

Mindestlöhne in Großbritannien – Ein geglücktes Realexperiment

Gerhard Bosch
Claudia Weinkopf

In Großbritannien ist seit 1999 das gelungen, worüber in Deutschland aktuell sehr heftig und kontrovers diskutiert wird: die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes. Aus den britischen Erfahrungen lassen sich einige wichtige Lehren für die deutsche Diskussion ableiten. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie der Einführungsprozess ausgestaltet und flankiert werden sollte, um eine breite Akzeptanz für den gesetzlichen Mindestlohn zu erreichen und die oftmals befürchteten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung zu vermeiden.

1

Einleitung

Nach der Abschaffung der Mindestlöhne durch die Thatcher-Regierung (1993) war Großbritannien in einer in vielen Aspekten vergleichbaren Situation wie Deutschland heute. Die Arbeitslosigkeit lag bei 10 % (1993). Die Flächentarifverträge waren noch stärker als in Deutschland dezentralisiert worden. Die Lohnspreizung und mit ihr auch das Armutsniveau waren drastisch gestiegen und erreichten mit die höchsten Werte in der Europäischen Union (OECD 1996, S. 64). Die von den Konservativen versprochenen positiven Beschäftigungseffekte der Lohnumverteilung stellten sich allerdings nicht ein (Dickens u.a. 1995; Crossmann 1995). Seit 1989 konnten – wie bei Hartz IV – Arbeitslose nach drei Monaten Arbeitslosigkeit ein Arbeitsplatzangebot nicht mehr ablehnen, wenn der Lohn unterhalb der ortsüblichen Bezahlung oder unterhalb des Arbeitslosengeldes lag. Um die Anreize zur Aufnahme einer gering bezahlten Tätigkeit zu erhöhen, wurden verschiedene Subventionen gewährt. Diese *in-work-benefits* für GeringverdienerInnen schlossen Wohngeld, Unterstützung zur Bezahlung lokaler Steuern sowie *Family Credits* (Zuschüsse für Familien mit Kindern) ein. Allein die Ausgaben für die *Family Credits* (bzw. ihre Vorläufer – die *Family Income Supplements*) waren von 200 Mio. £ im Jahre 1987/88 auf über 2 Mrd. £ im Jahre 1996/1997 angestiegen (LPC 1998, S. 32). Die Gewerkschaften, die lange Mindestlöhne als einen Eingriff in ihre Tarifautonomie abgelehnt hatten, begannen ihre ablehnende Haltung gegenüber staatlichen Eingriffen in die Lohnfin-

dung zu überdenken. Die Arbeitgeberverbände sprachen sich zwar vehement gegen einen Mindestlohn aus, gleichzeitig hatte aber der ruinöse Lohnwettbewerb in einzelnen Branchen solche Ausmaße erreicht, dass sich auch im Unternehmerlager die Stimmen für eine faire Entlohnung mehrten.

Die Labour Partei bereitete nach ihrer Wahlniederlage 1992 ihre Strategie für die Einführung eines Mindestlohnes sorgfältig vor und es gelang ihr, einen Mindestlohn durchzusetzen, der nicht nur ökonomisch effizient ist, sondern der auch von den vorherigen Gegnern eines Mindestlohnes akzeptiert oder zumindest nicht bekämpft wird. Wie dies gelang, wird im Folgenden nachgezeichnet.

2

Die Einführung des Nationalen Mindestlohnes

1997 wurde die neue Labour-Regierung mit ihrem Versprechen, einen Nationalen Mindestlohn (*National Minimum Wage* – NMW) einzuführen, gewählt. Der NMW sollte „Beschäftigte vor ausbeuterischen Löhnen und Unternehmer vor unfairem Wettbewerb schützen“ (LPC 2001, Bd. 1).

2.1 DIE LOW PAY COMMISSION

Die Regierung richtete eine Kommission (*Low Pay Commission* – LPC) ein, die Empfehlungen über das Einstiegsniveau eines NMW und die Entlohnung der 16- bis 25-Jährigen unterbreiten und über die Auswirkungen des NMW auf Beschäftigung, Preise, Produktivität – insbesondere auch der Klein- und Mittelbetriebe – und auf den öffentlichen Haushalt berichten sollte

(LPC 1998, S. 13). Die Kommission besteht aus neun Mitgliedern, die persönlich und nicht von Organisationen benannt wurden. Drei haben einen gewerkschaftlichen und drei einen Unternehmerhintergrund, drei sind Akademiker.

