

Jana Zitzler *

Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik

In Deutschland wird seit 2004 verstärkt über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns diskutiert. Während Kritiker die Gefahr einer zunehmenden Arbeitslosigkeit oder eine Bedrohung für die Tarifautonomie sehen, erhoffen sich Befürworter, durch einen Mindestlohn die Lücken der Tarifpolitik schließen und die Lohnarmut in Deutschland reduzieren zu können. Das Beispiel Großbritanniens hat verdeutlicht, dass – gegenteilig zur weitläufigen Meinung – die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns keineswegs zu massiven Arbeitsplatzverlusten geführt hat. Vielmehr hat sich der Mindestlohn sogar positiv auf die Beschäftigung und die Qualität der Arbeit ausgewirkt (Initiative Mindestlohn 2006).

Vor dem Hintergrund einer zunehmend integrierten europäischen Wirtschaft und Deregulierung des Arbeitsmarktes stellt sich immer mehr die Frage nach einer europaweiten Koordinierung der nationalen Mindestlohnregelungen. Eine europäische Mindestlohnpolitik kann als ein wichtiges Instrument gesehen werden, um die zunehmende Lohnspreizung und die drastische Ausweitung des Niedriglohnssektors in der Europäischen Union (EU) zu verhindern und das Wirtschaftswachstum in Europa positiv zu beeinflussen. Um den Gegebenheiten in den einzelnen EU-Staaten gerecht zu werden und eine politische Umsetzbarkeit gewährleisten zu können, sollte eine unabhängige Institution – nach Vorbild der britischen Niedriglohn-

kommission – die schrittweise Angleichung der Mindestlöhne auf ein einheitliches Niveau begleiten.

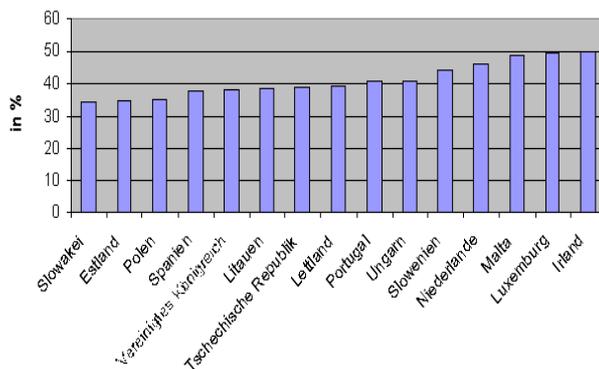
Mindestlohnregelungen in der Europäischen Union

Innerhalb der EU gehört der Bereich der Beschäftigung und des Arbeitsentgelts zur Kompetenz der Mitgliedstaaten und Sozialpartner. Jedoch gibt die Kommission in so genannten Stellungnahmen Empfehlungen ab, in denen die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert werden, das Recht aller Arbeitnehmer auf ein angemessenes Arbeitsentgelt – ungeachtet des Geschlechts, Behinderungen, ethnischer Herkunft, Rasse, Religion oder Staatsangehörigkeit – zu gewährleisten. Zudem ist in der Europäischen Sozialcharta bereits ein Recht auf angemessenen Lohn festgeschrieben.

Mindestlohnregelungen werden in Europa durch zwei Arten bestimmt: durch die tarifvertragliche und die gesetzliche Festlegung. Bei der tarifvertraglichen Regelung werden Mindestlöhne über Tarifvereinbarungen oder Gesamtarbeitsverträge festgelegt. Da jedoch die Gewerkschaften aufgrund ihres relativ geringen Organisationsgrades nicht in allen Sektoren genügend Verhandlungsmacht besitzen, um eine tarifvertragliche Mindestlohnsicherung durchsetzen zu können, weist die tarifvertragliche Regelung vor allem in den klassischen Niedriglohnbranchen (wie z.B. private

Dienstleistungsgewerbe) Defizite auf. An dieser Stelle greift in vielen europäischen Ländern der gesetzliche Mindestlohn, um die tarifvertraglichen Mindestlohnregelungen zu ergänzen. Von den 25 EU-Mitgliedstaaten haben 18 Länder einen gesetzlichen Mindestlohn (alle außer Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Österreich, Schweden und Zypern). Die Regelungen reichen jedoch oft nicht aus, um ausreichende Sozialstandards zu gewährleisten. In den meisten Ländern liegt der Mindestlohn unter 50% der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste, Ausnahmen bilden lediglich Luxemburg und Irland (s. Abb. 1).

