

Großbritanniens Nationaler Mindestlohn

Geschichte, Implementierung und Zukunftsperspektiven

David Coats
Associate Director (Policy)
The Work Foundation

Oktober 2004

Großbritanniens nationaler Mindestlohn

Geschichte, Implementierung und Zukunftsperspektiven

Zusammenfassung

- Zwischen 1891 und 1983 gehörte die Festlegung von Mindestlöhnen zum Alltag des Arbeitsmarkts in Großbritannien. Die Beschaffungspolitik des öffentlichen Sektors wurde dabei zur Förderung der Einhaltung von Tarifabsprachen genutzt. In Branchen mit schwacher Tarifbindung wurden "Tarifräte" (*Wages Councils*) zur Festlegung der Lohnsätze herangezogen. Die Politik des öffentlichen Sektors beruhte jedoch auf der Überzeugung, dass Tarifverhandlungen gesetzlichen Maßnahmen vorzuziehen seien. Die Tarifräte sollten nur eine Zwischenlösung sein, die einen geordneten Übergang zu freien Tarifverhandlungen ermöglichen sollte, sobald die gewerkschaftliche Organisation in den ausbeuterischen "*sweated trades*" dies erlaubte. Diese Instrumente wurden von den Regierungen Thatcher und Major wieder abgeschafft.
- Historisch gesehen standen sowohl die Gewerkschaften als auch die Labour Party dem Mindestlohnkonzept eher skeptisch gegenüber. Diese Einstellung änderte sich jedoch, als klar wurde, dass der Thatcherismus die Einkommensungleichheit verschärfte und Tarifverhandlungen an Bedeutung verloren. Vom Ende der 80er Jahre an sprachen sich Gewerkschaften und Labour für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns aus.
- Die Erfahrung der Wahlen von 1992 bestärkte Labour darin, auf eine staatliche Mindestlohn-Formel zu verzichten und die Verantwortung für die Höhe des Mindestlohns (*National Minimum Wage: NMW*) einer Niedriglohnkommission (*Low Pay Commission: LPC*) zu übergeben, in der beide Sozialpartner vertreten waren. Entsprechende Regelungen wurden nach dem Wahlsieg 1997 eingeführt.
- Die Empfehlungen der LPC wurden von der Regierung seit 1999 allgemein akzeptiert. Die LPC ist heute das erfolgreichste sozialpartnerschaftliche Gremium Großbritanniens. Es bestehen allerdings noch Kontroversen über die Behandlung junger Arbeitskräfte im Rahmen der Mindestlohn-Regelung.
- Eine Analyse der LPC fasst die bisherigen Erfahrungen zusammen:
 - Siebzig Prozent der vom NMW profitierenden Arbeitnehmer sind Frauen.
 - Zwei Drittel der betroffenen Arbeitnehmer arbeiten auf Teilzeitbasis.
 - Mehr als zwanzig Prozent der Arbeitsplätze im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Gebäudereinigung und im Friseurgewerbe haben vom NMW profitiert.
 - Der NMW hat die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen am unteren Ende der Lohnskala um etwa ein bis zwei Prozent verringert.
- Die Auswirkungen des NMW auf das Lohngefälle waren bisher gering. Es gibt keine Hinweise auf eine nachhaltige negative Beeinträchtigung des Beschäftigungsniveaus. Die Anhebungen des NMW hatten nur geringe Auswirkungen auf das generelle Lohnniveau des Landes. Der NMW hat sich als effektiveres Mittel der Umverteilung erwiesen als einige Kritiker vorhergesehen haben.
- Die Regierung will mit einer Verpflichtung auf einen NMW von £5,00 in den nächsten Wahlkampf ziehen. Ihr Erfolg wird von einer klareren Formulierung der Ziele der Mindestlohnpolitik und einem besseren Verständnis der Rolle des Niedriglohnsektors für die Wirtschaft abhängen.
- Der NMW ist einer der größten Erfolge der gegenwärtigen Regierung. Er hat eine effektive Lohnuntergrenze geschaffen, die Einkünfte der Niedriglohn-Empfänger erhöht und einen Konsens zwischen Wirtschaft und Gewerkschaften darüber hergestellt, dass eine Festlegung von Mindestlöhnen legitim ist.

Einführung

Der Nationale Mindestlohn (*National Minimum Wage*: NMW) wurde in Großbritannien 1999 nach dem Wahlsieg der Labour Party von 1997 eingeführt. Bei den Wählern war diese Maßnahme populär, doch sowohl innerhalb der Labour Party als auch zwischen Labour und den Konservativen äußerst kontrovers. Die Gewerkschaften gehörten zu den stärksten Befürwortern der Einführung des Mindestlohns, obwohl sie in der Vergangenheit derartige gesetzliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt abgelehnt hatten.

Der Mindestlohn erscheint heute als fester Bestandteil der politischen Landschaft Großbritanniens; das heißt jedoch nicht, dass es einen allgemeinen und umfassenden Konsens über die Unterstützung staatlicher Eingriffe in die Festlegung von Löhnen gäbe. Die Konservativen stehen dem Mindestlohn weiterhin misstrauisch gegenüber und halten an dem neoliberalen Glaubenssatz fest, nach dem Mindestlöhne Arbeitslosigkeit verursachen. Sie äußern auch Besorgnis über die Auswirkungen des Mindestlohns auf kleine Unternehmen und pflichten den allgemeinen Klagen der Wirtschaft über die Folgen des Mindestlohns für die "Wettbewerbsfähigkeit" Großbritanniens bei.

Die Wirtschaft, in Gestalt von Digby Jones, dem Generaldirektor des Verbandes der britischen Industrie (CBI), hat behauptet, die Erhöhung des Mindestlohns von £4,50 auf £4,85, die im Oktober dieses Jahres vorgenommen wurde, sei ein Schritt zu weit gewesen; der Mindestlohn sei eher ein Lift als ein Lohnsockel und künftige Erhöhungen sollten moderat sein. Die Liberalen haben eine ähnliche Position bezogen und damit den Rechtsdrift ihrer Wirtschaftspolitik bestätigt.

Die Gewerkschaften – und andere Kämpfer gegen Niedriglöhne – vertreten nach wie vor die Meinung, der Nationale Mindestlohn sei zu niedrig und es gebe Spielraum für deutliche Anhebungen in der Zukunft.

Der NMW bleibt trotz seiner Erfolge in den vergangenen fünf Jahren politisch umstritten. Wahrscheinlich wird die Labour Party mit der Forderung nach einer Anhebung des NMW auf mehr als £5,00 im Oktober 2005 in den Wahlkampf ziehen. Die Höhe des NMW wird allerdings nach einer Empfehlung der unabhängigen Niedriglohnkommission *Low Pay Commission* (LPC) festgelegt, in der sowohl die Gewerkschaften als auch die Wirtschaft vertreten sind. Der in Kürze erscheinende Report der LPC über den NMW wird wahrscheinlich zu den schwierigsten seit 1999 gehören, da Gewerkschaften und Arbeitgeber über die angemessene Höhe uneinig sind als je zuvor.

Das heißt, es gibt keine Garantie für einen einstimmigen Report der LPC im Februar 2005. Wenn sich allerdings aus den Erfahrungen der Vergangenheit ein Schluss ziehen lässt, werden die Parteien wahrscheinlich erkennen, dass sie ohne Übereinstimmung mehr zu verlieren haben als mit einer vernünftigen Vereinbarung. Die Arbeitgeber können damit rechnen, dass der Mindestlohn ohne einstimmige Empfehlung der LPC höher ausfällt. Auch die Gewerkschaften können damit rechnen, dass der Mindestlohn niedriger liegen wird, wenn die Lobby der Arbeitgeber sich direkt an die Regierung wendet und eine Mehrheitsentscheidung für einen höheren Mindestlohn abgelehnt wird.

Aus der Perspektive der Regierung gibt es für eine einstimmige Empfehlung der LPC offensichtliche Vorteile – es kann dann mit Zuversicht festgestellt werden, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber der Höhe zugestimmt haben, sodass es für die anderen politischen Parteien schwieriger wäre, die empfohlene Zahl abzulehnen. Dadurch wird eine für die Regierung ansonsten schwierige Frage neutralisiert und die Opposition in die Defensive gedrängt.

