraten lieferte Scott damit weitere Munition im Kampf für die Anhebung des Mindestlohns. So forderte Senator Edward Kennedy: "Wenn der CEO von Wal-Mart zu einer Anhebung des Mindestlohns aufruft, dann sollten die Republikaner sich dies im Namen von Millionen arbeitenden Männern und Frauen, die in Armut leben, zu Herzen nehmen."



Konrad
Adenauer
Stiftung

2005 MASSACHUSETTS AVE. NW
WASHINGTON, D.C. 20036
PHONE: 001-202-464-5840
FAX: 001-202-464-5848
WWW.KASUSA.ORG