

Nationale und sektorale Mindestlohnsysteme

In jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union gibt es eine Form von Mindestlohn, die jeweiligen Mindestlohnsysteme unterscheiden sich jedoch beträchtlich in Bezug auf das Niveau, den Umfang und den institutionellen Rahmen der Mindestlöhne. So kann zwischen nationalen (gesetzlichen) und sektoralen Mindestlohnsystemen differenziert werden. Während in nationalen Mindestlohnsystemen eine für alle Arbeitnehmer gültige nationale Lohnuntergrenze festgesetzt wird, vereinbaren dagegen in sektoralen Systemen Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter unterschiedliche Mindestlöhne in branchenspezifischen Tarifverträgen. Die Reichweite ist hier unterschiedlich hoch.

Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Portugal haben bereits in den 1970er Jahren einen nationalen Mindestlohn eingeführt. Die osteuropäischen Länder folgten zu Beginn der 1990er Jahre. In Irland und Großbritannien wurde der nationale Mindestlohn 1999/2000 umgesetzt. 2015 wurde der gesetzliche Mindestlohn schließlich auch in Deutschland institutionalisiert.

Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden und Zypern sind die EU-Länder ohne nationalen Mindestlohn. In diesen Ländern werden unterschiedliche Mindestlöhne auf sektoraler oder betrieblicher Ebene verhandelt und in (branchenspezifischen) Tarifverträgen festgelegt (vgl. Abb. 1).

In den Ländern mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen werden unterschiedliche Verfahren zur Festlegung der Mindestlohnhöhe angewandt. Meist wird die Höhe des Mindestlohns von der Regierung festgelegt (Griechenland, Großbritannien, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn). In einer weiteren Ländergruppe wird der Mindestlohn per Tarifvertrag bzw. im Rahmen tripartistischer Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern und dem Staat bestimmt (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Polen und der Slowakei)¹ (vgl. Schulten 2014).

In der Praxis ist in den meisten Ländern eine mehr oder weniger institutionalisierte Beteiligung von Sozialpartnern (Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern) im Bestimmungsprozess zur Mindestlohnhöhe vorgesehen, auch wenn diese letzten Endes von der Regierung festgesetzt wird (z.B. Low Pay Commission in Großbritannien, die Commission Nationale de la Négociation Collective in

Frankreich). In vielen Ländern ergänzen sich zudem nationale Mindestlöhne und kollektiv verhandelte Branchentarifverträge: Während die Regierung eine allgemeine Lohnuntergrenze festlegt, werden von den Gewerkschaften in einzelnen Branchen höhere Mindestlöhne ausgehandelt (vgl. ILO 2012).

Mindestlohnanpassungen

In den Ländern, in denen der Mindestlohn in branchenspezifischen Tarifverträgen festgelegt wird, werden Anpassungen in der Regel in regelmäßigen (Einzel-)Verhandlungen erreicht. Die Länder mit national geltenden Mindestlöhnen haben dagegen unterschiedliche Verfahren zur Mindestlohnanpassung vorgesehen. Schulten (2014) unterscheidet zwischen vier Methoden:

1. *Indexierung*: automatische Anpassung an die Preis- und/oder allgemeine Lohnentwicklung (kann in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit vorübergehend ausgesetzt werden) (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Malta, Slowenien und den Niederlanden).
2. *Verhandlungen*: bi- oder tripartistische Verhandlungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern (gegebenenfalls unter Einbezug wissenschaftlicher Berater) und dem Staat, der das Ergebnis per Dekret umsetzt (Bulgarien, Estland, Deutschland, Polen, Slowakei und Belgien: in Ergänzung zur Indexmethode).
3. *Konsultation*: institutionalisierte Konsultation von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern (und gegebenenfalls wissenschaftlichen Beratern). Nach der Beratung mit den Sozialpartnern liegt die Entscheidung und politische Verantwortung bei der Regierung (Großbritannien, Kroatien, Lettland, Litauen, Portugal, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Slowenien: in Ergänzung zur Indexmethode).
4. *Unilaterale Entscheidung durch den Staat*: die Entscheidung für Mindestlohnanpassungen liegt allein bei der Regierung. Beratung mit Sozialpartnern ist nicht institutionalisiert. Kommt vor allem seit der Wirtschaftskrise zur Geltung in Ländern, die den Mindestlohn zuvor per Konsultation/Verhandlung/Indexierung angepasst haben² (Griechenland, Irland, Rumänien, Spanien, Tschechien und Ungarn).

