



Mindestlohnregime in Europa

... und was Deutschland von ihnen lernen kann

THORSTEN SCHULTEN

Februar 2014

- Ab dem 1. Januar 2015 soll in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn gelten. Wie das neue deutsche Mindestlohnregime genau aussehen wird, muss jedoch erst im Gesetzgebungsverfahren definiert werden.
- In Deutschland würde ein Mindestlohn von 8,50 Euro noch unterhalb des kaufkraftbereinigten Mindestlohns in Großbritannien und damit am unteren Rand der »Spitzengruppe« von sieben europäischen Ländern liegen.
- Die gesetzlichen Mindestlöhne in Europa liegen allesamt unterhalb der so genannten »Niedriglohnschwelle«. In vielen EU-Staaten gehen die gesetzlichen Mindestlöhne nicht einmal über das Niveau von »Armutslöhnen« hinaus. Deutschland weist bislang einen der größten Niedriglohnsektoren in Europa auf.
- Die in Deutschland bei Mindestlohngegnern beliebte »Politisierungsthese«, wonach Mindestloohnerhöhungen als Wahlgeschenke verteilt werden, lässt sich nicht belegen. Eher schon finden sich Anzeichen für eine »Politisierung von rechts«, bei der oft eher konservative Regierungen sich dadurch zu profilieren suchen, dass sie den Mindestlohn für einen längeren Zeitraum nicht mehr anpassen.
- Sollte es in Deutschland zu einem Anpassungsmechanismus kommen, der eher kleine Anpassungsschritte begünstigt, dann läuft das neue deutsche Mindestlohnregime Gefahr, am Ende nur relativ bescheidene strukturelle Wirkungen sicherstellen zu können.

Executive Summary	2
Einleitung	3
Universelle oder sektorale Mindestlohnregime	3
Mindestlohnregime und Tarifvertragssysteme	5
Mindestlohnneiveaus in universellen Mindestlohnregimen	6
Mindestlohnneiveaus in sektoralen Mindestlohnregimen	9
Effizienz der Mindestlohnregime in der Begrenzung des Niedriglohnsektors	9
Institutionen und Regeln zur Anpassung nationaler Mindestlöhne	10
Entwicklungsdynamiken nationaler Mindestlöhne	12
Der Mindestlohn – ein Spielball politischer Interessen?	12
Was kann Deutschland von den Erfahrungen seiner europäischen Nachbarn lernen? ...	13
Literatur	16



Executive Summary

Die Festsetzung von Mindestlöhnen gehört in allen europäischen Staaten zu den etablierten Instrumenten bei der Regulierung des Arbeitsmarktes. Allerdings bestehen sowohl bei der Höhe des Mindestlohns als auch bei den konkreten Verfahren und Instrumenten zu Festlegung des Mindestlohns erhebliche Unterschiede.

Grundsätzlich kann innerhalb Europas zwischen universellen und sektoralen Mindestlohnregimen unterschieden werden. Universelle Regime zeichnen sich durch die Festlegung einer allgemeinen Lohnuntergrenze aus, die auf nationaler Ebene festgesetzt wird. In den meisten Fällen wird der Mindestlohn hier per Gesetz festgelegt, in einigen wenigen Ländern auch durch Tarifvertrag oder tripartistischen Vereinbarungen von Staat, Arbeitgeber und Gewerkschaften.

Innerhalb der EU verfügen derzeit 21 von 28 Staaten über ein universelles Mindestlohnregime mit einem allgemeingültigen nationalen Mindestlohnsatz. In sieben EU-Staaten existieren hingegen lediglich sektorale Mindestlohnsysteme: Viele dieser Länder verfügen jedoch über eine außerordentlich hohe Tarifbindung, was eine hohe Reichweite sektoraler Mindestlöhne garantiert.

In den Ländern mit nationalen Mindestlöhnen variiert das Mindestlohnniveau zwischen mehr als 11 Euro in Luxemburg und 1 Euro in Bulgarien. Berücksichtigt man die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in Europa, so fallen die Unterschiede gemessen in Kaufkraftstandards deutlich geringer aus. Im Hinblick auf das jeweilige nationale Lohngefüge variieren die Mindestlöhne zwischen 36 und 62 Prozent des jeweiligen nationalen Medianlohns. In vielen europäischen Ländern sind die Mindestlöhne de facto Armutslöhne.

Bei der Anpassung des Mindestlohns werden ebenfalls sehr unterschiedliche Verfahren angewandt. In den meisten Ländern gibt es mehr oder weniger institutionalisierte Formen der Beteiligung von Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. In wenigen Ländern wird der Mindestlohn direkt von den Tarifvertragsparteien verhandelt. Darüber hinaus wird in einigen Staaten der Mindestlohn automatisch an die Preis- und/oder durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst. Insgesamt verlief die Entwicklung der Mindestlöhne seit Beginn der 2000er Jahre in den meisten EU-Staaten äußerst moderat und wird entscheidend durch den jeweiligen Konjunkturverlauf geprägt. Für eine »Politisierung« des Mindestlohns lassen sich hingegen kaum Anhaltspunkte finden.

Vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen stellen sich für Deutschland einige grundlegende Fragen. Diese betreffen zum einen die Höhe des Mindestlohns von 8,50 Euro, der bereits heute von einer Reihe westeuropäischer Staaten deutlich übertroffen wird und sich mit knapp über 50 Prozent des Medianlohns eng an der Armutsschwelle bewegt. Darüber hinaus birgt das bislang vorgesehene Anpassungsverfahren, in dem Arbeitgeber und Gewerkschaften den Mindestlohn in Quasi-Tarifverhandlungen festlegen, die Gefahr von systematischen Blockadesituationen, die wenn überhaupt nur sehr geringe Erhöhungen des Mindestlohns ermöglichen.

Als Alternative böte sich auch für Deutschland an, eine Mindestanpassung des Mindestlohns an die allgemein Preis- und Lohnentwicklung gesetzlich sicherzustellen. Da es sich bei dem Mindestlohn um eine grundlegende gesellschaftspolitische Frage handelt, sollte der Gesetzgeber auch die politische Verantwortung für die Festlegung des Mindestlohns übernehmen und sich hierbei einer breiten öffentlichen und demokratischen Debatte über ein angemessenes Mindestlohnniveau in Deutschland stellen.



Einleitung

Mit der Entscheidung der neuen schwarz-roten Bundesregierung, einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, geht eine mehr als zehn Jahre andauernde politische Auseinandersetzung zu Ende. Ab dem 1. Januar 2015 soll Deutschland als 22. Staat innerhalb der Europäischen Union eine allgemeine Lohnuntergrenze von 8,50 Euro pro Stunde bekommen. Wie genau das neue deutsche Mindestlohnregime aussehen wird und wie es mit den etablierten Formen tarifvertraglicher Mindestlohnsicherung zusammenpasst, ist jedoch noch weitgehend unklar. Zwar finden sich im Koalitionsvertrag der Großen Koalition bereits einige wichtige Eckpunkte zur Einführung und zukünftigen Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns. Viele Details werden jedoch erst im Gesetzgebungsverfahren definiert werden.

Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, noch einmal etwas genauer auf die Erfahrungen der europäischen Nachbarstaaten zu schauen. Zwischen den *nationalen Mindestlohnregimen* in Europa bestehen insgesamt große Unterschiede.¹ Dies gilt nicht nur für die nach wie vor sehr stark divergierenden Mindestlohnniveaus, sondern auch für die Frage, wie der Mindestlohn konkret festgesetzt wird, welche Rolle Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hierbei spielen und welche inhaltlichen Kriterien für einen Mindestlohn zugrunde gelegt werden. Schließlich sind auch die Ergebnisse der nationalen Mindestlohnpolitik gerade im Hinblick auf die Begrenzung des Niedriglohnssektors und die Sicherstellung eines angemessenen Lohnniveaus sehr unterschiedlich. Ob ein Mindestlohn in Deutschland die in ihn gesteckten Ziele tatsächlich erfüllen kann, hängt damit in hohem Maße davon ab, wie das neue *deutsche Mindestlohnregime* zukünftig beschaffen sein wird.

Im Folgenden sollen deshalb zunächst die verschiedenen Mindestlohnregime in Europa im Hinblick auf ihre Reichweite und ihre Instrumente zur Festsetzung von Mindestlöhnen dargestellt werden. Im weiteren Schritt geht es um die Analyse der unterschiedlichen Mindestlohnniveaus und ihrer Bedeutung im jeweiligen nationalen Lohngefüge. Daran anschließend werden die verschiedenen nationalen Verfahren zur periodischen Anpassung des Mindestlohns diskutiert. Abschließend

wird der Frage nachgegangen, welche Lehren Deutschland aus den Erfahrungen seiner europäischen Nachbarn ziehen kann.

Universelle oder sektorale Mindestlohnregime

Die Festsetzung von Mindestlöhnen gehört in allen europäischen Staaten zu den etablierten Instrumenten bei der Regulierung des Arbeitsmarktes. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der nationalen Mindestlohnregime liegt jedoch vor allem in den jeweils angewendeten Instrumenten zur Festsetzung des Mindestlohns und der damit verbunden Reichweite der Mindestlohnregelung. Hierbei kann grundlegend zwischen universellen und sektoralen Mindestlohnregimen unterschieden werden. Universelle Regime zeichnen sich durch die Festlegung einer allgemeinen Lohnuntergrenze aus, die in der Regel auf nationaler Ebene festgesetzt wird. Demgegenüber kennen sektorale Regime keine allgemeine Lohnuntergrenze, sondern setzen Mindestlöhne jeweils für bestimmte Branchen- oder Berufsgruppen fest.