Soweit die kurze Skizze zum derzeitigen Stand der Dinge. Im Folgenden soll versucht werden, den NMW in einen historischen Kontext zu stellen, die Ursprünge der gegenwärtigen Regierungspolitik zu erklären, die bisherigen Auswirkungen des NMW einzuschätzen und die Perspektiven für die Zukunft zu skizzieren. Ehe diese Fragen behandelt werden können, bedarf es jedoch noch einiger Anmerkungen zum Charakter der Arbeitsbeziehungen in Großbritannien. Es wäre sonst schwer zu verstehen, warum die Gewerkschaften sich gegenüber den Niedriglöhnen traditionell apathisch verhalten haben und warum die Politik von New Labour einen entscheidenden Bruch mit der Vergangenheit darstellt.

Die Arbeitsbeziehungen in Großbritannien: Vom Voluntarismus zu einem fragilen Hybridsystem

In einer Typologie der industriellen Arbeitsbeziehungen Europas wird das System Großbritanniens im Allgemeinen als "voluntaristisch" bezeichnet. Das heißt im Wesentlichen, dass der Staat vom frühen zwanzigsten Jahrhundert bis in die späten 1960er Jahre von Eingriffen in den Arbeitsmarkt absah, mit Ausnahme des Verbots der Kinderarbeit, der Regulierung der Beschäftigung von Frauen in bestimmten Berufen (Bergbau, Steinbrüchen etc.) und begrenzten Interventionen in die Bereiche Gesundheit und Arbeitssicherheit (*Factory Acts, Shop Act*). In allen anderen Fragen hatten die Gewerkschaften und die Arbeitgeber freie Hand, um zufriedenstellende Vereinbarungen zu erzielen, und die Autonomie der Tarifverhandlungen wurde von Arbeitgebern wie Gewerkschaften eifersüchtig gehütet.

In Großbritannien sind Tarifvereinbarungen nur moralisch verpflichtend und nicht gesetzlich durchsetzbar, es sei denn, die Tarifpartner beschließen dies – was sie, mit einer Ausnahme, niemals tun. Eine indirekte Durchsetzung von Tarifvereinbarungen ist möglich, weil einige Elemente der Vereinbarungen in die Beschäftigungsverträge einzelner Arbeitnehmer aufgenommen werden.

Während eines großen Teils des zwanzigsten Jahrhunderts hatten die Beschäftigten gegenüber den Arbeitgebern nur die Rechte, die sich aus dem Arbeitsvertrag ergaben. Es gab kein Recht auf Entlassungsabfindungen, keinen gesetzlichen Schutz vor grundloser Entlassung (obwohl die Beschäftigten gegen ungerechtfertigte Entlassung klagen konnten, wenn die Kündigung nicht fristgerecht erfolgte oder der Arbeitgeber sich einen anderen fundamentalen Vertragsbruch hatte zuschulden kommen lassen). Es gab keine umfassenden Vorschriften für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und keine garantierten Rechte auf Information und Konsultation.

Das System begann in den 1960er Jahren zusammenzubrechen, teils als Ergebnis des gesellschaftlichen Wandels – mit einer steigenden Zahl von Frauen auf dem Arbeitsmarkt – und teils, weil die Gewerkschaften nicht imstande waren, allen Arbeitern adäquaten Schutz zu bieten, als die Umstrukturierung einsetzte. Aus diesem Grund griff der Staat ein, um das Recht auf Abfindungszahlungen (1966), auf gleichen Lohn (1970) und Schutz gegen ungerechtfertigte Entlassung (1971) einzuführen. Die Labour-Regierung der Jahre 1974-1979 führte außerdem einen gesetzlichen Rahmen für das gemeinsame Management von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (1974) und das Verbot von Diskriminierung aufgrund von Rasse oder Geschlecht (1975) ein. Diese Regierung leitete auch ein eher erfolgloses Verfahren zur gesetzlichen Anerkennung der Gewerkschaften (1975) ein.

Der Beitritt Großbritanniens zur EWG im Jahr 1973 führte zur Einführung des Rechts auf Information und Konsultation im Fall von kollektiven Entlassungen (1975) und Firmentransfers (1981). Nach dem Wiedereinstieg der Labour-Regierung in den Mainstream der EU-Sozialpolitik nach den Wahlen von 1997 kam es mit der Gesetzgebung zur Arbeitszeit (1998), zu den Europäischen Betriebsräten (1999) sowie zur Information und Rücksprache (geplant für April 2005) zu weiteren Interventionen. Labour führte auch den Anspruch berufstätiger Eltern auf eine geringere Arbeitszeit ein und setzte Maßnahmen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung von Teilzeitkräften um, reduzierte die Anwartschaftszeiten für den Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung und erhöhte den Höchstbetrag für Entschädigungszahlungen.

Als wichtigste Gesetzesinitiative neben dem NMW (1998) führte die Labour-Regierung in ihrer ersten Amtsperiode ein gesetzliches Verfahren ein, mit dem die Gewerkschaften das Recht auf Tarifverhandlungen gegen einen Arbeitgeber durchsetzen können, der den Gewerkschaften die Anerkennung verweigert ("Verfahren zur gesetzlichen Anerkennung").

Während der gesamten Periode von 1980 bis 1999 schienen sich der Geltungsbereich von Tarifvereinbarungen und die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in einem unaufhaltsamen Niedergang zu befinden. Der Höchststand war 1979 mit 13 Millionen Gewerkschaftsmitgliedern, einem Organisationsgrad von 49% der Beschäftigten erreicht worden, wobei 75% aller Arbeitnehmer von Tarifvereinbarungen erfasst waren. Heute liegt die Mitgliederzahl bei etwa 6,8 Millionen, der Organisationsgrad liegt knapp unter 30% (in der Privatwirtschaft bei weniger als 20%) und nur einer

von drei Arbeitnehmern wird von Tarifvereinbarungen erfasst. Der Niedergang scheint heute allerdings zum Stillstand gekommen zu sein, und die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder hat sich stabilisiert.

Das System in Großbritannien ist deshalb ein fragiles Hybridsystem, weil es Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften nicht gelungen ist, eine gemeinsame Beurteilung der Rollen der Gesetzgebung und der Tarifvereinbarungen zu entwickeln. Gesetzliche Rechte wurden einem System aufgepfropft, das noch zahlreiche voluntaristische Züge trägt.

Eine weitere Ursache der Schwäche ist der fehlende Konsens zum angemessenen Grad an Regulierung – die von der Wirtschaftslobby immer noch als "Bürokratismus" beschrieben wird – und zur Rolle der Gewerkschaften. Der CBI steht dem Gedanken der Sozialpartnerschaft auf nationaler Ebene, trotz seiner Beteiligung an Gremien wie der LPC, offen kritisch gegenüber und sieht in den Gewerkschaften "nichts als eine Lobby-Gruppe zugunsten der Regierung". Man kann sagen, dass die Arbeitgeber in weiten Teilen der Privatwirtschaft sowohl die Relevanz als auch die Legitimität der Rolle der Gewerkschaften bestreiten.

Frühere Labour-Regierungen unterstützten uneingeschränkt die Ansicht, Tarifvereinbarungen seien der beste Weg, die Beziehungen am Arbeitsplatz zu regeln. Es galt als selbstverständlich, dass die Arbeitsbeziehungen durch die Ungleichheit zwischen den Arbeitern und ihren Arbeitgebern charakterisiert waren – und dass die Gewerkschaften als ausgleichende Kraft gegenüber den Vorrechten der Arbeitgeber gebraucht wurden.

New Labour hat in dieser Frage eine wohlüberlegte Neutralität eingenommen. Trotz des Verfahrens der gewerkschaftlichen Anerkennung scheint die Regierung zu glauben, Tarifverhandlungen seien nur dann eine gute Sache, wenn die Arbeiter einer bestimmten "Verhandlungseinheit" den Wunsch nach gewerkschaftlicher Vertretung artikuliert haben. Mit anderen Worten, dem Begriff der Arbeitswelt von New Labour fehlt der Glaube an die industriellen Bürgerrechte und die Notwendigkeit einer gemeinsamen Stimme, der im kontinentalen Europa eine weithin geteilte Überzeugung ist.

Mindestlöhne von 1891 bis 1993: Normallöhne und Tarifkommissionen

Trotz der Verpflichtung auf Voluntarismus bestand in einem Großteil des zwanzigsten Jahrhunderts ein Konsens darüber, dass der Staat beim Schutz der am niedrigsten bezahlten und ungeschütztesten Arbeiter gegen Ausbeutung eine Rolle spielte. Der Hauptgrund für Interventionen war allerdings, dass diese Arbeiter nicht durch Tarifvereinbarungen geschützt waren, und die politische Reaktion war der Einsatz von Instrumenten, die den Geltungsbereich von Tarifvereinbarungen erweiterten.

