

Mindestlöhne in Europa – ein Überblick

Für jede Beschäftigung ist ein gerechtes Entgelt zu zahlen. Zu diesem Zweck empfiehlt es sich, dass entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes den Arbeitnehmern ein gerechtes Arbeitsentgelt garantiert wird, das heisst ein Arbeitsentgelt, das ausreicht, um ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben.

*EU-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989
(Titel 1, Abs. 5)*

Soziale und politische Bedeutung von Mindestlöhnen

Politische Regelungen zur Bestimmung von verbindlichen Mindestlöhnen finden sich in nahezu allen entwickelten kapitalistischen Gesellschaften. In der Regel wird im Rahmen von Kollektivverträgen für einzelne Branchen, Betriebe und/oder Berufe jeweils ein bestimmtes Mindestlohniveau definiert, unter dem kein Arbeitnehmer (legal) beschäftigt werden darf. Wie bereits die Klassiker der politischen Ökonomie von Adam Smith bis Karl Marx erkannt haben, bilden kollektive Mindestlohnbestimmungen eine wichtige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten, da ohne solche Regelungen die Löhne aufgrund des strukturellen Machtungleichgewichtes zwischen Arbeit und Kapital permanent herabgedrückt würden.¹

Allerdings weisen kollektivvertragliche Mindestlohn-Regelungen in vielen Ländern mehr oder weniger grosse Deckungslücken auf. Dies gilt insbesondere für die klassischen Niedriglohn-Branchen (z.B. im privaten Dienstleistungsgewerbe), in denen die Gewerkschaften aufgrund ihres eher geringeren Organisationsgrades oft keine angemessene Mindestlohn-Sicherung durchsetzen können. In diesen Fällen werden die kollektivvertraglichen Mindestlohn-Regelungen vielfach durch staatliche Regelungen ergänzt. Der Staat hat prinzipiell zwei Möglichkeiten, auf die Bestimmung von Mindestlöhnen Einfluss zu nehmen. Er kann zum einen kollektivvertragliche Mindestlohn-Regelungen für allgemeinverbindlich erklären und diese damit auf nicht tarifgebundene

Unternehmen ausdehnen. Zum anderen kann er durch die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne selber ein bestimmtes Mindestlohniveau festlegen.

In der grossen Mehrzahl der europäischen Staaten und darüber

Thorsten Schulten

1966. Dr., wissenschaftlicher Referent beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf. Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Tarifpolitik in Europa.

hinaus in den Staaten der OECD existieren neben kollektivvertraglichen Regelungen auch gesetzliche Mindestlöhne.² Damit wird anerkannt, dass es sich bei der Sicherung eines angemessenen Mindestlohniveaus nicht allein um eine tarifpolitische, sondern auch um eine gesellschaftspolitische Aufgabe handelt. Mit der Festlegung eines allgemein gültigen gesetzlichen Mindestlohns wird eine universelle Norm definiert, die eine gesellschaftlich anerkannte Untergrenze darstellt, unterhalb derer eine Entlohnung nicht nur juristisch illegal ist, sondern auch von einer gesellschaftlichen Mehrheit als moralisch inakzeptabel angesehen wird. Die Schweiz bildet hier insofern einen Sonderfall, als dort zwar kein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn existiert, es gleichzeitig den Schweizer Gewerkschaften mit ihrer Kampagne ›Keine Einkommen unter 3000 Franken‹ jedoch gelungen ist, eine gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Mindestlohnnorm zu etablieren.

Mit der Bestimmung von Mindestlöhnen ist immer auch eine normative Vorstellung von einer gerechten und fairen Entlohnung verbunden, wie sie als soziales Grundrecht in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie in zahlreichen internationalen Vereinbarungen (z.B. der Sozialcharta des Europarates von 1961 oder der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer der Europäischen Union von 1989) festgeschrieben ist.³ Als Kriterium für eine gerechte oder faire Entlohnung werden in der Regel drei grundlegende Prinzipien sozialer Gerechtigkeit angeführt.⁴ Zum einen geht es um das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, wonach der Lohn in einem angemessenen Verhältnis zur geleisteten Arbeit stehen muss. Da die Frage nach einem leistungsgerechten Lohn immer auch im Verhältnis zu anderen Löhnen und Einkommen steht, wird zweitens das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit berührt, das die gesamtgesellschaftliche Einkommensverteilung in den Blick nimmt.

Schliesslich wird drittens das Recht auf einen gerechten und fairen Lohn mit dem Prinzip der Teilhabegerechtigkeit begründet, wonach die Lohnarbeit nicht nur ein bestimmtes physisches Existenzminimum garantieren muss, sondern darüber hinaus – wie es die englischen Begriffe ›Decent Wage‹ oder ›Living Wage‹ zum Ausdruck bringen – eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll. Im Unterschied zur sozialstaatlichen Mindestsicherung (z.B. der Sozialhilfe) markiert der gesetzliche Mindestlohn den »ersten Grad der Zugehörigkeit zu einem Arbeitnehmerstatus, dank dessen der Lohn nicht nur eine Form ökonomischer Vergütung ist«.⁵ Seine politische Legitimation erhält der Mindestlohn damit aus dem Anspruch, dass die Lohnarbeit einen bestimmten Lebensstandard ermöglichen muss, der den Arbeit-

nehmer/innen eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe und eine adäquate Reproduktion ihrer Arbeitskraft garantiert.

