
Mindestlohnpolitik in Europa

Rezension von: Thorsten Schulten, Reinhard Bispinck, Claus Schäfer (Hrsg.), *Mindestlöhne in Europa*, VSA-Verlag, Hamburg 2006, 306 Seiten, € 17,80.

Der von Thorsten Schulten und Reinhard Bispinck herausgegebene Sammelband zeichnet sich durch die umfassende Darstellung der Mindestlohnsysteme in West-, Mittel- und Osteuropa sowie in den USA aus. Die Autoren sind langjährige Mitarbeiter am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, das sich im Rahmen der „Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik“ mit den Möglichkeiten der Koordinierung nationaler Mindestlohnpolitiken befasst hat. Die beiden Autoren gelten als Experten zu den Themen der Lohn- und Tarifpolitik in Deutschland und in Europa.

Dementsprechend detailliert und systematisch ist der Überblick, den die Beiträge des Bandes über die Entwicklung der nationalen Mindestlohnsysteme geben. Mindestlöhne unterliegen einerseits der gesetzlichen Regelung, wie in Großbritannien, Irland, den Benelux-Staaten, Frankreich, Spanien, den baltischen Staaten, Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei, Slowenien sowie in den Vereinigten Staaten, oder sie basieren auf kollektivvertraglichen Vereinbarungen, wie in Dänemark, Norwegen, Schweden, Deutschland, Österreich und der Schweiz.

Ziele der Mindestlohnpolitik

Die politischen Zielsetzungen, die mit der Mindestlohnpolitik verknüpft sind,

haben sich im Zeitverlauf wesentlich gewandelt. So stand bei der Einführung eines Mechanismus zur Regulierung von Mindestlöhnen während der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg (bzw. während der Weltwirtschaftskrise in den USA) die Sicherung der Lebenshaltung und die Armutsbekämpfung im Vordergrund (Luxemburg, Frankreich, Deutschland, Österreich). Mit dem folgenden Wirtschaftsaufschwung hat die Beteiligung der Arbeitnehmer am allgemeinen wirtschaftlichen Fortschritt an Bedeutung gewonnen. Die Mindestlohngesetze in Belgien und den Niederlanden beispielsweise, die in den 1970er Jahren erlassen worden sind, sehen zum Erhalt der Kaufkraft eine Koppelung der Mindestlöhne an die Preisentwicklung vor. Entscheidendes Motiv für die Mindestlohngesetzgebung der 1990er Jahre in den ost- und mitteleuropäischen EU-Kandidatenländern war ebenfalls die Vermeidung von Massenarmut, die durch den ökonomischen Strukturwandel nach der Wende zur Marktwirtschaft bedingt war.

In der politischen Diskussion hat das Ziel der Armutsbekämpfung seit den 1990er Jahren, die von Massenarbeitslosigkeit, dem Wachstum des Niedriglohnsektors und der Zunahme atypischer, sozialversicherungsrechtlich nicht erfasster Beschäftigungsverhältnisse geprägt waren, wieder an Bedeutung gewonnen. Obwohl sich die am stärksten armutsgefährdeten Haushalte mehrheitlich aus Nicht-Erwerbstätigen zusammensetzen – so leben nur 10% der Geringverdiener in Haushalten, die als „arm“ bezeichnet werden,¹ – ist ein verstärkter Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Armut nicht nur in den angelsächsischen Ländern festzustellen, sondern zunehmend auch in den konti-

nentaleuropäischen Staaten, die als traditionelle Sozial- und Wohlfahrtsstaaten gelten.

Das Problem der arbeitenden Armen (*working poor*) lässt sich allerdings mit dem gesetzlichen Mindestlohn allein nicht bekämpfen. Entscheidend sind in Staaten mit schwacher tarifvertraglicher Lohnregulierung v. a. die sozial- und steuerpolitischen Flankierungsmaßnahmen, da eine wesentliche Schwäche des gesetzlichen Mindestlohns, der ja ohne Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird, die geringe Zielgenauigkeit ist. Für Gewerkschaften stellen gesetzliche Mindestlohnregulierungen grundsätzlich eine zweitbeste („*second-best*“) Lösung dar, da diese eine Beeinträchtigung ihrer tarifpolitischen Kompetenz bedeuten. Trotzdem wird beispielsweise in Deutschland, wo das System des Flächentarifvertrags von beträchtlichen Erosionstendenzen betroffen ist, der Niedriglohnsektor seit den 1990er Jahren stark angewachsen und die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften zurückgegangen ist, die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von einigen Gewerkschaften und politischen Parteien gefordert.