Faire Löhne

Das Unterhaus stimmte im Jahr 1891 der Normallohnresolution (*Fair Wages Resolution: FWR*) zu. Dies war kein Gesetz im strengen Sinne, sondern eher eine Stellungnahme des Parlaments, der zufolge die Zentralregierung bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen bestimmte Prinzipien beachten sollte. Es bestand die Besorgnis, die Regierung könne andernfalls mit Anbietern Geschäfte machen, die keine angemessenen Arbeitsbedingungen boten, und es herrschte die Ansicht, die Regierung solle mit den schlimmsten Arbeitgebern keine Geschäfte machen.

Die Resolution verlangte, dass jeder potentielle Lieferant der Regierung die vorherrschenden ausgehandelten Lohnsätze der relevanten Industrie- und Handelsbranchen einhalten sollte. Wenn ein Lieferant das nicht tat, sollte er künftig keine Möglichkeit mehr bekommen, sich um Regierungsaufträge zu bewerben. Im Lauf der Zeit wurden an der FWR verschiedene Änderungen vorgenommen, um Schlupflöcher zu schließen und erkannte Schwächen zu beseitigen. Die letzte Resolution wurde 1946 angenommen und schlug sich im Entwurf des Grundsatzes Nr. 94 der ILO über Arbeitbestimmungen in staatlichen Kontrakten nieder. Im Jahr 1981 verurteilte die erste Thatcher-Regierung diesen Grundsatz und hob im Jahr 1983 die Resolution von 1946 auf, womit der neunzig Jahre alte Konsens, nach dem die öffentliche Beschaffungspolitik eine Rolle bei der Förderung angemessener Beschäftigungsstandards spielt, beendet war. Dies war ein politischer Wechsel von enormer praktischer und symbolischer Bedeutung.

Ein Kommentator erklärte in den 1970er Jahren:

"Es ist eine Tatsache, dass nach allgemeinem Einverständnis keine Maßnahme der Regierung im letzten dreiviertel Jahrhundert mehr zur Verbreitung der Einhaltung von Tarifabsprachen beigetragen hat als diese Normallohnresolutionen, die einen großen Bereich der Wirtschaft betrafen, besonders durch die Einbeziehung von Subunternehmern."¹

Das Signal an die Unternehmer hätte deutlicher nicht sein können. Die Förderung von Tarifverhandlungen war nicht mehr Ziel der Politik.

Tarifkommissionen

Die Schaffung der FWR im späten neunzehnten Jahrhundert war ein entscheidender politischer Schritt und ein bedeutender Eingriff in den Arbeitsmarkt. Dieser Schritt war jedoch kein adäquates Instrument, um die "Übel der Ausbeutung" ("*evils of sweating*") zu verhindern, die, jenseits der Beschaffungspolitik der Regierung, in einem großen Teil des Privatsektors vorherrschten, in dem Tarifverhandlungen eine geringe Rolle spielten. Dies veranlasste die Regierung der Liberalen, im Jahre 1909 ein System von Tarifausschüssen (später Tarifkommissionen) zu schaffen. Auch in diesem Fall war der Vorrang von Tarifverhandlungen als Form der Regulierung ein wesentlicher Bestandteil des politischen Modells. Die Kommissionen bestanden aus Vertretern von Arbeitgebern und Gewerkschaften einer Industriebranche sowie "unabhängigen" Repräsentanten. Die Kommissionen sollten die normalen Verhandlungsprozesse zwischen Arbeitnehmern und Gewerkschaften und Forderungen und Gegenforderungen widerspiegeln. Eine Pattsituation wurde dadurch aufgelöst, dass die unabhängigen Mitglieder sich für die eine oder andere Seite entschieden. Wenn keine Übereinstimmung erreicht wurde, ergriffen die Unabhängigen in den meisten Fällen Partei für die Arbeitgeber.

Die eindeutige Absicht dieser Politik war die Abschaffung der Tarifkommissionen, in dem Fall, in dem die Gewerkschaften stark genug für reguläre Tarifverhandlungen geworden waren. Trotz dieses Ziels wurden die Kommissionen zu einer permanenten Einrichtung der Arbeitsbeziehungen, vor allem weil die gewerkschaftliche Organisation in den "*sweated trades*" weiterhin schwach blieb. Dies bestärkte Gewerkschaften wie die *Transport and General Workers Union* (TGWU) in ihrer Ansicht, dass derartige Mechanismen zur Lohnfestlegung den Ergebnissen eine Grenze setzten, die man durch Tarifverhandlungen erzielen konnte, und das Ausmaß der gewerkschaftlichen Organisation in den betreffenden Bereichen einschränkten – warum sollten die Arbeiter einer Gewerkschaft beitreten, wenn sie schon den Schutz einer Tarifkommission genossen? Die Bedenken gegenüber der Rolle der Tarifkommissionen wird auch in der Abneigung gegen die Einführung eines nationalen Mindestlohns deutlich, wo die Befürchtungen einer Lohnobergrenze und die möglichen Auswirkungen auf die Gewerkschaften sogar noch stärker waren.

Die Labour-Regierung von 1974 bis 1979 schuf eine Gesetzgebung, die die Umwandlung der Tarifkommissionen in gesetzliche gemeinsame Industrieräte (*Statutory Joint Industrial Councils*: SJIC) als Vorstufe der Einführung freier Tarifverhandlungen ermöglichte. Ein SJIC war eine Tarifkommission ohne unabhängige Mitglieder, und diese Institutionen wurden im Wesentlichen als Übergangsstufe zwischen den Tarifkommissionen und freien Tarifverhandlungen geschaffen. Die Verhandlungen sollten in einem gesetzlichen Rahmen stattfinden, und die Absprachen sollten innerhalb einer Branche Rechtskraft besitzen. Wenn der Prozess konsolidiert war und die Parteien außerhalb des Schattens des Gesetzes operieren konnten, sollten die SJIC abgeschafft werden. In der Praxis wurden diese Bestimmungen nie angewendet und von der ersten Thatcher-Regierung abgeschafft. Dennoch enthalten sie eine eindeutige Verpflichtung von Labour auf den Voluntarismus und eine klare politische Entscheidung für Tarifverhandlungen als den besten Mechanismus für die Lohnfestlegung.

Übereinstimmend mit ihrer Ideologie der freien Märkte standen die Regierungen Thatcher und Major den Tarifkommissionen ablehnend gegenüber. Sie übernahmen die orthodoxe Position, nach der Tarifkommissionen den Preis der Arbeit über ihr Grenzprodukt hinaus erhöhten und daher die Ursache der Arbeitslosigkeit waren. Es gab in Großbritannien keinen Beweis für diese Analyse (ganz im

¹ Kahn-Freund, *Labour and the Law*, 3. Auflage (1983).

Gegenteil), aber diese Regierungen waren dafür bekannt, dass sie ihre Vorurteile nicht durch Fakten widerlegen ließen.

Die Attacke auf das System begann 1986, als Arbeiter unter 21 Jahren aus dem Geltungsbereich der Tarifkommissionen ausgeschlossen wurden. Außerdem wurde der Zuständigkeitsbereich der Tarifkommissionen auf die Festlegung eines einzigen Lohnsatzes für Erwachsene eingeschränkt, während es vorher möglich war, bestimmte Überstundenzulagen und andere Arbeitsbedingungen gesondert zu verhandeln. Die Tarifkommissionen wurden von der Major-Regierung im Jahr 1993 endgültig abgeschafft – und damit war die mehr als hundertjährige staatliche Intervention zum Schutz der Niedriglohnempfänger beendet.

Die Gewerkschaften widersetzten sich zwar der Abschaffung der Tarifkommissionen, erkannten aber an, dass das System unter schweren Mängeln litt. Den Arbeitern war oft nicht klar, in welchem Sektor sie arbeiteten, und obwohl die Arbeitgeber verpflichtet waren, die Lohnsätze am Arbeitsplatz bekannt zu machen, kannten die Arbeiter oft nicht den für sie zutreffenden Lohnsatz. Außerdem war die Lohnaufsicht schwach und unterbesetzt, sodass die Anordnungen der Tarifkommission häufig nicht eingehalten wurden. Zudem hatte der Dachverband der britischen Gewerkschaften, der TUC, sich 1993 auf die Einführung eines Nationalen Mindestlohns festgelegt.