Die LPC empfahl als Einstieg einen niedrigen NMW für alle Beschäftigten über 22 Jahre in Höhe von 3,60 £ pro Stunde zum April 1999, der im Juni 2000 auf 3,70 £ ansteigen sollte. Diese Höhe lag dicht an den an die allgemeine Lohnentwicklung angepassten alten Mindestlöhnen, die nachweislich keine nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigung hatten (Machin/Manning 1994). Gleichzeitig wurden geringere „Entwicklungslöhne“ (*Development Rate*) für Jüngere unter 20 Jahren und für Ältere in den ersten sechs Beschäftigungsmonaten, falls sie an einer Qualifizierung teilnehmen, vorgeschlagen. Den Unternehmen sollte durch die frühzeitige Ankündigung Zeit zur Reorganisation gelassen werden. 16- und 17-Jährige sollten vom Mindestlohn ausgenommen bleiben.

Gerhard Bosch, Prof. Dr., ist Vize-Präsident des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen und Professor für Soziologie an der Universität Duisburg-Essen.

Arbeitsschwerpunkte: Beschäftigungs- und Strukturpolitik, Arbeitszeit, Personalpolitik.
e-mail: bosch@iatge.de

Claudia Weinkopf, Dr., ist Forschungsdirektorin des Schwerpunkts „Flexibilität und Sicherheit“ im Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.

Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Dienstleistungen, Niedriglöhne.
e-mail: weinkopf@iatge.de

Eine der wichtigsten Aufgaben der Kommission war eine exakte Definition des NMW, die Umgehungen begrenzen sollte: Der Mindestlohn sollte ein Bruttostandardlohn sein, der für jede geleistete Arbeitsstunde zu zahlen ist. Nacht- und Überstundenzuschläge sollten zusätzlich zu zahlen sein und nicht mitberechnet werden. Bei Leistungslöhnen sollte die Standardrate im Durchschnitt eines Monats erreicht werden. Jede geleistete Arbeitsstunde einschließlich Bereitschaftszeiten müsste entgolten werden. Betriebliche Sozialleistungen könnten nicht angerechnet werden. Nur Kosten für eine vom Unternehmer bereitgestellte Unterkunft könnten abgezogen werden.

Die nunmehr fest installierte Kommission LPC hat ein eigenes Sekretariat und die Verantwortung, die Auswirkungen des NMW regelmäßig zu evaluieren, der Regierung zu bestimmten Fragen Bericht zu erstatten und Empfehlungen zu unterbreiten. Seit 1998 hat die Kommission auf Wunsch der Regierung fünf Berichte vorgelegt, in denen konkrete Anfragen der Regierung vor allem zu den Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sowie zur künftigen Höhe des Mindestlohnes und seinem Geltungsbereich beantwortet wurden. Die LPC hat bis heute 74 Forschungsberichte in Auftrag gegeben (Brown 2005) und die Ergebnisse sowie mögliche Empfehlungen mit interessierten Personen und Organisationen beraten. Die Beratungen beschränken sich nicht auf klassische Expertenhearings, sondern beinhalten auch Gespräche mit Betroffenen in unterschiedlichen Organisationen und Regionen des Landes. Der NMW ist mittlerweile das am besten untersuchte soziale Realexperiment. Die anfangs oft kontroverse Debatte in der LPC konnte durch eine sorgfältige Untersuchung aller diskutierten Probleme versachlicht werden. Obgleich die Mitglieder der LPC aus unterschiedlichen Organisationen kommen, wurden bislang alle Empfehlungen einstimmig getroffen.

2.2 DIE UMSETZUNG DES MINDESTLOHNS

Die Regierung folgte den Empfehlungen der Kommission weitgehend. Sie setzte das Einstiegsalter für den vollen Mindestlohn allerdings auf 22 Jahre herauf und nahm alle Auszubildenden unter 26 Jahre für die ersten zwölf Monate heraus. Der NMW

Tabelle 1: Nationaler Mindestlohn in Großbritannien 1999 bis 2006
Stundenlohn in £ und € zum Wechselkurs von Mai 2005 (£ 1 = € 1,47)

Wirksam ab	Beschäftigte über 22 Jahre „Development Rate“ für Erwachsene		Beschäftigte zwischen 18 und 21 Jahren und		Beschäftigte zwischen 16 und 17 Jahren	
01. Apr 99	£ 3,60	€ 5,29	£ 3,00	€ 4,41	–	
01. Okt 00	£ 3,70	€ 5,44	£ 3,20	€ 4,70	–	
01. Okt 01	£ 4,10	€ 6,02	£ 3,50	€ 5,15	–	
01. Okt 02	£ 4,20	€ 6,17	£ 3,60	€ 5,29	–	
01. Okt 03	£ 4,50	€ 6,62	£ 3,80	€ 5,59	–	
01. Okt 04	£ 4,85	€ 7,13	£ 4,10	€ 6,02	£ 3,00	€ 4,41
01. Okt 05	£ 5,05	€ 7,42	£ 4,25	€ 6,25	£ 3,00	€ 4,41
01. Okt 06	£ 5,35	€ 7,86	£ 4,45	€ 6,54	£ 3,00	€ 4,41