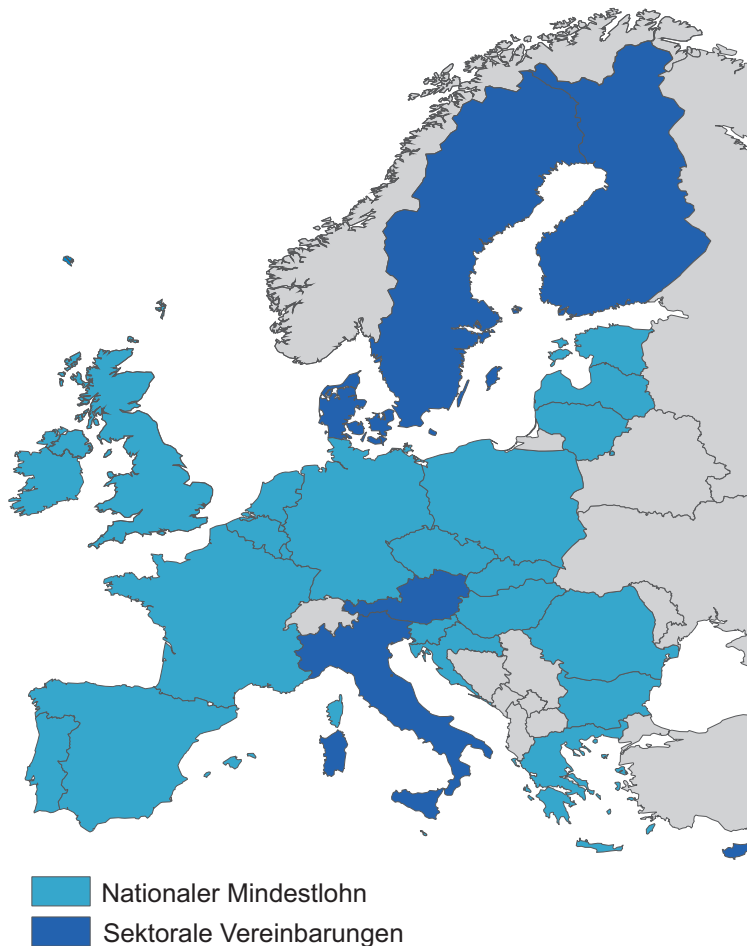
In vielen Ländern wird der Mindestlohn jährlich angepasst, aber nicht alle Länder haben einen festdefinierten Anpassungszeitraum. Änderungen in der Mindestlohnhöhe hängen dann von der Regierung oder den ökonomischen Rahmenbedingungen ab (vgl. DICE Database 2015a zu Mindestlohnsystemen).

* Eine englische Version dieses Artikels wurde im CESifo DICE Report 2/2015 (Summer) veröffentlicht, verfügbar unter www.ifo.de/w/qj/Vb3fs

¹ Bulgarien, Estland, Polen, Slowakei: Sollte es zu keiner Einigung zwischen den Sozialpartnern (Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter) kommen, liegt die Entscheidung über die Höhe des Mindestlohns beim Gesetzgeber.

² Teilweise nur temporär in Kraft als Teil von Vereinbarungen mit der Troika, vgl. unten zu Institutionelle Änderungen als Antwort auf die Wirtschaftskrise.

Abb. 1
Mindestlohnsysteme in der EU (2015)



Quelle: Schulten (2014).

Ausnahmen und Abschläge³

In einigen Ländern gelten Ausnahmen vom Mindestlohn oder Abschläge für bestimmte Gruppen. In der Regel trifft dies auf jüngere oder weniger qualifizierte Arbeitnehmer zu. So haben beispielsweise Belgien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland und Luxemburg jeweils bestimmte Jugendraten festgelegt, typischerweise für Arbeitnehmer unter 18 Jahren. In manchen Ländern ist der Mindestlohn im ersten (oder auch zweiten) Jahr der Beschäftigung etwas geringer (z.B. Irland) oder abhängig von der Art der ausgeübten Tätigkeit (z.B. Griechenland und Ungarn). Abschläge für Auszubildende gelten beispielsweise in Großbritannien und Österreich. In Deutschland, wo der nationale Mindestlohn im Januar 2015 eingeführt wurde, sind unter 18-Jährige ohne Berufsabschluss, Auszubildende, Praktikanten im Rahmen eines Pflichtpraktikums und eh-

³ Vgl. DICE Database (2015b) *Minimum wage exemption/differentiation across groups*.

renamtliche Tätigkeiten vom Mindestlohn ausgenommen. Langzeitarbeitslose müssen in den ersten sechs Monaten ihrer neu aufgenommenen Beschäftigung keinen Mindestlohn erhalten. Übergangsregelungen mit Abschlägen bis Ende 2017 gelten für Zeitungszusteller und in Branchen mit bestehenden bundesweiten Branchentarifverträgen (vgl. BMAS 2015).⁴

