

Paper

Mindestlöhne: Gibt es Spielraum nach oben?

Michael Christl, Monika Köppl-Turyna und
Dénes Kucsera

Denkfabrik



Agenda
Austria

In welchen Branchen der Mindestlohn angehoben werden könnte – und wo dies Jobs kosten würde.

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Autoren: Mag. Michael Christl, MSc (WU), Monika Köppl-Turyna, PhD und Dr. Dénes Kucsera

Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn

Redaktionelle Bearbeitung: Diplom-Wirtschaftsjuristin (FH) Katharina Lotter
Mai 2016

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Gestaltung und Satz: Agenda Austria

Grafiken: Mag. (FH) Alexander Lehner

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die vorliegende Publikation verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

Dies ist die übersetzte Kurzfassung der Publikation „*Effects of collective minimum wages on youth employment in Austria*“, die im *Empirica – Journal of European Economics* veröffentlicht wird.

Einleitung

Während in vielen europäischen Ländern ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn gilt, herrscht in Österreich ein komplexes Mindestlohnsystem auf Basis von Tarifverhandlungen ("Kollektivverträge"). Der Lohn von fast 98 Prozent aller Arbeitnehmer in Österreich ist durch diese Kollektivverträge abgedeckt; nur wenige Branchen sind davon ausgenommen. Die Tarifverhandlungen führen die beiden Sozialpartner, also der Österreichische Gewerkschaftsbund für die Arbeitnehmer und die Wirtschaftskammer Österreich für die Arbeitgeber. Diese Tarifverhandlungen finden regelmäßig für mehr als 450 unterschiedliche Branchen statt. Die verhandelten Mindestlöhne unterscheiden sich nicht nur zwischen den verschiedenen Sektoren, sondern sind außerdem je nach Dauer der Beschäftigung sowie Art der Arbeit unterschiedlich hoch.

Neuere theoretische Betrachtungen (Brown et al., 2015) kommen zu dem Schluss, dass ein Mindestlohn, der höher ausfällt als der bisher bezahlte Lohn, Auswirkungen sowohl auf das Angebot als auch auf die Nachfrage an Arbeitskräften haben kann:

Auf das Angebot an Arbeitskräften wirkt sich der sogenannte Jobannahme-Effekt aus (job acceptance effect): Wenn der erhöhte (Mindest)Lohn über dem sogenannten Reservationslohn liegt – das ist jener Lohn, ab dem Menschen bereit sind, zu arbeiten – dann nehmen diese einen Job auf und die Beschäftigung in der betrachteten Gruppe steigt.

Auf die Nachfrage von Arbeitskräften wirkt der sogenannte Jobangebots-Effekt (job-offer effect), und zwar negativ: Bei höheren Löhnen kann es für Unternehmen günstiger sein, ihre Arbeitnehmer durch Maschinen zu ersetzen (Substitutionseffekt). Höhere Löhne – und damit höhere Produktionskosten – können dazu führen, dass Produktionsstandorte langfristig in Länder mit geringeren Kosten ausgelagert werden. Durch eine Anhebung des Lohns ändert sich zudem der Lohnunterschied zwischen geringer und höher qualifizierten bzw. jüngeren und älteren Arbeitnehmern. Die durch die Erhöhung ihres Lohns teurer gewordenen Arbeitnehmer laufen Gefahr, durch höher qualifizierte bzw. ältere Arbeitnehmer ersetzt zu werden. Möglicherweise entstehen überdies insgesamt weniger neue Jobs. Die Beschäftigung sinkt.

Solange der positive Jobannahme-Effekt höher ist als der negative Jobangebots-Effekt, führt ein Mindestlohn oberhalb der bisher bezahlten Löhne also zu einem Mehr an Beschäftigung. Überschreitet jedoch der Mindestlohn eine gewisse Höhe, gehen Arbeitsplätze durch Umschichtung, Verlagerung der Produktion oder Automatisierung verloren und die Beschäftigung sinkt. Es gibt also eine optimale Höhe des Mindestlohns, den sogenannten Wendepunkt. Liegt der Lohn ober- oder unterhalb des Wendepunkts, bleibt die Beschäftigung unter dem, was theoretisch möglich wäre.