Abbildung 1: Mindestlohn als Anteil der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste in der Industrie und im Dienstleistungssektor in einigen EU-Mitgliedstaaten, 2004



Quelle: Eurostat

In den restlichen EU-Staaten wird der Mindestlohn ausschließlich durch die Tarifpartner geregelt. Insbesondere in Deutschland bestehen jedoch bei der tarifvertraglichen Mindestlohnregelung massive Lücken, da durch das Aufkommen der klassischen Niedriglohnbranche der privaten Dienstleistungen seit Mitte der 1990er Jahre die tarifvertragliche Deckungsrate deutlich zurückgegangen ist.

Die Auswirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung

In der internationalen Debatte um den Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung existieren konträre Positionen. Die klassische Argumentation geht von der Annahme aus, dass sich eine politische Bestimmung des Lohnes negativ auf die Beschäftigung auswirkt. Gemäß diesem Ansatz besteht auf dem Ar-

beitsmarkt, wie auch auf anderen Märkten, vollständige Konkurrenz, bei der sich durch Angebot und Nachfrage ein Gleichgewichtslohn bilden kann. Greift nun der Staat durch die Festlegung eines Mindestlohns in das Marktgeschehen ein – und dieser liegt über dem Gleichgewichtslohn – geht die Nachfrage nach Arbeit zurück. Als Konsequenz steigt die Arbeitslosigkeit, die insbesondere denjenigen Beschäftigungsgruppen schadet, die im unteren Lohnsegment angesiedelt sind.

Die Annahme, dass sich Mindestlöhne negativ auf die Beschäftigung auswirken (insbesondere für Jugendliche), ist jedoch – vor allem vor dem Hintergrund empirischer Studien – verstärkt kritisiert worden. So ist eine amerikanische Studie von Card/Krueger 1995 zum ersten Mal zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Erhöhung des Mindestlohns keinen negativen Einfluss auf die Beschäftigung hat. Auch neuere Studien in Europa stellen übereinstimmend fest, dass Mindestlöhne nicht zu höherer Arbeitslosigkeit, sondern oftmals sogar zu mehr Beschäftigung führen. Diese empirischen Feststellungen lassen sich durch verschiedene alternative theoretische Erklärungsansätze untermauern.

Aufgrund der imperfekten Wettbewerbsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt verfügen Unternehmen über so viel Marktmacht, dass sie die Löhne unterhalb des Gleichgewichtslohns festsetzen können. In Fällen, bei denen es in einer bestimmten Region nur einen Arbeitgeber (sog. Monopson) gibt, hat dieser kein Interesse daran, zusätzliche Arbeitnehmer einzustellen, da er sonst allen Arbeitnehmern einen höheren Lohn zahlen müsste. Denn der Anreiz für Arbeitslose, eine Beschäftigung aufzunehmen, wäre nur dann gegeben, wenn der Lohn über den staatlichen Transferzahlungen liegen würde. Das Beschäftigungsniveau ist daher geringer als bei vollkommenem Wettbewerb. An dieser Stelle greift der Mindestlohn ein, der lediglich dieses Ungleichgewicht ausgleicht. Ein Mindestlohn wirkt sich auch dadurch positiv auf die Beschäftigung aus, indem er zur Stabilisierung der Nachfrage beiträgt. Da Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor zu einer besonders hohen Konsumquote neigen, fließt das durch den Mindestlohn steigende Einkommen zu hohen Anteilen direkt in den Konsum. Zudem steigern Mindestlöhne die Produktivität der Beschäftigten und verringern die Fluktuation der Arbeitnehmer, was wiederum die langfristigen Wachstums- und Beschäftigungsaussichten einer Volkswirtschaft positiv beeinflusst (Schweizerischer Gewerkschaftsbund 2002).

Ein weiterer großer Vorteil von Mindestlöhnen besteht darin, dass sie sich äußerst positiv auf die Einkommensverteilung auswirken. So sind viele Studien zu dem Ergebnis gekommen, dass Mindestlöhne eine potentielle Ausdehnung der Lohnspreizung verhindert

oder sogar verringert haben. Der Mindestlohn schützt insbesondere diejenigen Arbeitnehmer, die im Niedriglohnsektor tätig sind. Da Frauen, junge Menschen und ethnische Minderheiten überproportional oft in diesem Bereich beschäftigt sind, kann der Mindestlohn als ein effektives Instrument gesehen werden, um Einkommensbenachteiligungen bei diesen Gruppen zwar nicht zu beheben, aber zumindest zu reduzieren (Funk/Lesch 2006).

Ein Mindestlohn für Europa?

