

Wirtschaftspolitische Informationen



Wirtschaft
Technologie
Umwelt | Vorstand

Aktuelle wirtschafts-, technologie- und umweltpolitische Themen

Nr. 12/ 26. Mai 2006

Kurz und bündig

- Über das genaue Ausmaß des Niedriglohnssektors gibt es unterschiedliche Schätzungen. Klar ist jedoch, dass mehr als sechs Millionen Arbeitnehmer zu Niedriglohnbedingungen arbeiten.
- Die Bundesregierung hat angekündigt, im Herbst Vorschläge für die Neugestaltung des Niedriglohnssektors vorzustellen. Hier geht es auch darum, ob ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wird.
- In 18 der 25 EU-Länder existieren gesetzliche Lohnuntergrenzen! Die Erfahrungen sind unterschiedlich.
- Wichtig ist, dass der Abstand zwischen gesetzlichem Mindestlohn und den durchschnittlichen Löhnen nicht zu weit auseinander fällt. Entscheidend ist auch, dass der Mindestlohn regelmäßig an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung angepasst wird.
- Arbeitgeber behaupten, dass durch Mindestlöhne Arbeitsplätze verloren gehen würden. Dies ist falsch! Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass Mindestlöhne nicht zum Abbau von Arbeitsplätzen geführt haben!
- Die IG Metall setzt sich für einen branchenbezogenen gesetzlichen Mindestlohn ein!

Autor:
Kai Burmeister

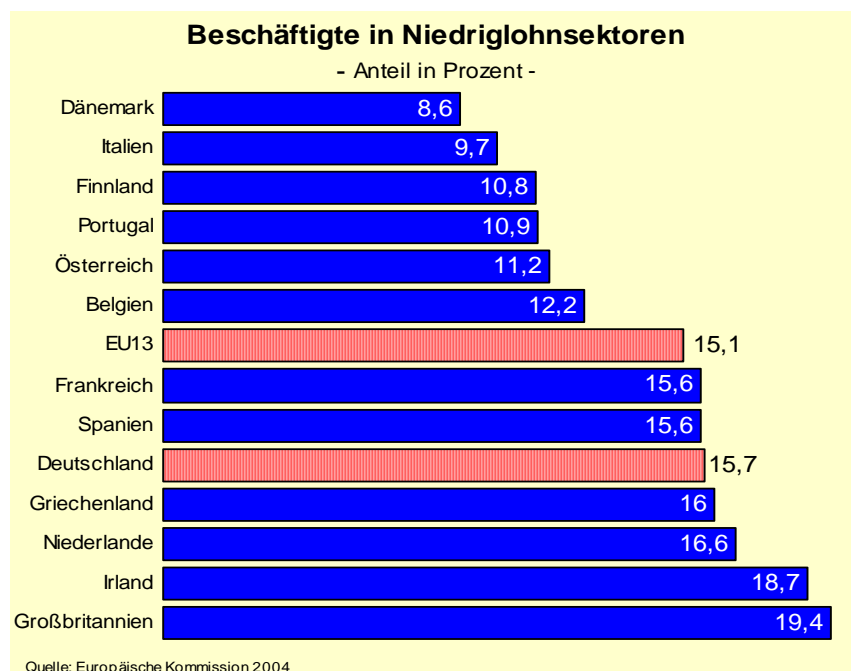
Mindestlöhne in Europa

Vielfältige Regelungen, unterschiedliche Erfahrungen!

Einkommensarmut trotz Vollzeitbeschäftigung gehört für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Realität. Dies gilt nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch für viele europäische Nachbarn. In den letzten Jahren sind europaweit in einzelnen Branchen die Effektivlöhne gesenkt worden. Zudem sind auch neue Niedriglohnbranchen entstanden. Der Lohn von Vollzeitbeschäftigten reicht dabei häufig nicht aus, um die eigene Existenz zu sichern und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können.

In 18 von 25 EU-Ländern existieren gesetzliche Mindestlöhne. Ob durch dieses Instrument Armutslöhne verhindert werden können, ist aktuell Gegenstand einer kontroversen Diskussion in Deutschland. Die unterschiedlichen Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen in den anderen EU-Staaten sowie in den USA sollten bei der hiesigen Diskussion stärker beachtet werden.

Im Koalitionsvertrag haben CDU/CSU und SPD vereinbart, den Niedriglohnsektor neu regeln zu wollen. Das Bundesarbeitsministerium hat angekündigt, in diesem Herbst entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Ausdrückliches Ziel der Koalitionäre ist es, dass künftig verstärkt Arbeitsplätze im Bereich einfache Tätigkeiten entstehen sollen. CDU/CSU machen sich hier für einen Kombilohn stark, bei dem der Arbeitslohn durch Sozialleistungen aufgestockt wird. Die SPD hat im Gegenzug die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in die Diskussion gebracht, der Armutslöhne verhindern soll.



1. Niedriglöhne in Deutschland

1.1 Ausmaß und Struktur

Zahlreiche Studien haben jüngst das Ausmaß der Beschäftigung im Niedriglohnsektor in Deutschland nachgezeichnet. Zwar hängen die Ergebnisse der einzelnen Studien davon ab, wie der Niedriglohnsektor definiert wird und auf welche Datengrundlage die Untersuchungen aufbauen. Doch weisen alle Studien auf zwei übereinstimmende Faktoren hin.

- Erstens sind im Niedriglohnsektor Millionen von Arbeitnehmern erwerbstätig. Das Institut für Arbeit und Technik (IAT) geht davon aus, dass sechs Millionen und damit knapp 21 Prozent aller abhängig Beschäftigten Niedriglöhne erzielen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) gibt eine ähnlich große Dimension an. Auch eine Untersuchung der Universität Frankfurt kommt zu dem Schluss, dass 20 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten prekär einzustufende Löhne erzielen.
- Zweitens ist es in den letzten Jahren zu einer starken Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung gekommen. So stellt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für die Jahre 1997 bis 2001 einen Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung von 15,6 Prozent auf 17,4 Prozent fest. Der in den letzten Jahren verstärkte Druck auf Arbeitslose, auch schlecht entlohnte Arbeitsplätze anzunehmen, lässt erwarten, dass im Jahr 2006 die Niedriglohnbeschäftigung weiter gewachsen ist!