Die wachsende Unterstützung der Gewerkschaften für einen Nationalen Mindestlohn

Die gewerkschaftliche Unterstützung für einen NMW begann sich in den frühen 1970er Jahren abzuzeichnen. Die frühesten Befürworter waren Bernard Dix und Albert Fisher, zwei führende Vertreter der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, der *National Union of Public Employees* (NUPE). Damals gehörten die Niedriglohnempfänger des öffentlichen Dienstes zu den am schlechtesten bezahlten Arbeitern Großbritanniens. Für einen nationalen Mindestlohn sprach, dass er eine effektive Grundlage bieten würde, auf der Tarifverhandlungen aufbauen konnten. Dies war teilweise ein Eingeständnis der Schwäche seitens der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, und die damals vorgetragenen Argumente hatten auf die Vorstellungen der großen Gewerkschaftsverbände des privaten Sektors keinen starken Einfluss.

Etwa um die gleiche Zeit wurde die *Low Pay Unit* (LPU) mit der expliziten Aufgabe gegründet, für einen Mindestlohn zu kämpfen, um die "Armut trotz Arbeit" zu beseitigen und sich für eine stärkere Einkommensgleichheit einzusetzen. Die LPU betonte ausdrücklich, dass die Tarifkommissionen nur begrenzten Schutz boten (nicht alle Niedriglohn-Sektoren waren abgedeckt) und dass die Anordnungen der Tarifkommissionen wegen ihrer Komplexität nur schwer durchsetzbar waren. Die LPU war eine Nichtregierungsorganisation, die durch einige Gewerkschaften, lokale Institutionen und Mitgliedsbeiträge finanziert wurde. Sie profitierte von zwei charismatischen und fähigen Vorsitzenden, Frank Field und Chris Pond, die später Minister in Tony Blairs Regierung wurden.

Eine breite gewerkschaftliche Unterstützung für den NMW kristallisierte sich jedoch erst heraus, als klar wurde, dass der Thatcherismus die Ungleichheit der Einkommensverteilung in Großbritannien vertiefte und die Effektivität der Tarifverhandlungen unterminierte. Die formale Unterstützung des TUC für den Mindestlohn war erst 1986 sichergestellt, als die TGWU und andere mächtige Gewerkschaften ihre Haltung modifizierten. Dies führte zu einer Änderung der Politik der Labour Party und zur Verpflichtung auf einen NMW, der auf "die Hälfte des durchschnittlichen männlichen Arbeitseinkommens" festgelegt wurde – die Strategie, mit der Labour 1992 den Wahlkampf führte.

An dieser Stelle sind zwei Anmerkungen erforderlich. Erstens, obwohl diese Politik bei den Wählern populär war, gelang es der Konservativen Partei, ihre Ablehnung des NMW in einen Vorteil für ihren Wahlkampf 1992 zu verwandeln. Prophezeiungen gewaltiger Arbeitsplatzverluste nach der Umsetzung des NMW (und die weit verbreitete Ablehnung der Arbeitgeber) schaden Labour. Für Tony Blair, den damaligen arbeitspolitischen Sprecher der Partei, war es schwer, die Vorwürfe der Tories zu widerlegen, diese Politik sei gut gemeint, aber unverantwortlich, weil sie genau den Menschen schaden würde, denen sie helfen sollte.

Zweitens wurde die Formel von der "Hälfte des durchschnittlichen männlichen Arbeitseinkommens" nicht eindeutig und belastbar formuliert und war deshalb leicht anzugreifen. Sie war von der LPU entwickelt worden, um einen möglichst hohen Mindestlohn zu erzielen und basierte auf äußerst zweifelhaften Berechnungen (siehe Kasten).

Die Berechnung der Hälfte des durchschnittlichen männlichen Arbeitseinkommens

Für die Formel wurden die Zahlen des amtlichen *New Earnings Survey* (NES) benutzt, der allerdings die Zahl der niedrig entlohnten Arbeiter in der Wirtschaft unterschätzte, weil er nur die Arbeitseinkommen erfasste, die oberhalb der Schwelle der Einkommenssteuer lagen. Das waren (und sind) nicht die besten Daten zur Einschätzung des Niedriglohns in Großbritannien.

Die Formel wurde folgendermaßen konstruiert:

Man nehme den durchschnittlichen Wochenlohn einschließlich Überstunden.

Man teile diesen durch die durchschnittlichen Wochenstunden, die Männer und Frauen arbeiten, abzüglich der Überstunden.

Man teile den Betrag durch zwei = die Hälfte des durchschnittlichen männlichen Arbeitseinkommens.

Die Widersprüchlichkeit ist offensichtlich. Auf der Verdienstseite der Gleichung sind die Überstunden eingeschlossen, aber nicht auf der Seite der Arbeitsstunden. Die von Männern und Frauen (einschließlich Teilzeitkräften) gearbeiteten Stunden werden als Nenner benutzt, aber als Zähler nur die Löhne der Männer. Die Verfechter der Formel hatten Mühe, diese Widersprüchlichkeiten zu erklären.

Wie den Mindestlohn befürwortende Kommentatoren bemerkten, konnten die Autoren der Formel die Fragen: "Warum halb, warum männlich, warum durchschnittlich?", nicht beantworten.

Die größte Herausforderung für diese Politik war, dass sie Großbritannien, bislang ein Land ohne jeden Mindestlohn, in ein Land mit dem höchsten Mindestlohn der entwickelten Welt verwandeln würde. Was immer man von den Argumenten für Mindestlöhne im Prinzip halten mag, dies wäre unvermeidlich ein gewaltiger Schock für den Arbeitsmarkt, der das Risiko negativer Beschäftigungseffekte mit sich bringen würde.

Nach der Wahlniederlage 1992 und der Wahl Tony Blairs zum Parteivorsitzenden 1994 wurde ein Politikwechsel unausweichlich.

Den Weg frei machen: 1994-97

Besonders Tony Blair war nach seinen verletzenden Erfahrungen des Wahlkampfes von 1992 entschlossen, den NMW als Zeichen der wirtschaftlichen Unverantwortlichkeit von Labour zu neutralisieren und die Politik in einen Vorteil für die Partei zu verwandeln. Der erste Schritt war, die Formel aufzugeben und die Partei auf einem NMW zu verpflichten, der den Empfehlungen einer *Low Pay Commission* (LPC) folgte, einer Niedriglohnkommission, in der die Sozialpartner vertreten waren. Dies erschien anfangs nur als kurzfristiger politischer Trick. Allgemein war man der Meinung, dass an den Einzelheiten dieser Politik nicht weiter gearbeitet werden würde.

Der TUC wurde überredet, die Einrichtung der LPC zu unterstützen, mit der Begründung, dieser Vorschlag stehe im Einklang mit der gewerkschaftlichen Verpflichtung auf eine nationale Sozialpartnerschaft. Dennoch hielt der TUC an der Formel von der Hälfte des durchschnittlichen

männlichen Arbeitseinkommens fest, was sowohl vor als auch nach der Wahl von 1997 zu Spannungen mit der Partei führte.

Der Abgeordnete Ian McCartney (heute Vorsitzender der Labour Party und Kabinettsmitglied) wurde damit beauftragt, diese Politik zur Vorbereitung der Wahlen von 1997 weiter zu entwickeln. Er nahm diese Aufgabe ernst und berücksichtigte insbesondere die Zusammensetzung der LPC, ihren Zuständigkeitsbereich und mögliche Arbeitsmethoden. Außerdem investierte er viel Energie in die Entwicklung eines umfassenden Programms für die Implementierung des NMW. Das hieß, sobald Labour an der Regierung war (und McCartney Minister für Handel und Industrie war), konnte die Gesetzesinitiative zum Mindestlohn ohne größere Probleme formuliert werden.

Gleichzeitig berücksichtigte die Labour Party auch die Arbeitgeber und entwickelte eine Begründung für die Rolle der Unternehmer in der LPC. Letzten Endes lief dies auf einen Appell zu fairem Wettbewerb hinaus und folgte Winston Churchills Argumentation zum *Wages Board* von 1909, nach der "die guten Arbeitgeber von den schlechten und die schlechten Arbeitgeber von den schlechtesten unterboten werden", wenn es keinen Schutz durch Mindestlöhne gibt. Es wäre eine Fehleinschätzung, anzunehmen, dies hätte eine Welle der Unterstützung des NMW durch die Unternehmer ausgelöst; sie blieben weiterhin misstrauisch und zeigten in einigen Fällen atavistische Feindseligkeit. Dennoch hatte die Festlegung auf die LPC die Ablehnung der Arbeitgeber im Wahlkampf von 1997 neutralisiert, weil sie klarstellte, dass die Arbeitgeber an dem Prozess beteiligt wurden und das Ergebnis beeinflussen konnten.