Was wir untersuchen

Die vorliegende Studie untersucht die Effekte der kollektivvertraglich vereinbarten Mindestlöhne auf die Beschäftigung von jungen Arbeitnehmern in Österreich. Weil Arbeitnehmer zwischen 19 und 25 am häufigsten vom Mindestlohn betroffen sind, analysieren wir, welche Auswirkungen Änderungen in den Kollektivverträgen auf die Beschäftigung dieser Gruppe haben.

Der Tariflohnindex misst die Entwicklung der Mindestlöhne in Österreich und ist zentrales Bewertungskriterium für Lohn- und Gehaltsverhandlungen. Die für diese Studie verwendeten Daten umfassen die monatliche Entwicklung der kollektivvertraglichen Mindestlöhne für 14 Sektoren der österreichischen Wirtschaft zwischen Jänner 2008 und Juni 2015.

Diese Sektoren sind:

- A Land- und Forstwirtschaft, und Fischerei
- B Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden
- C Herstellung von Waren
- D Energieversorgung
- F Bau
- G Handel, Handel und Reparatur von Kraftfahrzeugen
- H Verkehr und Lagerei
- I Beherbergung und Gastronomie
- J Information und Kommunikation
- K Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
- L Grundstücks- und Wohnungswesen
- O Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung
- P Erziehung und Unterricht
- Q Gesundheits- und Sozialwesen

Der vereinbarte Lohn ist aber nur einer der Faktoren, die sich auf die Zahl der Beschäftigten in einer Volkswirtschaft auswirken. Wir untersuchen daher zudem die Wirkung der Produktivität auf die Beschäftigung. Auch diese hat Einfluss auf die optimale Höhe des Mindestlohns (Wendepunkt): Eine höhere Produktivität erlaubt einen höheren Mindestlohn.

Um diesem Umstand gerecht zu werden, untersuchen wir deshalb für diese Studie nur die Situation in jenen sieben marktnahen Sektoren der österreichischen Wirtschaft, für die auch Daten zur Produktivität zur Verfügung stehen.

Ergebnisse

Im Juni 2015 lagen die Mindestlöhne für Arbeitnehmer in den Sektoren Bergbau, Herstellung von Waren, Bau, Handel und Information und Kommunikation über den berechneten Wendepunkten. Das bedeutet, dass für eine Erhöhung der Beschäftigung Jüngerer in diesen Sektoren der reale Mindestlohn verringert werden müsste. In den Sektoren Verkehr und Lagerei sowie Beherbergung und Gastronomie ist hingegen noch Luft nach oben: Um dort die Beschäftigung junger Menschen zwischen 19 und 25 anzuheben, könnte und müsste der Mindestlohn erhöht werden.

Wir nehmen es an dieser Stelle aber gleich vorweg: Der kürzlich gemachte Vorschlag, den Mindestlohn auf 1.700 Euro anzuheben, wird unseren Berechnungen zufolge nicht dazu beitragen, mehr junge Menschen in Jobs zu bringen.

Als Wert für die derzeit in Österreich geltenden Mindestlöhne verwenden wir den gewichteten Durchschnitt der 10 niedrigsten Mindestlöhne, die im Tariflohnindex erfasst werden. Mit dieser Annäherung berechnen wir den optimale Mindestlohn (Wendepunkt) für jeden Sektor – also jenes Lohnniveau, das die Beschäftigungsquote der jüngeren Arbeitnehmer zwischen 19 und 25 maximieren könnte. Die Ergebnisse werden in Abbildung 1 zusammengefasst.

Optimales Lohnniveau in den untersuchten Sektoren

	Durchschnittlicher Mindestlohn (Juni 2015)		Optimaler Mindestlohn (Juni 2015)
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	€ 1.940	>	€ 1.871
Herstellung von Waren	€ 1.253	>	€ 1.193
Bau	€ 1.861	>	€ 1.708
Handel	€ 1.439	>	€ 1.230
Verkehr und Lagerei	€ 1.409	<	€ 1.436
Beherbergung und Gastronomie	€ 1.349	<	€ 1.436
Information und Kommunikation	€ 1.613	>	€ 1.484

Abbildung 1

Quelle: Christl, Köppl-Turyna und Kucsera (2016)

