



# **Gesetzliche Mindestlöhne!**

## **Internationale Erfahrungen und nationale Konsequenzen**

**5. Hans-Böckler-Forum**  
am 14./15. April 2005 in Berlin



# Normen für einen gerechten (Mindest)Lohn

- 1891 **Faire Wages Resolution** der britischen (konservativen) Regierung (Koppelung von öffentlichen Aufträgen mit Mindestlöhnen; 1981 von Thatcher abgeschafft)
- **Konventionen der International Labour Organisation (ILO)** 1928 (Nr. 26), 1949 (in Anlehnung an 1891!) 1970 (Nr. 131)
- 1961 **Europäische Sozialcharta** des Europarats (auch von Deutschland ratifiziert; kein Lohn unter 68 % des Durchschnittslohns)
- 1989 **EU-Sozialcharta**, genau: Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (Titel 1, Abs. 5: Gerechtes Arbeitsentgelt für angemessenen Lebensstandard sichern)
- 1993 EU-Kommission und EU-Parlament (Sicherstellung von angemessenen Arbeitsentgelten und Mindestlöhnen)

Ähnlich **nationale Normen** in den Verfassungen von Belgien, Spanien, Italien, Portugal, Tschechien; z.B. auch Hessen, Nordrhein-Westfalen



## Wie regeln unsere **EU-Nachbarn** Niedriglöhne bzw. Mindest-Arbeitseinkommen?

- Mechanismen zur Unterstützung von „**Tarifverträgen**“ und deren **Verallgemeinerung** durch staatlich AVE (teils für untere Löhne, teils für die ganze Lohnstruktur; AVE mit oder ohne quantitative Voraussetzungen)
- **Mindeststandards in Branchen** mit besonders niedriger Tarifbindung bzw. Organisationsstärke (z.B. Lohnausschüsse – wage boards – (GB) oder Paritätische Branchenkommissionen (Irland).
- **Tariftreue-Auflagen** für Unternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen.
- **Gesetzlicher Mindestlohn** für alle Beschäftigten (flankiert teilweise mit steuerlichen Maßnahmen wie negativer Steuer, die idR an die Familiensituation anknüpfen)

Burgess/Usher/IDS London



# Verbreitung des gesetzlichen Mindestlohns in der EU

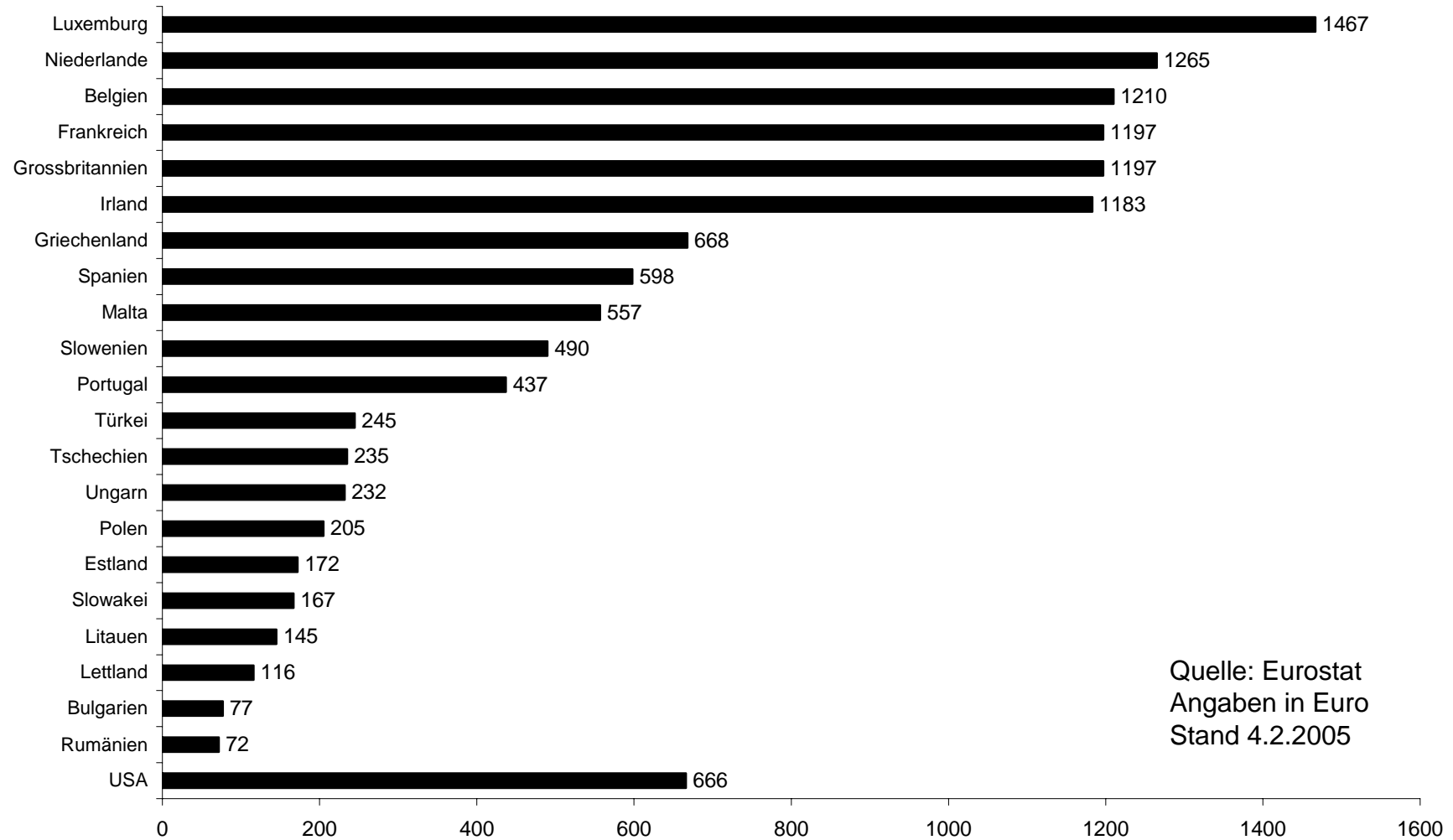
## Gesetzlicher Mindestlohn in 9 von 15 **alten** EU-Mitgliedsstaaten