Niedriglohn in Deutschland	
Institut/ Schätzung	- in Prozent aller Beschäftigten-
Uni Frankfurt	19,8
IAB	17,4
DIW	23,4
IAT	20,8

Quelle: eigene Darstellung

Noch weitere wichtige Erkenntnisse heben alle Studien über den Niedriglohnsektor hervor: Geringe Stundenlöhne werden vor allem durch Teilzeitbeschäftigte und Minijobber erzielt. Überproportional betroffen von niedrigen Löhnen sind zudem Frauen. Auch hat die vielfach vorgenommene Gleichsetzung „**niedriger Lohn gleich niedrige Qualifizierung**“ **nichts mit der Realität zu tun**.

Mehr als 50 Prozent aller erwachsenen Niedriglohnbezieher verfügen über eine Berufsausbildung bzw. einen Hochschulabschluss. Auch werden durch diese Beschäftigtengruppe nicht nur einfache, sondern auch qualifizierte und anspruchsvolle Tätigkeiten erbracht.

Was genau sind Niedriglöhne?

Ab welcher Höhe ist ein Lohn nicht mehr existenzsichernd? In der Wissenschaft gibt es unterschiedliche Definitionen. Eine Möglichkeit ist es, diejenigen Arbeitnehmer als Niedriglöhner zu betrachten, die weniger als zwei Drittel des Durchschnittslohnes verdienen! Differenzierter ist ein Vergleich, bei dem ein Anteil zwischen 50 Prozent und 75 Prozent des durchschnittlich effektiven Vollzeitverdienstes als **prekärer Lohn** gilt. Von **Armutslohn** wird gesprochen, wenn dieser die Schwelle von 50 Prozent des Durchschnittslohnes unterschreitet.

Branchen unterschiedlich betroffen

In den letzten Jahren sind Löhne und Arbeitsbedingungen unter Druck geraten. Ingesamt ist festzustellen, dass Beschäftigte mit niedrigen Löhnen überproportional in Betrieben mit bis zu zwanzig Beschäftigten anzutreffen sind. Mit einer steigenden Betriebsgröße nimmt die Wahrscheinlichkeit zu niedrigen Löhnen beschäftigt zu sein deutlich ab.

Zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen ergibt sich folgendes Bild: Überdurchschnittlich viele Niedriglohnbeschäftigte finden sich in den Bereichen Landwirtschaft, Nahrungs- und Genussmittelproduktion sowie im Handel und im Verkehrsgewerbe. Doch sind auch **verschiedene industrielle Branchen** und damit auch der Organisationsbereich der IG Metall betroffen. So erzielen in der Industriegüter- bzw. in der Verbrauchsgüterproduktion 14 Prozent bzw. 28 Prozent der Beschäftigten Löhne, die prekär sind.

Einzelne Entwicklungen in der Tariflandschaft, wie zum Beispiel tariflose Zustände und eine Arbeitgeberverbandsmitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Betriebe), lassen erwarten, dass Lohnstandards künftig weiter unter Druck geraten können. Die gewerkschaftliche Aufgabe ist hier die **Stabilisierung des Tarifsystems**. Aber auch die weiterhin aktuelle EU-Dienstleistungsrichtlinie kann zu Lohndumping führen. Hier braucht es wirksame Maßnahmen, die ein Wettlauf bei Lohnsenkungen verhindern.

1.2 Kombilohn & gesetzlicher Mindestlohn - alles neu macht der Herbst?

Die Koalitionsparteien haben sich für diesen Herbst eine Neuregelung des Niedriglohnsektors vorgenommen. Bisher zeichnet sich ab, dass sich CDU/CSU für einen Kombilohn stark machen und in der SPD über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes nachgedacht wird.

Welche Vorschläge das Bundesarbeitsministerium präsentieren wird, ist abhängig von den Diskussionen der nächsten Zeit. Die Fakten über Niedriglohnbeschäftigung machen deutlich, dass ein Niedriglohnsektor nicht erst geschaffen werden muss. Dieser existiert bereits!

Die IG Metall setzt sich für effektive gesetzliche Regelungen ein, die Armut von Arbeitnehmern verhindern und Auswege aus dem Niedriglohnsektor aufzeigen!

2. Gesetzliche Regelungen in Europa

2.1 Niedriglohnbeschäftigung in Europa

Zwischen den Ländern der Europäischen Union besteht ein beträchtliches Lohngefälle. Doch die Löhne unterscheiden sich nicht nur zwischen den Ländern, auch innerhalb eines Landes bestehen oftmals große Unterschiede.

Lohnunterschiede bestehen beispielsweise zwischen

- Arbeitnehmern ohne und mit Berufsausbildung,
- Männern und Frauen,
- Beschäftigten unterschiedlicher Branchen.

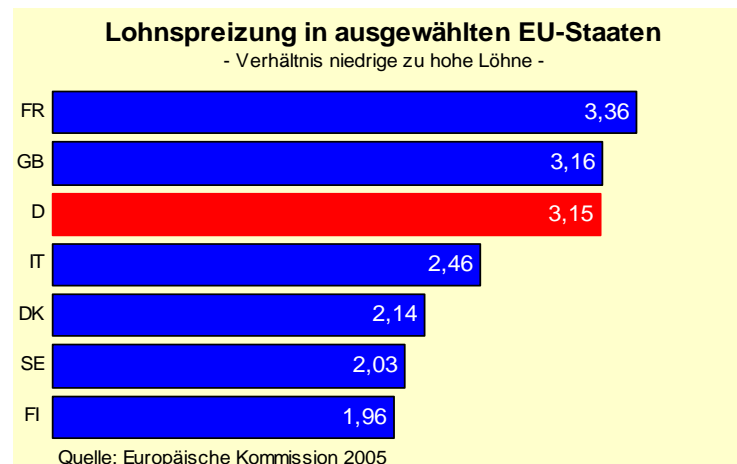
Die Ursachen für die Lohnunterschiede sind vielfältig und können hier nicht näher analysiert werden. Wichtig ist jedoch, das Ausmaß der Lohnunterschiede zu betrachten. Nach offiziellen Angaben der Europäischen Kommission besteht kein Zweifel daran, dass ein wachsender Anteil von Arbeitnehmern in Europa im Niedriglohnsektor beschäftigt ist. Nach diesen Schätzungen ist für die EU davon auszugehen, dass rund 15 Prozent und damit mehr als **jeder siebte Arbeitnehmer von niedrigen Löhnen betroffen ist**.