Darüber hinaus kamen immer mehr Beweise dafür zusammen, dass Mindestlöhne, die auf einem vernünftigen Niveau festgelegt wurden, keine Auswirkungen auf die Beschäftigung hatten – im Gegensatz zu den Behauptungen der konservativen Regierung. Besonders einflussreich waren das Buch über die neue Politik der Mindestlöhne in den USA, *Myth and Measurement* von Card und Krueger, die Arbeiten von Stephen Machin und anderen von der London School of Economics über die Beschäftigungseffekte der Anordnungen von Tarifkommissionen sowie die Arbeit von Stephen Bazen über die Auswirkungen des SMIC (*salaire minimum interprofessionel de croissance*), einem dynamischen Mindestlohn für alle Berufssparten in Frankreich.

Im Nettoeffekt war der NMW 1997 für Labour ein großer Vorteil. Die politischen Schwierigkeiten waren effektiv neutralisiert, und der Mindestlohn ist nach wie vor eine der populärsten Errungenschaften der Regierung von Tony Blair.

Die Implementierung des Nationalen Mindestlohns

Die Gesetzgebung zum Nationalen Mindestlohn wurde in der ersten Sitzung der ersten Amtszeit der Labour-Regierung vorgelegt und erhielt 1998 die Königliche Zustimmung. Sie muss als ein Element eines Maßnahmenpakets betrachtet werden, mit dem der Arbeitsmarkt reguliert und die schlimmsten Exzesse des Thatcherismus rückgängig gemacht werden sollten. Es herrschte das Gefühl, dass der Niedergang der Gewerkschaften und die Lockerung der Arbeitsmarktregulierung in den Jahren zwischen 1979 und 1997 das Ausmaß der Ausbeutung erhöht hatten. Auffällige Beispiele für erschreckend niedrige Löhne standen im Gegensatz zu der Bezahlung höherer Manager – der so genannten "*fat cats*". Die Ungleichheit der Einkommen war im öffentlichen Bewusstsein mit einem nicht zu akzeptierenden Maß an Ungerechtigkeit verbunden. Es bestand dringender Handlungsbedarf.

Die Niedriglohnkommission LPC war ursprünglich, bevor die gesetzliche Regelung in Kraft trat, als ein ad hoc-Gremium gegründet worden und wurde, nachdem ihr erster Report vorlag und von der Regierung akzeptiert wurde, auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Dies war nicht so einfach wie es klingt – einige Regierungsmitglieder waren von der Rolle der Kommission durchaus nicht begeistert und hätten es vielleicht lieber gesehen, wenn sie eingeschlafen wäre. Politiker schreiben populäre Maßnahmen gern sich selber zu, und es bestand die Befürchtung, die Regierung würde ins Hintertreffen geraten. Das Schatzamt war auch besorgt, die LPC könne "unhaltbare", von den politischen wie ökonomischen Realitäten weit entfernte Empfehlungen aussprechen. Einmal schien es so, als hielte der Schatzkanzler die direkte politische Kontrolle für wünschenswerter als den schwierigen Prozess der Sozialpartnerschaft.

Am Ende aber behielten klügere Berater die Oberhand, und die LPC ist zu einem fest etablierten und respektierten Gremium geworden. Die Unterstützung des TUC und des Industrieverbands CBI für die Arbeit der LPC war ein wichtiger Faktor bei der Etablierung des Gremiums auf gesetzlicher Grundlage.

Die Mitgliedschaft der Low Pay Commission

Während der Arbeit der Labour Party in der Opposition wurde eine Reihe von Optionen für die Mitgliedschaft der LPC entwickelt. Es gab eine lebhafte Debatte über die Vorzüge eines Gremiums mit entweder fünf, neun oder zwölf bis fünfzehn Mitgliedern. Eine kleine Kommission, hieß es, würde Kohärenz garantieren, während eine große Kommission die Vertretung der ganzen Bandbreite der beteiligten Interessengruppen ermögliche. Nach einiger Verzögerung kam die Regierung zu dem Schluss, eine Kommission mit neun Mitgliedern sei angemessen. 1998 wurde Professor Sir George Bain, der Rektor der London Business School, zum Vorsitzenden ernannt. Adair Turner, Vizepräsident von Merrill Lynch Europa und früherer Generaldirektor des CBI, wurde 2002 sein Nachfolger.

Mitgliedschaft der Low Pay Commission (am 1. Oktober 2004)

Adair Turner, Vizepräsident Merrill Lynch Europa (Vorsitzender)

Vertreter der Arbeitgeber

John Cridland, Stellvertretender Generaldirektor, CBI
Angie Risley, Personaldirektorin, Whitebread AG
Ian Hay, ehemaliger Hauptgeschäftsführer, Scottish Bakers Federation

Vertreter der Gewerkschaften

Ian Brinkley, Leiter der Abteilung für Wirtschaft und Soziales, TUC
Margaret Prosser, ehemalige Stellvertretende Generalsekretärin, TGWU
Paul Gates, Stellvertretender Generalsekretär, Community – The Union for Life

Unabhängige Mitglieder

Professor William Brown, Master am Darwin College, Universität Cambridge
Professor David Metcalf, London School of Economics

Der Geltungsbereich des NMW

Eine besonders schwer zu lösende Frage war der Geltungsbereich des NMW. Wer genau sollte einbezogen werden? Es gab Anzeichen für einen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in Ländern, in denen Arbeiter im Alter von 18 Jahren den Mindestlohn für Erwachsene erhielten. Der TUC vertrat die Meinung, der Lohnsatz der Erwachsenen solle gezahlt werden, weil man in diesem Alter volljährig wird und weil nach Alter gestaffelte Löhne insgesamt aus den Tarifverträgen gestrichen waren. Der Schatzkanzler hielt diese Politik allerdings für unverantwortlich und unvereinbar mit dem Wunsch der Regierung, die Jugendarbeitslosigkeit einschneidend zu verringern. Der von der LPC im ersten Report schließlich vorgeschlagene Geltungsbereich enthielt die Empfehlung, die Argumente für eine gesonderte Behandlung von Jugendlichen neu zu überdenken.

Die LPC erhielt zu diesem Thema klare Stellungnahmen für beide Positionen. In ihrem ersten Report hatte sie empfohlen, den Lohnsatz für Erwachsene ab 21 Jahren und einen niedrigeren Satz für Jugendliche von 18 bis 21 Jahren zu zahlen. Die Regierung akzeptierte diesen Vorschlag nicht, sondern beschloss, dass der Lohnsatz für Erwachsene erst im Alter von 22 Jahren gelten solle. Dies war ein vernünftiger Kompromiss zwischen der Empfehlung der LPC und dem Plan des Schatzamtes, den Satz für Erwachsene erst ab 24 Jahren zu zahlen.

Es bleibt bis heute eine umstrittene Frage, ob die 18-22jährigen weiterhin einen niedrigeren Mindestlohn erhalten sollen. Ursprünglich war die LPC davon ausgegangen, dass die altersbezogenen Lohnsätze nach und nach verschwinden würden, weil die Arbeitgeber den Lohnsatz für Erwachsene zunehmend schon für 18jährige anbieten würden. Da aber der Lohnsatz für Erwachsene seit 1999

ständig gestiegen ist, haben einige Arbeitgeber, die die altersgebundenen Lohnsätze abgeschafft hatten, diese wieder eingeführt.

In ihrem jüngsten Report legte die LPC weniger Gewicht auf die Abschaffung der Lohnsätze für Jugendliche, sondern empfahl vielmehr, dass auch die 16-17jährigen einen niedrigeren Satz des Mindestlohns erhalten sollten. Die Regierung hat die Empfehlung akzeptiert. Ob in der Frage der altersbezogenen Löhne weitere Fortschritte möglich sind, wird weiter unten erörtert.