Die inhaltliche Definition einer »angemessenen gesellschaftlichen Teilhabe« und mithin die konkrete Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohniveaus ist stets Gegenstand kontroverser gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und letztlich das Ergebnis eines sozialen Aushandlungsprozesses, dem ein bestimmter sozialer und politischer Interessenskompromiss zugrunde liegt. Insofern ist der gesetzliche Mindestlohn keineswegs nur eine Angelegenheit des Staates, sondern begünstigt vielmehr eine Politisierung der Lohnfrage, die vor allem auch den Gewerkschaften über die Tarifpolitik hinaus gesellschaftspolitische Einflusschancen einräumt.

Mindestlöhne in der ökonomischen Diskussion

Über die ökonomischen Funktionen gesetzlicher Mindestlöhne existiert innerhalb der Wirtschaftswissenschaften eine breite internationale Debatte, in der je nach theoretischer Provenienz diametral entgegengesetzte Positionen vertreten werden. Für Vertreter einer neoklassischen Arbeitsmarkttheorie ist jede politische Bestimmung des Lohnes – sei es durch Tarifverträge oder einen gesetzlichen Mindestlohn – entweder wirkungslos oder schädlich. Liegt ein Mindestlohn unterhalb des auf dem »freien« Arbeitsmarkt durch Angebot und Nachfrage gebildeten »Marktlohns«, so bleibt dieser ohne Wirkung, da die existierenden Löhne nicht tangiert werden. Liegt der gesetzliche Mindestlohn oberhalb des im neoklassischen Standardmodell unterstellten »Marktlohns«, so geht automatisch die Nachfrage nach Arbeit zurück und es kommt zu Arbeitslosigkeit. Die neoklassische Lehrbuchökonomie vertritt demnach die Position, dass gesetzliche Mindestlöhne gerade jenen Beschäftigtengruppen im unteren Lohnsegment schaden, die eigentlich von ihnen profitieren sollen.⁶

Der im neoklassischen Standardmodell unterstellte gegenläufige Zusammenhang zwischen der Höhe gesetzlicher Mindestlöhne und dem Ausmass der Beschäftigung ist seit jeher von nicht-neoklassischen Ökonomen kritisiert worden. Gerade in der neueren ökonomischen Literatur werden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund neuerer empirischer Studien – vermehrt alternative theoretische Erklärungsansätze vertreten, die zu einer anderen ökonomischen Funktionsbestimmung von Mindestlöhnen gelangen.⁷

Im Mittelpunkt der Kritik steht die neoklassische Konstruktion des Arbeitsmarktes, der als ein Markt wie jeder andere gedacht wird und dem idealtypisch alle Attribute einer vollständigen Konkurrenz (wie vollkom-

mene Informationen, uneingeschränkte Mobilität usw.) zugeschrieben werden. Realistischere Vorstellungen gehen stattdessen davon aus, dass der Arbeitsmarkt mit zahlreichen Friktionen behaftet ist, die zu einer höchst unvollständigen Konkurrenzsituation führen. Hinzu kommt, dass aufgrund des besonderen Charakters der Ware Arbeitskraft von einer strukturellen Machtungleichheit zwischen Kapital und Arbeit auszugehen ist, die – zumal unter der Bedingung von Arbeitslosigkeit – den Prozess der Lohnfestsetzung determiniert.

In der neueren ökonomischen Literatur ist vielfach der Versuch unternommen worden, den Arbeitsmarkt als ›monopsonistischen‹ Markt zu beschreiben.⁸ Indem die Unternehmen tendenziell als Nachfrage-monopolist (Monopson) agieren, sind sie zumeist in der Lage, Löhne durchzusetzen, die unterhalb des Marktlohnes liegen, der sich unter den Bedingungen vollständiger Konkurrenz herausbilden würde. Auf monopsonistischen Märkten lässt sich daher keine eindeutige Beziehung zwischen gesetzlichen Mindestlöhnen und Beschäftigung bestimmen. Solange die Festlegung beziehungsweise Erhöhung gesetzlicher Mindestlöhne lediglich die Marktmacht des Unternehmens ausgleicht und dadurch die Entstehung eines ›Marktlohnes‹ erst ermöglicht, sind selbst in einem ansonsten neoklassisch definierten Arbeitsmarktmodell keine negativen Beschäftigungswirkungen zu erwarten.⁹