Die Entwicklung in den einzelnen Ländern verläuft sehr unterschiedlich. In einigen Ländern nimmt der Anteil von Niedriglohnbeschäftigten zu, während er in anderen Ländern sinkt. Einen unterdurchschnittlichen Anteil an niedrig entlohnten Arbeitnehmern gibt es zum Beispiel in Dänemark, Italien und Österreich. In Ländern wie Großbritannien, Irland und Griechenland liegt der Anteil hingegen über dem EU-Durchschnitt. Auch Deutschland liegt nach offiziellen EU-Angaben über dem Durchschnitt. Nach dieser Untersuchung sind knapp 16 Prozent aller Arbeitnehmer zu Niedriglohnbedingungen beschäftigt.

Ein aussagekräftiger Indikator für die **Lohnungleichheit** ist der Vergleich zwischen der Gruppe der 10 Prozent am besten bezahlten Arbeitnehmer mit der Gruppe der 10 Prozent am schlechtesten entlohnten Arbeitnehmer in einem Land.

In Ländern wie Finnland, Schweden und Dänemark ist der Abstand zwischen niedrigen und hohen Löhnen gering. Ein hohes Maß an Lohnungleichheit gilt in den nordeuropäischen Ländern als ein wichtiges sozialpolitisches Ziel!

Deutschland gehört hingegen mit Frankreich und Großbritannien zu denjenigen westlichen EU-Ländern, in denen die Lohnungleichheit höher ist. Während in Großbritannien seit jeher eine hohe Ungleichheit zwischen hohen und niedrigen Löhnen festzustellen war, ist dies in Deutschland eine neuere Entwicklung. Dies ist sozialpolitisch eine schlechte Nachricht!



Lesehilfe: Ein hoher Wert zeigt eine hohe Lohnungleichheit an. Die Grafik gibt einen Überblick über die Relation des Lohnes der zehn Prozent am besten bezahlten Arbeitnehmer zum Lohn der zehn Prozent am schlechtesten entlohnten Arbeitnehmer in einem Land (Vergleich der Lohndezile D9/D1). Die Länderabkürzungen entsprechen den internationalen Autokennzeichen.

2.2 Gesetzliche Mindestlöhne in Europa

In den Ländern der Europäischen Union bestehen mit **Tarifverträgen** und **gesetzlichen Mindestlöhnen** zwei verschiedene Instrumente, durch die eine Lohnuntergrenze garantiert werden soll. Die Bedeutung von Tarifverträgen und gesetzlichen Mindestnormen ist in den einzelnen Ländern jeweils sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Hierin spiegeln sich unterschiedliche Traditionen bei der Lohnfindung wider. Zwar dominiert meist entweder der Tarifvertrag oder der gesetzliche Mindestlohn die Setzung der Lohnuntergrenze, tatsächlich ergänzen sich aber in den einzelnen Ländern häufig beide Instrumente gegenseitig.

Grundsätzlich können beide Instrumente erreichen, dass Löhne nicht auf ein Armutsniveau absinken. Der europaweite Überblick auf die Einkommenssituation von Arbeitnehmern zeigt aber auch, dass prekäre Löhne nicht zwingend durch tarifliche oder gesetzliche Instrumente ausgeschlossen werden können. Verantwortlich hierfür sind einerseits **Tariffucht** und **weiße Flecken in der Tariflandschaft** sowie andererseits eine **unzureichende Abdeckung bzw. Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes**. In der arbeitsweltlichen Realität ist zudem verstärkt zu beobachten, dass gesetzliche und tarifliche Regelungen unterlaufen werden. Beispielsweise wird der gesetzliche Mindestlohn dadurch ausgehebelt, dass Arbeitnehmer zu Selbständigen umdeklariert werden. Auch beim Arbeitnehmer-Entsendegesetz in Deutschland zeigte sich schnell, dass einzelne Unternehmen die Regelung durch ausgedehnte Arbeitszeiten umgehen wollten.

Typisch für tarifvertraglich dominierte Regelungen sind neben Deutschland die skandinavischen Länder sowie Österreich und Italien. Die übrigen neun Länder der EU15 (EU vor der Erweiterung 2004) verfügen über

gesetzliche Standards für die Mindestvergütung von Arbeitnehmern. Während Länder wie Frankreich, Belgien und die Niederlande über jahrzehntelange Erfahrungen verfügen, haben Großbritannien sowie Irland erst kürzlich entsprechende gesetzliche Regelungen eingeführt. Von den zehn neuen ost- und südosteuropäischen EU-Staaten haben bis auf Zypern alle entsprechende Regelungen, die während der 1990er Jahre etabliert worden sind. Auch die beiden EU-Beitrittsländer Rumänien und Bulgarien verfügen über gesetzliche Mindestlöhne.

Typischerweise regeln die verschiedenen Mindestlohngesetze die Vergütung je Stunde. Regelungen über Löhne pro Woche bzw. pro Monat sind die Ausnahme. Zudem gibt es unterschiedliche nationale Regelungen darüber, für welche Gruppen von Beschäftigten der Mindestlohn gilt. Oftmals bestehen zudem abgesenkte Lohnregelungen für junge Arbeitnehmer.

Hohe und niedrige Mindesthöhe

In 18 EU-Ländern sowie in den beiden Beitrittsländern existieren gesetzliche Mindestlöhne, die sich vor allem durch ihre Höhe unterscheiden. So sind die Mindestlöhne in den westeuropäischen Ländern insgesamt deutlich höher als die in Süd- und Osteuropa.

Den höchsten Mindestlohn je Stunde gibt es mit 8,69 Euro (Stand 2006) in Luxemburg. Über annähernd ähnlich hohe Mindestlohnsätze verfügen Frankreich, Irland und die Niederlande sowie Großbritannien. In den Mittelmeerländern Griechenland, Spanien und Portugal ist der Mindestlohn deutlich geringer. Dieser liegt hier zwischen 2,62 Euro und 3,86 Euro je Stunde.



Von den neuen EU-Staaten hat Slowenien mit 3,03 Euro den höchsten Wert, der damit den portugiesischen Wert übersteigt. In den anderen Ländern ist der Mindestlohn je Stunde mit Werten zwischen 1,58 Euro in Tschechien und 0,67 Euro in Lettland deutlich geringer. In Rumänien und Bulgarien sind Arbeitnehmer

nur mit mindestens 0,52 Euro bzw. 0,47 Euro pro Stunde zu vergüten.

Werden die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den einzelnen EU-Ländern beim Vergleich der Mindestlöhne berücksichtigt, so beträgt das Verhältnis zwischen niedrigstem und höchstem Mindestlohn 1 zu 4,5.