Es gibt einige komplexe Bestimmungen für Lehrlinge und Beschäftigte über 21 Jahre in den ersten sechs Monaten ihrer Anstellung. Die Arbeitgeber können darüber hinaus die Unterbringung mit dem Lohn verrechnen (die so genannte Unterbringungs-Verrechnung). Nähere Einzelheiten zu diesen Bestimmungen finden sich unter www.lowpay.gov.uk und www.tiger.gov.uk.

Es gab keine wirkliche Debatte darüber, ob der Mindestlohn auf nationaler Ebene gelten oder ob es Spielraum für lokale Abweichungen geben sollte. Regionale Mindestlöhne wurden wegen der zu großen Komplexität abgelehnt. Zudem gab es (außerhalb von London) nur geringe Abweichungen in der Höhe der Niedriglöhne.

Mindestlohnsätze

Der Nationale Mindestlohn wurde 1999 auf £3,60 pro Stunde festgelegt. Details der aktuellen Sätze und weitere Steigerungen finden sich in der Tabelle unten.

Tabelle 1: Mindestlohnsätze 1999-2004

Datum des Reports	Datum der Erhöhung	Lohnsatz Erwachsene	Lohnsatz Jugendliche	16-17jährige
Juni 1998	April 1999	£3,60	£3,00	---
	Juni 2000	£3,70	£3,20	---
März 2001	Oktober 2001	£4,10	£3,50	---
	Oktober 2002	£4,20	£3,60	---
März 2003	Oktober 2003	£4,50	£3,80	---
	Oktober 2004	£4,85	£4,10	£3,00

Von der LPC unbeabsichtigt, entsprachen die Zuwächse im Lohnsatz für Erwachsene dem Anstieg der Durchschnittseinkommen und haben sie nach dem letzten Report leicht überholt.

Man muss betonen, dass eine Einigung über die angemessene Höhe des Mindestlohns ein wichtiger politischer Prozess ist. Die LPC muss sich bewusst sein, dass sie dem Druck der Unternehmer, der Gewerkschaften und der Regierung ausgesetzt ist.

Im Allgemeinen – und das ist nur allzu vorhersehbar – werden sich die Arbeitgeber für einen mäßigen Lohnanstieg einsetzen, die Gewerkschaften dagegen für einen großzügigeren Schritt. Die Regierung erwartet von der LPC eine Einigung auf halbem Wege und eine Empfehlung, die allgemein akzeptiert wird. So argumentierte etwa der Report des TUC im Jahr 2003 für einen NMW von mehr als £5,00 pro Stunde, während der CBI jeden Betrag über £4,50 bis zum Ende des Berichtszeitraums als schädlich für die Wirtschaft bezeichnete. Die LPC einigte sich schließlich auf £4,50 im Oktober 2003 und £4,85 im Oktober 2004.

Bei ihrer ersten Empfehlung im Jahr 1999 entschied sich die LPC für ein vorsichtiges und besonnenes Vorgehen. Das war durchaus verständlich, allein schon weil die Implementierung des NMW einen großen Schock auf dem Arbeitsmarkt auslösen konnte. Zu diesem Zeitpunkt sprachen sich die Gewerkschaften für "etwas mehr als £4,00 pro Stunde" aus. Der CBI behauptete, jeder Betrag über

£3,25 werde die Arbeitslosigkeit erhöhen. Beide Äußerungen sollten als Versuch gesehen werden, in der Öffentlichkeit eine Position zu beziehen, die den Kontext für die in der LPC vertretenen Sozialpartner schafft und die Unter- und Obergrenzen eines akzeptablen Mindestlohns festlegt.

Auch in der Regierung hat es Meinungsverschiedenheiten darüber gegeben, wie auf die Empfehlungen der LPC zu reagieren sei. Der Schatzkanzler zum Beispiel widersprach im Juni 2000 einer Erhöhung von £3,60 auf £3,70 – obwohl diese nach einer Intervention des Premierministers implementiert worden war. Ebenso hat die Regierung die ständige Empfehlung der Kommission, den Lohnsatz für Erwachsene ab 21 Jahren zu zahlen, nicht akzeptiert.

In ihrem dritten Report akzeptierte die LPC die Argumente für deutliche und anhaltende Erhöhungen des Mindestlohns in der Zukunft. Probleme mit den offiziellen Daten (die mehr als nur etwas ungenau waren) bedeuteten, dass der NMW geringere Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hatte als von der Kommission angenommen. Erste Schätzungen ließen beispielsweise vermuten, der Lohnsatz von £3,60 würde etwa 2 Millionen Arbeitern zugute kommen, während dies in Wirklichkeit nur für die Hälfte zutraf. Ein Mitglied der LPC verglich das Problem mit dem Versuch, ein Ziel im dichten Nebel zu treffen, und während ein Teil der Datenprobleme gelöst wurde, bestehen weiterhin Bedenken im Hinblick auf Genauigkeit und Umfang.

Daraus ergibt sich, dass es in Zukunft Spielraum für eine stärkere Erhöhung des NMW gibt. Einer der Gründe, aus denen die Gewerkschaftsvertreter in der LPC der Erhöhung von £4,50 / £4,85 zustimmten, war die Aussicht auf einen künftigen stärkeren Anstieg. Neuere Stellungnahmen des CBI deuten jedoch darauf hin, dass sein Enthusiasmus für diesen Ansatz, der ohnehin nur mäßig war, noch weiter abnehmen könnte – daher die Annahme, der nächste Report der Kommission könnte besonders schwierig werden.

Die Arbeitsmethoden der LPC

Der Aufgabenbereich der LPC wird von der Regierung festgelegt und war von Fall zu Fall leicht unterschiedlich, obwohl die Einschätzung der ökonomischen Folgen des NMW ein konstanter Faktor blieb. Bei ihrem zweiten Report wurde die Kommission gebeten, sich speziell mit dem Thema Ausbildung zu befassen, und beim vierten Report sollte die Behandlung Jugendlicher unter besonderer Berücksichtigung der 16-17jährigen überprüft werden.

Die LPC folgt weiterhin den Arbeitsmethoden, die ihr erster Vorsitzender, Sir George Bain, entwickelt hatte. Sie bestehen darin, die wichtigsten Beteiligten zu einer mündlichen oder schriftlichen Darstellung aufzufordern – obwohl auch andere Interessenten eine Vorlage einreichen können. Die mündlichen Anhörungen konzentrieren sich auf die repräsentativen Organisationen von Management und Gewerkschaften (CBI und TUC) sowie Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern der durch den NMW am stärksten betroffenen Sektoren – Hotel- und Gaststättengewerbe, Friseure, Pflegeheime und Gebäudereinigung.

Die LPC stattet auch regionale Besuche ab, um ein umfassenderes Verständnis für die Auswirkungen des NMW auf konkrete Firmen und Niedriglohnempfänger zu gewinnen. Diese Besuche werden öffentlich angekündigt, und die Kommission hat starkes Interesse daran, dass die Öffentlichkeit von diesen Ereignissen erfährt, um zu demonstrieren, dass sie *"in touch"* ist. Die Kommissionsmitglieder haben dabei auch die Möglichkeit, mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus dem Niedriglohnbereich zu sprechen, die sonst aus dem Prozess ausgeschlossen würden.

Die LPC hat ein kleines Sekretariat, das eigene Analysen der offiziellen Daten über den Umfang des Niedriglohnsektors und die Auswirkungen des NMW erarbeitet. Sie vergibt auch Forschungsaufträge an akademische und andere Institutionen mit Sachkenntnis in diesem Bereich. Damit soll sichergestellt werden, dass die Urteile der Kommission auf dem besten zugänglichen Material basieren. Die LPC hat die wichtigsten Forschungsarbeiten zu den Auswirkungen des NMW in Großbritannien finanziert. Die vollständigen Details zu den finanzierten Forschungsprojekten finden sich unter www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_research_index.shtml.

Darüber hinaus unternimmt die Kommission zur Vorbereitung des Reports auch kleinere quantitative Erhebungen bei den Arbeitgebern, die deren Bewertung der Auswirkungen nach der letzten Erhöhung des NMW zu ermitteln suchen. Diese Erhebungen sind zwangsläufig nicht ganz objektiv – diejenigen, die die meisten Beschwerden haben, werden die Umfrage am ehesten zurückschicken – aber sie bieten dennoch wichtiges Material und zeigen, dass die LPC die Arbeitgeberseite angemessen konsultiert hat.