Folgt man darüber hinaus dem in den verschiedenen Effizienzlohntheorien behaupteten Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktivität¹⁰, so kann eine Erhöhung von Mindestlöhnen theoretisch sogar positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen, wenn diese mit überproportionalen Produktivitätserhöhungen einhergehen. Bereits die ersten Bestimmungen zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne am Ende des 19. Jahrhunderts wurden ökonomisch vor allem mit den Verweis auf die zu erzielenden Produktivitätsgewinne legitimiert, die aus einer nach unten begrenzten Lohnkonkurrenz erwachsen.¹¹

Schliesslich lassen sich aus keynesianischer Perspektive zwei für Wachstum und Beschäftigung positive ökonomische Funktionen gesetzlicher Mindestlöhne identifizieren¹²: Zum einen können gesetzliche Mindestlöhne zur Stabilisierung der Nachfrage beitragen, da gerade bei Niedriglohnbeziehern eine besonders hohe Konsumquote und geringe Sparneigung existiert. Zum anderen können gesetzliche Mindestlöhne insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und hierdurch geschwächter Gewerkschaften eine Barriere gegen deflationäre Lohnkürzungen bilden.

Internationale Verbreitung von gesetzlichen Mindestlöhnen

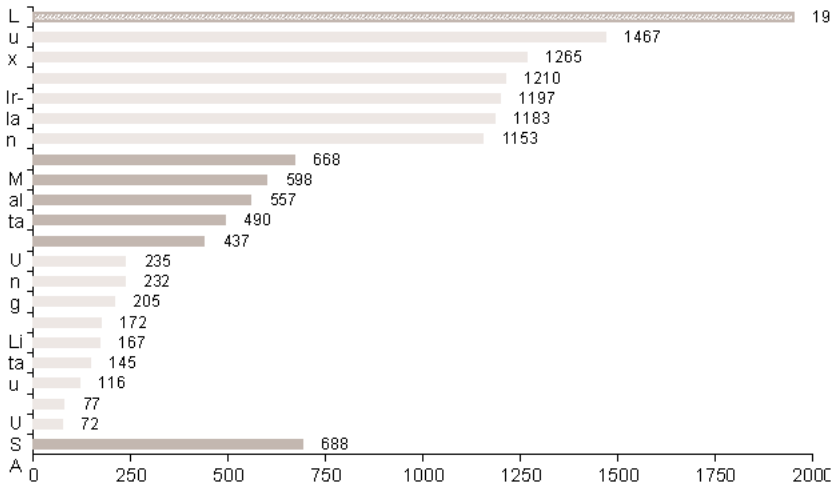
Historisch sind die ersten gesetzlichen Mindestlohn-Bestimmungen in der letzten Dekade des 19. Jahrhunderts entstanden. Gesetzliche Mindestlöhne werden erstmals 1894 in Neuseeland eingeführt. Zwei Jahre später kommt es zur ersten Mindestlohn-Gesetzgebung im australischen Bundesstaat Victoria. In Europa ist Grossbritannien das erste Land, das 1908 gesetzliche Mindestlohn-Bestimmungen einführt. In den USA wird schliesslich erstmals 1912 im Bundesstaat Massachusetts eine Mindestlohn-Gesetzgebung verabschiedet.¹³

Nachdem die frühen Mindestlohnbestimmungen ursprünglich nur für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen galten, führen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer mehr Länder nationale gesetzliche Mindestlöhne ein, die über alle Branchen hinweg ein einheitliches Mindestlohnniveau festlegen. Eine Vorreiterrolle haben hierbei die USA eingenommen, die 1938 mit der Verabschiedung der Fair Labor Standards Act erstmals eine nationale Mindestlohn-Gesetzgebung eingeführt haben. Mittlerweile verfügt die Mehrzahl der OECD-Staaten – darunter die meisten Länder der EU sowie die USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea – über nationale gesetzliche Mindestlöhne.¹⁵

Innerhalb der EU haben 18 von 25 Mitgliedstaaten einen gesetzlichen Mindestlohn¹⁶ (siehe Abbildung 1). Während einige EU-Staaten bereits seit mehreren Jahrzehnten über praktische Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen verfügen, haben Irland und Grossbritannien erst Ende der 1990er-Jahre nationale gesetzliche Mindestlöhne eingeführt. In den meisten Ländern aus Mittel- und Osteuropa (MOE) wurden im Rahmen der Transformationsperiode Anfang der 1990er-Jahre neue gesetzliche Mindestlohn-Regelungen geschaffen, die vor dem Hintergrund eher schwach entwickelter Tarifvertragssysteme seither für die gesamte Lohnentwicklung eine besonders wichtige Rolle spielen.