- besteht meist seit Jahrzehnten
- Einführung 1999 in Großbritannien
- 2000 in Irland
- Kein Mindestlohn in Schweden, Dänemark, Deutschland, Italien, Finnland, Österreich

## Gesetzlicher Mindestlohn in allen **neuen** MOE Mitgliedsstaaten

- meistens Anfang der 90er Jahre eingeführt

## Monatliche gesetzliche Mindestlöhne (im Jahresdurch.) in Europa und den USA



Quelle: Eurostat  
Angaben in Euro  
Stand 4.2.2005



# Formen der Festlegung und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns

1. „Rein politische“ Entscheidung (USA)
2. Politische Entscheidung mit institutionalisierten Konsultationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften (Großbritannien, Irland, Spanien, Portugal)
3. Ergebnis von nationalen Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften (Belgien, Griechenland)
4. Indexierung des Mindestlohnes an die Preis- und/oder Lohnentwicklung sowie politische Entscheidung mit institutionalisierten Konsultationen (Frankreich, BeNeLux-Staaten)

# EU-Länder *ohne* gesetzlichen Mindestlohn

	Politische Besonderheiten	Tarifbindung
Dänemark, Schweden, Finnland	Hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad (> 80 %) bedingt durch das Gent-System	80%-90%
Österreich	Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer	98%
Italien	Verfassung führt zur <i>de facto</i> Allgemeinverbindlichkeit aller tariflichen Löhne	90%
Deutschland West/Ost	???	70% / 55%



# Die internationalen Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen:

- **Individuell/betrieblich: Schutz von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern vor existenzgefährdendem Lohn(kosten)dumping**
- **Entlastung des Sozialstaats von zu hohen Sozialtransfers für private Haushalte**
- **Gesellschaftlich/gesamtwirtschaftlich: Sicherung gegen soziale und ökonomische Destabilisierung**
- **Keine Beschäftigungs- und Inflationsrisiken**
- **Keine Beeinträchtigung, sondern eine Flankierung der Tarifautonomie**



---

# Mindestlöhne und Beschäftigung

- mehrere vergleichende OECD-Untersuchungen 1995 und 1998: keine eindeutigen Belege für einen negativen Einfluss
- ebenso Card/Krueger 1995/2000 zum US-Mindestlohn
- ebenso die englische Low Pay Commission in ihren Berichten seit 1999 für GB
- ebenso Ragacs 2003 wieder im internationalen Vergleich



---

# Mindestlöhne und Tarifautonomie

- Es gibt in der EU oberhalb der gesetzlichen Mindestlöhne eine lebendige Tarifpolitik
- Es gibt keine beobachtbare Sogwirkung der Mindestlöhne auf das darüber liegende Lohngefüge
- Es gibt eine produktive Rückendeckung der Tarifpolitik durch den Mindestlohn – wie andere gesetzliche Mindestnormen



# Das produktive Zusammenspiel von gesetzlichen Mindeststandards und tariflichen Besserstandards in Deutschland

- beim Urlaub
- bei den Arbeitszeiten
- bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall.

## Und warum nicht beim Lohn – trotz massiven Handlungsbedarfs?



# Handlungsbedarf: Wachsende Niedriglohnsektoren in Deutschland

- bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen
- bei „normaler“ Teilzeit
- bei Vollzeitarbeit als dem Referenzwert von Beschäftigungs- und Tarifpolitik, Arbeits- und Sozialrecht

**Niedriglöhne (Armutslöhne- und Prekärlohne) in der Lohnpyramide:  
Verteilung der Vollzeitbeschäftigten nach relativen Bruttolohnklassen<sup>1)</sup>**

Bruttolohn von ... bis unter ... in % des Mean	2003 <sup>2)</sup>			1998		
	West-	Ost-	Gesamt-	West-	Ost-	Gesamt-
	Deutschland			Deutschland		
<b>bis 0,5<sup>2)</sup></b>	<b>11,7</b>	<b>27,5</b>	14,9	11,1	24,8	13,9
<b>0,5 - 0,75<sup>3)</sup></b>	<b>13,7</b>	<b>30,1</b>	17,1	12,7	34,7	17,2
<b>0,75 - 1,0</b>	29,4	22,8	28,1	28,0	23,5	27,0
<b>1,0 - 1,25</b>	19,1	10,3	17,3	21,9	9,4	19,3
<b>1,25 - 1,5</b>	9,4	5,2	8,6	10,1	4,1	8,9
<b>1,5 - 2,0</b>	10,0	3,2	8,6	10,7	2,7	9,0
<b>2,0 u. m.</b>	6,6	0,9	5,5	5,6	0,8	4,6
<b>Mean/ Jahr</b>	33.739	23.206	31.591	30.407	20.485	28.349

<sup>1)</sup> Bruttolohn bzw. Bruttogehalt (ohne Arbeitgeberanteile an den Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung) in Relation zum gesamtdeutschen arithmetischen Mittelwert (mean) aller Bruttolöhne und -gehälter der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer. - <sup>2)</sup> **Armutslöhne.** -