Angesichts der zunehmenden Liberalisierung der europäischen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, insbesondere des Dienstleistungssektors, sowie der bestehenden Massenarbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern, geraten die Löhne immer stärker unter Druck. So besteht die Gefahr, dass die Gewerkschaften an Verhandlungsmacht verlieren und die Tarifpolitik kein ausreichendes Instrument zur Mindestlohnsicherung mehr darstellt. Das Für und Wider über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wird daher in einigen Ländern ohne gesetzliche Regelung verstärkt diskutiert. Aber auch in EU-Staaten, in denen ein gesetzlicher Mindestlohn existiert, ist die reale Lohnentwicklung von zwei grundlegenden Trends gekennzeichnet. Zum einen sind die Löhne hinter der Produktivitätsentwicklung zurückgeblieben, was zu einer Schwächung der privaten Konsumnachfrage beigetragen hat und eine geringe Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in vielen EU-Ländern zur Folge hatte. Zum anderen lässt sich in den meisten EU-Staaten ein Anstieg der Lohnspreizung feststellen. Dies kann überwiegend damit erklärt werden, dass sich der Niedriglohnsektor massiv ausgeweitet hat. Aber auch die Osterweiterung hat das Lohngefälle innerhalb der EU und den Druck auf die grenznahen Regionen verstärkt (Schulten/ Bispinck/Schäfer 2006).

Angesichts dieser Entwicklungen lässt sich feststellen, dass die geltenden nationalstaatlichen Mindestlohnregelungen – gesetzlich oder tariflich geregelt – nicht mehr ausreichend sind, um angemessen auf die zunehmenden Einkommensunterschiede in der EU zu reagieren und langfristige Lohnabsenkungen zu verhindern. Eine Koordinierung der nationalen Mindestlohnpolitiken auf europäischer Ebene wird daher immer notwendiger. So gilt es, in Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn – insbesondere in Deutschland – die Defizite der Tarifpolitik zu beheben und in Ländern mit gesetzlichen Mindestlohnregelungen, diese so festzulegen, dass ein gerechtes und faires Arbeitsentgelt garantiert werden kann. Die europäische Koordinierung

der nationalen Mindestlohnregelungen ist ein wichtiges Instrument, um auf die zunehmende Verteilungsungerechtigkeit zu reagieren und diese zu reduzieren. Die Mehrzahl derjenigen Arbeitnehmer, die von einer europäischen Mindestlohnregelung profitieren würden, sind Frauen.

Wie könnte eine europäische Mindestlohnpolitik aussehen? Ein Vorschlag des linken Flügels der französischen Parti Socialiste, bei dem europaweit ein einheitlicher Mindestlohnbetrag festgelegt werden soll, wurde von Kritikern aufgrund der starken Unterschiede der nationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als nicht realisierbar beurteilt. Andere Konzepte sehen den europäischen Mindestlohn eher als eine Vorgabe seitens der EU, die ein bestimmtes nationales Mindestlohnniveau im Verhältnis zur nationalen ökonomischen Leistungskraft definiert, und an der sich die verschiedenen EU-Staaten orientieren sollten. So hat eine Gruppe von deutschen, schweizerischen und französischen Wissenschaftlern eine europaweite Koordinierung nationaler Mindestlohnpolitiken vorgeschlagen, bei der sich alle EU-Staaten verpflichten sollen, die Mindestlöhne schrittweise auf ein Niveau anzuheben, das mindestens 50% und perspektivisch 60% des nationalen Durchschnittseinkommens entspricht (Schulten et al. 2005). Als Instrument für die Umsetzung dieser Politik wird die Offene Methode der Koordinierung vorgeschlagen, bei der auf europäischer Ebene bestimmte konkrete Ziele und Umsetzungszeiträume festgelegt werden, die schließlich im nationalen Rahmen mit den dort üblichen Institutionen und Verfahren umgesetzt werden. So können entweder gesetzliche Mindestlöhne, allgemeinverbindliche Tarifvereinbarungen oder Kombinationen der beiden Regelungen zur Anwendung kommen. Die europäische Ebene hätte wiederum die Aufgabe, die Umsetzung auf nationaler Ebene zu überwachen. Für die Durch- und Umsetzung sind die europäischen Gewerkschaften gefordert, ein gemeinsames Konzept für eine europäische Mindestlohnpolitik zu entwickeln (Schulten/Bispinck/Schäfer 2006; Burmeister 2006).

Durchsetzbarkeit einer europäischen Mindestlohnpolitik

Die EU ist derzeit noch weit von einer gemeinsamen Mindestlohnpolitik entfernt. Die Debatte um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zeigt, dass bereits auf nationaler Ebene noch ein erheblicher Diskussions- und Konsensfindungsbedarf besteht. Die Tatsache, dass eine europäische Mindestlohnpolitik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

von 25 Mitgliedstaaten beachten muss, macht die Schwierigkeit eines solchen Prozesses deutlich. Zudem müssen die institutionellen Voraussetzungen der EU-Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden. Denn für Länder, die über eine ausgebaute Sozialpartnerschaft verfügen, sind die institutionellen Anpassungskosten für staatliche Mindestlohnregelungen zu groß (Busemeyer/Kellermann/Petring/Stuchlik 2006). Insofern wäre die vorgeschlagene Offene Methode der Koordinierung sicherlich eine pragmatische Herangehensweise, da sie die verschiedenen Wohlfahrtsmodelle und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einzelnen EU-Staaten berücksichtigt und ihnen ihre eigene Gestaltungsmöglichkeit zur Umsetzung der europäischen Vorgaben offen lässt.