Quelle: Finn 2005, S. 9

WSI Hans Böckler Stiftung

trat am 1. April 1999 in Kraft (Tabelle 1). Das Gesetz sieht einen einheitlichen NMW vor, der für alle Beschäftigten einschließlich HeimarbeiterInnen, Leiharbeitskräfte und StücklöhnerInnen gilt (Burgess/Usher 2003, S. 16f.). Ausgenommen sind genuine Selbstständige, mithelfende Familienangehörige ebenso wie TeilnehmerInnen an bestimmten öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen. Es wurde ein Maximalbetrag für Abzüge und Höchstbeträge für die Abzüge für eine Unterkunft (anfangs 19,95 £ pro Woche) festgelegt. Durch das Mindestlohngesetz wurde außerdem die *Low Pay Commission* als Kommission institutionalisiert.

Die Einführung des NMW wurde durch eine intensive Pressekampagne begleitet, in die die Regierung 5 Mio. £ investierte. Befragungen zeigten, dass bereits in der Einführungsphase 80 % der Unternehmer und 70 % der Beschäftigten die Höhe des NMW kannten (LPC 2000, S. 3). Bemerkenswert ist, dass die Arbeitgeber sich jeder Kritik enthielten. Dies war auch in Irland bei der Einführung des Mindestlohnes im Jahre 2000 der Fall (EFLWC 2005, S. 17).

Im Gesetzgebungsverfahren betonte die Regierung, dass ein NMW nicht alle Probleme, die mit niedrigem Lohn, geringer Produktivität und geringem Einkommen einhergehen, lösen könne. Ziel der Gesetzgebung sei es aber, die Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu verändern. Durch den NMW wurde eine Basis für eine faire Bezahlung geschaffen, ohne dass die individuelle Bedarfslage berücksichtigt wurde. Es war immer klar, dass ein Mindestlohn nicht in allen Familienkonstellationen ausreichend ist, um Armut zu vermeiden. Deshalb wurden gleichzeitig mit der Einführung des NMW auch die Zuschüsse für Familien (*Family Credits*) durch eine Arbeitsgruppe überprüft. Aus

Sicht der Labour-Regierung hatten diese mehrere Nachteile: Um sicherzustellen, dass nur GeringverdienerInnen davon profitieren, wurden sie nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe gezahlt, danach wurden 70 % des zusätzlichen Einkommens angerechnet. Es gab wenig Unterstützung bei der Kinderbetreuung und die Bezahlung erfolgte über die Sozialämter, wodurch die Koppelung mit der Beschäftigungspolitik geschwächt wurde. Da die konservative Regierung die *Family Credits* gleichzeitig mit der Abschaffung der alten Mindestlöhne eingeführt hatte und die Zahl der Niedriglohnbezieher stark zunahm, war aufgrund der hohen Entzugsrate von 70 % die „Armutsfalle“ sehr ausgeprägt. Es gab wenig Anreize, über die Einkommensschwelle hinaus zu verdienen, und die Unternehmen konnten sicher sein, dass unterhalb dieser Schwelle bei Lohnsenkungen die Differenz durch den Staat ausgeglichen wurde.

Deshalb ergänzte die Labour Regierung die Mindestlöhne durch bedarfsorientierte Zuschüsse zur Lebensführung, die so genannten *Working Families Tax Credits*. Die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit oder Verlängerung der Arbeitszeit wurden durch eine Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten erhöht. Von jedem zusätzlich verdienten Pfund können die Bezieher der Sozialleistungen 45 % anstelle von zuvor 30 % behalten. Weiterhin wurden 1999 und dann nochmals 2003 der Kreis der Begünstigten durch eine Heraufsetzung der Einkommensgrenzen ausgeweitet und die Zuschüsse zur Kinderbetreuung erhöht. Außerdem werden die *Credits* vom Finanzamt oder vom Unternehmen mit dem Lohn ausgezahlt. Gleichzeitig wurden die Steuern und die Sozialversicherungsbeiträge für die geringer Verdienenden gesenkt. Während 1997 rund 750.000 Familien un-

terstützt wurden, waren es im Januar 2004 2,3 Mio. (Finn 2005, S. 25). Die Schnittstelle zwischen Löhnen und Sozialleistungen bleibt allerdings weiterhin ein Problem. Einige Autoren berichten, Lohnverhandlungen im unteren Bereich seien ein Albtraum, da man niemals mit Sicherheit voraussagen könne, welcher Prozentsatz bei den Beschäftigten verbleibe (Howarth/Kenway 2004, S. 18).