Innerhalb der EU verfügen derzeit 21 von 28 Staaten über ein universelles Mindestlohnregime mit einem allgemeingültigen nationalen Mindestlohnsatz (Tabelle 1). In sieben EU-Staaten existieren hingegen lediglich sektorale Mindestlohnsysteme: Hierzu gehören die skandinavischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden sowie Zypern, Italien, Österreich und Deutschland. Mit der Einführung eines allgemeinen nationalen Mindestlohns wird Deutschland jedoch ab 2015 einen Regimewechsel hin zu einem universellen Mindestlohnregime vollziehen.

In der Regel gelten die Mindestlöhne in Ländern mit universellen Regimen für alle Beschäftigten. Die einzige relevante Beschäftigtengruppe, für die in einigen Ländern Sonderregelungen festgelegt wurden, sind jugendliche Arbeitnehmer, die mitunter niedrigeren Mindestlohnsätzen unterliegen. Allerdings ist sowohl die ökonomische Wirksamkeit als auch die rechtliche Zulässigkeit solcher Jugendmindestlöhne äußerst umstritten und wird insbesondere von den Gewerkschaften stark kritisiert. In Belgien haben sich 2013 die Tarifvertragsparteien sogar darauf geeinigt, den Jugendmindestlohn abzuschaffen, da er mittlerweile als eine unzulässige Form von Alters-

1. Eine ausführlich Darstellung der verschiedenen nationalen Mindestlohnregime in Europa mit detaillierten Länderfallstudien findet sich bei Schulten u. a. (2005) und Vaughan-Whitehead (2010).



Tabelle 1: Universelle und sektorale Mindestlohnregime in der EU

Regelungsinstrument/ Reichweite	Gesetz	Tarifvertrag oder tripartistische Vereinbarung
Universelle Regime (Einheitlicher nationaler Mindestlohn als allgemeine Lohnuntergrenze)	West-Europa Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Irland, Großbritannien, Süd-Europa Griechenland (ab 2012), Malta, Portugal, Spanien Ost-Europa Kroatien (ab 2008), Litauen, Lettland, Rumänien (ab 2011), Slowenien, Tschechien, Ungarn (ab 2011)	West-Europa Belgien, Deutschland (ab 2015) Süd-Europa Griechenland (bis 2012) Ost-Europa Bulgarien*, Estland*, Polen*, Slowakei*, Kroatien (bis 2008), Rumänien (bis 2011), Ungarn (bis 2011)
Sektorale Regime (Keine allgemeine Lohnuntergrenze, aber Mindestlöhne für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen)	Zypern	Nord-Europa Dänemark, Finnland, Schweden West-Europa Deutschland (bis 2015), Österreich Süd-Europa Italien

* Wenn eine tripartistische Vereinbarung nicht zustande kommt, wird die Entscheidung durch den Gesetzgeber getroffen; Quelle: WSI

diskriminierung angesehen wird.² Neben den Abweichungsmöglichkeiten nach unten haben einige Länder (wie z.B. Luxemburg oder Ungarn) auch oberhalb des allgemeinen Mindestlohns noch eine zweite Lohnuntergrenze eingezeichnet, die einen höheren Mindestlohn für Beschäftigte mit einer gewissen Berufsausbildung und -erfahrung definiert.

Die Mindestlohnregime unterscheiden sich darüber hinaus vor allem durch das jeweils dominante Regelungsinstrument, mit dem der Mindestlohn bzw. die Mindestlöhne festgelegt werden. Grundsätzlich können die Mindestlöhne entweder per Gesetz oder per Tarifvertrag bzw. im Rahmen tripartistischer Vereinbarungen von Arbeitgebern, Gewerkschaften und dem Staat bestimmt werden. In den meisten Ländern mit universellen Mindestlohnregimen bildet das Gesetz das zentrale Regelungsinstrument. Dies gilt für Länder wie Frankreich, die Niederlande, Luxemburg, Großbritannien und Irland sowie für die meisten süd- und osteuropäischen Länder, die über einen vom Staat festgelegten gesetzlichen Mindestlohn verfügen.³

2. Eine ähnliche Form der Altersdiskriminierung würde auch die von der CSU vorgeschlagene Ausnahmeregelung für Rentner darstellen, deren europarechtliche Zulässigkeit äußerst fragwürdig wäre.

3. Bis vor einigen Jahren war die Anzahl der osteuropäischen Länder mit tripartistischen Mindestlohnvereinbarungen noch deutlich größer. Im Zuge der Eurokrise wurden diese jedoch nicht zuletzt auf internationalen Druck der so genannten Troika hin in rein gesetzliche Mindestlohnsysteme umgewandelt (Schulten/Müller 2013).

In einigen osteuropäischen Ländern wird der Mindestlohn hingegen zunächst im Rahmen tripartistischer Gremien auf nationaler Ebene verhandelt. Kommt es hierbei zu einer tripartistischen Vereinbarung, wird dem ausgehandelten Mindestlohn anschließend Gesetzescharakter verliehen. Scheitern die Verhandlungen, so wird der Mindestlohn unilateral vom Staat per Gesetz festgelegt.

Ein besonderes Modell besteht darüber hinaus in Belgien, wo der Mindestlohn im Rahmen eines nationalen Tarifvertrags für den gesamten Privatsektor vereinbart wird.⁴ Eine ähnliche Regelung wird nach dem Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung auch für Deutschland angestrebt. Auf der Grundlage eines zunächst politisch festgelegten Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde soll zukünftig eine »Kommission der Tarifpartner« die konkrete Mindestlohnhöhe festlegen, die dann anschließend per Rechtsverordnung Gesetzescharakter erhält (CDU/CSU/SPD 2013: 68). Damit wird in Deutschland ein System von Quasi-Tarifverhandlungen um den nationalen Mindestlohn eingeführt.

4. Ein ähnliches System nationaler Mindestlohntarifverträge bestand bis 2011 bzw. 2012 auch in Rumänien und Griechenland. Auf internationalen Druck der Troika wurde dieses zugunsten eines unilateral festgelegten gesetzlichen Mindestlohnsystems abgeschafft (Schulten/Müller 2013).



In den Ländern mit sektoralen Mindestlohnregimen werden dagegen mit Ausnahme des Sonderfalls Zypern, wo es gesetzliche Mindestlöhne für bestimmte Berufsgruppen gibt, die Mindestlöhne ausschließlich durch Tarifverträge bestimmt. Die Reichweite sektoraler Mindestlohnregime hängt damit unmittelbar von der Stärke des Tarifvertragssystems und der Tarifbindung in dem jeweiligen Land ab.

Mindestlohnregime und Tarifvertragssysteme

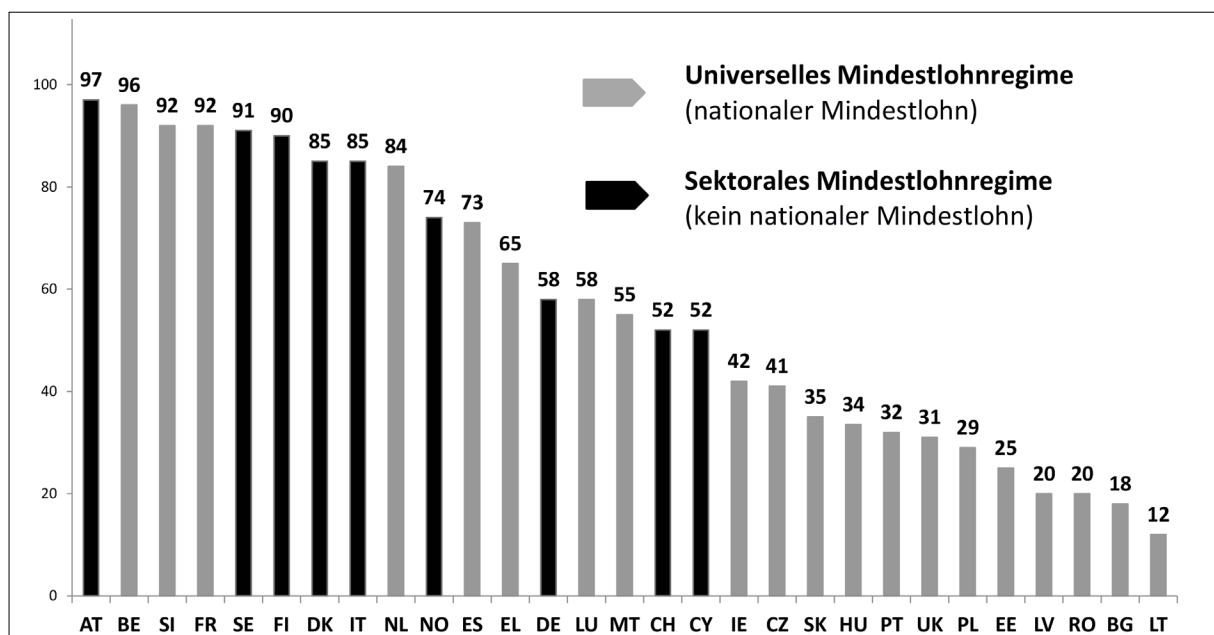
Unter den Ländern mit sektoralen Mindestlohnregimen sind auffallend viele Staaten, die über ein umfassendes Tarifvertragssystem verfügen, das dafür Sorge trägt, dass eine große Mehrzahl der Beschäftigten von 85 und mehr Prozent durch einen Tarifvertrag geschützt wird (Abbildung 1). Hierzu gehören vor allem die skandinavischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden sowie Österreich und Italien. Die hohe Tarifbindung sorgt in diesen Ländern für eine umfassende tarifvertragliche Mindestlohnsicherung und macht gesetzliche Regelungen weitgehend überflüssig. Dementsprechend lehnen auch die Gewerkschaften in diesen Ländern einen ge-

setzlichen Mindestlohn strikt ab und betonen stattdessen die autonome Gestaltung von Mindestlöhnen durch Tarifverträge (Eldring/Alsos 2012).