Im Prinzip erfolgt die Festlegung der angemessenen Höhe des NMW durch einen Prozess des Dreieckshandels. Die LPC überprüft die Daten über die wahrscheinlichen Auswirkungen auf Löhne, Preise und Beschäftigung und kommt zu einer Schlussfolgerung über die Höhe des NMW, die mit der gegenwärtigen Wirtschaftslage vereinbar ist.

Doch auch dieser Prozess der bloßen Zusammenstellung von Material und Analysen kann nicht über die politische Natur der Endphasen dieses Prozesses hinwegtäuschen, die eher wie konventionelle Lohnverhandlungen aussehen als wie ein rationales oder technokratisches Verfahren. Natürlich sind die Daten wichtig, aber die Gewerkschaften und Arbeitgeber kommen oft zu ganz unterschiedlichen Schlüssen darüber, was praktisch oder machbar ist. Beide Seiten betreten den Raum mit einem Endergebnis im Kopf, und bis jetzt sind beide zu Kompromissen bereit gewesen, um zu einem einstimmigen Report zu kommen. Der Prozess verläuft nicht geradlinig. In seinem Verlauf isolieren sich die Kommissionsmitglieder zwei Tage lang in einem Landhotel – ein "Rückzug". Die Beziehungen zwischen den Mitgliedern sind gut, vor allem weil sie von der Erfahrung der Zusammenarbeit bei den regionalen Besuchen profitiert haben.

Der Rückzug, bei dem der erste Report abgesprochen wurde, war durch erhebliche politische Einmischung durch das Schatzamt und das Büro des Premierministers gekennzeichnet. Seither hat man die LPC weitgehend ungestört ihre Arbeit machen lassen, obwohl die Vertreter von TUC wie CBI normalerweise bei ihrer jeweiligen Klientel Sondierungen vornehmen müssen, ehe eine endgültige Vereinbarung unterzeichnet wird.

Die Auswirkungen des NMW

Nutznießler

Den besten Einschätzungen zufolge wird die Anhebung des NMW auf £4,85 etwa 1,7 Millionen Menschen einen Lohnanstieg bringen. Das betrifft nach einer einfachen Berechnung etwa 95% der Hälfte des durchschnittlichen männlichen Arbeitseinkommens.

Eine Analyse der LPC fasst die bisherigen Erfahrungen zusammen:

- Siebzig Prozent der vom NMW profitierenden Arbeitnehmer sind Frauen.
- Zwei Drittel der betroffenen Arbeitnehmer arbeiten auf Teilzeitbasis.
- Mehr als zwanzig Prozent der Arbeitsplätze im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in der Gebäudereinigung und im Friseurgewerbe haben vom NMW profitiert. Fünfundvierzig Prozent der Nutznießer sind im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Einzelhandel tätig.
- Der NMW hat die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen am unteren Ende der Einkommensverteilung um etwa ein bis zwei Prozent verringert.

Die Mehrheit der Nutznießer ist in kleinen oder mittleren Unternehmen beschäftigt. Sehr wenige sind Gewerkschaftsmitglieder. Im Gegensatz zu der Meinung von Fischer und Dix hat der NMW nur geringe Auswirkungen auf Tarifverhandlungen; er hatte auch keinen nennenswerten Einfluss auf den öffentlichen Sektor. Er hat sich als effektiver Sockel für den unorganisierten Teil der Arbeitskräfte erwiesen, eine Rolle als Sprungbrett oder Lift für niedrig entlohnte Arbeiter in den organisierten Teilen der Wirtschaft, deren Löhne generell weit über dem NMW liegen, war jedoch bisher nicht feststellbar.

Lohndifferenzen

Ein Argument gegen den NMW war, dass alle Arbeiter nach der Einführung versuchen würden, ihre Lohndifferenzen aufrecht zu erhalten. Die Konservativen gaben diese Zahlen in ein neoklassisches Standardmodell der Wirtschaft ein und erhielten so die riesige Zahl an Arbeitsplatzverlusten, die sie 1992 im Wahlkampf benutzten. Eine sorgfältige Analyse der offiziellen Daten zeigt einen Einfluss des Mindestlohns auf die Lohndifferenzen, aber nur bis zum 16. Perzentil, und selbst dort ist der Effekt sehr mäßig.

Armut

Der NMW wurde als unwirksame Maßnahme gegen Armut kritisiert, weil er sich nicht auf die Ärmsten der Gesellschaft konzentriert. Das ist selbstverständlich richtig, weil die Ärmsten entweder Arbeitslose oder Rentner sind, die nicht arbeiten. Es ist auch wichtig zu wissen, dass für die arbeitenden Armen der Arbeitslohn nicht die einzige Einkommensquelle ist. Großbritannien hat ein sehr kompliziertes System von Steuergutschriften, die auf den Verdienst der arbeitenden Armen aufgeschlagen werden. So lag zum Beispiel, als der NMW auf £4,20 festgelegt wurde, lag der tatsächliche Mindestlohn für eine Familie mit einem Kind und einem arbeitenden Erwachsenen bei £6,30 pro Stunde, wenn die Steuergutschriften und andere Sozialleistungen mitgerechnet wurden. Der NMW ist in solchen Fällen wichtig, um die Ausgaben zu begrenzen, mit denen die öffentlichen Kassen Niedriglöhne subventionieren.

Darüber hinaus zeigt die genaue Analyse der LPC, dass die Haushalte am stärksten vom NMW profitieren, die zu den unteren zwanzig Prozent der Einkommensverteilung gehören und in denen ein Familienmitglied Arbeit hat. Das lässt darauf schließen, dass der NMW ein potentiell wirksameres Mittel der Umverteilung ist als die Kritiker behaupteten.

Beschäftigung

Bis jetzt konnten nicht mehr als eine minimale Auswirkung des Mindestlohns auf das Beschäftigungsniveau festgestellt werden. Die LPC hat zu dieser Frage wegweisende Forschungsaufträge erteilt, die sich auf die oben erwähnten theoretischen Einsichten stützen. Es gibt Hinweise darauf, dass es negative Auswirkungen in sozialen Pflegeheimen gibt, aber hier handelt es sich um einen speziellen Markt, auf dem der Arbeitgeber keine Kontrolle über die Preise des gesamten Sektors hat, da diese von den lokalen Behörden festgelegt werden, die die meisten Pflegeprogramme finanzieren. Die LPC betont in ihrem vierten Report:

"Die Ergebnisse von Studien, die den Beschäftigungseffekt der unmittelbar betroffenen Gruppen untersuchten, lassen minimale negative Auswirkungen erkennen. Wo ungünstige Auswirkungen erkennbar sind, bleiben diese auf bestimmte Modelle und Zeiträume beschränkt."²

Einige betroffene Arbeitgeber haben die Anzahl der Arbeitsstunden reduziert, um die Kosten für den NMW zu kompensieren, aber auch diese Auswirkungen sind für die meisten betroffenen Gruppen unbedeutend. Die Standardreaktion der Arbeitgeber auf den NMW waren die Akzeptanz geringerer Profite oder der Ausgleich durch einen leichten Anstieg der Preise – obwohl dieser durch die Marktbedingungen häufig begrenzt war.

Die Lohnkosten

Nach Einschätzung der LPC wird der Anstieg von £4,50 auf £4,85 die gesamten Lohnkosten des Landes um zwischen 0,03 bis 0,08 Prozent erhöhen – ein wirklich sehr moderater Effekt. Der Vorsitzende der LPC unterrichtet im Allgemeinen das *Monetary Policy Committee* (MPC) der Bank von England, bevor ein Report veröffentlicht wird. Bislang hat die Implementierung der Empfehlungen der LPC der MPC keine größeren Probleme bereitet. Der *Inflation Report* der Bank hat im Gegenteil durchweg eine betonte Sorglosigkeit im Hinblick auf die wahrscheinlichen Auswirkungen des NMW an den Tag gelegt.

² LPC, *The National Minimum Wage: Building on Success* (2003), P. 2.88

Einhaltung und Durchsetzung

Die Einhaltung des NMW war gut. Mit Übertretungen befasst sich das *Minimum Wage Inspectorate* der Steuerbehörde. Beide reagieren auf Beschwerden und führen bei den Unternehmen in "Risikosektoren" proaktive Inspektionen durch. In den Jahren 2002/03 (die letzten verfügbaren Zahlen) wurden mehr als sechstausend Untersuchungen abgeschlossen und über £3,5 Millionen konnten für Niedriglohnempfänger zurückerlangt werden.