Gewerkschaften und Unternehmerverbände waren sich einig, dass harte Kontrollen nötig sind, um unfairen Wettbewerb einzuschränken (CBI 2000). Insbesondere die Rechte der Beschäftigten wurden gestärkt. Beschäftigte, die versuchen, ihren NMW einzuklagen, dürfen nicht gekündigt werden. Da Beschäftigte eingeschüchtert werden können, ist es – und dies ist einmalig im britischen Recht – möglich, dass Finanzbeamte den Fall für die Beschäftigten vor Gericht bringen. Diese *Enforcement Officers* reagieren auf Beschwerden der Beschäftigten oder anderer Personen und können selbst aktiv werden. Sie haben jederzeit das Recht, die Lohnunterlagen der Unternehmen einzusehen und bei Nichtbeachtung des NMW Geldbußen zu verhängen (bis zu 5.000 £ pro Fall und bis zu sechs Fälle pro Unternehmen). Das Finanzamt hat 19 Kontrollteams mit jeweils drei bis sechs *Enforcement Officers*. Die LPC sieht Kontrollprobleme bei Beschäftigten mit mangelnden Sprach- und Schreibkenntnissen und in bestimmten Bereichen wie Heimarbeit oder bei Beschäftigten mit Stücklöhnen. Gleichwohl kommt sie zu dem Ergebnis, dass der NMW in hohem Maße eingehalten wird (LPC 2003, S. 168).

Die Empfehlungen der LPC haben die Regierung sowohl im Einführungsprozess als auch in der Folgezeit unterstützt. In den vier Berichten von 1999 bis 2005 wurden Vorschläge zur Erhöhung des Mindestlohnes mit jeweils langen Ankündigungsfristen für die Unternehmen formuliert. Zudem befasste sich die LPC mit den Löhnen von Jüngeren. Es gab Hinweise, dass Unternehmen bevorzugt Jüngere einstellen, um den NMW zu umgehen (IDS 2004). Die LPC vertrat die Ansicht, dass der NMW ab dem 21. Lebensjahr gezahlt werden solle (Burgess/Usher 2003, S. 21ff.). Sie schlug auch die Einführung eines Mindestlohns für 16- bis 17-Jährige vor, nachdem eine von ihr in Auftrag gegebene Studie zu dem Ergebnis gekommen war, dass ein Mindestlohn für diese Altersgruppe sich nicht negativ auf die Bereitschaft, weiter

zur Schule zu gehen, auswirken würde (IER 2004). Seit Oktober 2004 gilt erstmals ein Mindestlohn auch für 16- und 17-Jährige. Falls eine öffentlich anerkannte Weiterbildung stattfindet, kann auch für über 21-Jährige in den ersten sechs Monaten ein Entwicklungslohn gezahlt werden, der unterhalb des Mindestlohns liegt.

Insgesamt haben die Steigerungsraten des NMW die allgemeinen Lohnsteigerungen übertroffen, sodass sich die relative Einkommensposition der Niedriglohnbeziehenden gegenüber dem niedrigen Einstiegsniveau verbessert hat. So stieg der NMW zwischen Oktober 2003 und Oktober 2004 um 15 % gegenüber einer allgemeinen Lohnerrhöhung von 8 % (LPC 2005, S. xi). Mitte 2004 machte der NMW in Großbritannien 43,2 % des Medianlohnes eines Vollzeitbeschäftigten aus. Dies lag über dem Niveau in den USA (32,2 %), aber immer noch unterhalb des Niveaus in Frankreich (56,6 %) (LPC 2005, S. 237). Die LPC sieht weiterhin Bedarf, die relative Einkommensposition der BezieherInnen von Mindestlöhnen zu verbessern, hat aber vorgeschlagen, das Tempo zu drosseln. Die Erhöhungen für 2005 und 2006 liegen nur noch leicht über den erwarteten allgemeinen Lohnsteigerungen. Allerdings betont die Kommission, dass der NMW in den nächsten Jahren stärker als die Löhne insgesamt angehoben werden müsse, um ein angemessenes relatives Lohnniveau zu erreichen (LPC 2005, S. xix). Eine Indexierung des NMW, also eine automatische Anbindung an das allgemeine Lohnniveau, ist bislang nicht vorgesehen.

3

Evaluation der Auswirkungen des NMW

Die LPC hat in den vergangenen Jahren die Auswirkungen des NMW intensiv evaluiert. Einige der wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden kurz dargestellt:

(1) Mehrere Studien haben gezeigt, dass Beschäftigte und Unternehmen über den NMW außerordentlich gut informiert waren. 90 % aller Beschäftigten wussten, dass ein NMW eingeführt wurde, und 75 % kannten sogar die genaue Rate (LPC 2000, S. 162). Auch die Unternehmen fühlten sich ausreichend informiert und konnten sich auf den NMW vorbereiten.