In welchem Ausmaß Umverteilungseffekte durch Mindestlöhne erzielt werden, hängt vom Niveau und der Höhe der Steigerungsraten ab. Die wichtigsten Kriterien zur Einschätzung möglicher Verteilungseffekte sind zum einen der Anteil des Mindestlohns am nominalen Durchschnittslohn und zum anderen die Koppelung der Mindestlohnsteigerungen an die Entwicklung der Reallöhne. In allen EU-Mitgliedstaaten liegt das Niveau der monatlichen Mindestlöhne bei unter 50% der durchschnittlichen Monatslöhne, wobei die Mindestlöhne in Irland, Luxemburg und Malta am höchsten, in den baltischen Staaten, den USA und Groß-

britannien sowie der Slowakei relativ am niedrigsten sind.

Was die Höhe der Mindestlöhne betrifft, muss diese unter Bezugnahme auf die von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament formulierte Richtgröße zur Umsetzung der Europäischen Sozialcharta (1989), nach der ein „gerechter“ Mindestlohn 60% des nationalen Durchschnittseinkommens erreichen soll,² als sehr bescheiden eingeschätzt werden. Obwohl die Höhe eines „gerechten“ Lohns, der eine „angemessene Beteiligung“ der Arbeitnehmer am sozialen Leben sichert, normativen Vorstellungen unterliegt, ist die Tauglichkeit des gesetzlichen Mindestlohns als Instrument zur Armutsbekämpfung auf Grund seines niedrigen realen Wertes – in mehr als der Hälfte der EU-25-Staaten liegt der gesetzliche Mindestlohn unter 40% des Durchschnittseinkommens – zu bezweifeln.³

Ähnliches gilt für die Effektivität der Umverteilungswirkung von Mindestlöhnen. Da in der überwiegenden Mehrheit der Staaten mit gesetzlicher Mindestlohnregulierung eine Abkoppelung der Entwicklung der Mindestlöhne von der durchschnittlichen realen Lohnentwicklung zu beobachten ist, die sich seit dem Beginn der 1990er Jahre noch verstärkt hat, ist von einem maßgeblichen Einfluss auf die Lohnstruktur nicht auszugehen. Über eine relativ egalitäre Lohnstruktur verfügt Frankreich, da dort die Mindestlöhne in regelmäßigen Abständen über die gesetzlich festgelegte Mindestnorm zur Sicherung des Kaufkraftzuwachses hinaus erhöht werden.

Ein explizites Umverteilungsziel besteht nach wie vor in den skandinavischen Ländern, deren Lohnstruktur ein hohes Maß an Egalität aufweist. Wie die verschiedenen Beiträge des

Sammelbandes verdeutlichen, besteht zwischen der Form der Mindestlohnregulierung (gesetzlich oder tariflich) und der Homogenität der Lohnstruktur kein eindeutiger Zusammenhang. Wie das Beispiel der skandinavischen Länder zeigt, gewinnt auch die tarifliche Lohnregulierung durch die Konzertierung mit wirtschafts-, steuer- und sozialpolitischen Maßnahmen an Effektivität. Der geringe Anteil der arbeitenden Armen in den nordischen Staaten macht deutlich, dass das Ziel der Umverteilung trotz der z. T. weitreichenden Reformen der Tarif- und Sozialsysteme der 1980er und 1990er Jahre⁴ ein dauerhaftes Paradigma des politischen Handelns geblieben ist.

Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen

Ein von den Kritikern des Mindestlohns immer wieder vorgebrachtes Argument, dem zufolge die gesetzliche Lohnregulierung negative Auswirkungen auf die Beschäftigung hat, lässt sich aus wissenschaftlich-empirischer Sicht nicht bestätigen. Die Erfahrungen in Großbritannien und Irland, wo der gesetzliche Mindestlohn 1999 bzw. 2000 eingeführt wurde, deuten bisher nicht auf negative Effekte auf die allgemeine Beschäftigung hin.⁵ Ein Grund dafür mag die geringe Reichweite des Mindestlohns sein. Im Vereinigten Königreich beziehen nur 5-12% der abhängig Beschäftigten den gesetzlichen Mindestlohn.⁶ Andere Studien weisen hingegen auf die verringerten Beschäftigungschancen gering Qualifizierter und bestimmter Arbeitnehmergruppen wie insbesondere Jugendlicher hin.⁷ Angesichts der geringen Robustheit der Ergebnisse dieser Studien⁸ kann von einem empirisch belegten Kausalzusammenhang

zwischen Mindestlohnregulierung und Beschäftigungsniveau nicht ausgegangen werden.