Abbildung 1 zeigt, dass in zwei der untersuchten sieben Sektoren der Mindestlohn erhöht werden könnte und dies zu einer höheren Beschäftigung Jüngerer führen würde. Im Sektor Verkehr und Lagerei wäre eine Erhöhung des Mindestlohns um 27 Euro denkbar, in der Beherbergung und Gastronomie sogar ein Plus von 87 Euro. In allen anderen untersuchten Sektoren wäre hingegen eine Kürzung der Mindestlöhne notwendig, um mehr jungen Menschen zwischen 19 und 25 eine Beschäftigung zu ermöglichen. Wenn sich das Produktivitätsniveau in der nahen Zukunft nicht wesentlich verändert, sollten die Mindestlöhne in diesen Sektoren deshalb vorerst nur an die Inflation angepasst werden. In einigen Sektoren sind die Mindestlöhne deutlich zu hoch: Im Baugewerbe liegen sie rund 153 Euro, im Bereich Information und Kommunikation 129 Euro über dem optimalen Wert.

Das war nicht immer so. In Abbildung 2 und 3 zeigen wir, wie sich die Mindestlöhne in den letzten sechs Jahren entwickelt haben und wie hoch die jeweils optimalen Mindestlöhne gewesen wären.

Optimales Lohnniveau und Mindestlöhne im Zeitverlauf I

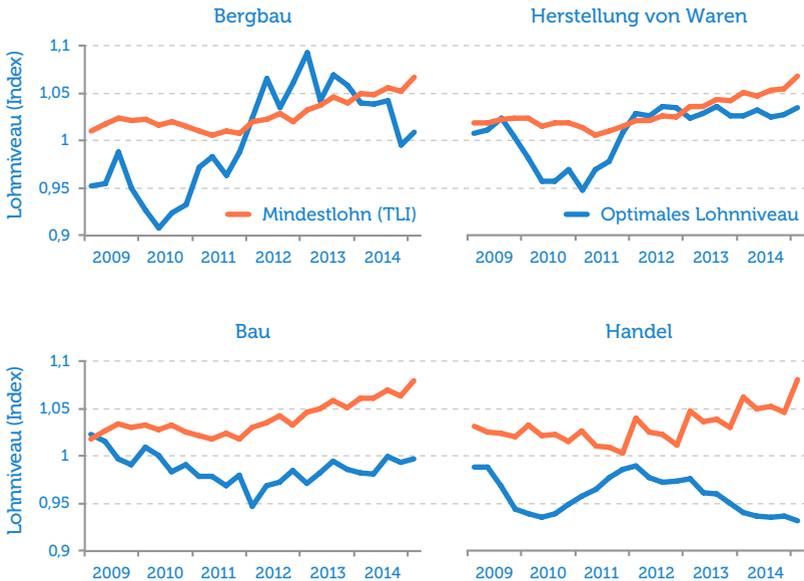


Abbildung 2
Quelle: Christl, Köppl-Turyna und Kucsera (2016)

So war beispielsweise zwischen 2011 und 2013 der Mindestlohn im Bergbau zu niedrig. Eine leichte Anhebung hätte zu diesem Zeitpunkt die Beschäftigung der 19- bis 25-Jährigen erhöhen können. Im Sektor Herstellung von Waren wäre im Jahr 2012 ebenfalls eine Erhöhung des Mindestlohns und somit mehr Beschäftigung junger Menschen möglich gewesen.

Im Bau und im Handel hingegen wurden im gesamten Beobachtungszeitraum zu hohe Mindestlöhne bezahlt. Und nicht nur das – der Abstand zwischen optimalen und tatsächlich bezahlten Mindestlöhnen wird über die Jahre hinweg sogar größer. In den Sektoren Bau und Handel entfernt man sich damit immer weiter von einem realistischen Lohngefüge, das junge Menschen zwischen 19 und 25 in Beschäftigung bringen könnte.