(2) In ihrem zweiten Bericht stellte die LPC fest, dass rund 1,5 Mio. Beschäftigte von dem NMW profitieren. Es kam zu einer deutlichen Erhöhung der Löhne im unteren Einkommensbereich, wodurch die Lohnentwicklung in der Thatcher-Periode teilweise wieder korrigiert wurde. Zwei Drittel der Betroffenen sind Frauen und von diesen wiederum zwei Drittel Teilzeitbeschäftigte. In der Folge verminderte sich der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen um einen Prozentpunkt, was dem größten realen Anstieg der Frauenlöhne seit mehr als einer Dekade entsprach (LPC 2000, S. 16). Weiterhin ist der Anteil der Personen aus ethnischen Minoritäten sehr hoch. Zu den besonders begünstigten Berufsgruppen zählen VerkäuferInnen, Reinigungskräfte, Beschäftigte von Sicherheitsdiensten, FrisörInnen, Hilfskräfte in der Pflege, in Kindergärten und in anderen persönlichen Dienstleistungen.

(3) Eine andere Gruppe der Begünstigten sind nach einer Studie der Arbeitgeberorganisation CBI (2002) die Beschäftigten auf dem „Mezzanin-Niveau“, die bereits zuvor Löhne erhalten hatten, die der Höhe des NMW entsprachen. Die Unternehmer erhöhten die Löhne dieser Beschäftigten über den Mindestlohn hinaus, um das Image ihres Unternehmens zu verbessern und ein Ansteigen der Fluktuation zu verhindern.

(4) Schon im zweiten Bericht konnte die LPC feststellen, dass der überwiegende Teil der Anspruchsberechtigten auch den NMW erhielt. Probleme wurden vor allem im Bereich der Heimarbeit gesehen, wo manche Unternehmen die Beschäftigten als Selbstständige deklarieren wollten, und an den Rändern zur informellen Ökonomie, insbesondere zur illegalen Beschäftigung.

(5) Die Lohnsumme wurde durch den NMW um ungefähr 0,5 % gesteigert – ohne spürbare Effekte auf die Beschäftigung (LPC 2000, S. xii). Dieser Befund wurde in späteren Berichten der LPC bestätigt. Für den dritten Bericht der Kommission wurde eine ökonometrische Studie in Auftrag gegeben, die zum Ergebnis kam, dass der Effekt des NMW bei Kontrolle anderer Einflussgrößen (zum Beispiel Konjunktur) beschäftigungspolitisch neutral war (LPC 2001, S. xi; Stewart 2003). Auch die deutlichen Erhöhungen des NMW von 2003 (plus 7 %) und 2004 (plus 8 %) wurden ohne negative Wirkungen verkräftet.

(6) Probleme wurden bei kleinen und mittleren Unternehmen festgestellt, die mit dem informellen Sektor konkurrieren oder als Zulieferer über keine Preissetzungsmacht verfügen. Die LPC empfahl, die Beratung dieser Unternehmen bei der Reorganisation zu verbessern (LPC 2003). Im fünften Bericht wurde festgestellt, dass die Erhöhung des Mindestlohnes inzwischen weniger ein Problem für die kleinen als für einige große Firmen ist. Die jüngsten Erhöhungen würden nun auch Anpassungen in großen Firmen, vor allem im Einzelhandel, erforderlich machen (LPC 2005, S. xiii).