Bezogen auf die absolute Höhe des nationalen Mindestlohns, lassen sich innerhalb der EU drei Ländergruppen identifizieren (siehe Abbildung 1): Zur ersten Gruppe mit relativ hohen Mindestlöhnen zwischen 1183 und 1467 Euro pro Monat gehören die Beneluxstaaten sowie Frankreich, Grossbritannien und Irland. Eine zweite mittlere Gruppe mit Mindestlöhnen zwischen 437 und 690 Euro pro Monat umfasst die südeuropäischen EU-Staaten Spanien, Portugal, Malta und Griechenland sowie Slowenien. Schliesslich finden sich in der dritten Gruppe mit relativ niedrigen Mindestlöhnen zwischen 116 und 239 Euro pro Monat ausschliesslich MOE-Staaten. Lediglich die EU-Bewerberländer Bulga-

Abbildung 1: Gesetzliche Mindestlöhne pro Monat in Euro (Anfang 2005)



rien und Rumänien haben ein noch niedrigeres gesetzliches Mindestlohniveau. In den USA bewegt sich der gesetzliche Mindestlohn eher auf südeuropäischem Niveau und liegt damit deutlich unterhalb der westeuropäischen Spitzengruppe. Allerdings weisen eine Reihe von US-Bundesstaaten deutlich höhere gesetzliche Mindestlöhne auf.¹⁷

Die Schweiz nimmt mit dem von den Gewerkschaften anvisierten Mindestlohn von 3000 Schweizer Franken (= 1950 Euro) mit Abstand die europäische Spitzenposition ein. Allerdings spiegeln die unterschiedlichen Niveaus der nationalen Mindestlöhne zu einem bedeutenden Anteil die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den einzelnen Ländern wider. Gemessen in Kaufkraftstandards reduziert sich das Verhältnis zwischen dem niedrigsten und dem höchsten gesetzlichen Mindestlohn in der EU von 1:12 (gemessen in Euro) auf etwa 1:4.¹⁸

Die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne wird schliesslich in hohem Masse durch die politisch-institutionelle Ausgestaltung beeinflusst. Bei der Festlegung und periodischen Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns lassen sich idealtypisch vier unterschiedliche Verfahren identifizieren.¹⁹ Bei dem ersten Typus handelt es sich um ein »rein politisches« Verfahren, bei dem die jeweilige nationale Regierung vollkommen eigenmächtig, ohne institutionalisierte Diskussions- und Konsultationsforen oder gesetzlich festgelegte Anpassungsregelungen, über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns entscheidet. Dieses »rein politische« Verfahren findet sich insbesondere in den USA und hat in den letzten Jahrzehnten oft dazu geführt, dass unter einer republikanischen Regierung der nationale Mindestlohn über mehrere Jahre hinweg nicht mehr erhöht wurde und damit in seinem Realwert deutlich gesunken ist.²⁰

In den meisten europäischen Ländern existiert hingegen ein institutionalisiertes Konsultationsverfahren, in dem Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften an der Entwicklung des Mindestlohns beteiligt werden und gegenüber der Regierung Empfehlungen für seine periodische Erhöhung aussprechen. Ein besonders entwickeltes Modell dieses zweiten Typus bildet die so genannte Low-Pay-Commission in Grossbritannien, die sich drittelparitätisch aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Wissenschaftlern zusammensetzt und auf der Grundlage umfangreicher Studien jährlich Empfehlungen zur Erhöhung des Mindestlohns abgibt.

In einigen Ländern wie Belgien, Irland und Griechenland sowie einigen MOE-Staaten findet sich ein dritter Typus, wonach der nationale Mindestlohn auf nationaler Ebene zwischen den Dachverbänden der Gewerkschaften und Arbeitgeber verhandelt wird und anschliessend durch den Staat Gesetzeskraft erhält. Schliesslich gibt es als vierten Typus in den Beneluxstaaten und Frankreich sowie neuerdings auch in Polen eine Indexierung der Mindestlöhne, wonach das jeweilige Mindestlohnniveau automatisch an die Preisentwicklung beziehungsweise – wie in den Niederlanden – an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst wird. Die Indexierungsverfahren werden dabei in der Regel in Kombination mit politischen Verfahren angewandt. Insgesamt bietet dieser vierte Typus die grösste Gewähr, dass die Entwicklung der Mindestlöhne mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung Schritt hält.²¹

Auswirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung

Die wissenschaftliche Debatte über die beschäftigungs- und verteilungspolitischen Auswirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen wurde lange Zeit von der US-amerikanischen Literatur dominiert. Bis in die 1980er-Jahre hinein gelangten die meisten empirischen Untersuchungen für die USA zu dem Ergebnis, dass von den gesetzlichen Mindestlöhnen – insbesondere bei jungen Arbeitnehmern – tendenziell leicht negative Beschäftigungseinflüsse ausgehen. Seither haben sich die Einschätzungen über die beschäftigungspolitischen Implikationen von gesetzlichen Mindestlöhnen allerdings stark gewandelt. Waren 1990 noch 63% der US-Ökonomeprofessoren der Meinung, dass gesetzliche Mindestlöhne die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen erhöhen, so waren es im Jahre 2000 nur noch 46%.²²

Ausgelöst wurde dieser Meinungsumschwung vor allem durch die Studien von David Card und Alan B. Krueger, die unter der Verwendung neuerer empirischer Methoden zu dem Ergebnis kommen, dass kein

systematischer Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung besteht.²³ Berühmt geworden sind vor allem ihre ›natürlichen Experimente‹, bei dem sie die Beschäftigungsentwicklung in Fast-Food-Restaurants in den benachbarten US-Bundesstaaten New Jersey und Pennsylvania untersuchten, wobei in New Jersey der gesetzliche Mindestlohn erhöht wurde, während er in Pennsylvania gleich blieb. Die Untersuchungen kommen eindeutig zu dem Ergebnis, dass die Erhöhung der Mindestlöhne keinen negativen Einfluss auf die Beschäftigung hat.