Institutionelle Änderungen als Antwort auf die Wirtschaftskrise

Eine Reihe von Ländern hat den jeweiligen gesetzlichen Mindestlohn in Folge der Wirtschaftskrise entweder eingefroren oder herabgesetzt. Dazu wurden auch einige institutionelle Änderungen an den Mindestlohnsystemen vorgenommen, vornehmlich in den Ländern, die auf finanzielle Unterstützung von der Troika aus Europäischer Zentralbank, Internationalem Währungsfonds und Europäischer Kommission angewiesen sind (vgl. Eurofound 2015; ILO 2015). So sind in den *Länderspezifischen Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten*, einem Teil der *neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Kommission*⁵, spezifische Empfehlungen zur nationalen Mindestlohnregulierung bereits ein geläufiges Merkmal europäischer Politik (vgl. Schulten 2012). Auch die Memoranda of Understanding zwischen der Troika und einzelnen kreditempfangenden Ländern haben weiter Druck

auf die Regulierung einzelner nationaler Mindestlohnsysteme ausgeübt (vgl. Eurofound 2014). In Portugal und Zypern haben die jeweiligen Memoranda of Understanding zwischen der Troika und der entsprechenden Regierung Restriktionen für die Kriterien zur Erhöhung der Mindestlöhne festgelegt. Jegliche Anhebung darf nur in Abstimmung mit der Troika vorgenommen werden (vgl. IWF 2011; 2013).

⁴ Um einzelnen Branchen den Übergang in den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn zu erleichtern, wurde das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AentG) durch das Tarifpaket für alle Branchen geöffnet. Einigen sich die Tarifparteien auf einen bundesweiten Branchentarifvertrag mit unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegenden Mindestentgelten, können diese bis Ende 2017 noch auf Grundlage des AentG oder des Arbeitgeberüberlassungsgesetzes per Rechtsverordnung auf alle Arbeitgeber und Beschäftigten in der Branche Anwendung finden. Voraussetzung ist, dass der branchenspezifische Mindestlohn zum 1. Januar 2017 bei mindestens 8,50 Euro liegt. Ab dem 1. Januar 2018 gilt der von der Mindestlohnkommission festgesetzte allgemeine gesetzliche Mindestlohn ohne jede Einschränkung (vgl. BMAS 2015).

⁵ http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Staibilisierung_des_Euroraums/Neue_haushaltspolitische_Ueberwachung/Europaeisches_Semester/europaeisches_semester.html.

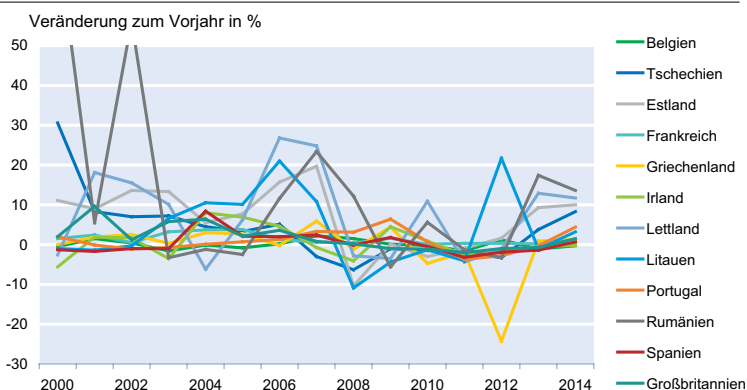
Seit 2011 berät sich die spanische Regierung nicht mehr wie zuvor mit den Sozialpartnern, um die Mindestlohnhöhe festzulegen, und auch die zuvor übliche jährliche Anpassung wurde vorerst ausgesetzt (vgl. Eurofound 2014). Gleichzeitig forderte die EZB die spanische Regierung auf, im Gegenzug zu ihrem Ankauf spanischer Anleihen eine neue Form von Minijobs einzuführen, die unterhalb des Mindestlohns liegen (vgl. ILO 2012). In Ungarn wurde die institutionalisierte Konsultation von Arbeitgebern und Gewerkschaften abgeschafft, seit 2011 wird der Mindestlohn von der Regierung bestimmt, den Sozialpartnern steht allenfalls eine allgemeine beratende (nicht institutionalisierte) Rolle zu. Auch Griechenland hat im Jahr 2012 einige Änderungen im Mindestlohnregime vorgenommen. Während der Mindestlohn zuvor durch branchenübergreifende nationale Vereinbarung beschlossen wurde, wird er nun allein von der Regierung festgelegt, auch hier treten die Sozialpartner allenfalls allgemein beratend auf (vgl. Eurofound 2014). Zusätzlich wurden die Tarifverhandlungen dezentralisiert, Verhandlungen sollen vorrangig auf Unternehmensebene stattfinden. Nicht zuletzt wurde der Mindestlohn im Rahmen des neuen Gesetzes um 22% gekürzt (um 32% für unter 25-Jährige) und eingefroren (vgl. ILO 2015).