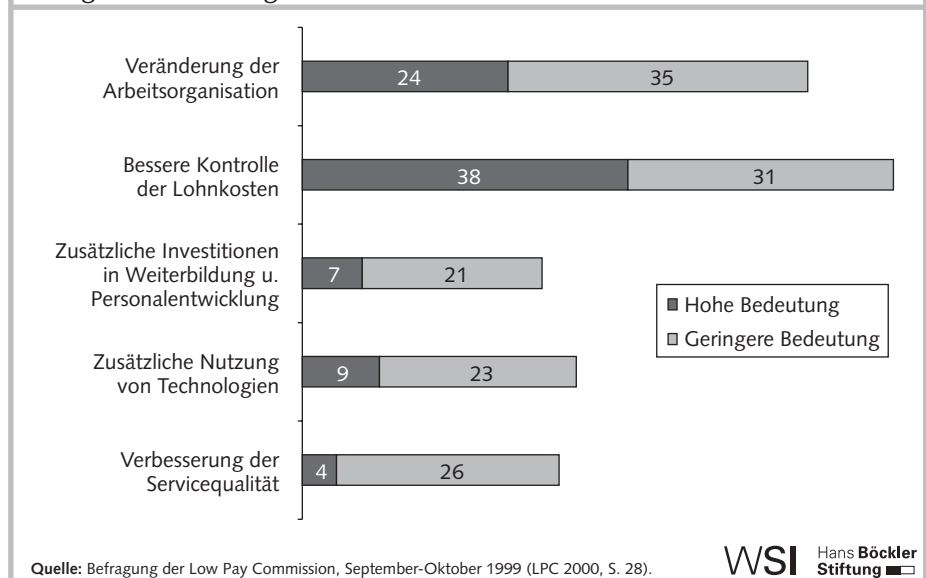
(7) In mehreren Forschungsprojekten wurden die Auswirkungen des NMW auf die Produktivität untersucht. Befragungen im Jahr 1999 ergaben, dass ein beachtlicher Teil der Unternehmen die Arbeitsorganisation veränderte, in neue Technologien und Weiterbildung investierte und die Servicequalität verbesserte. Die Schwerpunkte der Maßnahmen unterschieden sich nach Branchen. In *Abbildung 1* sind die Ergebnisse einer dieser Befragungen zusammengefasst. Die Maßnahmen hängen miteinander zusammen. Unternehmen, die nur die Arbeitskosten besser kontrollierten, investierten nicht zusätzlich in Weiterbildung. Falls aber der NMW zum Katalysator einer Reorganisation oder der Einführung neuer Produkte wurde, stieg die Wahrscheinlichkeit zusätzlicher Investition in Weiterbildung (LPC 2003, S. 66). Ein Gutachten für den fünften Bericht der LPC kam zum Ergebnis, dass der NMW zu einem Produktivitätszuwachs im Dienstleistungssektor, der durch den NMW besonders betroffen war, nicht aber in der Industrie geführt hat (LPC 2005, S. 50).

(8) In einem Gutachten wurde der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen der NMW auf die Profitraten habe. Immerhin hatten Unternehmen in Niedriglohnbranchen um 9,2 % höhere Lohnerhöhungen zu verkraften als Vergleichsbranchen. Es zeigte sich, dass sie diese Kosten nur zum Teil durch eine Erhöhung der Produktivität verringern und über höhere Preise überwälzen konnten. Insgesamt gingen ihre Profitraten zurück, allerdings nicht soweit, dass Unternehmen schließen mussten (LPC 2005, S 49).

(9) Der NMW wirkte sich positiv auf die öffentlichen Finanzen aus. Die staatlichen

Abb. 1: Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz durch Einführung des Mindestlohns in Großbritannien (NMW)

- Angaben der befragten Unternehmen in % -



Lohnkosten stiegen nur leicht an. Gleichzeitig gingen die Staatsausgaben für Einkommenssubventionen (*in-work-benefits*) zurück und die Steuereinnahmen stiegen. Es wurde berechnet, dass eine Erhöhung des NMW um 0,1 £ die Haushaltssituation um 93 Mio. £ verbessert (LPC 2003, S. 71).

(10) Fast 60 % der Mindestlohnbeziehenden leben in Haushalten mit geringem Einkommen (unterste drei Dezile), sofern es einen Verdiener im Haushalt gibt. Dieser Anteil ist deutlich geringer, wenn man Haushalte ohne Verdiener einschließt, die sich vor allem am unteren Ende der Einkommensskala konzentrieren (LPC 2005, S. 32).

Die Auswirkungen auf die Tarifpolitik waren nicht Thema der LPC, wohl aber anderer Studien. Die britischen Gewerkschaften waren lange gegen gesetzliche Mindestlöhne. Sie befürchteten, dass dadurch die Tarifautonomie untergraben und Anreize für die Beschäftigten, in eine Gewerkschaft einzutreten, verringert würden. *Burgess/Usher* (2003) berichten, dass in einzelnen Branchen Tarifverträge heute keine Mindestlohnvereinbarungen mehr enthalten, weil die untere Lohngrenze gesetzlich geregelt ist (z. B. im Einzelhandel). In anderen Fällen wurden Tarifverträge mit der Begründung, dass per Gesetz bereits wirksame Mindestlohnregelungen festgelegt wurden, gekündigt. In einigen Branchen richteten sich die jährlichen Tariferhöhungen in-

zwischen nach dem Anstieg des NMW. Das wichtigste Ergebnis scheint zu sein, dass keine Verhandlungszugeständnisse mehr über Absenkungen der Löhne unterhalb der NMW stattfinden und Spielraum für Tarifverhandlungen zu Löhnen oberhalb des Niveaus des NMW geschaffen wurde (Burgess/Usher 2003, S. 29).

4 Schlussfolgerungen

Die Einführung des NMW in Großbritannien ist bis heute eine Erfolgsstory.