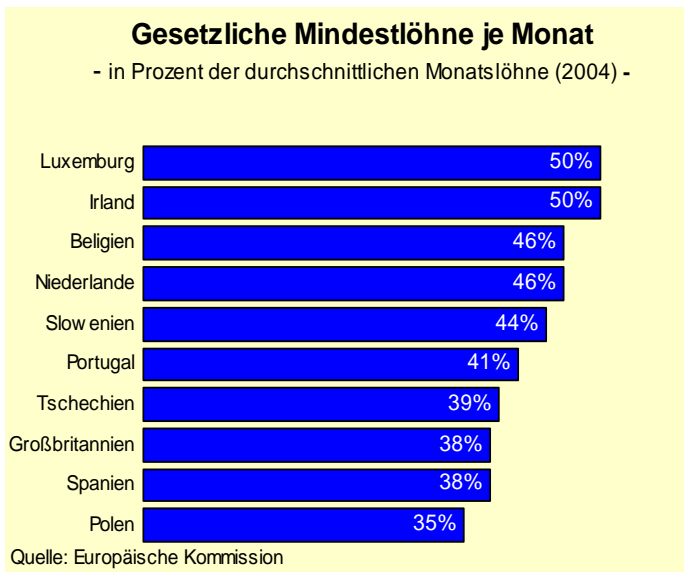


Nur wenige wirklich armutsfest!

Das Ziel von gesetzlichen Mindestlöhnen ist die Vermeidung von Einkommensarmut von Arbeitnehmern. Entsprechend darf der Abstand zwischen gesetzlichen Mindestlohn und den durchschnittlichen Löhnen nicht zu groß sein. Werden die Mindestlöhne mit den durchschnittlich in der Industrie und im Dienstleistungssektor erzielten Monatslöhnen verglichen, so sind die wenigsten Regelungen tatsächlich armutsfest!

Lediglich in Luxemburg und Irland macht der Mindestlohn die Hälfte des Durchschnittslohnes aus. In Ländern wie Belgien, den Niederlanden und Slowenien werden noch Anteile zwischen 44 Prozent und 46 Prozent erreicht. In Tschechien, Großbritannien und Spanien wird hingegen der Anteil von 40 Prozent unterschritten. In Polen macht der Mindestlohn nur etwas mehr als ein Drittel des Durchschnittsverdienstes aus.

Der Anteil der Arbeitnehmer, die den Mindestlohn erzielen, unterscheidet sich deutlich zwischen den einzelnen Ländern. Im Jahr 2003 verdienten in der Slowakei, Spanien, Großbritannien, Tschechien, Slowenien und Irland zwischen 0,4 Prozent bis 3,1 Prozent der Vollzeitbeschäftigten den Mindestlohn. Höhere Anteile wurden neben den baltischen Staaten in Ungarn (8,1 %), Frankreich (13,4 %) und Luxemburg (16,9 %) erreicht. Aus diesen Anteilen lässt sich ablesen, welche Bedeutung dem Mindestlohn in den einzelnen Ländern zukommt.

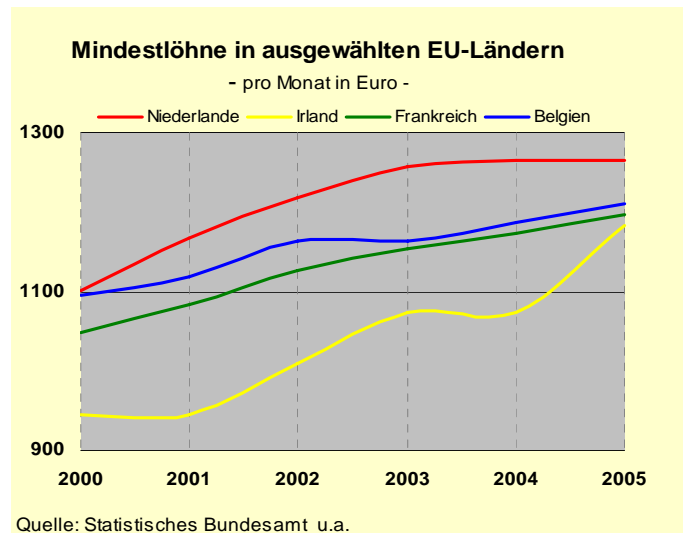


Die Abbildung über die Entwicklung der Mindestlöhne in Belgien, Frankreich, Irland und den Niederlanden in den Jahren 2000 bis 2005 veranschaulicht, dass in allen vier Ländern der gesetzliche Mindestlohn gestiegen ist. Die Erhöhungen sind dabei unterschiedlich hoch ausgefallen. Während der irische Mindestlohn - ausgehend von einem sehr geringen Niveau nach der Einführung im Jahr 1999 - die stärksten Zuwachsraten zu verzeichnen hatte, verliefen die Zuwächse in den drei anderen Ländern deutlich moderater.

Allerdings ist kein direkter Zusammenhang zwischen der Mindestlohnhöhe und dem Anhebungsmechanismus zu erkennen. Dennoch hat es sich als vorteilhaft erwiesen, wenn **Gewerkschaften in einem klaren Verfahren an der Entscheidung über Erhöhungen beteiligt** sind. Je besser das Beteiligungsverfahren, desto eindeutiger kann die Frage nach armutsfesten Löhnen thematisiert werden.

Unterschiedliche Wege zur Erhöhung

Die verschiedenen Länderregelungen weisen unterschiedliche Wege auf, die zu einer Anhebung führen. Zunächst ist zu unterscheiden, ob der Mindestlohn direkt an die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung gekoppelt ist (Indexierung) oder ob politisch über die Erhöhung entschieden wird. Indexierungsregeln bestehen dem Papier nach in Polen und den Niederlanden. In der Realität wird die Indexierung jedoch teilweise unterlaufen. Wird die Höhe des Mindestlohnes hingegen politisch bestimmt, so bestehen unterschiedliche Varianten des Entscheidungs- und Beteiligungsprozesses. Zu unterscheiden ist, ob der Staat autonom über den Mindestlohn beschließen kann oder ob Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften beteiligt sind.



Anpassung von Mindestlöhnen			
	durch Indexierung	durch Verhandlungen	Festlegung durch Staat nach Konsultation
Belgien	X	X	
Estland		X	
Frankreich	X		X
Griechenland		X	
Großbritannien			X
Irland		X	X
Lettland			X
Litauen			X
Luxemburg	X		x
Niederlande	X		X
Polen	X		
Portugal			X
Slowakei		X	
Slowenien		X	
Spanien			X
Tschechien			X
Ungarn		X	

Quelle: Schulten (2006)

3. Länderbeispiele

Die gesetzlichen Mindestlöhne in Großbritannien, den Niederlanden und in den Vereinigten Staaten sind von besonderer Bedeutung. Daher lohnt eine gesonderte Darstellung.