Auch innerhalb Europas kommen neue Studien überwiegend zu dem Ergebnis, dass mit gesetzlichen Mindestlöhnen keine eindeutigen Beschäftigungseffekte verbunden sind.²⁴ Gesetzliche Mindestlöhne können im Gegenteil je nach ökonomischer Lage von Branche zu Branche sehr unterschiedliche Auswirkungen haben, wobei gesamtwirtschaftlich ihre Bedeutung eher gering ist. Besonders gut erforscht ist vor allem die Situation in Irland und Grossbritannien, wo die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne seit Ende der 1990er-Jahre von zahlreichen Studien begleitet wurde. Dabei herrscht weitgehend Übereinstimmung, dass die Einführung in beiden Ländern insgesamt keine negativen Beschäftigungswirkungen nach sich gezogen hat.²⁵

Im Hinblick auf seine einkommens- und verteilungspolitischen Implikationen begrenzt ein gesetzlicher Mindestlohn per definitionem das Absinken der Löhne unter ein bestimmtes Niveau und dichtet damit die gesellschaftliche Lohnstruktur nach unten hin ab. Für viele europäische Länder lässt sich nachweisen, dass in der Vergangenheit die gesetzlichen Mindestlöhne auf diese Weise eine potentielle Ausdehnung der Lohnspreizung verhindert oder gar zu ihrer Verringerung beigetragen haben.²⁶ Umgekehrt kann etwa für die USA die starke Zunahme der Lohnspreizung in den 1980er-Jahren zu einem grossen Teil mit der mangelnden Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung erklärt werden.²⁷

Darüber hinaus haben sich gesetzliche Mindestlöhne als ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung von Lohndiskriminierungen gegenüber Frauen und ethnischen Minoritäten erwiesen, da diese Beschäftigtengruppen in der Regel am unteren Rand der Lohnskala deutlich überrepräsentiert sind.²⁸ Schliesslich können gesetzliche Mindestlöhne auch einen Beitrag zur Verringerung von Armut leisten. Allerdings ist der hier wirksam werdende Zusammenhang insofern begrenzt, als dass er erstens nur arbeitende Arme betrifft (während ein hoher Anteil der Armen erwerbslos ist) und zweitens nicht alle Mindestlohnbezieher in von Armut betroffenen Haushalten leben.

Die Debatte um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

Deutschland gehört zu den wenigen Ländern innerhalb Europas, in denen kein gesetzlicher Mindestlohn existiert. Dies hat vor allem historische Gründe: Angesichts der negativen Erfahrungen mit staatlichen Interventionen in die Lohnpolitik zur Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus ist der Gedanke der Tarifautonomie in Deutschland besonders ausgeprägt. Bis in die Gegenwart findet das Prinzip einer autonomen, also von staatlichen Vorgaben weitgehend unabhängigen Bestimmung der Löhne und anderer Arbeitsbedingungen eine breite Unterstützung. Insbesondere die Gewerkschaften sehen in der Tarifautonomie den Garanten für eine demokratische Partizipation der Beschäftigten an der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen, die zugleich die wichtigste Legitimationsquelle gewerkschaftlichen Handelns darstellt.

Die übrigen europäischen Länder, in denen kein gesetzlicher Mindestlohn existiert, verfügen jedoch in der Regel über funktionale Äquivalente, die eine hohe Tarifbindung und damit ein funktionierendes System einer tarifvertraglichen Mindestlohn-Sicherung gewährleisten.²⁹ Zu dieser Gruppe gehören vor allem die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden und Finnland, die aufgrund des so genannten Gent-Systems (in dem die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung verwalten) einen sehr hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad aufweisen, der ihnen eine tarifvertragliche Deckungsrate von mehr als 90% garantiert. In Österreich, das ebenfalls über keinen gesetzlichen Mindestlohn verfügt, ist es die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer, die eine beinahe flächendeckende Tarifbindung sicherstellt. Italien verfügt wiederum über eine aus der Verfassung abgeleitete Lohngarantie, wonach de facto alle Arbeitnehmer die tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne erhalten müssen. Schliesslich besteht in der Schweiz eine gesellschaftlich weitgehend anerkannte Mindestlohnnorm, die eine kollektivvertragliche Mindestlohn-Sicherung erleichtert und in bestimmten Bereichen durch staatliche Allgemeinverbindlichkeitserklärungen unterstützt wird.