Der erste Erfolgsfaktor war die Entideologisierung der Debatte durch eine strikte Fakten- und Sachorientierung. Die LPC formulierte ihre Empfehlungen erst nach ausführlichen Recherchen und umfangreichen Beratungsprozessen. Dabei wurden alle Pro- und Contra-Argumente ernst genommen und auf ihre Stichhaltigkeit überprüft. Zu den überragenden Erfolgen der LPC zählt, die britischen Unternehmensverbände für einen NMW gewonnen zu haben, ohne in diesem Prozess die Gewerkschaften, die stets einen höheren NMW forderten, zu verlieren (Callaghan 2000). Der Regierung allein wäre dies per Dekret niemals gelungen. Ihre wichtigste Tätigkeit war die gelungene Auswahl der Kommissionsmitglieder, die der Regierung Empfehlungen weitergab, die im Beratungsprozess von der „Gesellschaft“ schon

weitgehend akzeptiert waren. Diese Strategie der Versachlichung wurde in den folgenden Jahren durch die begleitende Evaluation und Beratung fortgesetzt. Dies war nach dem Selbstverständnis der LPC notwendig, da die Einführung eines Mindestlohnes ebenso wie seine Erhöhung keine wissenschaftliche Übung, sondern eine „Reise in unbekannte Gefilde“ war.

Der zweite wichtige Erfolgsfaktor war die Überwindung des statischen Denkens in der Lehrbuchökonomie durch ein dynamisches Innovationsverständnis. Wenn Unternehmen frühzeitig informiert sind und somit Zeit haben, sich auf einen gesetzlichen Mindestlohn einzustellen, können eventuelle negative Auswirkungen vermieden werden, indem sie Beschäftigte qualifizieren, neue Produkte entwickeln, ihren Service verbessern oder ihre Arbeitsorganisation verändern. Solche präventiven Innovationen wurden durch eine frühzeitige Ankündigung der Erhöhungen und eine Beratung vor allem der Klein- und Mittelbetriebe gefördert.

Ein dritter Erfolgsfaktor war der ernsthafte Wille der britischen Regierung, den NMW auch praktisch umzusetzen. Es wurde schnell deutlich, dass den Unternehmen keine Schlupflöcher bleiben und die Umsetzung kontrolliert sowie die Nichteinhaltung mit Sanktionen belegt wird. Die Kontrolle wurde durch die einfache Struktur des NMW und die begleitenden Werbekampagnen erleichtert, die die Durchsetzung in der Praxis begünstigten. Dies überzeugte im Übrigen die Unternehmen am meisten, da sie sicher sein konnten, dass der NMW für alle Konkurrenten gilt.

Ein vierter Erfolgsfaktor schließlich ist die Beendigung der staatlichen Subventionen von Ausbeuterlöhnen. Unternehmen können nicht mehr ihre Löhne in der Gewissheit senken, dass der Staat die Differenz zahlt. Dies hat das Ansehen des NMW erhöht, da es durch eine Konsolidierung öffentlicher Haushalte die staatlichen Handlungsspielräume für eine gezielte Armutsbekämpfung wieder erweiterte und die Legitimität sozialstaatlichen Handelns verbesserte.

Über allem steht natürlich die positive Beschäftigungsbilanz. Der NMW hat nachweislich der Beschäftigung in Großbritannien nicht geschadet, die gleichzeitig infolge der expansiven Wirtschaftspolitik und des kräftigen Wachstums der Wirtschaft wuchs. Durch die verstärkte Nachfrage verminderte sich der Kostenwettbewerb und viele Unternehmer waren für eine klare Lohnvorgabe dankbar. Deutlich wurde auch, dass Mindestlöhne nur eines von mehreren Instrumenten der Armutsbekämpfung sein können und dass von Mindestlöhnen zu einem nicht unerheblichen Teil auch Haushalte mit höherem Einkommen profitieren. Mindestlöhne sind aber Ordnungsinstrumente für den Arbeitsmarkt, die aus mehreren Gründen notwendig sind: Neben der Armutsbekämpfung geht es dabei um die Garantie fairer Wettbewerbsbedingungen, die Setzung von Anreizen für Weiterbildung und Innovation sowie die Schonung der Staatskassen und die Glaubwürdigkeit des Sozialstaats.