Allerdings gibt es unter den Ländern mit sektoralen Mindestlohnregimen auch einige Staaten, wo die Tarifbindung deutlich geringer ist (Abbildung 1). Hierzu gehört insbesondere Deutschland mit einer Tarifbindung von etwa 58 Prozent sowie Zypern und – außerhalb der EU – die Schweiz mit jeweils 52 Prozent. In diesen Ländern hat eine relativ große Anzahl von nicht-tarifgebundenen Beschäftigten überhaupt keine Mindestlohnsicherung. Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, dass genau in diesen Ländern die Gewerkschaften für einen Regimewechsel eintreten und die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns fordern.

In Deutschland war es gerade der anhaltende Rückgang der Tarifbindung, der wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Gewerkschaften ihre ehemals ablehnende Position gegenüber einem gesetzlichen Mindestlohn revidiert haben. Die Mitte der 2000er Jahr begonnene Mindestlohnkampagne gehört heute zu den erfolgreichsten politischen Kampagnen der Gewerkschaften, bei der es gelungen ist, quer durch die Anhänger aller politischen

Abbildung 1: Mindestlohnregime und Tarifbindung 2009–2011*
(in Prozent aller Beschäftigten, die einem Tarifvertrag unterliegen)



* jeweils aktuell verfügbare Daten; Quelle: ICTWSS Database (Version 4.0), nationale Quellen



Parteien eine breite Unterstützung in der Bevölkerung zu mobilisieren. Eine ähnliche Situation zeigt sich in der Schweiz, wo es im Laufe des Jahres 2014 eine Volksabstimmung über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns geben wird.⁵

Unter den Ländern mit universellen Mindestlohnregimen finden sich sowohl Staaten mit einer eher niedrigen als auch Staaten mit einer eher hohen Tarifbindung (Abbildung 1). Dies deutet darauf hin, dass es sehr unterschiedliche Interaktionsformen von nationalen Mindestlöhnen und der tarifvertraglichen Lohnfestsetzung geben kann (s.a. Bosch/Weinkopf 2013, Grimshaw/Bosch 2013). In Ländern mit einer eher schwachen Tarifbindung, zu denen vor allem die Mehrzahl der osteuropäischen Staaten gehören, kommt dem Mindestlohn eine wichtige Ankerfunktion für das gesamte Lohngefüge zu. Die Entwicklung des Mindestlohns bildet hierbei in der Regel die zentrale Orientierungsgröße für die allgemeine Lohnentwicklung. In anderen Ländern, die wie z. B. Frankreich über ein vergleichsweise hohes Mindestlohniveau verfügen, hat die Entwicklung des allgemeinen Mindestlohns ebenfalls einen starken Einfluss auf die Entwicklung der Tariflöhne, insbesondere in den unteren Lohngruppen. Schließlich gibt es auch Länder, wie z. B. die Niederlande, in denen sich die Reichweite des gesetzlichen Mindestlohns auf eine eher kleine Gruppe nicht-tarifgebundener Beschäftigter begrenzt und kaum Einfluss auf die Entwicklung der Tariflöhne hat.

Insgesamt bilden gesetzliche und tarifvertragliche Mindestlöhne keineswegs notwendig einen Gegensatz, sondern können sich auch gegenseitig ergänzen. In vielen Ländern bildet der gesetzliche Mindestlohn demnach lediglich ein Auffangbecken für diejenigen Beschäftigten, die über keine (angemessene) tarifvertragliche Mindestlohnsicherung verfügen.

Mindestlohnlevels in universellen Mindestlohnregimen

Die Reichweite und Wirksamkeit nationaler Mindestlohnregime ist eng mit dem Niveau der jeweiligen Mindestlohnsicherung verknüpft, das innerhalb Europas erhebliche Unterschiede aufweist (Kampelmann u.a.

2013, Schulten 2013).⁶ In den Ländern mit universellen Mindestlohnregime lassen sich im Hinblick auf die Höhe nationaler Mindestlöhne – gemessen in Euro – drei Gruppen unterscheiden (Abbildung 2): Die erste Gruppe mit relativ hohen Mindestlöhnen umfasst insgesamt sechs Staaten aus Westeuropa. Den europäischen Spitzenplatz nimmt dabei Luxemburg ein, dessen außerordentlich hohes Mindestlohniveau von 11,10 Euro pro Stunde die ökonomischen Besonderheiten eines sehr kleinen EU-Staates mit vielen Berufspendlern aus den europäischen Nachbarstaaten reflektiert. Den Kern der europäischen Spitzengruppe bilden Frankreich (9,53 €), die Niederlande (9,11 €) und Belgien (9,10 €), deren Mindestlöhne mittlerweile alle über der 9-Euro-Marke liegen. Etwas darunter liegt mit 8,56 Euro der Mindestlohn in Irland. Schließlich ist Großbritannien mit einem Mindestlohn von 7,43 Euro pro Stunde das Schlusslicht der europäischen Spitzengruppe. Wenn Deutschland ab 2015 einen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde einführt, würde es sich hiermit ebenfalls am unteren Rand dieser Spitzengruppe bewegen. Insbesondere zu Frankreich liegt der Abstand jedoch schon heute bei mehr als 1 Euro.

In einer zweiten Gruppe mit nationalen Mindestlöhnen zwischen 2 und 7 Euro pro Stunde befinden sich insgesamt acht EU-Staaten aus Süd- und Osteuropa. Der Spitzenreiter dieser mittleren Gruppe ist Slowenien mit einem Mindestlohn von 4,53 Euro pro Stunde. Es folgen Malta mit 4,15 Euro und Spanien mit 3,91 Euro. Nach einer mehr als zwanzigprozentigen Kürzung im Februar 2012 liegt der Mindestlohn in Griechenland nur noch bei 3,35 Euro. Am Ende der mittleren Gruppe liegen Portugal, Polen, Kroatien, Estland und die Slowakei mit Werten zwischen 2 Euro und 3 Euro. Die dritte Gruppe mit Mindestlöhnen unterhalb von 2 Euro umfasst ausschließlich Länder aus Mittel- und Osteuropa. Das Mindestlohniveau bewegt sich hier in der Mehrzahl der Länder zwischen 1,70 Euro und 2,00 Euro pro Stunde. Das EU-Schlusslicht bilden Bulgarien und Rumänien mit Mindestlöhnen knapp über 1 Euro pro Stunde.

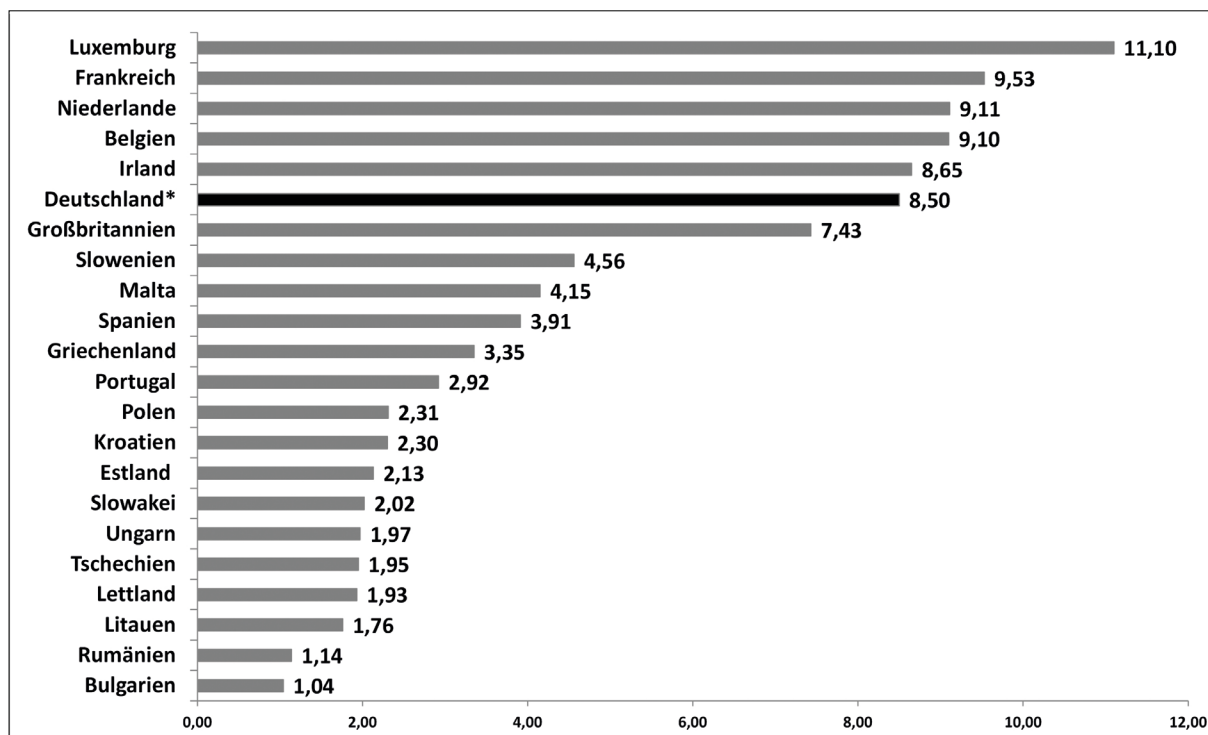
Der Vergleich nationaler Mindestlöhne gemessen in Euro wird teilweise durch starke Wechselkursschwankungen verzerrt. Dies gilt insbesondere für Großbritannien, dessen nationale Währung in den letzten Jahren gegenüber

5. Informationen zur Mindestlohndiskussion in der Schweiz gibt es unter: <http://www.mindestlohn-initiative.ch>.

6. Aktuelle Daten zu nationalen Mindestlöhnen in Europa sowie zahlreichen außereuropäischen Staaten finden sich in der WSI-Mindestlohndatenbank, die online in deutscher und englischer Sprache verfügbar ist (www.wsi.de/mindestlohn-datenbank).