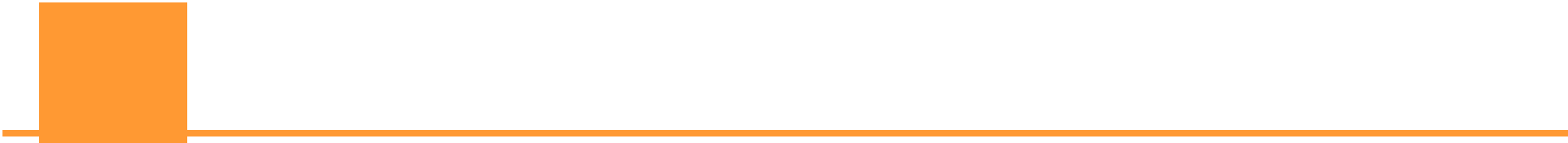
<sup>3)</sup> **Prekärlohne.**

Quelle: Irene Becker / Uni Frankfurt a. Main – EVS des Statistischen Bundesamts

## Die häufigsten Einflüsse auf effektiv gezahlte Niedriglöhne (West) 1997 in%


Beschäftigungsmerkmale	Armutslöhner	Prekärlohner
Kleinbetrieben bis 99 Beschäftigte	80,9	62,2
9 Beschäftigte	45,3	22,0
Geschlecht: <b>Frau</b> dar. deutsche Frauen	71,3 64,8	49,8 45,3
Dienstleistungsbereich	63,0	52,4
Handel und Verkehr	22,4	26,0
haushaltsb. Dienstleistungen	16,6	4,4
Mit <b>Berufsausbild.</b> (ohne Abitur)	61,6	64,3
<b>Alter</b> 30 Jahre und darüber	65,3	60,8
<b>Keine einfache</b> Tätigkeit	66,5	73,1
<b>Alle</b> <b>(in Mill. Personen)</b>	<b>100,0</b> <b>(2.138)</b>	<b>100,0</b> <b>(4.175)</b>

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe – Berechnungen des WSI



Die empirischen Ergebnisse besagen qualitativ, dass der **Bezug von Niedriglöhnen idR nicht individuell zu verantworten** ist: die meisten Niedriglohnbezieher

- haben eine abgeschlossene Berufsausbildung (62 %)
- sind 30 Jahre und älter (65 %) und
- üben keine einfachen Tätigkeiten aus (67 %)



Die Ergebnisse besagen qualitativ vielmehr, dass der **Bezug von Niedriglöhnen „strukturellen Faktoren“ geschuldet** ist; die meisten Niedriglohnbezieher 1997:

- arbeiten in Kleinbetrieben mit bis zu 99 Beschäftigten (81 %)
- sind Frauen (71 %) bzw. geschlechtlich diskriminiert
- kommen aus Dienstleistungsbereichen (63 %) und darin häufig aus ausgesprochenen Niedriglohn-Berufen

## Folgen der Niedriglohnsektoren: Auszehrung der Kaufkraft

### - Lohn- und Gewinnquoten der privaten Haushalte brutto und netto in vH<sup>1)</sup> -

Jahr	Bruttolohn- quote <sup>2) 3)</sup>	Bruttogewinn- quote <sup>4)</sup>	Nettolohnquote	Monetäre Sozialleistungen	Netto- Gewinnquote <sup>4)</sup>
- alte Bundesländer -					
1960	60,1	39,9	55,8	20,9	25,3
1970	67,3	32,7	55,7	21,2	26,9
1980	75,2	24,8	52,7	26,2	25,5
1990	69,8	30,2	<b>48,5</b>	24,8	31,7
- alte und neue Bundesländer -					
1991	72,5	27,5	<b>49,4</b>	22,5	27,7
1992	73,7	26,3	49,2	23,4	27,1
1993	74,7	25,3	49,0	24,3	26,4
1994	73,8	26,2	47,6	24,6	27,6
1995	73,3	26,7	46,5	24,9	28,6
1996	72,8	27,2	45,1	26,1	28,5
1997	71,8	28,2	43,4	26,1	30,1
1998	71,5	28,5	43,2	26,0	30,4
1999	72,0	28,0	43,2	25,9	30,5
2000	72,8	27,2	43,6	25,7	30,7
2001	72,9	27,1	43,5	25,5	31,0
2002	71,8	27,2	43,4	26,5	30,1
2003	72,1	27,9	42,5	26,9	30,6
2004	70,1	29,9	<b>42,6</b>	26,6	<b>30,8</b>