Einzig Deutschland verfügt über keines dieser funktionalen Äquivalente und weist deshalb immer gravierendere Lücken in der tarifvertraglichen Mindestlohn-Sicherung auf. So hat der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohn-Sektor seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich zugenommen. Davon betroffen sind nicht nur Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsverhältnissen, sondern auch eine wachsende Anzahl von Vollzeitbeschäftigten.³⁰ Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) arbeiteten im Jahre 2001 17,4% aller sozial-

versicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohn-Sektor, wobei die Niedriglohnschwelle bei 2/3 des Medianlohns angesetzt wurde.³¹

Die zunehmenden Lücken der tarifvertraglichen Mindestlohn-Sicherung in Deutschland können im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückgeführt werden. Zum einen ist die tarifvertragliche Deckungsrate in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich zurückgegangen, so dass heute bereits 32% der Beschäftigten in Westdeutschland und sogar 48% der Beschäftigten in Ostdeutschland keiner Tarifbindung mehr unterliegen. Dabei ist die Tarifbindung in vielen klassischen Niedriglohnbranchen des privaten Dienstleistungssektors besonders niedrig.³² Zum anderen sind in zahlreichen Tarifverträgen Niedriglohngruppen festgeschrieben, deren Höhe sich auf dem Niveau von Armutslöhnen bewegt. Nach einer Untersuchung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit existieren mehr als 130 Tarifbereiche mit Stundenentgelten von sechs Euro oder weniger.

Die deutschen Gewerkschaften sind in vielen Branchen offensichtlich nicht mehr in der Lage, existenzsichernde Mindestlöhne durchzusetzen. Dementsprechend plädieren sie einmütig dafür, die Mindestlohn-Sicherung durch staatliche Unterstützung zu stärken. Allerdings bestehen im Hinblick auf die konkreten Formen und Instrumente nach wie vor grosse Unterschiede, wobei idealtypisch drei Positionen unterschieden werden können.³³ Die erste Position, die vor allem von der IG BAU vertreten wird, plädiert für die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung und die Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes über den Bausektor hinaus auf alle Branchen. In der Zwischenzeit hat sich auch die rot-grüne Bundesregierung diesen Vorschlag zu Eigen gemacht und dem Bundestag einen entsprechenden Gesetzesvorschlag vorgelegt. Die Ausdehnung des Entsendegesetzes würde sicherlich einigen Branchen helfen, branchenbezogene Mindestlöhne durchzusetzen. Dies gilt vor allem für jene Branchen, in denen – ähnlich wie in der Bauwirtschaft – auch die Arbeitgeber ein wettbewerbspolitisches Interesse an der Festlegung von Mindestlöhnen haben. Allerdings kann das Entsendegesetz nur dort wirksam werden, wo überhaupt flächendeckende Tarifverträge vorhanden sind, was in vielen Branchen nicht der Fall ist.

Über eine Erweiterung des Entsendegesetzes hinaus hat deshalb die IG Metall ein System branchenbezogener gesetzlicher Mindestlöhne vorgeschlagen, wonach alle tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne automatisch per Gesetz für die gesamte Branchen gelten sollen.³⁴ Für diejenigen Bereiche, in denen kein Tarifvertrag existiert, sollte nach

dem Vorschlag der IG Metall der branchenübergreifende Tarifvertrag für die Zeitarbeit als Richtschnur gelten.

Beide bislang erörterten Vorschläge setzen auf ein branchenbezogenes Mindestlohnmodell, in dem die Höhe der Mindestlöhne durch Tarifvereinbarungen festgelegt und mit Hilfe staatlicher Unterstützung allgemeinverbindlich erklärt wird. Problematisch sind diese Modelle allerdings in jenen Branchen, in denen es den Gewerkschaften nicht gelingt, für die unteren Lohngruppen Löhne oberhalb der Armutsschwelle durchzusetzen. Deshalb fordern die Gewerkschaft Nahrung Genuss Gaststätten (NGG) und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) darüber hinaus die Einführung eines allgemeinen, über alle Branchen hinweg geltenden gesetzlichen Mindestlohns von 1250 Euro (ver.di) respektive 1500 Euro (NGG) pro Monat.³⁵ Insgesamt würden je nach Niveau zwischen 2,4 und 3,4 Millionen Beschäftigte von einer gesetzlichen Mindestregelung profitieren.