Diesen übergreifenden Aspekten wird in der deutschen Debatte über das Für und

Wider von gesetzlichen Mindestlöhnen bislang viel zu wenig Beachtung geschenkt. Aus unserer Sicht sollte sich die deutsche Diskussion statt auf das „ob“ endlich auf das „wie“ einer Einführung gesetzlicher Mindestlöhne konzentrieren. Hierfür spricht nicht nur der beachtliche und steigende Anteil von Niedriglöhnen in Deutschland (Bosch/Kalina 2005; Bosch/Weinkopf 2006), sondern auch, dass der Staat nicht auf Dauer Niedrig(st)löhne ohne jede Untergrenze subventionieren kann. Diese Problematik besteht heute bereits beim Arbeitslosengeld II, das zu einem nicht unerheblichen Teil ergänzend zu niedrigen Erwerbseinkommen gewährt wird. Wenn – wie im Koalitionsvertrag der neuen Regierung angekündigt – „Kombilöhne“ eingeführt oder bestehende entsprechende Ansätze ausgeweitet werden, muss dies durch gesetzliche Mindestlöhne flankiert werden, um den Subventionsaufwand zu begrenzen und betriebliche Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Die britischen Erfahrungen geben überdies wichtige Hinweise, wie der Einführungsprozess ausgestaltet und flankiert werden muss, um negative Beschäftigungswirkungen zu vermeiden und eine breite Akzeptanz zu erreichen. Unseres Erachtens sollte auch in Deutschland eine Kommission nach dem Vorbild der LPC in Großbritannien eingerichtet werden, die die Einführung sorgfältig vorbereitet und die Umsetzung neutral evaluiert, um in einem empirisch geleiteten Entscheidungsprozess die Höhe des Mindestlohnes richtig dosieren und auf dabei auftretende Umsetzungsprobleme reagieren zu können.

LITERATUR

- Bosch, G./Kalina, T.** (2005): Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, in: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.), IAT-Jahrbuch 2005, Gelsenkirchen, S. 29–46
- Bosch, G./Weinkopf, C.** (2006): Mindestlöhne – eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dokumentation. Bonn, S. 26–35
- Brown, W.** (2005): The low pay commission after eight years, Oktober CWPE 0544 <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe0544.pdf>
- Burgess, P./Usher, A.** (2003): Allgemeinverbindlichkeit und Mindestlohnregelungen in Mitgliedsstaaten der EU, Projekt „Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem“ für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (MWA), Düsseldorf
- Callaghan, B.** (2000): Anleitung zur Einführung eines Mindestlohnes – Das britische Beispiel, in: WSI-Mitteilungen 8, S. 509–521
- CBI** (2000): CBI Evidence to the Low Pay Commission: Reviewing the National Minimum Wage, Confederation of British Industry, London
- CBI** (2002): Impact of the National Minimum Wage: CBI. Evidence to the Low Pay Commission, Confederation of British Industry, London
- Crossmann, A.** (1995): The reform and abolition of the licensed residential establishment wage council: the impact in four London hotels, in: Review of Employment Topics 3(1), S. 43–73
- Dickens, R./Machin, S./Manning, A./Wilkinson, D.** (1995): What happened to wages and employment after the abolition of minimum wages in Britain?, März CEP, mimeo
- EFLWC** (2005): Social Inclusion: Role of the Social Partners, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, <http://www.eurofound.eu.int/publications/EF03116.htm>
- Finn, D.** (2005): The National Minimum Wage in the United Kingdom, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 01, Gelsenkirchen
- Howarth, C./Kenway, P.** (2004): Why Worry Any More About The Low Paid?, New Policy Institute, London
- IDS** (2004): Report to the Low Pay Commission on the impact of the National Minimum Wage, A Research Report by Incomes Data Services, London
- IER** (2004): Estimating the Impact of a National Minimum Wage on the Labour Market Behaviour of 16 and 17 Year Olds. A report prepared by Warwick Institute for Employment Research for the Low Pay Commission, University of Warwick, <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/dickerson-jones.pdf>
- LPC** (1998): The National Minimum Wage. First Report of the Low Pay Commission, The Stationary Office, London, <http://www.dti.gov.uk/er/lowpay/>
- LPC** (2000): The National Minimum Wage: The Story So Far. Second Report of the Low Pay Commission, The Stationary Office, London <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/complete.pdf>
- LPC** (2001): The National Minimum Wage: Making a Difference. Third Report of the Low Pay Commission, The Stationary Office, London <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/rep01.shtml>
- LPC** (2003): The National Minimum Wage: Building on Success. Fourth Report of the Low Pay Commission, The Stationary Office, London <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/lowpay-nmw.pdf>
- LPC** (2005): National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2005, The Stationary Office, London, http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/DTi-Min_Wage.pdf
- Machin S./Manning A.** (1994): The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence from the U. K. Wages Councils, in: Industrial and Labour Relations Review 2, S. 319–329
- OECD** (1996): Employment Outlook, Paris
- Stewart, M. B.** (2003): Modelling the employment effects of the minimum wage. Final report to the Low Pay Commission, University of Warwick