3.1 Großbritannien

In Großbritannien war über viele Jahre hinweg ein gesetzlicher Mindestlohn in der Politik und in den Gewerkschaften stark umstritten. Nachdem 1997 die Parlamentsmehrheit von den Tories zu Labour gewechselt ist, erhielt die Diskussion um faire Arbeitsbedingungen und damit auch um Mindestlöhne neuen Aufschwung. Im Ergebnis wurde 1999 der gesetzliche Mindestlohn (*National Minimum Wage*) eingeführt, der aus Sicht der britischen Gewerkschaften bisher einen Erfolg darstellt.

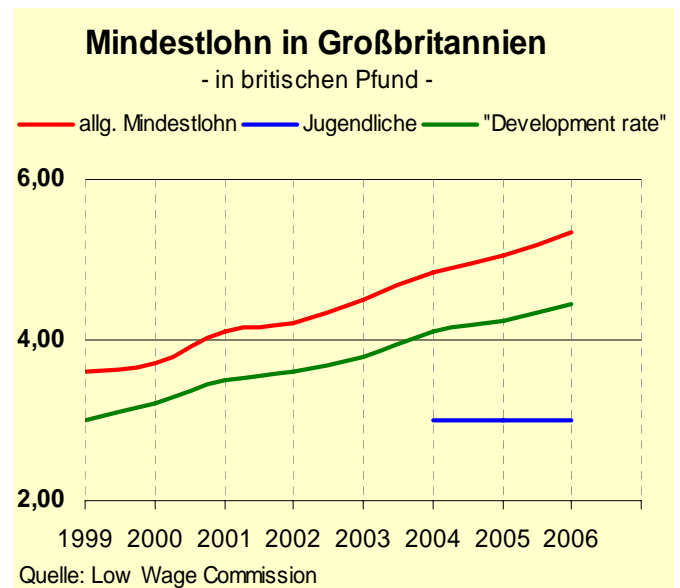
Der **Mindestlohn gilt landeseinheitlich für alle Branchen** und damit für alle Arbeitnehmer. Ausdrücklich gilt dieser damit auch für Leiharbeiter sowie für Heimarbeiter. Zudem bestehen **zwei abgesenkte Lohnsätze** für junge Arbeitnehmer bzw. für Arbeitnehmer, die durch einen neuen Arbeitgeber qualifiziert werden (sogenannte „Development rate“).

Entscheidend für die Anhebung des Mindestlohnes sind die Empfehlungen der **Low Pay Commission**. Dieses Gremium besteht aus jeweils drei Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern sowie zwei Wissenschaftlern und einem Vorsitzenden, die allesamt durch die Regierung individuell berufen werden. Die Aufgabe der Low Pay Commission besteht darin, regelmäßig Untersuchungen über die wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Mindestlohnes durchzuführen. In der Realität werden in diesem Gremium die Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern über Mindestlohnerhöhungen geführt. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen werden als Empfehlungen an die Regierung gegeben, die dann formell den Mindestlohn festzusetzen hat. Bisher ist die Regierung stets den Empfehlungen der Low Pay Commission gefolgt.

Seit 1999 ist der Mindestlohn deutlich gestiegen! In der Low Pay Commission ist zunächst ausdrücklich ein niedriger Lohnsatz verabredet worden. Hierdurch sollten zum einen die Arbeitgeber an den Mindestlohn gewöhnt werden, andererseits sollten auch die Auswirkungen von Erhöhungen auf die Beschäftigung analysiert werden. 1999 ist der Mindestlohn mit 3,60 Pfund gestartet, aktuell liegt dieser bei 5,05 Pfund. Nominal ist der Mindestlohn damit um 40 Prozent gestiegen.

Zum Oktober diesen Jahres steht eine weitere Erhöhung auf 5,35 Pfund an, so dass seit 1999 eine reale Steigerung von 30 Prozent festzustellen ist. Trotz dieses beachtlichen Anstieges hat sich in den letzten sieben Jahren der Abstand zwischen Mindest- und

Durchschnittslohn kaum verändert. Grund hierfür sind insgesamt hohe Lohnsteigerungen in Großbritannien.



Differenziert nach Beschäftigtengruppen haben vom Mindestlohn insbesondere Teilzeitbeschäftigte sowie Frauen profitiert. Alles in allem hat die jetzt allgemein breit akzeptierte gesetzliche Regelung dazu beigetragen, die Einkommenssituation von Beschäftigten in Niedriglohnbereichen zu stabilisieren und teilweise zu verbessern. Empirisch ist festgestellt worden, dass nicht nur die direkt zum Mindestlohn beschäftigten Arbeitnehmer von der Anhebung profitiert haben. **Häufig sind nach einer Anhebung die Löhne von Arbeitnehmern, die etwas mehr als den Mindestlohn verdienen, ebenfalls gestiegen.** Dies kann dadurch erklärt werden, dass betriebliche Lohnhierarchien aufrecht erhalten werden sollen bzw. Arbeitgeber das Image als Mindestlohnarbeitgeber vermeiden wollen.

Die zunächst von Arbeitgebern erwarteten Beschäftigungsverluste haben sich als unbegründete Angst erwiesen. An dieser Stelle ist John Cridland, Generaldirektor des britischen Unternehmensverbandes Confederation of British Industry, zu zitieren: „Für mehr als eine Million Arbeitnehmer sind die Löhne deutlich angehoben worden, ohne dass dies Arbeitsplätze gekostet hätte.“

Für die kommenden Jahre ist nach Angaben der Low Pay Commission nicht zu erwarten, dass der Mindestlohn ähnlich stark wie in den Vorjahren steigen wird. Die Zukunft des britischen Mindestlohnes ist damit offen. Künftige Steigerungen werden nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit die Gewerkschaften für dieses Thema mobilisieren können.

3.2 Niederlande

In den Niederlanden besteht seit 1968 ein gesetzlicher Mindestlohn, der im europäischen Vergleich einen hohen Wert aufweist. Anders als in anderen Ländern bezieht sich der Mindestlohn nicht auf eine Stundenbasis, sondern auf den Monat, die Woche und den Tag. Hierdurch soll den relativ unterschiedlichen Arbeitszeiten in den verschiedenen Branchen Rechnung getragen werden. Der Mindestlohn gilt grundsätzlich für alle Arbeitnehmer, wobei besondere Regelungen für Arbeitnehmer mit schweren Behinderungen gelten. Zudem bestehen **abgesenkte Mindestlohnsätze für Jugendliche** unterschiedlichen Alters.