Abbildung 2: Nationale Mindestlöhne in Europa (in Euro, pro Stunde)



* ab 1.1.2015; Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank (Stand: Januar 2014; Umrechnung in Euro zum Jahresdurchschnittskurs 2013)

dem Euro um mehr als 30 Prozent abgewertet hat. Ohne diese Abwertung würde der britische Mindestlohn heute ebenfalls bei mehr als 9 Euro liegen und hätte damit einen mit den anderen westeuropäischen Ländern vergleichbares Niveau.

Für die Beurteilung der Höhe eines Mindestlohns muss darüber hinaus berücksichtigt werden, welche Kaufkraft mit dem Mindestlohn verbunden ist. Um die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in Europa zu berücksichtigen, ist es sinnvoll, den internationalen Vergleich gesetzlicher Mindestlöhne zusätzlich in Kaufkraftstandards (KKS) durchzuführen (Abbildung 3). Gegenüber dem nominellen Mindestlohnvergleich in Euro werden die Niveauunterschiede zwischen den nationalen Mindestlöhnen bei einem Vergleich in KKS deutlich geringer: Während die Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Mindestlohn gemessen in Euro bei etwa 1:11 liegt, ist sie gemessen in KKS mit einem Verhältnis von 1:4,5 deutlich geringer. In Deutschland würde ein Mindestlohn von 8,50 Euro einem KKS von 7,06 Euro entsprechen und damit noch unter dem Niveau des kaufkraftbereinigten Mindestlohns in Großbritannien liegen.

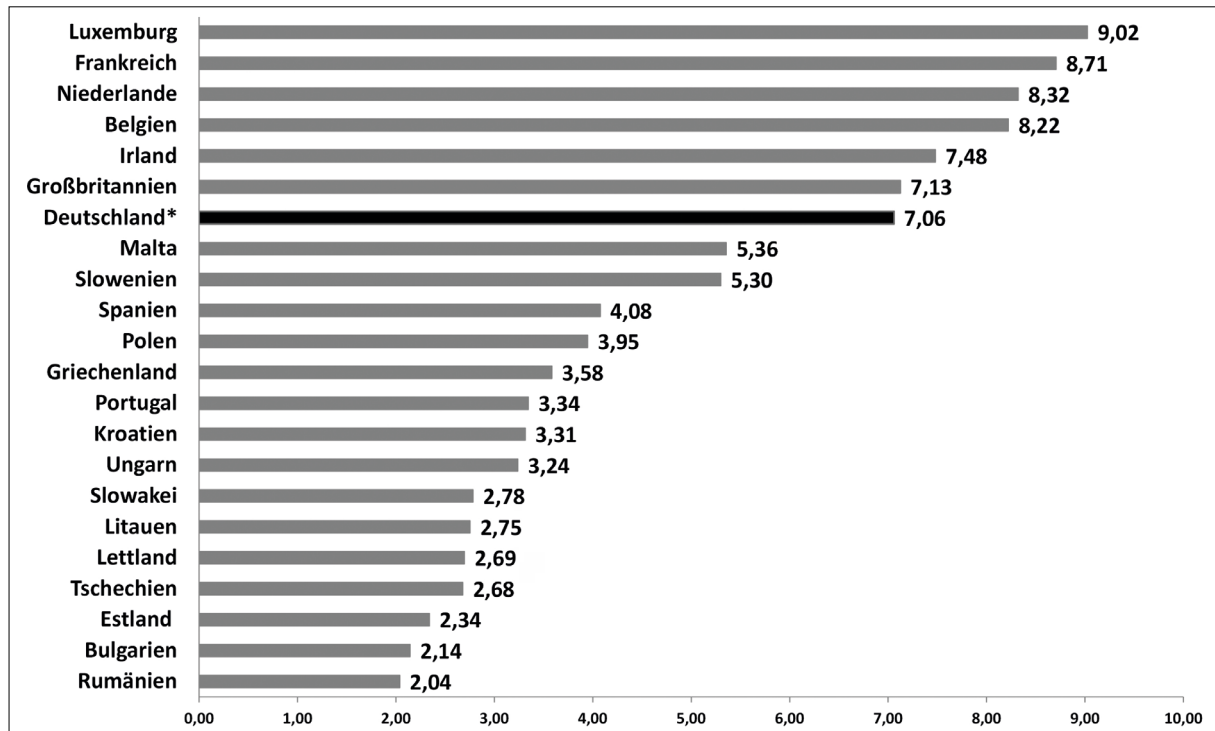
Schließlich ist von Bedeutung, wie sich der Mindestlohn jeweils zum nationalen Lohngefüge verhält. Letzteres kann mit dem so genannten »Kaitz-Index« gemessen werden, der den Mindestlohn als Prozentsatz des nationalen Medianlohns misst.⁷ Die hierzu vorliegenden Daten, die regelmäßig von der OECD veröffentlicht werden, basieren allerdings auf nicht-harmonisierten nationalen Datenquellen und können deshalb lediglich als Näherungswerte angesehen werden. Nach Angaben der OECD variierten im Jahr 2012 die Mindestlöhne gemessen an den Medianlöhnen von Vollzeitbeschäftigten in der EU zwischen 62 Prozent in Frankreich und 36 Prozent in Estland und Tschechien, wobei die Mehrzahl der Länder einen Wert zwischen 45 Prozent und 55 Prozent aufweist (Abbildung 4). In Deutschland hätte ein fiktiver Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde im Jahr 2012 bei 51 Prozent des Medianlohns gelegen.

Gemessen an den jeweils nationalen Lohngefügen bewegen sich die gesetzlichen Mindestlöhne in Europa auf

7. Der Medianlohn ist der mittlere Lohn, bei dem die Hälfte aller Beschäftigten mehr und die andere Hälfte weniger verdient. Er ist zu unterscheiden vom Durchschnittslohn, der durch das arithmetische Mittel aller Löhne berechnet wird.

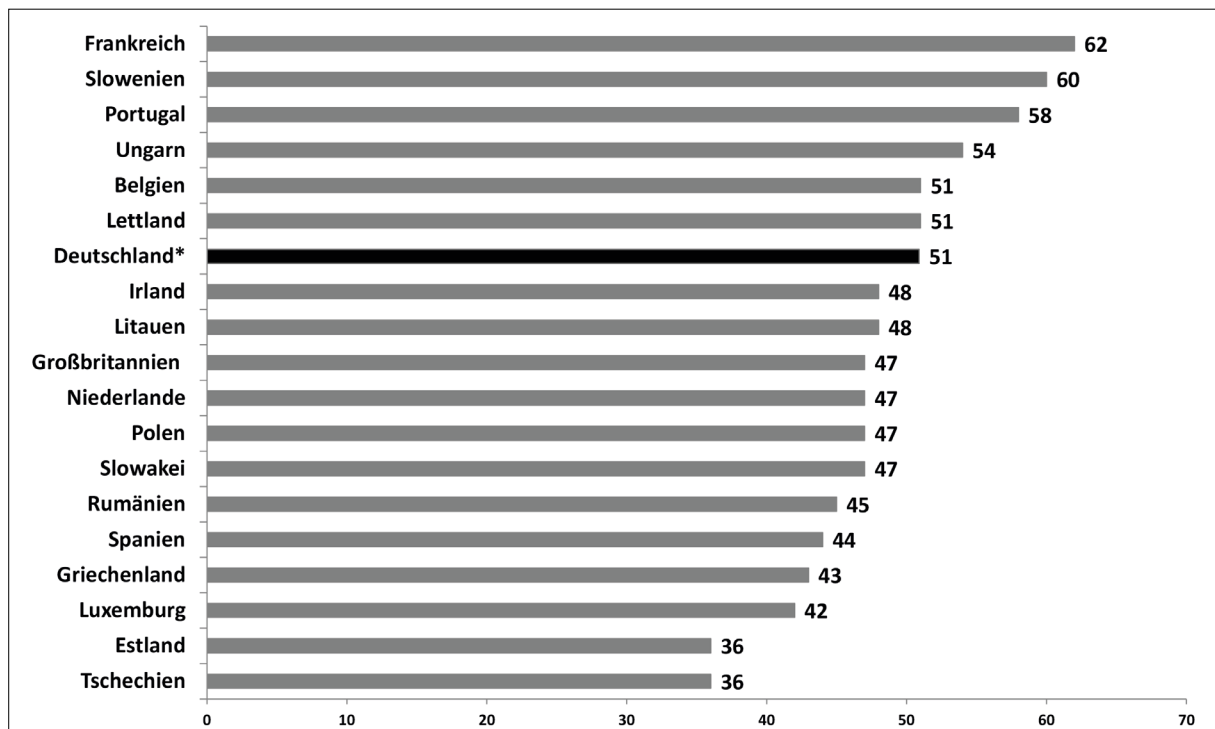


Abbildung 3: Gesetzliche Mindestlöhne in Europa (in Kaufkraftstandards, pro Stunde)



* Ausgehend von einem Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde (ab 1.1.2015); Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank (Stand: Januar 2014)

Abbildung 4: Mindestlohn in Prozent des Medianlohns für Vollzeitbeschäftigte (2012)



* Ausgehend von einem fiktiven Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde; Quellen: OECD, Bundesagentur für Arbeit



einem relativ geringen Niveau. Sie liegen allesamt unterhalb der so genannten Niedriglohnschwelle, die nach internationalen Konventionen bei einem Wert von zwei Dritteln des Medianlohns angesetzt wird. In Anlehnung an die von der internationalen Armutsforschung verwendete Armutsschwelle kann bei einem Lohn, der unterhalb von 50 Prozent des Medianlohns liegt, von einem »Armutslohn« gesprochen werden. In vielen EU-Staaten gehen dementsprechend die gesetzlichen Mindestlöhne nicht über das Niveau von Armutslohnen hinaus (Marx u. a. 2012).⁸ Auch in Deutschland stellt der vorgesehene gesetzliche Mindestlohn von 8,50 Euro keinesfalls ein besonders hohes Lohnniveau dar, sondern bewegt sich bereits heute eng an der Armutsschwelle.