Entwicklung der Mindestlöhne seit 2000

Bei der Betrachtung der Mindestlöhne seit 2000 zeigt sich ein uneinheitliches Bild (vgl. Abb. 2 für ausgewählte Länder). Effektiv ist der reale Mindestlohn in den westlichen und südlichen EU-Ländern moderat gewachsen, im Durchschnitt pro Jahr um kaum 1% (vgl. WSI Minimum Wage Database 2015). Der stärkste Anstieg ist in Großbritannien zu beobachten (insgesamt um 1,8% im Durchschnitt pro Jahr zwischen 2000–2014), was auf einen starken Anstieg in den frühen 2000er Jahren zurückzuführen ist. Es über-

Abb. 2

Reale Mindestlohnentwicklung ausgewählte EU-Länder



Nominale Entwicklung der Mindestlöhne deflationiert um den nationalen Anstieg der Verbraucherpreise.
Quelle: WSI Minimum Wage Database (2015).

Box 1 DICE-Datenbank

Die DICE-Datenbank stellt eine interaktive »Visual Story« mit Mindestlohnindikatoren in Europa und anderen Ländern bereit. Eine Excel-Datei mit den zugrunde liegenden Daten ist ebenso verfügbar (vgl. DICE Database 2015c).

Unter diesem Link <http://www.ifo.de/w/3jcirgg8Y> können die verschiedenen Indikatoren zum Mindestlohn in einem interaktiven Format verglichen werden: Mindestlohn pro Stunde/im Monat, nominale und reale Entwicklung, Kaufkraftvergleich, Verhältnis des Mindestlohns zum mittleren Lohn und Verbraucherpreisentwicklung.

rascht nicht, dass alle diese Länder einen mehr oder weniger starken Einschnitt seit 2008 aufweisen.

Eine wesentlich stärkere Dynamik zeigt sich hingegen in den östlichen Ländern der EU. Während alle diese Länder Kürzungen im Mindestlohn nach 2008 aufweisen (in Estland, Litauen und Tschechien um bis zu 10%), gab es spätestens 2014 wieder Zuwächse, in Estland, Lettland und Rumänien um 10% und mehr. Diese deutlich stärkeren Zuwächse in den osteuropäischen EU-Ländern stellen natürlich auch allgemeine Aufholprozesse in der Lohnentwicklung dar. In absoluten Zahlen ist der Mindestlohn in diesen Ländern weiterhin auf einem niedrigen Niveau (vgl. Schulten 2015).

Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), <http://www.der-mindestlohn-giit.de/ml/DE/Alle-Fakten/Branchenuebersicht/mindestlohn-branchenuebersicht.html>.

DICE Database (2015a), »Minimum Wage-setting Mechanisms, 2015«, ifo Institut, München, verfügbar unter: www.ifo.de/w/HgeBhWss.

DICE Database (2015b), »Minimum Wage Exemption/Differentiation across Groups, 2006–2015«, ifo Institut, München, verfügbar unter: www.ifo.de/w/3qAFjJEFH.

DICE Database (2015c), »Minimum Wage Indicators, 1960–2015«, ifo Institut, München, verfügbar unter: www.ifo.de/w/3jcirgg8Y.

Eurofound (2014), *Changes to Wage-setting Mechanisms in the Context of the Crisis and the EU's New Economic Governance Regime*, Dublin.

Eurofound (2015), *Industrial Relations and Working Conditions Developments in Europe 2013*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

ILO (2012), »Social Justice and Growth: The Role of the Minimum Wage«, *International Journal of Labour Research* 4(1), International Labour Office, Genf.

ILO (2015), »Global Wage Report 2014/15: Wages and Income Inequality«, International Labour Office, Genf.

IWF (2011), »Portugal: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding«, 17. Mai.

IWF (2013), »Cyprus: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding«, 29. April.

Schulten, T. (2012), »Minimum Wages in Europe Under Austerity«, *ETUI Policy Brief* No 5.

Schulten, T. (2014), *Mindestlohnregime in Europa ... und was Deutschland von ihnen lernen kann*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Schulten, T. (2015), »WSI-Mindestlohnbericht 2015 – Ende der Lohnzurückhaltung?«, *WSI-Mitteilungen* (2), 133–140.

WSI Minimum Wage Database (2015), verfügbar unter: http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_44064.htm.