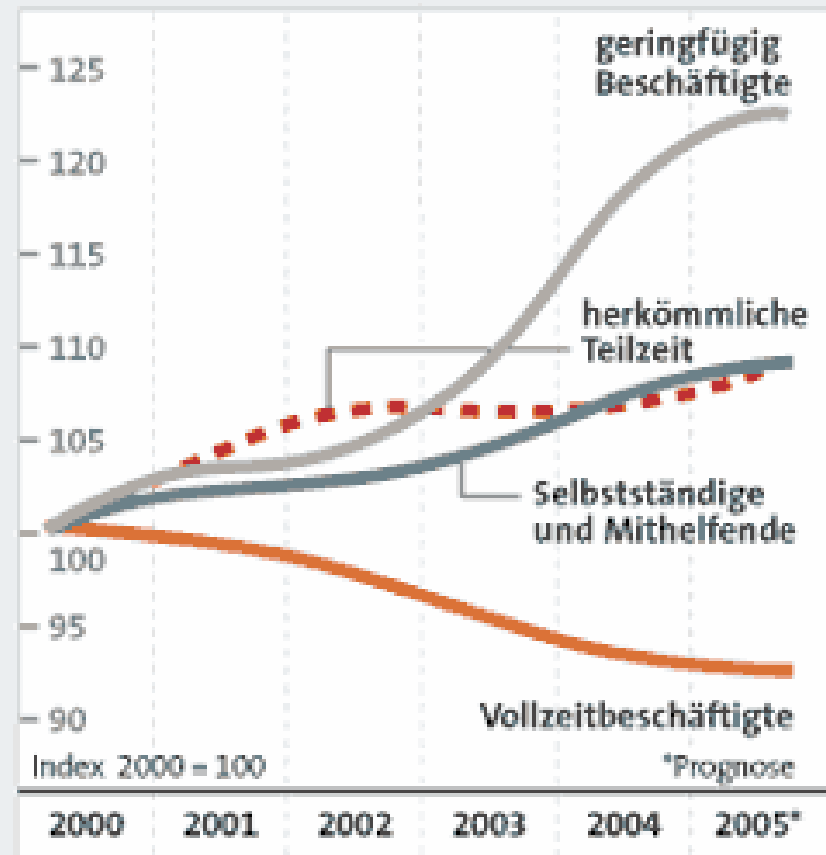
<sup>1)</sup> Bei den Bruttogrößen in vH des Volkseinkommens aller volkswirtschaftlichen Sektoren (2001 z.B.: 1.531,1 Mrd. Euro) und bei den Nettogrößen in vH des verfügbaren Volkseinkommens der privaten Haushalte (2001: 1.346,4 Mrd. Euro). - <sup>2)</sup> Unbereinigt, d.h. unabhängig von der Entwicklung abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit. - <sup>3)</sup> Einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. - <sup>4)</sup> Gewinn heißt genauer: Einkommen aus unternehmerischer/selbständiger Tätigkeit und aus Vermögen. 901,3 Mrd. Euro

Quelle: Statistisches Bundesamt. – Berechnungen des WSI

Ursachen der  
Niedriglohnsektoren:  
im Beschäftigungs- (Rechts-)  
System

## Minijobs statt Vollzeitarbeit

Entwicklung der Erwerbstätigkeits-Formen



Quelle: DIE ZEIT 10/2005



# Ursachen der Niedriglohnsektoren: Auch Defizite der Tarifautonomie

- **tariffreie Zonen**

(45% der Ost-, 30% der West-Beschäftigten ohne Tarifbindung bzw. ohne Allgemeinverbindlichkeit)

- **„tarifschwache“ Zonen mit einseitigem Kräfteverhältnis der Tarifpartner**

(bundesweit hunderte von Tarifbereichen mit Brutto-Löhnen/-Entgelten unter 9 €/Std. bzw. 1.500 €/Mon., darunter unter 7,50 €/Std. bzw. 1.250 €/Mon. und unter 6 €/Std. bzw. 1.000 €/Mon. In Ostdeutschland sogar unter 4 €/Std. bzw. 670 €/Mon.)



## Tarifliche Niedriglöhne - einige Beispiele

	West	Ost
Landwirt. Hilfsarbeiter	4,64	4,32
Wach- und Kontrollpersonal	5,60	4,32
Hotelbote/page	5,95	5,12
BäckereierkäuferIn (1. Jahr)	5,98	5,52
FloristIn (3. Jahr)	7,66	5,33
GebäudeinnenreinigerIn	8,17	5,79
Friseurin (1. Kraft)	8,19	5,59

Quelle: WSI-Tarifarchiv (Stand 2004)



---

# Wichtigste<sup>1)</sup> Handlungsempfehlung für Deutschland

- ein nationaler flächendeckender Mindestlohn
- mit einer jährlichen – möglichst automatisierten – Anpassung
- unter Umständen gestaffelt nach Alter und/oder Qualifikation, nicht aber nach West/Ost

<sup>1)</sup> Andere Empfehlungen: Reform der AVE, Revision der geringfügigen Beschäftigung u.a.m.



---

# Mindestlohn-Modelle in der gewerkschaftlichen Diskussion

- 1. Nur tariflich begründete Mindestlöhne (unterste Tariflöhne) plus AVE (IG BCE, IG Bau)**  
Folge: Akzeptanz „schlechter“ Tariflöhne; Vernachlässigung Tarifvertrags-freier Zonen.
- 2. Tariflich begründete Mindestlöhne plus Leiharbeitnehmer-Tarifvertrag für Tarifvertrags-freie Zonen (IGM)**  
Folge: Akzeptanz „schlechter“ Tariflöhne; Umsetzungsprobleme Leiharbeitnehmer-Tarifvertrag
- 3. Bundeseinheitlicher gesetzlicher Mindestlohn (ver.di, NGG)**  
Folge: Festschreibung eines eindeutigen Mindeststandards für Arbeitseinkommen nach Bedarfsaspekten

## Soziale Standards legen die Höhe des deutschen Mindestlohns implizit schon fest - in Euro -

	Variante I <sup>1)</sup>	Variante II <sup>2)</sup>
<b>1. Existenzminimum (netto)</b>		
- ohne Arbeit (Sozialhilfe)	639	639
- mit Arbeit, die gerade das Existenzminimum plus arbeitsbedingte Kosten deckt (Sozialhilfe plus 100 €/Mon.)	739	739
<b>2. Pfändungsfreigrenze / Mindesteinkommen für beschäftigte Personen im Pfändungsfall (netto)</b>	<b>930</b>	<b>930</b>
<b>3. Mindest-Arbeitsentgelte</b>		
<b>Netto-Arbeitsentgelt<sup>4)</sup>/Monat</b>	<b>925</b>	<b>1.021</b>
Lohnsteuer <sup>3)4)</sup>	62	117
SV Beiträge <sup>4)</sup>	263	304
<b>Brutto-Arbeitsentgelt / Monat (Stunde)</b>	<b>1.250 (7,50)</b>	<b>1.442 (8,60)</b>
Nachrichtlich: Potenziell begünstigte ArbeitnehmerInnen in Deutschland ca. <sup>5)</sup>	2,4	3,4

<sup>1)</sup> Ableitung nach individuellen Bedarfsaspekten. – <sup>2)</sup> Ableitung nach dem sozialstaatlichen Ziel, sozialen Ausschluss – hier Armut trotz Vollzeitarbeit – zu vermeiden, d.h. keine Löhne unter 50 % des durchschnittlichen Vollzeitlohns zuzulassen (= 1.442 € in Westdeutschland 2003.) – <sup>3)</sup> Einschließlich Soli-Zuschlag. – <sup>4)</sup> Berechnet mit dem Steuerrechner des BMF für 2004 (Steuerklasse I, keine Kirchensteuer, keine Kinder, keine besonderen Werbungskosten.) – <sup>5)</sup> In Mio. Vollzeit-Personen.