Fraglich bleibt jedoch, wie EU-Staaten dazu verpflichtet werden sollen, ihren Mindestlohn schrittweise auf 50% und perspektivisch 60% des nationalen Durchschnittseinkommens anzuheben. Denn die Offene Methode der Koordinierung basiert auf einer freiwilligen Kooperation der EU-Mitgliedstaaten, die keinerlei Sanktionsmöglichkeiten enthält. Ein wichtiger Schritt zur Entwicklung eines konsensfähigen Konzepts einer europäischen Mindestlohnpolitik ist, den europäischen Diskurs sowohl zwischen den Sozialpartnern und anderen Interessenvertretern als auch zwischen den Gewerkschaften selbst zu stärken. Eine Möglichkeit wäre die Gründung eines unabhängigen Instituts, das sich am Vorbild der britischen Niedriglohnkommission (Low Pay Commission) orientiert. Die Niedriglohnkommission setzt sich aus Vertretern von Wirtschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften zusammen. Sie gibt jährlich einen Bericht heraus, in dem sie die Wirkungen des Mindestlohns auf die Gesamtwirtschaft und den Niedriglohnsektor analysiert und darauf basierend Empfehlungen für die zukünftige Höhe des Mindestlohns in Großbritannien abgibt. Eine entsprechende unabhängige europäische Institution mit Vertretern aus den jeweiligen Mitgliedstaaten und der EU könnte Empfehlungen für die Höhe des Mindestlohnes für ein bestimmtes Land abgeben, mit dem Ziel, ein EU-weites einheitliches Niveau (60% des nationalen Durchschnittseinkommens) anzustreben. Sie müsste im Rahmen eines Politikvorschlags einen Zeitpunkt festlegen, bis wann dieses Ziel für die gesamte EU erreicht werden kann. Eine solche Institution hätte den Vorteil, dass sie zwischen den verschiedenen Interessenvertretern vermitteln und zur Konsensfindung beitragen könnte. Dies würde die politische Durchsetzbarkeit erhöhen, das langfristige Ziel eines einheitlichen Mindestlohniveaus gesetzlich zu verankern und für alle Mitgliedstaaten verbindlich zu machen; eingeschlossen der damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten. Denn

wenn die EU-Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus der Sozialcharta und die Ziele der Lissabon-Strategie ernst nehmen wollen, müssen sie die Mindestlohnregelung, wie andere Politikbereiche auch, europaweit rechtlich verpflichtend machen.

Bibliographie

- Burmeister, Kai (2006): Comment on the Proposal by Professor James K. Galbraith. http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/folder/politikanalyse/publikationen/income-policy_konferenz.htm
- Busemeyer, Marius/Kellermann, Christian/Petring, Alexander/Stuchlik, Andrej (2006): Europäische Verteilungskonflikte und sozialdemokratische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4, S. 138-156.
- Funk, Lothar/Lesch, Hagen (2006): Minimum Wage Regulations in Selected European Countries, in: Intereconomics 41/2.
- Initiative Mindestlohn (2006): 7,50 Fragen an David Coats. http://www.mindestlohn.de/aktuell/750_fragen_an/david_coats/
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2002): Expertenbericht Mindestlöhne. http://www.evd.admin.ch/imperia/md/content/dossiers/02072002_working_poors/d/7_mindestlohn.pdf
- Schulten, Thorsten/Bispinck, Reinhard/Schäfer, Claus Hrsg. (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg.
- Schulten, Thorsten/Schäfer, Claus/Bispinck, Reinhard/Rieger, Andreas/Ringger, Beat/Baumann, Hans/Husson, Michel/Math, Antoine (2005): Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik. http://www.boeckler.de/pdf/wsi_2005_thesen_mindlohn_de.pdf
- Dieser Beitrag wurde ergänzend zur Konferenz „Towards a Common European Income Policy for Employment and Social Justice“ verfasst, die von der Friedrich-Ebert-Stiftung am 25. September 2006 in Brüssel veranstaltet wurde. Weitere Informationen sowie die Beiträge der Referenten finden Sie unter: www.fes.de/internationalepolitik

Herausgeber: Dr. Christian Kellermann
 Internationale Politikanalyse
www.fes.de/internationalepolitik
 E-Mail: Christian.Kellermann@fes.de