Die Anhebung erfolgt per Festsetzung durch das Arbeitsministerium. Anders als in Großbritannien sind Gewerkschaften und Arbeitgeber nicht direkt an der Aushandlung beteiligt. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Politik sind entsprechend schwächer ausgeprägt.

Die Erhöhung hängt von **ökonomischen und politischen Faktoren** ab. Nach dem entsprechenden Gesetz ist der Mindestlohn praktisch indexiert und soll gemäß der durchschnittlichen Entwicklung der Tariflöhne steigen. Die politische Komponente besteht darin, dass die Regierung von der Indexierung abweichen kann. In den 1970er Jahren wurde diese Abweichung nach oben genutzt und die Mindestlöhne sind aus einkommens- und verteilungspolitischen Gründen deutlich erhöht worden.

Seit den frühen 1980er Jahren hat sich diese Entwicklung umgekehrt und die Mindestlöhne wurden allmählich von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt. 1984 hat die Regierung eine dreiprozentige Kürzung des Mindestlohnes beschlossen. Dies führte zu einem deutlichen Kaufkraftverlust des Mindestlohnes, der sich in den 1990ern weiter fortsetzte.

In den Jahren 2000 bis 2002 sind dann wieder recht deutliche Steigerungen vorgenommen worden, denen in den folgenden Jahren allerdings wieder eine Stagnation folgte. Dies ist durch ein „nationales Sozialabkommen“ zu erklären, bei dem die Gewerkschaften auf tarifliche Lohnerhöhungen verzichtet haben und im Gegenzug die Regierung von geplanten Kürzungen im Sozial- und Gesundheitsbereich abgesehen hat. Im Januar 2006 wurde der Mindestlohn um 0,6 Prozent erhöht, so dass Beschäftigte nun einen Monatslohn von mindestens 1272 Euro erzielen.

Für jugendliche Arbeitnehmer besteht ein abgesenkter Lohnsatz, der zwischen 30 und 85 Prozent des allgemeinen Mindestlohnes liegt. Von der Gewerkschaft wird dieser Mindestlohnsatz als deutlich zu niedrig kritisiert.

Mindestlohn in den Niederlanden			
<i>- in Euro -</i>			
	<i>pro Monat</i>	<i>pro Woche</i>	<i>pro Tag</i>
23 Jahre und älter	1272,6	293,7	58,74
20 Jahre	782,65	180,6	36,12
18 Jahre	579,05	133,65	26,73
15 Jahre	381,8	88,1	17,62

Quelle: Schulten (2006)

Im Jahr 2002 haben knapp 250.000 Arbeitnehmer den Mindestlohn erzielt. Dies sind gut vier Prozent aller Beschäftigten. Die Mindestlohnbezieher waren mehrheitlich Frauen und zudem überdurchschnittlich jung. Bei den Branchen dominierten der Einzelhandel, Hotels und Gaststätten sowie das Reinigungsgewerbe. Während der Dienstleistungssektor eindeutig prägend ist, sind in der Metallindustrie nur etwas mehr als 7000 Mindestlohnarbeitnehmer beschäftigt.

Festzuhalten am niederländischen Beispiel bleibt, dass der Mindestlohn zwar formal indexiert ist. Tatsächlich aber hängen Entscheidungen über (Nicht-)Erhöhungen von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung ab.

3.3 Vereinigte Staaten

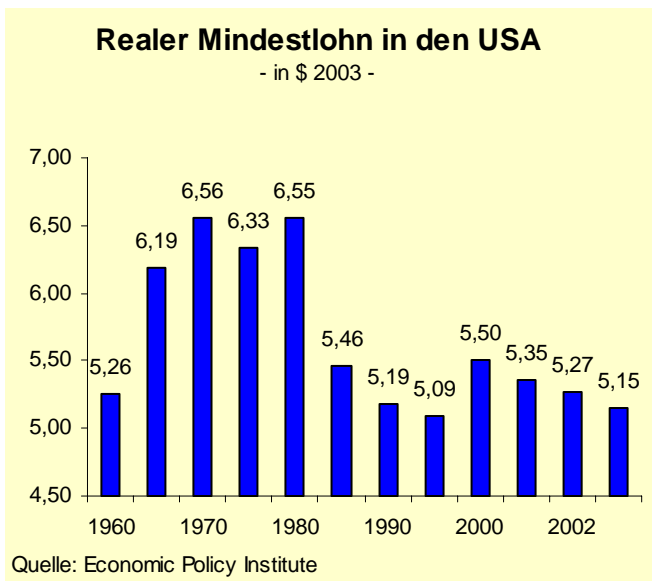
Das Schlagwort *„amerikanische Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt“* steht in der hiesigen Diskussion als Synonym für eine zunehmende Polarisierung zwischen niedrigen und hohen Löhnen. Zwar erzielt in den USA rund ein Viertel der Beschäftigten einen nicht existenzsichernden Lohn, dennoch besteht mit gesetzlichen Mindestlöhnen ein Instrument zur Vermeidung von Einkommensarmut von Arbeitnehmern. Als Besonderheiten des us-amerikanischen Mindestlohnes sind ein **unzureichender Mechanismus zur Erhöhung** sowie die **Doppelstruktur aus landesweiten und bundesstaatlichen Mindestlöhnen** hervorzuheben.

Konstruktionsfehler

Über die Anhebung des landesweiten Mindestlohnes entscheidet allein der Congress. Eine institutionelle Beratung durch Gewerkschaften und Arbeitgeber ist nicht vorgesehen. In den letzten Jahren gab es zwar zahlreiche Initiativen zur Anhebung, diese fanden – wie zuletzt im Jahr 2005 – jedoch alle keine parlamentarische Mehrheit. Seit 1997 stagniert der landesweite Mindestlohn bei 5,15 Dollar!

Während der 1960er und 1970er Jahren wies der Mindestlohn nahezu ohne Ausnahme einen realen Wert von über 6 Dollar auf. Ursächlich für den konstant hohen Wert waren neun vorgenommene Erhöhungen. Von 1981 bis 1989 wurde der Mindestlohn nicht ein einziges mal erhöht. In den 1990er Jahren fanden zwei Erhöhungen in jeweils zwei Schritten in den Jahren 1990/91 sowie 1996/97 statt. Diese waren unzureichend, um die Einbußen des voran gegangenen Jahrzehnts ausgleichen zu können. Die aktuelle

Kaufkraft des Mindestlohnes nähert sich allmählich dem historischen Tiefstand von 1989!