Mechanismen zur Steigerung der Mindestlöhne

Die Steigerung gesetzlicher Mindestlöhne kann nach unterschiedlichen Prinzipien und Regelungsmechanismen erfolgen. In den USA erfolgt die Erhöhung des Mindestlohnes ausschließlich durch die Regierungsakture. Die rein politische Steuerung der Mindestlohnerhöhungen ist am wenigsten geeignet, ein Mindestlohnniveau, das mit der realen Lohnentwicklung Schritt hält, aufrechtzuerhalten. Lohnerhöhungen sind von nicht-ökonomischen Faktoren wie dem Wahlzyklus und der parteipolitischen Zugehörigkeit der Regierung abhängig.

In Europa ist die lohnpolitische Autonomie der Regierungen im Rahmen institutionalisierter Konsultationsverfahren unter der Beteiligung der Sozialpartner deutlich eingeschränkter (z. B. Großbritannien). Andere Varianten sehen einen stärkeren Einfluss der Gewerkschafts- und Arbeitgeberdachverbände bei der Aushandlung der Mindestlöhne vor, die anschließend durch den Staat gesetzliche Wirkung erlangen (z. B. Belgien, einige MOE-Länder). Einige EU-Staaten verfügen darüber hinaus über ein System der Indexierung der Mindestlöhne, wonach das jeweilige Mindestlohnniveau automatisch an die Preis- und Lohnentwicklung angepasst wird (Frankreich, Benelux-Staaten, Polen).

Umsetzung und Effektivität von Mindestlöhnen

Die Effektivität gesetzlicher Mindestlöhne setzt einen Erhöhungsmecha-

nismus voraus, der eine Kombination aus ökonomischen und sozialen Kriterien wie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der sozialen Lage der Mindestlohnbezieher, Beschäftigungseffekten (insbesondere auf benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes), Inflation, Arbeitskosten und staatliche Sozialausgaben berücksichtigt. Die effektive Umsetzung der Mindestlohnsteigerungen erfordert bestimmte Kontrollmechanismen, beispielsweise die Berichterstattungspflicht der Regierung in parlamentarischen oder lohnpolitischen Gremien.

Sowohl in rein kollektivvertraglich regulierten Lohnfestlegungssystemen als auch solchen, in denen gesetzliche neben kollektivvertraglichen Regelungen bestehen, sind bestimmte Strukturmerkmale des Systems der industriellen Beziehungen entscheidend für Reichweite und Effektivität der Mindestlohnregulierung. Dazu zählen insbesondere die tarifliche Deckungsrate, Allgemeinverbindlichkeitsregeln und -praxis sowie die Verbindlichkeit kollektiver Vereinbarungen und die gesetzliche Friedenspflicht der Sozialpartner für die Dauer der Gültigkeit der Kollektivverträge.⁹ In Staaten, in denen gesetzliche Mindestlöhne die dominierende bzw. die einzige Form der kollektiven Lohnfestlegung sind, hat sich eine Kombination aus Mindestlohn-, Steuer- und Sozialpolitik als am günstigsten erwiesen, um positive Beschäftigungseffekte zu erzielen bzw. beschäftigungsmindernde Kostennachteile durch Lohnsubventionierung für die Arbeitgeber zu kompensieren. So wurde beispielsweise in Großbritannien ein Anreiz für die Arbeitsaufnahme geschaffen, indem bestimmte Sozialtransfers und Steuerbegünstigungen (Negativsteuer) an soziale Merkmale wie die Familienlage

gekoppelt werden (z. B. WiedereinsteigerInnen nach Kinderpause).

Ausblick und Diskussion

Ein großer Verdienst des Buches ist es, die Komplexität und die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Einflussfaktoren auf die Lohnfestlegung aufzuzeigen, ohne in die für Laien unverständlichen ökonomisch-theoretischen Formalisierungen zu verfallen. Die Tatsache, dass aus wissenschaftlicher Sicht ein eindeutiger Kausalzusammenhang zwischen Mindestlohn und Beschäftigungsniveau nicht nachzuweisen ist,¹⁰ führt dazu, dass die Debatte um die Einführung von Mindestlöhnen in hohem Maße aus gegensätzlichen ideologischen Perspektiven geführt wird. Der Blick auf die tatsächlichen Möglichkeiten und Grenzen gesetzlicher Mindestlöhne als Instrument der politischen Steuerung von Nachfrage und Konsum bleibt somit oft getrübt. Den Autoren ist zugute zu halten, dass sie Mindestlöhne weder als probates Mittel zur Armutsbekämpfung noch zur Beschäftigungssicherung darstellen. Obgleich beide Politikziele nicht isoliert von der Lohnpolitik zu betrachten sind, müssen sie vorwiegend mit Steuer- und Sozialpolitik angestrebt werden. Ziel der Lohnregulierung kann einzig die Vermeidung eines destruktiven Lohnsenkungswettbewerbs sein, der mit der Erweiterung der EU, dem verringerten Handlungsspielraum nationaler politischer Akteure angesichts der international eng verflochtenen Märkte und der rechtlich-institutionellen Asymmetrie der EU, die den Fortschritt der Marktintegration zulasten der Entwicklung der sozialen Dimension fortschreibt, eine reale Gefahr darstellt.