Plädoyer für ein europäische Mindestlohnpolitik

Das in der Europäischen Sozialcharta und anderen internationalen Vereinbarungen postulierte Recht auf eine ›gerechte‹ Entlohnung, die eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll, ist für viele Beschäftigten in den meisten europäischen Staaten nach wie vor nicht verwirklicht. In den letzten Jahren lässt sich im Gegenteil eher eine Ausdehnung des Niedriglohnsektors beobachten. Allein in den ›alten‹ EU-Staaten (EU 15) müssen mehr als 15% der Beschäftigten (d.h. mehr als 20 Millionen Lohnanhängige) zu den Niedriglohn-Empfängern gezählt werden. Diese Entwicklung ist auch durch eine neoliberale Wirtschaftspolitik in der EU befördert worden, die primär auf die Liberalisierung von Märkten und die Deregulierung von Arbeits- und Sozialrechten setzt. Hinzu kommt, dass aufgrund des nationalen Lohngefälles mit der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit die bestehenden Lohnstrukturen insbesondere in grenznahen Regionen unter Druck gesetzt werden.

Die derzeit existierenden Mindestlohnregelungen reichen in vielen Fällen nicht aus, um das zunehmende Phänomen der ›arbeitenden Armen‹ (›working poor‹) zu verhindern. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, liegen die gesetzlich festgelegten Mindestlöhne zum Teil deutlich unterhalb von 50% des jeweiligen nationalen Durchschnittslohnes und müssen damit als ›Armutslöhne‹ bezeichnet werden.³⁶ Vor diesem Hintergrund haben Wissenschaftler des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Deutschland, des Denknetzes in der Schweiz und des Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) in Frankreich gemeinsam Thesen für eine

europäische Mindestlohnpolitik entwickelt, in dem sie ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene vorschlagen.³⁷ Demnach sollen sich alle Länder verpflichten, die Mindestlöhne schrittweise auf ein Niveau anzuheben, das mindestens 50% – und perspektivisch 60% – des nationalen Durchschnittseinkommens entspricht.

Ähnlich wie in anderen europäischen Politikfeldern könnte eine europäische Mindestlohnpolitik sich der ›Methode der offenen Koordinierung‹ bedienen, wonach auf europäischer Ebene bestimmte konkrete Ziele und Umsetzungsfristen festgelegt werden, die dann im nationalen Rahmen mit den dort üblichen Institutionen und Verfahren realisiert werden. Je nach nationaler Tradition können dabei gesetzliche Mindestlöhne, allgemeinverbindlich erklärte Kollektivvereinbarungen oder Kombinationen von beiden Regelungsverfahren zur Anwendung kommen. Die europäische Ebene hat wiederum die Aufgabe, die Umsetzung auf nationaler Ebene zu überwachen und durch ein umfassendes Monitoring nationaler Mindestlohnpolitiken zur Verbreitung ›guter nationaler Praktiken‹ beizutragen. Eine so konzipierte europäische Mindestlohnpolitik könnte einen konkreten Beitrag zur Entwicklung eines sozialen Europas leisten, das sich dem Grundsatz verpflichtet fühlt, »dass der Lohn jedem abhängig Beschäftigten ein Leben in Würde und finanzieller Unabhängigkeit ermöglichen muss.«

Literatur

- Akerlof, George, Janet Yellen (Hg.) (1986) ›Efficiency Wage Models of the Labour Market‹. Cambridge.
- Bispinck, Reinhard, Claus Schäfer (2005) ›Niedriglöhne? Mindestlöhne! Verbreitung von Niedriglöhnen und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung‹. In: Sozialer Fortschritt, 54. Jg., 20-31.
- Bundesregierung (2004) ›Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU über den Wandel der Arbeitswelt und die Modernisierung des Arbeitsrechts‹. Deutscher Bundestag Drucksache 15/2932 vom 19. April.
- Burmeister, Kai (2004) ›Der gesetzliche Mindestlohn in den USA‹. In: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., 603-609.
- Card, D. u. A. B. Krueger (1995) ›Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage‹. Princeton.
- Castel, Robert (2000) ›Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit‹. Konstanz.
- Daloz, Jean Pierre (1993) ›Research into a Method of Defining 'decent' and 'fair' Wages within the meaning of Article 4, Paragraph 1, of the European Social Charter‹. Mimeo, March.
- Däubler, Wolfgang, Michael Kittner, Klaus Lörcher (Hg.) (1990) ›Internationale Arbeits- und Sozialordnung‹. Köln.
- Ellguth, Peter, Susanne Kohaut (2005) ›Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel‹. In: WSI-Mitteilungen, 58. Jg., 398-403.
- Europäische Kommission (2004) ›Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects‹. European Communities.
- Fuller, Dan, Doris Geide-Stevenson (2003) ›Consensus among Economists: Revisited‹. In: Journal of Economic Education, vol. 34, 369-387
- Funk, Lothar, Hagen Lesch (2005) ›Minimum Wages in Europe‹. EIROOnline (www.eiro.eurofound.eu.int/print/2005/07/study/tn0507101s.html).
- Herr, Hansjörg (2002) ›Wages, Employment and Prices. An Analysis of the Relationship between Wage Level, Wage Structure, Minimum Wages and Employment and Prices‹. Business Institute Berlin at the Berlin School of Economics (FHW-Berlin), Working Paper No. 15.
- Manning, Alan (2003) ›Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labour Markets‹. Princeton.
- Nolan, Brian, James Williams, Sylvia Blackwell (2003) ›New Results on the Impact of the Minimum Wage in Irish Firms‹. In: Quarterly Economic Commentary (ESRI, Dublin), December, 1-10.
- OECD (1998) ›Making most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty, in: Employment Outlook 1998‹, Paris, 31-79.
- Paternoster, Anne (2004) ›Mindestlöhne – EU-Mitgliedstaaten, Kandidatenländer, USA 2004‹. (Eurostat, Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Nr. 10). Luxemburg.
- Pesl, Ludwig Daniel (1914) ›Der Mindestlohn‹, München.
- Peter, Gabriele, Jörg Wiedemuth (2004) ›Tarifliche und gesetzliche Standards für ein Mindesteinkommen‹. in: A. Gerntke et al. (Hg.) ›Einkommen zum Auskommen‹. Hamburg, 9-19.
- Prasch, Robert E. (1996) ›In Defense of the Minimum Wage‹. In: Journal of Economic Issues, vol. 30, 391-397.
- Ragacs, Christian (2002) ›Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick‹, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 28, 59-84.
- Ragacs, Christian (2003) ›Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz‹. In: Wirtschaft und Gesellschaft, 29. Jg., 215-246.
- Rhein, Thomas, Hermann Gartner, Gerhard Krug, (2005) ›Niedriglohnssektor. Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert‹. In: IAB Kurzbericht, Nr. 3, 10.03.
- Rubery, Jill (2003) ›Pay Equity, Minimum Wage and Equality at Work. International Labour Office (ILO), Working Paper Series of the InFocus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work‹, WP No. 19. Genf.
- Samuelson, Paul, William D. Nordhaus (1998) ›Volkswirtschaftslehre‹ (15. Aufl.). Frankfurt.
- Schulten, Thorsten (2004) ›Solidarische Lohnpolitik in Europa. Politische Ökonomie der Gewerkschaften‹. Hamburg.