Quelle: Berechnungen des WSI. - IAB- Beschäftigtenstichprobe.

**Ein – noch fiktiver – deutscher Mindestlohn im EU-Umfeld**  
- in Euro -

<b>Land</b>	<b>Mindestlohn/Stunde in Euro</b>	<b>Mindestlohn/Monat in Euro</b>
Luxemburg (39 Std./Woche)	8,31	1.403
Frankreich (39 Std./Woche)	7,61	1.286
Niederlande (37 Std./Woche)	7,89 <sup>1)</sup>	1.265
Großbritannien (39 Std./Woche)	7,13 <sup>2)</sup>	1.083
Irland (39 Std./Woche)	7,00 <sup>3)</sup>	1.073
Belgien (38 Std./Woche)	7,19	1.186
<b>Deutschland – fiktiv - (38,5 Std./Woche)</b>	<b>7,50<sup>4)</sup></b>	<b>1.250<sup>4)</sup></b>

<sup>1)</sup> Die Arbeitszeit ist für die Niederlande nicht eindeutig bestimmbar; bei einer 38-Std.-Woche betrüge der Stundensatz 7,68 €, bei einer 36-Std.-Woche 8,11 € - <sup>2)</sup> Ab Okt. 2004; vorher 6,62 € -

<sup>3)</sup> Für ArbeitnehmerInnen ab 18 Jahren. - <sup>4)</sup> Fiktiver Mindestlohn.

Quelle: Eurostat; Berechnungen des WSI.