Mindestlohnneiveaus in sektoralen Mindestlohnregimen

Aufgrund des Fehlens nationaler Mindestlöhne kann das Mindestlohnneiveau in Ländern mit sektoralen Mindestlohnregimen nur durch die Analyse der untersten tarifvertraglich vereinbarten Lohngruppen bestimmt werden. Die wenigen hierzu vorliegenden neueren Studien deuten darauf hin, dass hierbei zwei Ländergruppen unterschieden werden müssen (Eldring/Alsos 2012, Kampelmann u. a. 2013). Auf der einen Seite stehen die skandinavischen Länder, deren tarifvertragliche Mindestlöhne in der Regel deutlich oberhalb der nationalen Mindestlöhne in den anderen EU-Staaten liegen. Letzteres ist nicht nur Ausdruck eines insgesamt höheren Lohnniveaus, sondern steht auch für eine deutlich egalitäre Lohnstruktur. So liegt der Mindestlohn in den meisten Branchen deutlich oberhalb von 60 Prozent des nationalen Medianlohns.

Auf der andern Seite befinden sich Länder wie Deutschland und Österreich, in denen zum Teil sehr niedrige tarifvertragliche Mindestlöhne existieren, die sich deutlich unterhalb der nationalen Mindestlöhne in vergleichbaren westeuropäischen Ländern befinden. Für Deutschland hat z. B. eine Studie des WSI-Tarifarchives ergeben, dass Ende 2012 von etwa 4.700 untersuchten Vergütungsgruppen in insgesamt 41 Branchen 11 Prozent

aller Vergütungsgruppen einen Mindestlohn vorsahen, der unterhalb von 8,50 Euro pro Stunde lag (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2013).

Effizienz der Mindestlohnregime in der Begrenzung des Niedriglohnsektors

Die Effizienz nationaler Mindestlohnregime lässt sich daran messen, inwieweit sie in der Lage sind, den Niedriglohnsektor zu begrenzen. Hierbei sind zwei Faktoren von entscheidender Bedeutung: Erstens geht es um die Reichweite der Mindestlohnregulierung. Universelle Mindestlohnregime haben hierbei gegenüber sektoralen Regimen einen strukturellen Vorteil. Allerdings kann auch in sektoralen Regimen eine hohe Tarifbindung eine weitgehend universelle Mindestlohnregulierung sicherstellen.

Zweitens hängt die Effizienz eines Mindestlohnregimes vor allem davon ab, ob es in der Lage ist, ein angemessenes Mindestlohnneiveau sicherzustellen. In Hinblick auf die Höhe des Mindestlohns gibt es jedoch keinen eindeutigen Zusammenhang mit der Beschaffenheit des Mindestlohnregimes. Sowohl universelle als auch sektorale Regime können zu sehr unterschiedlichen Mindestlohnneiveaus führen. Dies wird durch die extrem unterschiedliche Ausprägung des Niedriglohnsektors in Europa verdeutlicht.

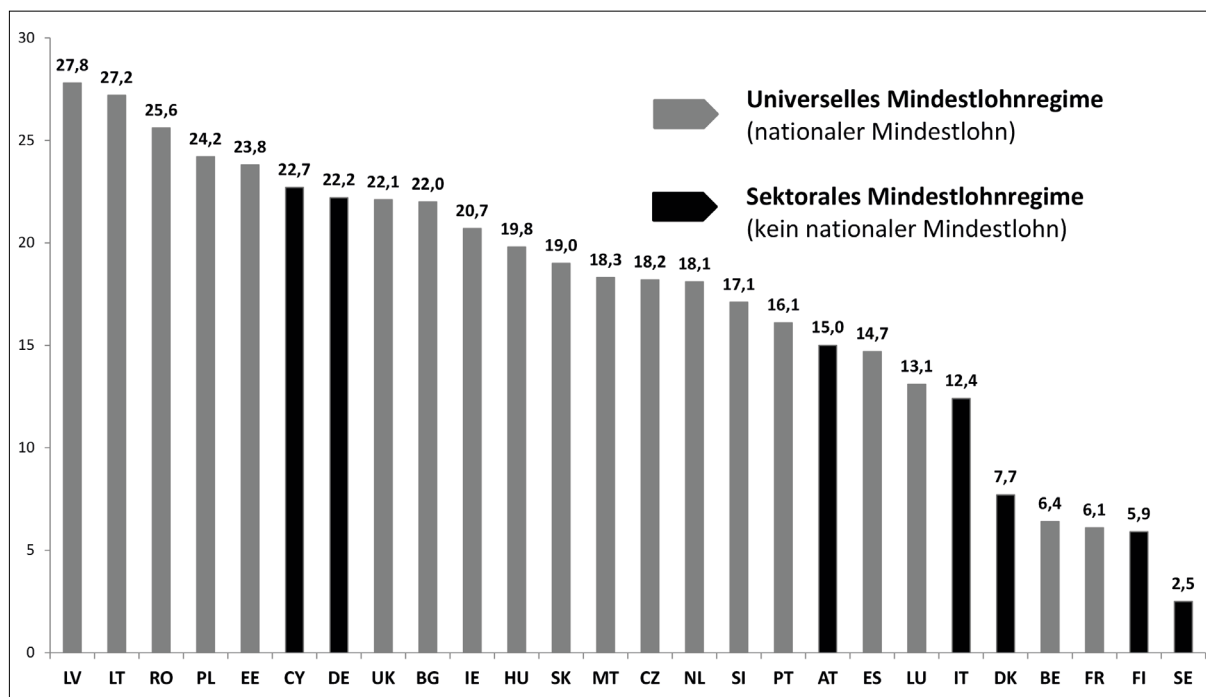
Nach Angaben von EUROSTAT arbeiteten im Jahr 2010 17 Prozent aller Beschäftigten in der EU im Niedriglohnsektor, d. h. sie erhielten einen Lohn, der unterhalb von zwei Dritteln des jeweiligen nationalen Medianlohns lag (Bezzina 2012). Der größte Niedriglohnsektor existierte mit 27,8 Prozent aller Beschäftigten in Lettland. Den geringsten Niedriglohnsektor wies mit gerade mal 2,5 Prozent Schweden auf. Insgesamt umfasste der Niedriglohnsektor in 10 Staaten mehr als 20 Prozent der Beschäftigten, in weiteren 11 Staaten zwischen 10 und 20 Prozent und lag in lediglich 5 Staaten unterhalb von 10 Prozent (Abbildung 5).

Die Verbreitung des Niedriglohnsektors in der EU macht auf den ersten Blick deutlich, dass in vielen Fällen die nationalen Mindestlohnregime wenig effizient sind. Dies gilt insbesondere für viele osteuropäische Länder, die über ein relativ niedriges Mindestlohnneiveau und zugleich nur schwach entwickeltes Tarifvertragssystem mit niedriger Tarifbindung verfügen. Eine ähnliche Situation existiert auch in Großbritannien, wo sich ebenfalls eine

8. Vor diesem Hintergrund ist in den letzten Jahren verstärkt eine Debatte um eine mögliche europäische Mindestlohnpolitik geführt worden, die sicherstellen soll, dass in allen Ländern der Mindestlohn mindestens bei 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medianlohns liegt (Schulten 2012, Fernández-Macías/Vacas-Soriano 2013).



Abbildung 5: Niedriglohnempfänger in der Europäischen Union 2010 (Angaben in Prozent*)



* Anteil der Beschäftigten mit einem Lohn unterhalb von 2/3 des nationalen Medianlohns, Quelle: Eurostat (Bezzina 2012)

Kombination von (relativ) niedrigem Mindestlohniveau und geringer Tarifbindung findet und dementsprechend der Niedriglohnsektor nach wie vor sehr hoch ist.

In der Begrenzung des Niedriglohnsektors als besonders effizient erweisen sich demgegenüber die skandinavischen Mindestlohnregime, die zwar keinen nationalen gesetzlichen Mindestlohn haben, dafür jedoch hohe tarifvertragliche Mindestlöhne mit einer hohen Tarifbindung kombinieren. Ähnlich erfolgreich sind die Mindestlohnregime in Belgien und Frankreich, wo es sowohl ein vergleichsweise hohes gesetzliches Mindestlohniveau als auch eine hohe Tarifbindung gibt. Demgegenüber verkörpert Deutschland bislang den umgekehrten Typus, der weder über einen gesetzlichen Mindestlohn noch über eine hohe Tarifbindung verfügt und deshalb einen der größten Niedriglohnsektoren in Europa aufweist.