- Schulten, Thorsten (2005) ›Politische Ökonomie gesetzlicher Mindestlöhne. Internationale Erfahrungen und Konsequenzen für Deutschland‹. In: Eckhard Hein, Arne Heise, Achim Truger (Hg.) ›Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum. Makroökonomische Analysen‹. Marburg 2005, 185–208.
- Steward, M.B. (2004) ›The Employment Effect of the National Minimum Wage‹. In: *Economic Journal*, vol. 114, 110–116.
- Webb, Sidney (1912) ›The Economic Theory of a Legal Minimum Wage‹. In: *The Journal of Political Economy*, vol. 20, 973–998.
- Welzmüller, Rudolf (2004) ›Niedrige Arbeitseinkommen – ein wachsendes Problem. Sind Mindestlöhne die Lösung?‹ In: *SPW*, Nr. 5, 247–249.
- WSI/Denknetz/IRES (2005) ›Für eine europäische Mindestlohnpolitik: Thesen‹. In: *Jahrbuch Denknetz* 2005.

Anmerkungen

- 1 vgl. Schulten 2004.
- 2 vgl. OECD 1998.
- 3 vgl. Däubler et al. 1990.
- 4 vgl. Daloz 1993.
- 5 vgl. Castel 2000, 333.
- 6 vgl. z.B. Samuelson/Nordhaus 1998, 97.
- 7 vgl. Ragacs 2002.
- 8 vgl. Cord/Krueger 1995, Manning 2003.
- 9 vgl. Ragacs 2002, 70.
- 10 vgl. Akerlof/Yellen 1986.
- 11 vgl. Webb 1912.
- 12 vgl. Herr 2002, Prasch 1996.
- 13 vgl. Pesi 1914.
- 14 vgl. Burmeister 2004.
- 15 vgl. OECD 1998.
- 16 vgl. Funk/Lesch 2005.
- 17 vgl. Burmeister 2004.
- 18 vgl. Paternoster 2004, 2.
- 19 vgl. OECD 1998, Funk/Lesch 2005.
- 20 vgl. Burmeister 2004.
- 21 vgl. OECD 1998.
- 22 vgl. Fuller/Geide-Stevenson 2003.
- 23 vgl. Cord/Krueger 1995.
- 24 vgl. OECD 1998, Ragacs 2003.
- 25 vgl. Nolan et al. 2003, Steward 2004.
- 26 vgl. OECD 1998, Rubery 2003.
- 27 vgl. Manning 2003.
- 28 vgl. Rubery 2003.
- 29 vgl. Schulten 2005.
- 30 vgl. Bispinck/Schäfer 2005.
- 31 vgl. Rhein et al. 2005.
- 32 vgl. Ellguth/KKohaut 2005.
- 33 vgl. Schulten 2005.
- 34 vgl. Welzmüller 2004.
- 35 vgl. Peter/Wiedemuth 2004.
- 36 vgl. Paternoster 2004.
- 37 vgl. WSI/Denknetz/IRES 2005.