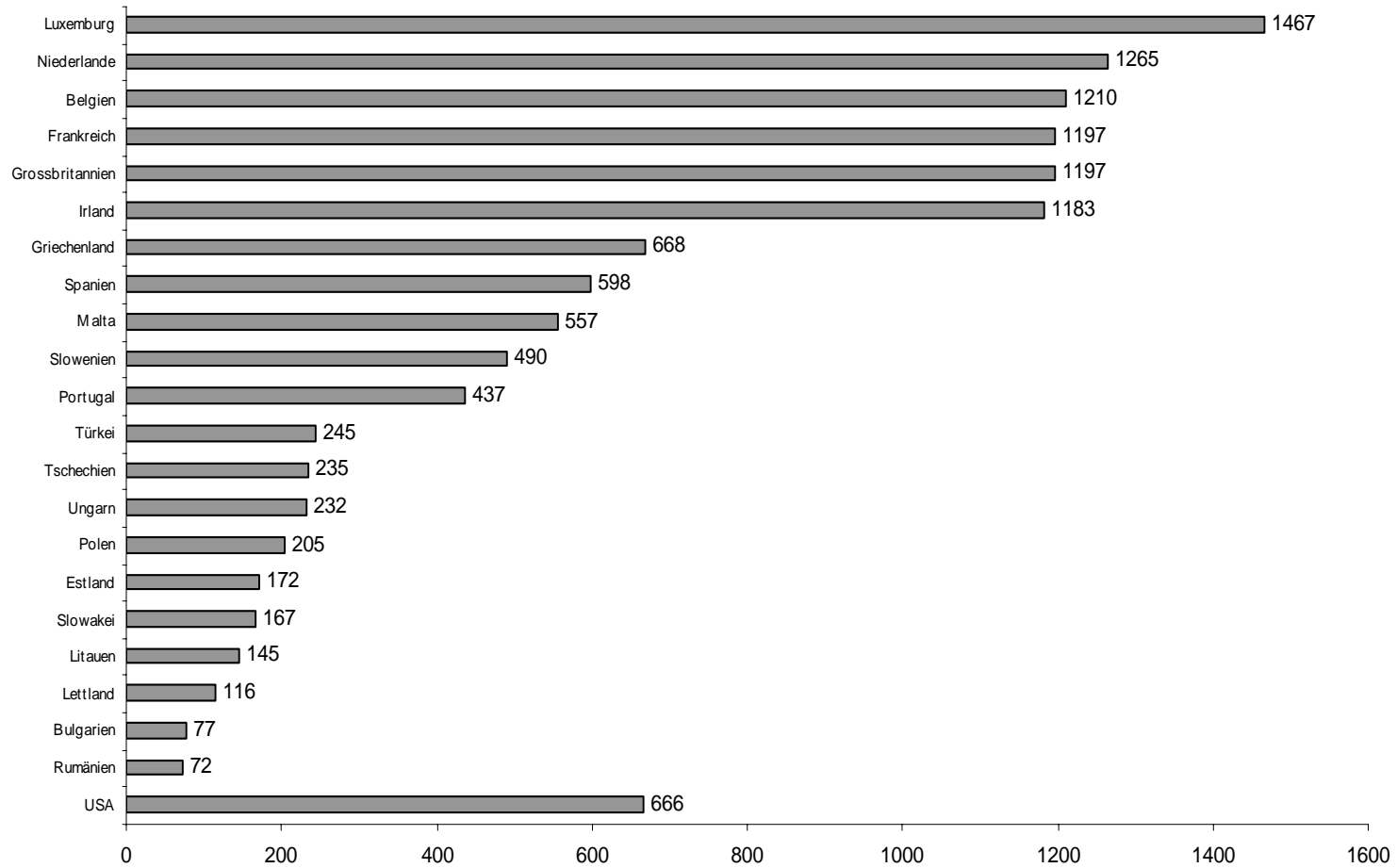
---

# Mindestlöhne und Beschäftigung

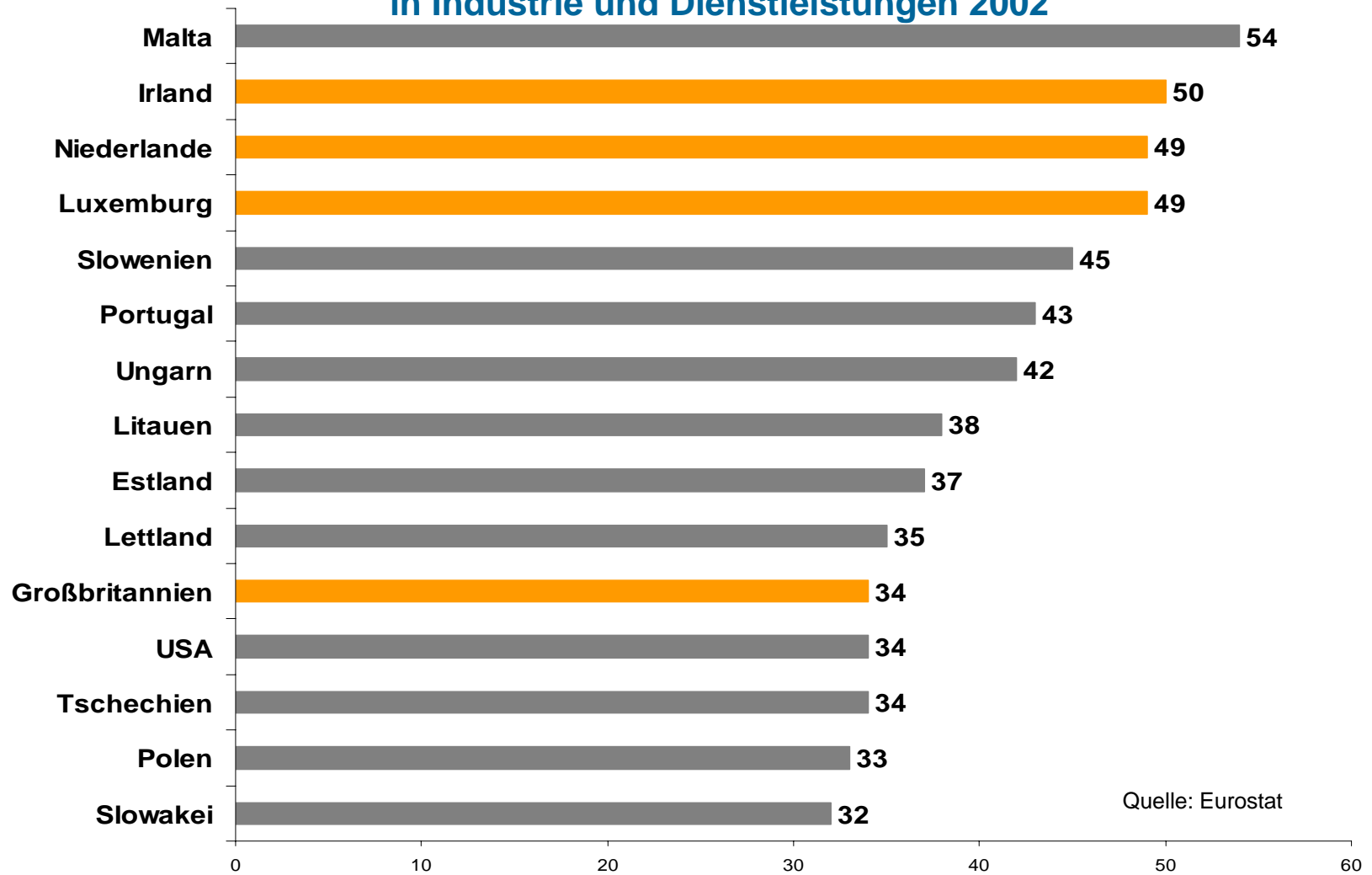
## Die Sicht Großbritanniens:

“Der nationale gesetzliche Mindestlohn hat Vorteile für über eine Million Niedriglohn-Bezieher gebracht. **Seine Wirkung ist ohne einen spürbar negativen Einfluss auf Wirtschaft und Beschäftigung geblieben.** Der Mindestlohn wurde angewandt ohne größere Probleme – erst recht ohne die von einigen vorausgesagten – obwohl er für einige Wirtschaftsbereiche eine Herausforderung war. Er ist deshalb keine Quelle von öffentlichen Auseinandersetzungen mehr, sondern ein akzeptierter Teil des Arbeitslebens geworden.”