Es ist nicht sicher, wie zahlreich die Verstöße sind, weil der größte Teil in der Schattenwirtschaft jenseits der Legalität angesiedelt ist. Sowohl die LPC als auch die Regierung investieren erhebliche Ressourcen und Zeit, um sicherzustellen, dass der NMW möglichst umfassend eingehalten wird.

Wie geht es weiter?

Auf kürzere Sicht ist die Perspektive der Politik klar. Die LPC wird in ihrem nächsten Report eine Zahl von £5,00 oder mehr empfehlen. Labour wird mit dieser Politik in den Wahlkampf gehen, und die neue Zahl wird vom Oktober 2005 an umgesetzt, mit der Aussicht auf weitere wesentliche Erhöhungen in der Zukunft, wie die LPC in ihrem vierten Report angekündigt hat.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass einige Arbeitgeber, die den NMW bisher unterstützt oder sich nicht geäußert haben, sich jetzt über die Richtung der Politik besorgt zeigen. Tesco, die größte Supermarktkette Großbritanniens, hat sich immer gerühmt, ein Arbeitgeber oberhalb des Mindestlohns zu sein. Jetzt stellt das Unternehmen fest, dass seine Lohnsätze für Neueinstellungen knapp über dem Niveau des NMW liegen. Tesco hat darauf nicht mit Lohnerhöhungen reagiert, sondern klagt darüber, dass Anhebungen des NMW in dieser Größenordnung der Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens schaden.

Ähnliche Klagen aus der Lobby der Kleinunternehmen werden vor den nächsten Wahlen wahrscheinlich an Lautstärke zunehmen.

Das bedeutet nicht, dass ein NMW von £5,00 in Gefahr ist – solange die LPC einen Konsens erzielen kann, liegt der Regierung viel daran, eine solche Empfehlung zu implementieren. Was zurzeit allerdings fehlt, ist eine deutlichere Formulierung der künftigen Ziele einer Politik des Mindestlohns in Großbritannien. Sir George Bain machte am Anfang klar, dass die LPC langfristige Aufgaben hat, sodass die Politik des Mindestlohns die wirtschaftlichen Bedingungen berücksichtigen kann. Andererseits erklärte er, die Aufgabe der LPC könne im Lauf der Zeit, wenn der NMW erst einmal ein "akzeptables" Niveau im Vergleich zum Durchschnittseinkommen erreicht habe, an Komplexität verlieren. Er sagte mit anderen Worten, dass die LPC vorsichtig vorgehen, das Material sorgfältig einschätzen und den NMW auf den Weg nach oben bringen würde, bis ein optimales Niveau erreicht wäre. Es ist nicht ganz klar, ob die Arbeitgeber voll und ganz verstanden haben, dass dies das Ziel der LPC ist – und dass die Regierung sich diese Sicht des Mindestlohns völlig zu eigen gemacht hat.

Labour wird nach den nächsten Wahlen wahrscheinlich eine schwächere Position im Parlament haben, mit einer deutlich reduzierten Mehrheit im Unterhaus. Dies wird die Politik des NMW wahrscheinlich erschweren, da die Opposition versuchen wird, aus dem Unbehagen der Wirtschaft gegenüber der Politik der Regierung Kapital zu schlagen.

Es ist auch ungewiss, ob die Behandlung der jungen Arbeiter weiter ein strittiges Thema bleibt. Die Gewerkschaften mögen auf den vollen Lohnsatz ab 18 Jahren drängen, aber es gibt kein Zeichen dafür, dass die Regierung in dieser Frage ihre Meinung ändern wird. Auch die LPC scheint zu dem Schluss gekommen zu sein, dass die Aussichten auf eine Abschaffung altersgebundener Lohnsätze äußerst begrenzt sind, und dies ist keine Frage, der sie in Zukunft ihre Aufmerksamkeit schenken wird.

Der NMW hat sich zwar bei der Festlegung einer Lohnuntergrenze als höchst effektiv erwiesen, er hat aber wenig dazu beigetragen, die Arbeitgeber zur Aufgabe von Geschäftsmodellen zu bewegen, die auf der Zahlung niedriger Löhne basieren. Eines der hartnäckigsten Wirtschaftsprobleme Großbritanniens ist die fortdauernde Existenz eines Sektors mit niedriger Bezahlung, niedriger Produktivität und niedriger Qualifikation. Im Prinzip hätte der NMW die Arbeitgeber dazu bringen

sollen, andere Optionen in Betracht zu ziehen – Investitionen in Qualifizierung und Kapitalstock, um die Einhaltung künftiger Erhöhungen des NMW zu erleichtern. Man könnte der Meinung sein, dass die schwache Reaktion der Arbeitgeber ein Zeichen dafür ist, dass der NMW zu niedrig angesetzt wird. Andererseits spricht vieles dafür, dass in einem Land wie Großbritannien, wo Einkommensungleichheit weit verbreitet ist, ein großer Markt für im Inland hergestellte Waren und Dienstleistungen mit niedrigen Kosten und niedriger Qualität vorhanden ist. Mit anderen Worten, einige Arbeitgeber treffen eine ökonomisch rationale Entscheidung, wenn sie Unternehmensstrategien des "unteren Weges" verfolgen. Der NMW ist zwar hilfreich, aber er ist als Instrument nicht mächtig genug, um den Wandel voranzutreiben, der notwendig ist.

Schlussfolgerung

Insgesamt war der NMW eine der größten Leistungen der gegenwärtigen Regierung. Er hat einen effektiven Lohnsockel geschaffen, die Einkommen der am niedrigsten bezahlten Beschäftigten angehoben und einen Konsens zwischen Wirtschaft und Gewerkschaften darüber hergestellt, dass die Festlegung eines Mindestlohns legitim ist.

Es ist wichtig zu bedenken, dass die Regierung den Mindestlohn aus einer Position großer Stärke heraus und unter den günstigsten wirtschaftlichen Bedingungen eingeführt hat. Die Labour Party hatte gerade einen spektakulären Wahlsieg errungen, die Wirtschaft wuchs, die Arbeitslosigkeit sank und die Inflation war niedrig. Hätte man den NMW zu einer Zeit niedrigen Wirtschaftswachstums und hoher Arbeitslosigkeit eingeführt, wäre das ein völlig anderes Unterfangen gewesen, das auf erheblich stärkere Opposition seitens der Arbeitgeber und der politischen Rechten gestoßen wäre.

David Coats gehört seit 2004 zur *Work Foundation*. Vorher arbeitete er für den TUC, wo er fünf Jahre Leiter der Abteilung für Wirtschaft und Soziales war und die Arbeit des TUC in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Sozialstaat, Renten, Nationaler Mindestlohn, Arbeitszeit und Öffentlicher Dienst managte. Von Beruf Jurist, arbeitete er zunächst im Verlagswesen, um dann 1989 zum TUC zu wechseln – anfangs als Fachmann für Arbeitsrecht, später als leitender Mitarbeiter für Politik, der mit Tarifverhandlungen befasst war, und zuletzt als Abteilungsleiter. Er ist Mitglied verschiedener Gutachterkommissionen von Sachverständigenräten für Wirtschafts- und Sozialfragen und war von 2000 bis 2004 Mitglied der Niedriglohnkommission (*Low Pay Commission: LPC*). Als stellvertretender Direktor (Abteilung Politik) ist seine Aufgabe die Öffentlichkeitsarbeit der *Work Foundation*, die Einfluss auf die nationale Diskussion über die Arbeitswelt zu nehmen sucht. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen gehören "*Efficiency, Efficiency, Efficiency*", eine Einschätzung des Spielraums für Leistungseinsparungen im öffentlichen Sektor, und "*Speaking Up! Voice, Industrial Democracy and Organisational Performance*".



The Work Foundation, eine gemeinnützige Non-profit-Gesellschaft, setzt sich für Leistungssteigerungen durch die Verbesserung der Qualität des Arbeitslebens ein. Die Stiftung ist überzeugt, dass Organisationen mit hoher Leistungsfähigkeit dadurch gekennzeichnet sind, dass sie die Arbeit mit mehr Sinn, Freude, Inspiration und Effektivität verbinden, und dass es ihnen gelingt, durch das Engagement ihrer Mitarbeiter die unterschiedlichen Ziele zu integrieren, die für den organisatorischen Erfolg entscheidend sind. Die *Work Foundation* (bis April 2002 *The Industrial Society*) stützt sich bei ihrem Bemühen um eine Verbesserung der Arbeitswelt auf eine Tradition von mehr als 80 Jahren.