Institutionen und Regeln zur Anpassung nationaler Mindestlöhne

Während tarifvertraglich festgelegte Mindestlöhne in der Regel den Vorteil haben, durch immer wiederkehrende Tarifverhandlungen regelmäßig angepasst zu

werden, hängt die Effizienz von nationalen und gesetzlichen Mindestlöhnen davon ab, dass geeignete Institutionen und Regeln zur Verfügung stehen, die eine angemessene Entwicklung des Mindestlohniveaus sicherstellen. Innerhalb der EU lassen sich idealtypisch vier verschiedene Anpassungsmodelle unterscheiden (Tabelle 2).

Das erste ist das *Indexierungsmodell*, das quasi automatisch eine regelmäßige Anpassung des nationalen Mindestlohns an bestimmte ökonomische Kennziffern garantiert. Derzeit existiert in insgesamt sechs Staaten eine solche Indexierung, wobei der Mindestlohn in Belgien, Luxemburg, Malta und Slowenien an die Verbraucherpreisentwicklung, in den Niederlanden an die Entwicklung der Tariflöhne und in Frankreich an einen kombinierten Index aus Preis- und Lohnentwicklung angepasst wird. Mit der Indexierung wird in allen Ländern eine garantierte Mindestanpassung festgelegt, die durch zusätzliche politische Anpassungen (etwa zur strukturellen Anhebung eines als zu niedrig angesehenen Mindestlohniveaus) ergänzt werden kann. In den Niederlanden besteht darüber hinaus auch die Möglichkeit, in bestimmten ökonomischen Krisensituationen mit hoher Arbeitslosigkeit die automatische Mindestlohnanpassung auszusetzen.



Tabelle 2: Modelle zur Anpassung nationaler Mindestlöhne

1. Indexierung	2. Verhandlung	3. Konsultation	4. Unilaterale Entscheidung
»Automatische« Anpassung an die Preis- und/oder Lohnentwicklung	Bi- oder tripartistische Verhandlungen zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften & Staat	Institutionalisierte Konsultationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften	Unilaterale Entscheidung durch den Staat
Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Malta, Slowenien	Bulgarien, Estland, Deutschland (ab 2015), Polen, Slowakei (Belgien in Ergänzung zu 1)	Großbritannien, Portugal, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen (Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Slowenien in Ergänzung zu 1)	Griechenland, Irland, Rumänien Tschechien, Ungarn

* Quelle: WSI

Der Vorteil des Indexierungsmodells liegt insgesamt darin, dass eine bestimmte regelmäßige Mindestanpassung des Mindestlohns garantiert wird. Als problematisch könnte sich dieses Modell jedoch dann erweisen, wenn sich die Anpassung des Mindestlohns auf die Indexierung beschränkt. In diesem Fall würde der Mindestlohn im Vergleich zur nationalen Lohnstruktur nicht mehr ansteigen oder könnte – etwa bei einer reinen Inflationsanpassung – sogar hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleiben. Deshalb ist es wichtig, dass alle Länder mit Indexierungssystemen die Möglichkeit zusätzlicher Anpassungen vorgesehen haben.

Neben der Indexierung gibt es zweitens das *Verhandlungsmodell*, in dem Arbeitgeber und Gewerkschaften regelmäßig über die Anpassung des nationalen Mindestlohns verhandeln und der Staat das Ergebnis dieser Verhandlungen dann in einen gesetzlichen Mindestlohn umsetzt. Ein solches Modell existiert in einigen osteuropäischen Ländern sowie – in Ergänzung zur Indexierung – auch in Belgien. Schließlich soll nach dem Willen der neuen schwarz-roten Bundesregierung auch in Deutschland ab dem Jahr 2017 ein solches Verhandlungsmodell eingeführt werden, wonach zukünftig eine »Kommission der Tarifpartner« über die Anpassung des Mindestlohns verhandeln soll.

Das grundlegende Problem des Verhandlungsmodells liegt jedoch darin, dass es sich hierbei in der Regel um keine echten Tarifverhandlungen handelt, die auch die Möglichkeit zu Arbeitsk Kampfmaßnahmen einschließen würden. Dementsprechend fehlt vor allem der Gewerkschaftsseite das politische Druckpotential, den Arbeitgebern angemessene Mindestlohn Anpassungen abzurufen. Da in der Praxis die nationalen Mindestlohnverhandlungen oft zu keinem Ergebnisse führen, haben

alle Staaten für diesen Fall bestimmte Auffanglösungen vorgesehen. Während in Belgien die Indexierung als Mindestanpassungsgarantie greift, wird in den osteuropäischen Ländern bei gescheiterten Verhandlungen die Anpassung durch den Staat entschieden. In Deutschland soll die »Kommission der Tarifpartner« so zusammengesetzt werden, dass sie einen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften alternierenden Vorsitzenden umfasst, dem im Falle einer Verhandlungsblockade, die entscheidende Stimme zukommt (CDU/CSU/SPD 2013: 68).

Bei dem dritten Modell handelt es sich um das *Konsultationsmodell*. In diesem Modell werden Arbeitgeber, Gewerkschaften und mitunter auch noch weitere Gruppen (wie z.B. Wissenschaftler) in mehr oder weniger institutionalisierter Form an der Beratung über die Anpassung des Mindestlohns beteiligt. Die letztendliche Entscheidung über die Mindestlohn Anpassung und damit auch die politische Verantwortung wird hingegen vom Staat übernommen. Die entwickeltste Form dieses Konsultationsmodells findet sich in Großbritannien. Dort wurde eine so genannte Low Pay Commission eingerichtet, die sich jeweils zu einem Drittel aus Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Wissenschaft zusammensetzt und auf der Grundlage umfangreicher Analysen der Regierung jährlich eine Empfehlung über die Anpassung des Mindestlohns ausspricht.

Die Vorteile eines solchen Konsultationsmodells können darin liegen, dass mit der Einbeziehung der Tarifvertragsparteien und gegebenenfalls anderen Gruppen, gerade bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, dessen gesellschaftliche Akzeptanz deutlich erhöht wird. Dies bestätigen insbesondere die Erfahrungen aus



Großbritannien. Gleichzeitig können die Konsultationen jedoch auch – wie z. B. in Frankreich – lediglich ein Ritual darstellen, bei dem die Regierung über ihre Mindestlohnpläne informiert, ohne dass die anderen Akteure tatsächlich Einfluss auf die Mindestlohnanpassung nehmen können.

Schließlich existiert mittlerweile in der EU auch eine Reihe von Staaten, wo es weder Verhandlungen noch institutionalisierte Konsultation mit Arbeitgebern und Gewerkschaften gibt und der Staat ohne vorgegebene Regeln über die Anpassung des Mindestlohns entscheidet. Dieses *unilaterale Entscheidungsmodell* ist für Europa eher untypisch und hat sich erst in den letzten Jahren im Zuge der Eurokrise in einigen Ländern herausgebildet, die vorher über ein Verhandlungs- oder Konsultationsmodell verfügten (Schulten/Müller 2013).

Neben dem Anpassungsverfahren ist auch der *zeitliche Anpassungsrhythmus* für die Entwicklung der Mindestlöhne von entscheidender Bedeutung. In der Mehrzahl der Länder wird der Mindestlohn in der Regel einmal pro Jahr angepasst, in den Niederlanden erfolgt die Anpassung sogar halbjährlich. Einige Länder haben dagegen keinen bestimmten Anpassungsrhythmus festgelegt, was die Anpassung sehr von der jeweiligen Regierung abhängig macht und mitunter zu mehrjährigen Perioden ohne Mindestloohnerhöhung führen kann.

Entwicklungsdynamiken nationaler Mindestlöhne

Weitgehend unabhängig von dem jeweiligen Anpassungsmodell zeigt die reale Entwicklung nationaler Mindestlöhne in Europa insgesamt einen sehr moderaten Verlauf (Tabelle 3). Bereinigt um die Entwicklung der Verbraucherpreise stieg der reale Wert des Mindestlohns seit Beginn der 2000er Jahre in den meisten west- und südeuropäischen Ländern pro Jahr lediglich zwischen 0,5 und 1 Prozent. Die Mindestlohnentwicklung folgt zudem relativ eng dem Konjunkturverlauf, wonach in den Aufschwungjahren eher stärkere Mindestlohnsteigerungen erfolgten, während seit der Krise 2008ff. die Mindestlohnanpassungen in vielen Ländern hinter der Inflationsentwicklung zurückblieben und zu einem Reallohnverlust bei den Mindestlohnempfängern führten.

Eine etwas stärkere Entwicklungsdynamik zeigt sich bei den Mindestlöhnen in einigen osteuropäischen Ländern wie z. B. Bulgarien, Rumänien, Estland oder Lettland, die seit 2001 reale Zuwachsraten von jahresdurchschnittlich 6 bis 8 Prozent verzeichneten. Dahinter verbergen sich jedoch vielfach Basiseffekte, die darauf beruhen, dass sich bei einem nach wie vor extrem niedrigen absoluten Mindestlohniveau sehr leicht hohe Steigerungsraten erzielen lassen. Darüber hinaus gilt auch für die osteuropäischen Länder eine starke Konjunkturabhängigkeit der Mindestlohnentwicklung, die gerade in den jüngsten Krisenjahren oft zu einem Rückgang der realen Mindestlohnwerte geführt hat.