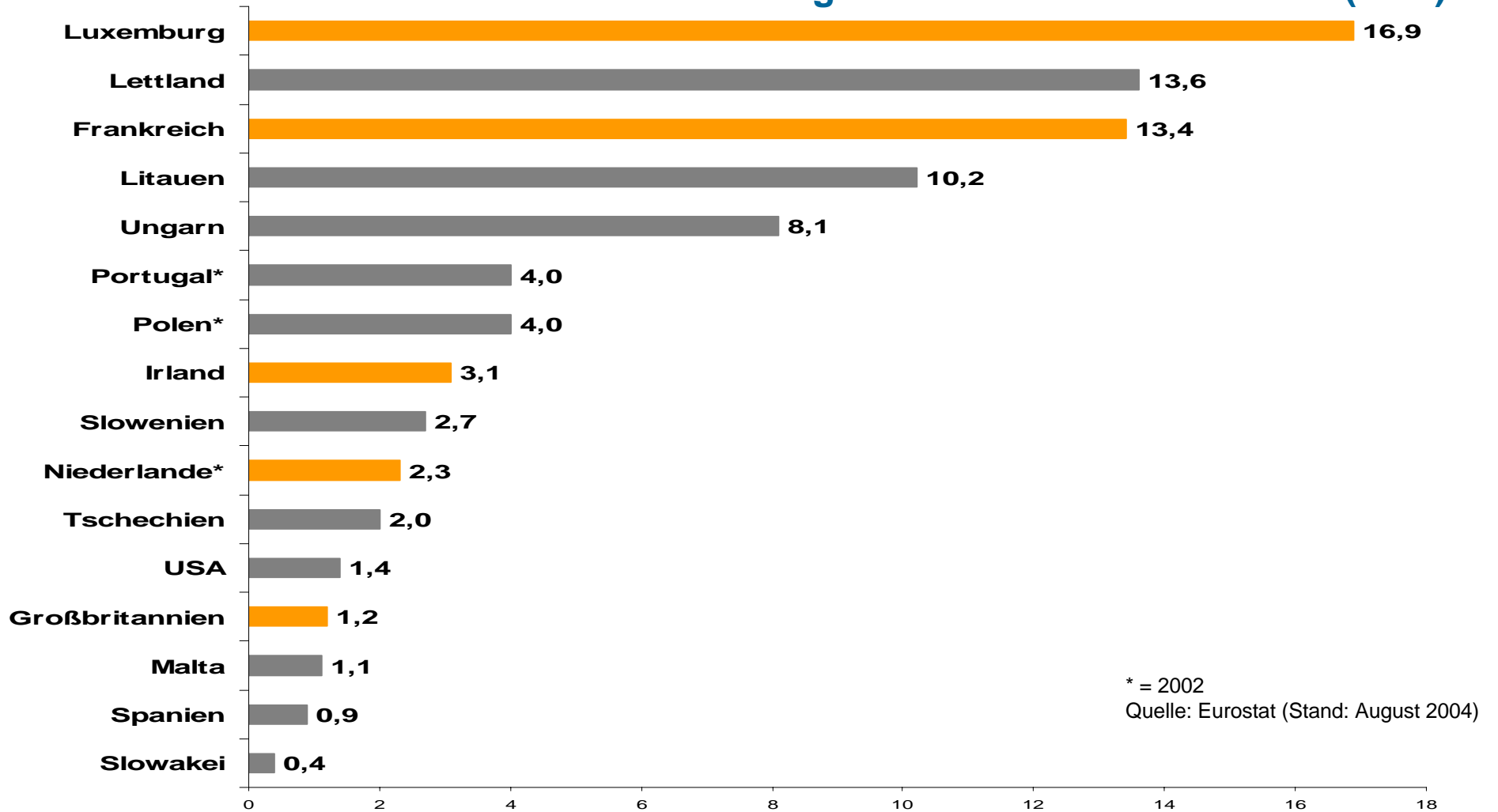
**5. Bericht der britischen Low Pay Commission (Niedriglohn-Kommission) 2003 – besetzt mit Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Wissenschaft**



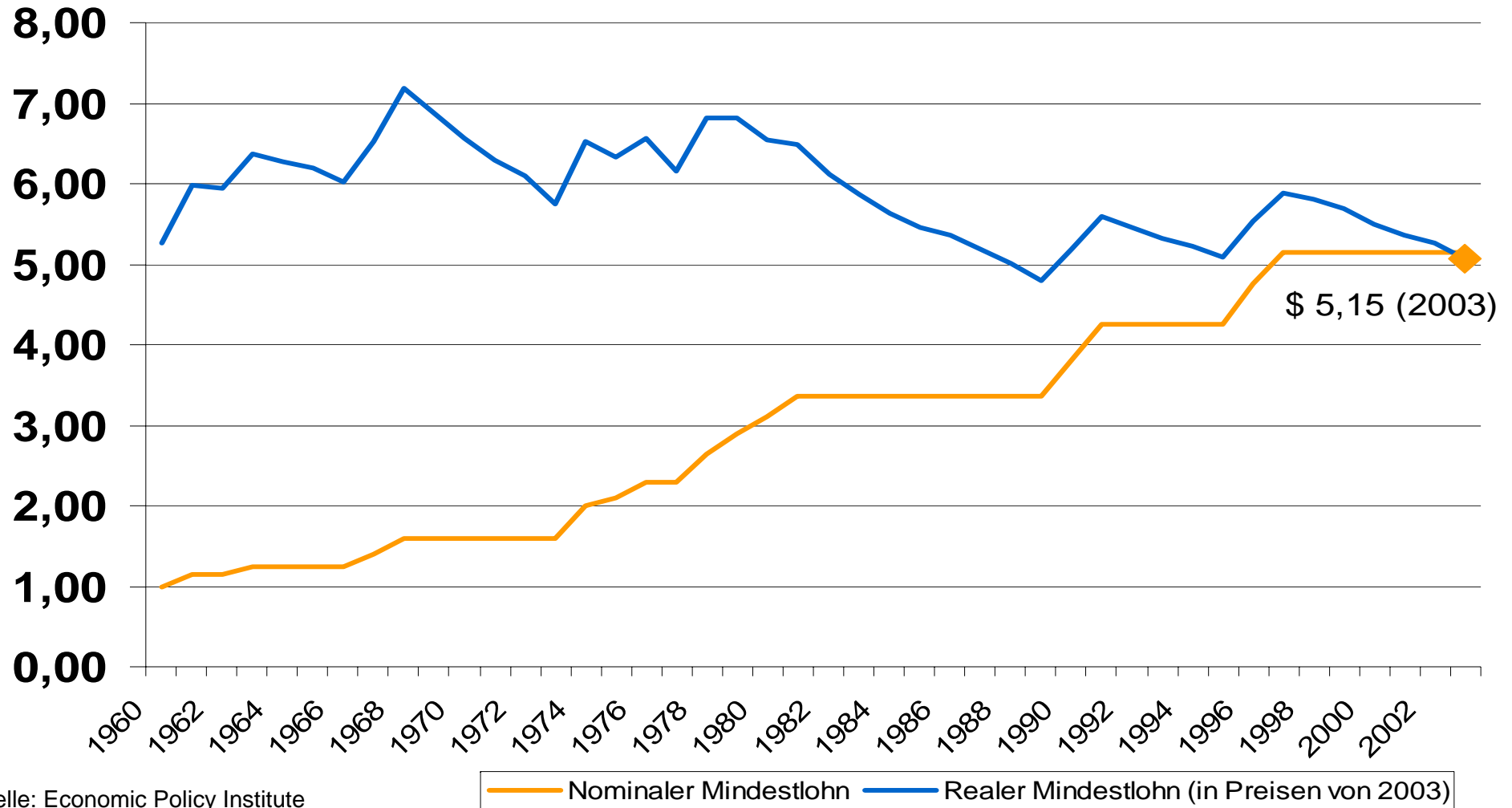
## Mindestlohn in % des durchschnittlichen Bruttomonatslohn in Industrie und Dienstleistungen 2002