Optimales Lohnniveau und Mindestlöhne im Zeitverlauf II

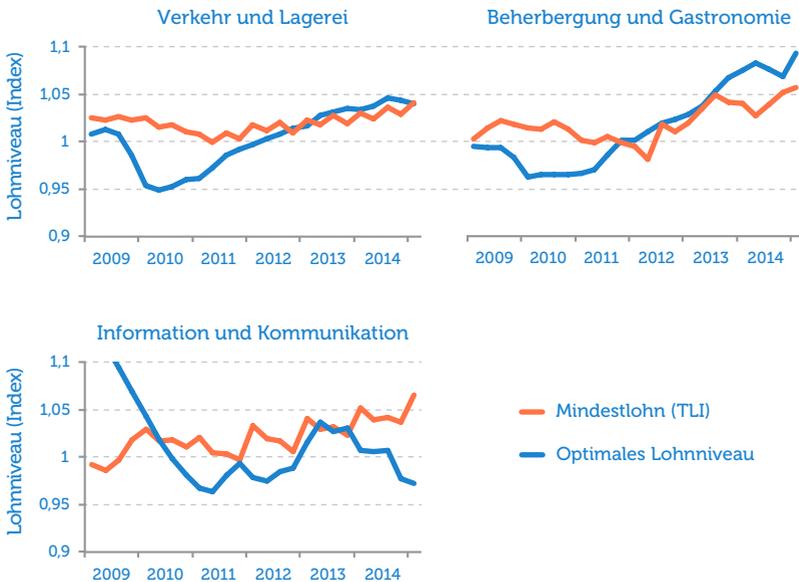


Abbildung 3
Quelle: Christl, Köppl-Turyna und Kucsera (2016)

Erfreulich hingegen ist die Entwicklung im Sektor Verkehr und Lagerei. Abbildung 3 zeigt, dass dort die Mindestlöhne und das optimale Lohnniveau seit 2011 annähernd gleichauf liegen und so bereits fast die höchstmög-

liche Beschäftigung der 19- bis 25-Jährigen erreicht wird. Aktuell liegen die Mindestlöhne wieder knapp unter dem optimalen Wert, eine leichte Erhöhung wäre daher wieder möglich und förderlich.

Im Sektor Information und Kommunikation fiel der Mindestlohn zu Beginn des Beobachtungszeitraums (2009) deutlich zu gering aus. Ab 2010 näherten sich die Löhne an den optimalen Wert an, und im Jahr 2013 trat dann die beste aller Möglichkeiten ein: der Mindestlohn entsprach ziemlich genau dem optimalen Lohnniveau. Seitdem werden jedoch wieder zu hohe Löhne bezahlt. Der Sektor bleibt damit unter seinen Möglichkeiten und könnte aktuell durchaus mehr junge Menschen beschäftigen.

Im Bereich Beherbergung und Gastronomie wurden zunächst zu hohe Löhne bezahlt. Nach 2012 fielen sie dann aber unter das optimale Lohnniveau. Eine Erhöhung zu diesem Zeitpunkt hätte die Beschäftigung erhöhen können; dasselbe gilt auch aktuell.

Die kürzlich vorgeschlagene Erhöhung des Mindestlohns auf 1.700 Euro träfe übrigens gar nicht alle Sektoren: Im Bau und Bergbau liegt der Mindestlohn bereits über dieser Grenze. Unsere Berechnungen zeigen zudem, dass eine Umsetzung dieser Idee mehr Schaden als Nutzen stiften würde: Über alle untersuchten Sektoren hinweg würden bei einem Mindestlohn von 1.700 Euro insgesamt rund 15.900 der 19- bis 25-Jährigen ihren Job verlieren – vor allem im Handel und bei der Herstellung von Waren (siehe Abbildung 4).

Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns von 1.700 Euro auf die 19- bis 25-Jährigen

	Beschäftigungseffekte
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0
Herstellung von Waren	-8.516
Bau	0
Handel	-6.195
Verkehr und Lagerei	-368
Beherbergung und Gastronomie	-771
Information und Kommunikation	-63
GESAMT	-15.913

Abbildung 4
Quelle: Christl, Köppl-Turyna und Kucsera (2016)

Diese deutsche Zusammenfassung basiert auf folgendem ausführlichen Paper, das auf Englisch verfasst wurde:

CHRISTL, M., KÖPPL-TURYNA, M. und KUCSERA, D. (2016): "Effects of collective minimum wages on youth employment in Austria" *Empirica. Journal of European Economics* (*forthcoming*)

Literatur

Brown, Alessio J.G., Christian Merkl, und Dennis J. Snower (2014): "The minimum wage from a two-sided perspective", *Economics Letters*, Vol. 124(3), 389-391.

Für weitere Literaturhinweise verweisen wir auf die englische Version.

www.agenda-austria.at