Der Mindestlohn – ein Spielball politischer Interessen?

Angesichts des stark konjunkturgeprägten Verlaufs der Mindestlohnentwicklung lassen sich kaum Indizien für die in Deutschland von Mindestlohngegnern immer wieder vertretene »Politisierungsthese« finden, wonach die Entwicklung des Mindestlohns vor allem dem politischen Zyklus von Wahlkämpfen folgt und hierbei übermäßige Mindestloohnerhöhungen als Wahlgeschenke verteilt werden.⁹ Wenn überhaupt, dann lassen sich in einigen Ländern Anzeichen für eine »Politisierung von rechts« identifizieren, bei der oft eher konservative Regierungen sich dadurch zu profilieren suchen, dass sie den Mindestlohn für einen längeren Zeitraum nicht mehr anpassen.

Gerade vor dem Hintergrund der Euro-Krise sind die Mindestlöhne in zahlreichen europäischen Ländern nur noch sehr gering angestiegen oder sogar komplett eingefroren worden, so dass der reale Wert des Mindestlohns stetig zurückging (Schulten 2013). Dies gilt insbesondere für die Staaten Südeuropas, aber auch für Länder wie die Niederlande und Großbritannien. Demgegenüber konnten sich Länder wie z. B. Frankreich deutlich besser behaupten und durch die vorgeschriebene Mindestanpassung den realen Wert des Mindestlohns sicherstellen.

9. In Deutschland ist dies das Lieblingsargument vieler Ökonomen, die – wenn sie die Einführung des Mindestlohns schon nicht verhindern können – darauf drängen, dass der Mindestlohn nicht etwa von politischen Akteuren, sondern von »ökonomischen Sachverständigen« (also Ihnen selbst) festgelegt wird. Vgl. hierzu als jüngsten Beispiel den im Dezember 2013 bekannt gewordenen Aufruf von 130 Wirtschaftsprofessoren (»Ökonomen fürchten Mindestlohn ohne Sachverstand«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19.12.2013).



Tabelle 3: Reale Entwicklung der nationalen Mindestlöhne pro Stunde (2001–2012)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2001–2012**
West- und Südeuropa													
Belgien	1,5	0,4	-1,6	-0,1	-0,8	0,2	2,2	1,5	0,1	-0,2	-1,6	1,2	0,2
Frankreich	2,4	0,5	3,2	3,7	3,8	1,3	0,6	0,4	1,6	0,1	0,3	0,3	1,5
Griechenland	1,9	2,5	0,3	3,0	2,7	-0,2	5,9	-1,2	4,4	-4,7	-1,9	-24,3	-1,0
Großbritannien	9,6	1,2	5,8	6,4	2,1	3,6	0,8	0,2	-1,0	-1,1	-2,0	-1,0	2,1
Irland	1,9	1,7	-3,5	8,0	6,9	4,6	-0,7	-4,1	4,5	0,9	-2,6	-1,7	1,3
Luxemburg	-0,2	4,0	0,5	2,3	-0,0	1,8	-2,3	1,1	2,2	2,1	-0,9	1,4	1,0
Malta	0,5	0,8	-0,5	0,5	1,5	0,4	1,8	-1,8	2,2	-1,3	0,7	-0,7	0,4
Niederlande	0,4	0,2	-0,9	-1,2	-1,1	1,0	1,0	1,0	0,8	-0,1	-0,7	-1,0	0,0
Portugal	-0,1	-1,1	-0,7	0,1	0,7	1,3	3,3	3,1	6,4	0,7	-3,7	-2,8	0,6
Spanien	-1,7	-1,0	-1,0	8,4	2,1	2,0	2,4	-0,1	1,8	-0,5	-3,2	-1,9	0,6
Osteuropa													
Bulgarien	18,1	4,4	7,0	19,1	1,7	5,3	13,1	-3,1	-2,8	-2,4	9,2	11,9	6,8
Estland	9,0	13,6	13,3	5,5	7,7	15,7	19,7	-10,4	0,1	-3,0	-0,9	1,6	6,0
Kroatien	2,0	1,7	3,1	4,6	0,9	2,7	3,4	6,4	0,1	-1,0	-2,2	-3,4	1,5
Lettland	17,5	14,8	8,9	-6,2	8,2	25,0	25,1	-2,9	-3,5	11,2	-4,3	-2,3	7,6
Litauen	-1,4	-0,3	6,6	9,4	10,9	5,2	27,2	-10,9	-4,5	-1,2	-4,1	21,7	4,9
Polen	-5,3	3,4	2,3	-0,3	3,7	2,8	17,9	9,2	-0,6	2,6	4,0	3,1	3,6
Rumänien	5,5	56,1	-3,3	-1,2	-2,5	11,6	23,4	12,2	-5,6	5,6	-1,3	-3,3	8,1
Slowakei	4,4	17,2	0,8	-0,7	3,4	5,6	3,9	5,2	2,6	1,9	-0,6	-0,4	3,6
Slowenien	8,7	2,0	2,0	1,8	1,9	-0,5	-0,4	3,8	0,4	23,4	0,3	0,1	3,6
Tschechien	8,3	7,0	7,2	4,5	3,3	5,1	-3,0	-6,3	-1,0	-1,5	-1,9	-3,3	1,5
Ungarn	16,1	-5,3	1,2	0,8	6,2	0,8	-2,7	-2,5	-1,3	1,3	15,3	-0,3	2,5

* Veränderung in Prozent vom 1.1. des aktuellen Jahres zum 1.1. des Folgejahres; deflationiert um die Entwicklung der Verbraucherpreise; ** durchschnittliche Erhöhung pro Jahr; Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank

Die Entwicklung der nationalen Mindestlöhne in Europa zeigt insgesamt, dass Veränderungen eher gradueller Natur sind und es kaum Entwicklungssprünge gibt. Dies bedeutet auch, dass ein einmal festgelegtes Mindestlohniveau kaum verändert wird und substantielle Erhöhungen, die den relativen Wert des Mindestlohns im Vergleich zum nationalen Lohngefüge strukturell anheben, äußerst selten sind.¹⁰ Dies ist umso problema-

tischer, als dass sich der nationale Mindestlohn in vielen europäischen Ländern lediglich auf dem Niveau von Armutslohnen bewegt.

Was kann Deutschland von den Erfahrungen seiner europäischen Nachbarn lernen?

10. Die in jüngster Zeit einzige Ausnahme bildet Slowenien, wo im Jahr 2010 nach massiven Protesten der Gewerkschaften eine strukturelle Erhöhung des slowenischen Mindestlohniveaus von mehr als 23 Prozent vorgenommen wurde.

Deutschland wird nach dem Willen der neuen schwarz-roten Bundesregierung zum 1. Januar 2015 einen allgemeinen nationalen Mindestlohn einführen und damit



einen Regimewechsel von einem sektoralen zu einem universellen Mindestlohnregime vollziehen. Dieser Schritt wurde notwendig, da das traditionelle deutsche System tarifvertraglicher Mindestlohnsicherung aufgrund einer abnehmenden Tarifbindung zunehmen löchrig wurde und die Herausbildung eines wachsenden Niedriglohnsektors nicht mehr verhindern konnte.¹¹

Nachdem die grundlegende politische Auseinandersetzung um die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns entschieden ist, geht es nun darum, ein möglichst effizientes Mindestlohnregime zu etablieren, das in der Lage ist, den ausufernden Niedriglohnsektor in Deutschland zurückzudrängen. Vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen werfen die bislang aus dem Koalitionsvertrag bekannt gewordenen Eckpunkte der neuen Mindestlohnregelung hierzu jedoch einige wichtige Fragen auf.

Die erste und wichtigste Frage lautet dabei, welche Höhe ein allgemeiner Mindestlohn in Deutschland perspektivisch haben und in welchem Verhältnis dieser zum deutschen Lohngefüge stehen soll. Mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro wurde ein eher niedriger Einstieg gewählt, der bereits heute deutlich unterhalb des Niveaus einiger westeuropäischer Länder (wie z.B. Frankreich) liegt. Nun spricht bei der erstmaligen Einführung eines allgemeinen Mindestlohns durchaus einiges für einen eher vorsichtigen Einstieg. Problematisch ist jedoch, dass der Koalitionsvertrag erst zum 1. Januar 2018 erstmals eine Anpassung des Mindestlohns vorsieht und damit ein an sich schon eher niedriges Einstiegsniveau gleich über drei Jahre lang eingefroren wird. Bis 2018 würde ein Mindestlohn von 8,50 Euro nicht nur erheblich an realem Wert verlieren, er würde auch im Vergleich zum allgemeinen Lohngefüge in Deutschland noch einmal deutlich zurückfallen und sich damit unterhalb der Armutsschwelle bewegen. Schließlich würde auch der Abstand zu den nationalen Mindestlöhnen anderer westeuropäischer Staaten noch einmal deutlich größer werden.