Besonderen Stellenwert erhält die

Frage der Notwendigkeit – und der Form – der europaweiten Koordinierung der Mindestlohnpolitik. Die Autoren argumentieren auf der Grundlage ihrer „Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik“ für die Formulierung einer „gemeinsamen europäischen Norm“, die das nationale Mindestlohnniveau – zweckmäßigerweise auf der Basis von Kaufkraftparitäten – im Verhältnis zum nationalen Durchschnittseinkommen definiert. Die Umsetzung nach dem Prinzip der „Methode der offenen Koordinierung“, wonach auf europäischer Ebene Rahmenregeln und -prozeduren festgelegt werden, die dann auf nationalen Ebenen umgesetzt und ausgestaltet werden, bietet den Vorteil, den institutionellen Unterschieden der nationalen Systeme der industriellen Beziehungen Rechnung zu tragen. Die Implementierung der europäischen Mindestlohnnorm erfolgt entweder auf der Grundlage gesetzlicher, tariflicher oder der Kombinationen beider Regulierungsverfahren. Ob eine solche europäische Mindestlohnpolitik einen Beitrag zur Stärkung des „Europäischen Sozialmodells“ leisten kann, ist vor allem von der Bereitschaft der europäischen Gewerkschaften zu einer gemeinsamen, transnationalen Koordinierungsstrategie abhängig.

Vera Glassner

Literatur

Brown, C.; Gilroy, C.; Kohen, A., The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, in: *Journal of Economic Literature* 20 (1982).

Burkhauser, R.; Crouch, K.; Wittenberg, D., A Reassessment of the New Economics of the Minimum Wage Literature, Using Monthly Data from the CPS (=Cornell University Working Paper, Dept. of Policy Analysis and Management, Ithaca, N.Y., 1999).

Card, D.; Krueger, A., *Myth and Measurement: The New Economics of Minimum Wages* (Princeton, N.J., 1995).

Card, D.; Krueger, A., *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply*, in: *American Economic Review* 90/5 (2000) 1397-1420.

Deere, D.; Murphy, K.; Welch, F., *Re-examining Methods of Estimating Minimum Wage Effects: Employment and the 1990-91 Minimum Wage Hike*, in: *American Economic Association Papers and Proceedings* 85 (1995).

Dolado, J.; Kramar, F.; Machin, S.; Manning, A.; Margolis, D.; Teuling, C., *The Economic Impact of Minimum Wages in Europe*, in: *Economic Policy* (October 1996).

Europäische Kommission, *Stellungnahme der Kommission zu einem angemessenen Arbeitsentgelt (=KOM (93) 388 endg., Brüssel, 1. September 1993)*.

Europäische Kommission, *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects* (Brüssel 2004).

Fahlbeck, R., *Industrial Relations and Collective Labour Law: Characteristics, Principles and Basic Features*, in: *Wahlgren, P. (Hrsg.), Stability and Change in Nordic Labour Law (=Scandinavian Studies in Law, Bd. 43, 2002)*.

Greff, P., *The Use of Wage Floors as Policy Tools*, in: *OECD Economic Studies* 31/2 (2000).

Neumark, D.; Washer, W., *A Cross-National Analysis of the Effect of Minimum Wages on Youth Employment* (=NBER Working Paper No. 7299, Washington, D.C., 1999).

Nolan, B.; Williams, J.; Blackwell, S., *New Results on the Impact of the Minimum Wage in Irish Firms*, in: *Quarterly Economic Commentary* (December 2003) 1-10.

OECD, *Employment Outlook* (Paris 1998).

Ragacs, C., *Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 29/2 (2003) 215-246.

Schulten, T., *Solidarische Lohnpolitik in Eu-*

ropa (Hamburg 2004).

Steward, M. B., The Employment Effect of the National Minimum Wage, in: *Economic Journal* 114 (2004) 110-116.

Traxler, F.; Blaschke, S.; Kittel, B., *National Labour Relations in Internationalized Markets* (Oxford 2001).

Anmerkungen

- ¹ OECD (1998).
- ² Europäische Kommission (1993).
- ³ Europäische Kommission (2004).
- ⁴ Fahlbeck (2002).
- ⁵ Nolan et al. (2003), Steward (2004).
- ⁶ Gregg (2000).
- ⁷ Brown et al. (1982); Deere et al. (1995); Dolado et al. (1996); Neumark, Washer (1999).
- ⁸ Gregg (2000) 139.
- ⁹ Traxler et al. (2001).
- ¹⁰ Card, Krueger (1995, 2000); Burkhauser et al. (1999); Ragacs (2003).