Der Wertverlust wird auch durch den Vergleich mit den durchschnittlich im verarbeitenden Gewerbe erzielten Löhnen deutlich. Während der 1960er Jahre lag der Mindestlohn bei knapp der Hälfte des durchschnittlichen Stundenlohnes. Aktuell wird nur noch ein Anteil von rund 30 Prozent erreicht. **Der zu niedrige Mindestlohn kann Einkommensarmut nicht mehr verhindern!**

Der Wertverlust ging mit einem Bedeutungsverlust für das untere Lohnsegment einher. 1979 waren knapp sieben Millionen Arbeitnehmer zum damaligen Mindestlohn beschäftigt, im Jahr 2003 waren es nur noch knapp zwei Millionen. Das Fehlen eines regelmäßigen Anpassungsmechanismus ist der wesentliche Konstruktionsfehler dieser Regelung.

Einzelhandel dominiert

In den USA gilt der Mindestlohn einheitlich für alle Branchen, allerdings unterscheiden sich die Löhne zwischen den Branchen deutlich. Praktisch ist der Mindestlohn damit nur für die Niedriglohnbranchen von Bedeutung! Von den knapp zwei Millionen Mindestlohnbeschäftigten, arbeiten gut 1,3 Millionen im Einzelhandel sowie in der Gastronomie. Auch in anderen Dienstleistungsbranchen finden sich viele Mindestlohnarbeitnehmer. Anders ist dies in der Industrie. Hier hat die Lohnuntergrenze von 5,15 Dollar faktisch keine Bedeutung.

Bewegung in den Bundesstaaten

Neben der landesweiten Regelung können auch die Bundesstaaten höhere Mindestlöhne erlassen. Hier ist es jüngst zu einigen Erfolgen gekommen, durch die die Einkommen von niedrig entlohnenden Beschäftigten erhöht werden konnten. Derzeit haben insgesamt 17 Bundesstaaten sowie die Hauptstadt Washington D.C.

Mindestlöhne zwischen 6,15 Dollar und 7,40 Dollar. In Oregon und Washington wurde zudem jüngst eine Indexierung der bundesstaatlichen Mindestlöhne beschlossen. In Florida stimmten im November 2004 70 Prozent der Wähler in einem Bürgerentscheid für einen Mindestlohn, der jährlich gemäß der Preissteigerungsrate angehoben werden soll. Auch der Bundesstaat Vermont wird diese Indexierungsregelung ab dem Jahr 2007 übernehmen.

Mindestlöhne in den USA im Jahr 2006	
Bundesstaat	Mindestlohn in \$
Alaska	7,15
Kalifornien	6,75
Connecticut	7,40
Delaware	6,15
Washington D.C.	7,00
Florida	6,40
Hawaii	6,25
Illinois	6,50
Maine	6,50
Minnesota	6,15
Massachusetts	6,75
New Jersey	7,15
New York	6,75
Oregon	7,25
Rhode Island	6,75
Vermont	7,25
Washington	7,63
Wisconsin	5,70

Quelle: US Department of Labor (2006)

Ein lokaler Ansatz

Die Begrifflichkeit **Living Wage** steht in den USA für einen existenzsichernden Lohn, der ein Leben frei von Armut ermöglichen soll. Ähnlich wie ein gesetzlicher Mindestlohn ist der Living Wage eine Lohnuntergrenze, die allerdings nur auf kommunaler Ebene wirkt. Ein Living Wage kann von Städten eingeführt werden und bezieht sich auf diejenigen Unternehmen, die mit der jeweiligen Stadt geschäftlich verbunden sind.

Der Living Wage ist eine Antwort auf Privatisierungen! In den 1980er Jahren wurden zahlreiche öffentliche Aufgaben privatisiert. Betroffen waren beispielsweise der Schülerbusverkehr und die Reinigung von öffentlichen Gebäuden. Für die ehemals öffentlich beschäftigten Arbeitnehmer führte dies häufig zu Lohneinbußen und schlechteren Arbeitsstandards.

Der Living Wage verlangt von Unternehmen, die eine Dienstleistung für die jeweilige Stadt erbringen, den jeweils festgesetzten Living Wage zu zahlen. Ein Lohnsenkungswettbewerb soll so verhindert werden.

Derzeit bestehen in gut 130 Städten entsprechende Regelungen. Die Ausgestaltung liegt im Ermessen der jeweiligen Stadt.

Häufig liegt der Living Wage bei über 10 Dollar pro Stunde. In einigen Städten beinhaltet der Living Wage auch Zuschüsse für die Krankenversicherung, so dass der höchste Stundenlohn aktuell mehr als 15,50 Dollar beträgt. Auch große Städte wie San Francisco, Chicago und New York verfügen über einen Living Wage.

Auch wenn der Living Wage nur für eine kleine Gruppe von Beschäftigten bedeutsam ist, so gewinnt dieses Instrument stark an Bedeutung. Häufig gelingt es den entsprechenden Kampagnen, die Frage nach existenzsichernden Löhnen öffentlichkeitswirksam zu verankern. Armutslöhne gelten in der Öffentlichkeit vielfach als unmoralisch!

Gesetzliche Mindestlöhne und Beschäftigung Theorie und empirische Erkenntnisse

Die Wirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen sind in der Politik und in der Wissenschaft – je nach Standpunkt und theoretischer Grundposition - stark umstritten.

Die **neoklassische Arbeitsmarkttheorie** wertet sowohl gesetzliche Mindestlöhne als auch Tarifverträge als unzulässige Markteingriffe, die dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage entgegenstehen. Ein Mindestlohn über „dem angenommenen Marktlohn“ führt automatisch zu Arbeitslosigkeit. Insgesamt wird Arbeitslosigkeit damit erklärt, dass die Löhne allgemein hoch bzw. nicht stark genug differenziert sind. So einfach ist es nach dieser „Theorie“. Mit der Wirklichkeit hat dies freilich wenig zu tun!

Neuere Ansätze wie die **Effizienzlohntheorie** stellen positive Effekte eines Mindestlohnes heraus. Dieser begünstigt einen produktiveren Arbeitseinsatz und kann in der Folge zu steigender Beschäftigung führen. Der **keynsianische Ansatz** betont die stabilisierende Rolle für die Nachfrage. Mindestlohnbeschäftigte konsumieren nahezu vollständig ihr Einkommen und stärken so die Nachfrage!

Die verschiedenen Theorien liefern keine eindeutige Antwort über die Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen. Weiter helfen **empirische Untersuchungen**.