Die zweite wichtige Frage dreht sich um das zukünftige Verfahren zur Anpassung des Mindestlohns in Deutschland. Hier plädiert der Koalitionsvertrag für ein Verhand-

lungsmodell, bei dem Arbeitgeber und Gewerkschaften in Quasi-Tarifverhandlungen die Mindestlohnhöhe vereinbaren sollen. Die Erfahrungen anderer europäischer Staaten mit solchen Verhandlungsmodellen sind jedoch alles andere als positiv. Gerade weil es sich hierbei nicht um »echte« Tarifverhandlungen handelt, ergeben sich in der Praxis oft Blockadesituationen, die dann nur durch dritte aufgelöst werden können. Auch für Deutschland ist angesichts der nach wie vor stark verbreiteten Ablehnung eines allgemeinen Mindestlohns bei den Arbeitgeberverbänden das Entstehen solcher Blockadesituationen keineswegs unwahrscheinlich.¹² Die meisten anderen europäischen Länder haben für diesen Fall Ausweichlösungen vorgesehen, die entweder in einer garantierten Mindestanpassung des Mindestlohns liegen oder den Staat verpflichten, selbst über die Anpassung zu entscheiden. In Deutschland soll die Ausweichlösung darin bestehen, dass in Pattsituationen ein alternierend von Arbeitgeber und Gewerkschaften vorgeschlagener Vorsitzender der Mindestlohnkommission die ausschlaggebende Stimme hat. De facto dürften durch ein solches Verfahren strukturell nur sehr geringe Anpassungen des Mindestlohns zustande kommen.

Mit der Kombination aus einem eher niedrigen Einstiegsniveau, das zudem noch über mehrere Jahre eingefroren wird, und der Anwendung eines Anpassungsverfahrens, das eher kleine Anpassungsschritte begünstigt, läuft das neue deutsche Mindestlohnregime Gefahr, am Ende nur ein relativ bescheidenes Mindestlohnniveau sicherstellen zu können. Strukturelle Erhöhungen des Mindestlohns, die seinen Wert auch im Verhältnis zum allgemeinen Lohngefüge weiter anheben, werden unter diesen Bedingungen nur schwer durchsetzbar sein. Dies gilt umso mehr, als das der Staat in dem bislang vorgesehenen Modell sich der Verantwortung für die Bereitstellung angemessener Mindestlöhne weitgehend entzieht und diese ausschließlich den Tarifvertragsparteien überlässt.

Aus europäischer Perspektive bieten sich hierzu mehrere Alternativen an: Zum einen könnte auch in Deutschland eine regelmäßige Mindestanpassung des Mindestlohns gesetzlich garantiert werden, so das etwa durch den Ausgleich der Inflationsrate oder eine Anbindung an

11. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die bisherige tarifvertragliche Mindestlohnsicherung nun weniger bedeutsam wird. Die neue Bundesregierung hat sich im Gegenteil auch darauf verständigt, das Tarifvertragssystem zu stärken, indem vor allem das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung reformiert wird (Schulten/Bispinck 2013). Demnach geht es eher um eine komplementäre Stärkung von universeller und sektoraler Mindestlohnsicherung.

12. Hierfür sprechen auch die Erfahrungen der Mindestlohnkommissionen, die in einigen Bundesländern im Zusammenhang mit den bestehenden Mindestlöhnen bei der öffentlichen Auftragsvergabe eingerichtet wurden und deren Praxis der Autor als Mitglied der Kommissionen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz kennen lernen konnte.



die Tariflöhne eine bestimmte Entwicklungsdynamik des Mindestlohns sichergestellt wird. Darüber hinaus könnten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften über weitergehende Mindestlohnanpassungen beraten und Empfehlungen über das anzustrebende Mindestlohn-niveau aussprechen. Die Entscheidung über die jeweils konkrete Mindestloohnhöhe müsste jedoch letztendlich der Staat treffen. Schließlich sollte sichergestellt werden, dass die Anpassung einmal pro Jahr (am besten zu einem bestimmten Stichtag) erfolgt.

Dafür, dass sich der Staat der Verantwortung für die Höhe des Mindestlohns nicht entziehen sollte, spricht nicht zuletzt die Tatsache, dass es hierbei um eine evident gesellschaftspolitische Frage handelt. An der Höhe des Mindestlohns hängen nicht nur erhebliche gesellschaftliche Folgekosten (Aufstockungsleistungen, Grundrente usw.), mit ihr wird auch darüber entschieden, ob das in der Europäischen Sozialcharta von 1961 enthaltende (und von Deutschland seit langem ratifizierte) »Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt« als soziales Grundrecht verwirklicht wird. Dementsprechend gehört zur Festlegung des Mindestlohns auch eine öffentliche und demokratische Debatte darüber, wie hoch ein angemessener Mindestlohn in Deutschland sein soll.



- Bezzina, Eusebio** (2012): In 2010, 17 % of employees in the EU were low-wage earners, *Eurostat Statistics in Focus* (48).
- Bispinck, Reinhard / WSI-Tarifarchiv** (2013): Tarifliche Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich 2012. Eine Untersuchung in 41 Wirtschaftszweigen, in: *WSI-Tarifarchiv, Elemente qualitativer Tarifpolitik* Nr. 75; http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_75_2013.pdf
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (2013): Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen, in: *WSI-Mitteilungen* Vol. 66 (6), 393–404.
- CDU/CSU/SPD** (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode; http://www.spd.de/linkableblob/112790/data/20131127_koalitionsvertrag.pdf.
- Eldring, Line / Alsos, Kristin** (2012): European Minimum Wage: A Nordic Outlook, *Fafo-Report* Nr.16, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20243/20243.pdf>.
- Fernández-Macías, Enrique / Vacas-Soriano, Carlos** (2013): A coordinated EU minimum wage policy? Eurofound, Draft Version October 2013; http://www.eurofound.europa.eu/docs/press/minimumwages/draftreport_minimumwage_21oct13.pdf.
- Grimshaw, Damian / Bosch, Gerhard** (2013): Intersections between Minimum Wage and Collective Bargaining Institutions, in: Grimshaw, Damian (Hrsg.): *Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations*, Routledge, 50–80.
- Kampelmann, Stephan / Garnero, Andrea / Rycx, François** (2013): Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes? *ETUI Report* Nr. 128; <http://www.etui.org/Publications2/Reports/Minimum-wages-in-Europe-does-the-diversity-of-systems-lead-to-a-diversity-of-outcomes>.
- Marx, Ivo / Marchal, Sarah / Nolan, Brian** (2012): Mind the Gap: Net Incomes of Minimum Wage Workers in the EU and the US, *IZA Discussion Paper* No. 6510.
- Schulten, Thorsten** (2012): European minimum wage policy: A concept for wage-led growth and fair wages in Europe, in: *International Journal of Labour Research* Vol. 4 (1), 85–104.
- Schulten, Thorsten** (2013): WSI Mindestlohnbericht 2013 - Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa, in: *WSI-Mitteilungen* Vol. 66 (2), 126–132.
- Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard** (2013): Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der All-gemeinverbindlicherklärung? in: *Wirtschaftsdienst* Vol. 93. (11), 758–764.
- Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus (Hrsg.)** (2005): Mindestlöhne in Europa, Hamburg: VSA.
- Schulten, Thorsten / Müller, Torsten** (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* Vol. 39 (3), 291–321.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (Hrsg.)** (2010): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Cheltenham: Edward Elgar.



Über den Autor

Dr. Thorsten Schulten ist Wissenschaftler am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans Böckler Stiftung und dort zuständig für den Bereich »Arbeits- und Tarifpolitik in Europa«. Er ist außerdem Mitglied der Mindestlohnkommissionen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Kontakt: Thorsten-Schulten@boeckler.de

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jörg Bergstermann, Koordinator der Gewerkschaftsprogramme
Europa und Nordamerika;
Tel.: ++49-30-269-35-7744 | Fax: ++49-30-269-35-9250

Bastian Schulz, Gewerkschaftskoordinator Asien und Pazifik
Tel.: ++49-30-269-35-7453 | Fax: ++49-30-269-35-9211

<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Internationaler Dialog

Die Abteilung »Internationaler Dialog« der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den qualifizierten Diskurs von Partnern in Europa, Türkei, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Japan. Unsere Studien und Publikationen adressieren zentrale Fragen europäischer und internationaler Politik, Wirtschafts- und

Gesellschaftsentwicklung. Die Entwicklung unserer Analysen, Szenarien und Politikempfehlungen erfolgt dabei grundsätzlich unter einer sozialdemokratischen Perspektive. Alle gewerkschaftlichen Themenpapiere stehen zum Download bereit unter:
<http://www.fes.de/gewerkschaften/publist-europa.php>

Unser Selbstverständnis

Gewerkschaften, Betriebsräte und andere Formen der Interessenvertretung am Arbeitsplatz sind ein elementarer Ausdruck demokratischer Grundfreiheiten einer Gesellschaft. Sie geben einem relevanten Teil der Bevölkerung die Möglichkeit, ihre Interessen zu artikulieren und wirken so an der sozialen und gerechten Entwicklung von Gesellschaften mit.

Daher betrachtet die Friedrich-Ebert-Stiftung die Stärkung der Interessenvertretungen der abhängig Beschäftigten als einen integralen Bestandteil ihrer Bemühungen zur Förderung von sozialer Demokratie weltweit.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung wirkt deswegen darauf hin, dass gewerkschaftliche Positionen in politische und wirtschaftliche Entscheidungsprozesse am Arbeitsplatz, auf nationaler Ebene, in regionalen Zusammenhängen sowie im internationalen Kontext einbezogen werden.

Gewerkschaften, Betriebsräte und andere Formen der Interessenvertretung am Arbeitsplatz können ihre Funktion jedoch nur dann erfolgreich wahrnehmen, wenn sie repräsentativ, demokratisch, autonom, kompetent und effizient sind. Gewerkschaftliche Organisationen in diesem Sinne zu fördern und zu beraten ist somit ein wichtiges Aufgabengebiet in der Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung.

www.fes.de/gewerkschaften



Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.


EFQM
Committed to excellence



ISBN
978-3-86498-775-5