In einer wegweisenden Studie haben die Wirtschaftswissenschaftler David Card und Alan Krüger die Auswirkung einer Mindestlohnanhebung auf die Beschäftigung am Beispiel von Fast-Food-Restaurants im US-Bundesstaat New Jersey untersucht. In New Jersey wurde der Mindestlohn 1992 erhöht, im angrenzenden Bundesstaat Pennsylvania wurde der Mindestlohn nicht angehoben.

Welche Auswirkung auf die Beschäftigung wurde beobachtet? Gemäß des neoklassischen Ansatzes hätte die Beschäftigung in den Fast-Food-Restaurants von New Jersey zurückgehen müssen. Tatsächlich wurde ein völlig gegensätzliches Ergebnis festgestellt. Die Datenauswertung zeigte, dass in New Jersey keine Arbeitsplätze vernichtet wurden. **Der Effekt auf die Beschäftigung war praktisch gleich Null.**

Diese Untersuchung hat weltweit zu einem Umdenken in der Wissenschaft geführt. Viele weitere Studien haben ebenfalls festgestellt, dass es keinen direkten Zusammenhang von Mindestlöhnen auf das Beschäftigungsniveau gibt. **Damit ist der zentralen Behauptung gegen Mindestlöhne der Boden entzogen worden.**

4. Fazit

Die Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen bringen fünf Erkenntnisse für die hiesige Debatte hervor.

- In 18 von 25 EU-Ländern bestehen gesetzliche Mindestlöhne. **Mindestlöhne sind damit eher die Regel, als die Ausnahme!** Häufig wird das Tarifsystem des jeweiligen Landes durch gesetzliche Mindestlöhne ergänzt und unterstützt!
- Allerdings zeigen die Erfahrungen der einzelnen Länder auch, dass gesetzliche Mindestlöhne Armut und **prekäre Einkommen von Arbeitnehmern** nicht per se verhindern können.

In Großbritannien sind die Löhne von über einer Million Arbeitnehmer durch den Mindestlohn gestiegen, in den USA hingegen kann der stagnierende Mindestlohn Einkommensarmut nicht mehr verhindern!

- Entscheidend für einen armutsfesten Mindestlohn sind **regelmäßige Anhebungen!** Hierzu bietet sich zunächst eine Indexierung an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung an.

Zudem ist es sinnvoll, wenn Gewerkschaften und Arbeitgeber durch eine Kommission an der Ausgestaltung des Mindestlohnes beteiligt sind!

- Ein **stagnierender gesetzlicher Mindestlohn verliert seine Wirkung für das untere Lohnsegment!** Dies zeigt insbesondere das Beispiel des landesweiten Mindestlohnes in den USA. Ein eigentlich nützliches Instrument zur Sicherung der Einkommen ist durch die Blockade der Politik praktisch bedeutungslos geworden.

Wird hingegen eine aktive Mindestlohnpolitik betrieben, so profitieren hiervon insgesamt Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen!

- Häufig wird gegen gesetzliche Mindestlöhne angeführt, dass diese die Arbeitslosigkeit erhöhen würden. Diese Behauptung wird unter anderem von der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) verbreitet.

Auf eine negative Beschäftigungswirkung durch gesetzliche Mindestlöhne weisen zudem die neoliberalen Wirtschaftslehrbücher hin. Die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen hingegen, dass **gesetzliche Mindestlöhne nicht zu verstärkter Arbeitslosigkeit und zum Abbau von Arbeitsplätzen geführt haben!**

Das will die IG Metall

Die internationalen Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen sind unter dem Strich eindeutig positiv. Allerdings zeigen die Erfahrungen in den anderen Ländern auch, dass gesetzliche Mindestlöhne nicht automatisch ein Heilmittel gegen niedrige Löhne und geringe Einkommen sind.

Die Wirksamkeit eines gesetzlichen Mindestlohnes hängt von der konkreten Ausgestaltung und weiteren unterstützenden gesetzliche Maßnahmen gegen Lohndumping ab! In der anstehenden Auseinandersetzung im Herbst 2006 um die Neugestaltung des Niedriglohnsektors wird die IG Metall entsprechend Position beziehen.

Dort, wo Tarifverträge nicht mehr Mindestbedingungen sichern können, müssen neue Formen gefunden werden, um Armutslöhne zu verhindern.

Das Ziel ist: Einerseits soll ein Mindestentgelt garantiert sein, das nicht unterschritten werden darf. Andererseits sollen die Tarifverträge stabilisiert und die Tarifautonomie gestärkt werden. **Deshalb fordert die IG Metall ein gesetzliches branchenbezogenes Mindestentgelt.**

Nach diesem Modell definiert das unterste Tarifentgelt einer Branche oder eines Wirtschaftsbereiches den Mindestlohn, auf den Beschäftigte auch in nicht tarifgebundenen Betrieben einen Anspruch haben. Berechnungsgrundlage ist die Summe aller tariflichen Entgeltbestandteile. Zudem darf ein vom Gesetzgeber festgelegter Betrag (zum Beispiel mindestens 7,50 Euro) nicht unterschritten werden.

Für die Frage der Anpassung des Mindestlohns an die übrige Einkommensentwicklung gibt es mehrere Möglichkeiten. Es könnte eine paritätisch besetzte Kommission von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Wissenschaftlern oder staatlichen Vertretern sein, die jährlich eine Empfehlung zur Erhöhung abgeben. Es könnte aber auch ein Regelmechanismus sein, der sich beispielsweise an den durchschnittlichen Tarifierhöhungen des vorangegangenen Jahres orientiert.

Als ergänzende politische Maßnahmen gegen Lohndumping setzt sich die IG Metall dafür ein, dass die Voraussetzungen zur Erteilung der **Allgemeinverbindlicherklärung** von Tarifverträgen erleichtert werden. Zudem ist vor dem Hintergrund der anhaltenden Debatte um die umstrittene EU-Dienstleistungsrichtlinie wichtig, dass das **Arbeitnehmer-Entsendegesetz** über das Baugewerbe hinaus auf alle Wirtschaftsbereiche ausgedehnt wird.

Impressum

Wirtschaftspolitische Informationen

12/2006

26. Mai 2006

Autor:

Kai Burmeister

Kai.Burmeister@igmetall.de

Vertrieb:

Sandra Naumann

Bezugsmöglichkeiten:

IG Metall Vorstand

Wirtschaft, Technologie, Umwelt

D-60519 Frankfurt am Main

Telefon: +49 (69) 6693 2641

Fax: +49 (69) 6693 80 2641

Mail: wi@igmetall.de

online: www.igmetall.de/download