## Anteil der Vollzeitbeschäftigten mit Mindestlöhnen 2003 (in %)



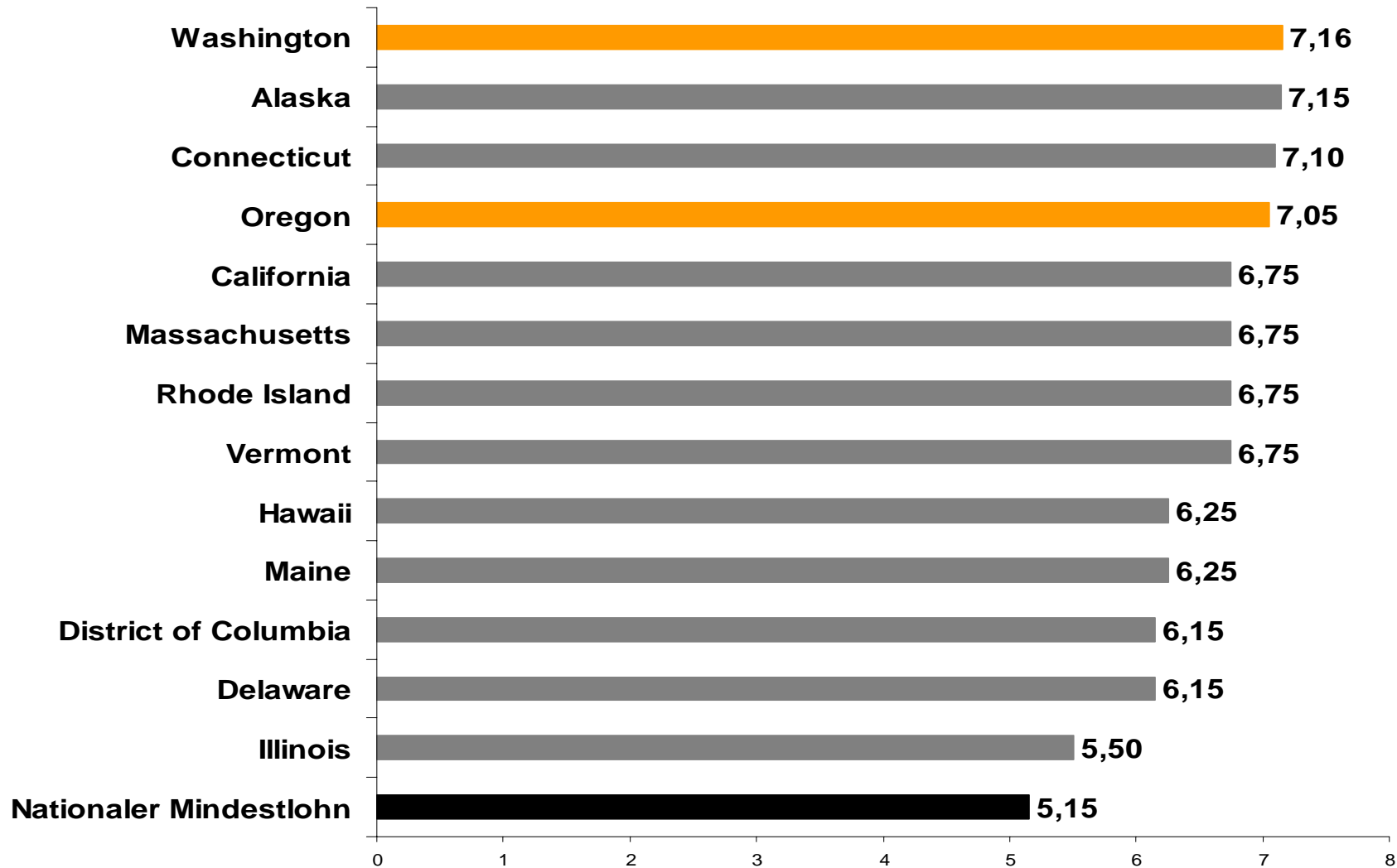
# Nationaler Mindestlohn in den USA 1960-2003 (in \$ pro Stunde)



Quelle: Economic Policy Institute

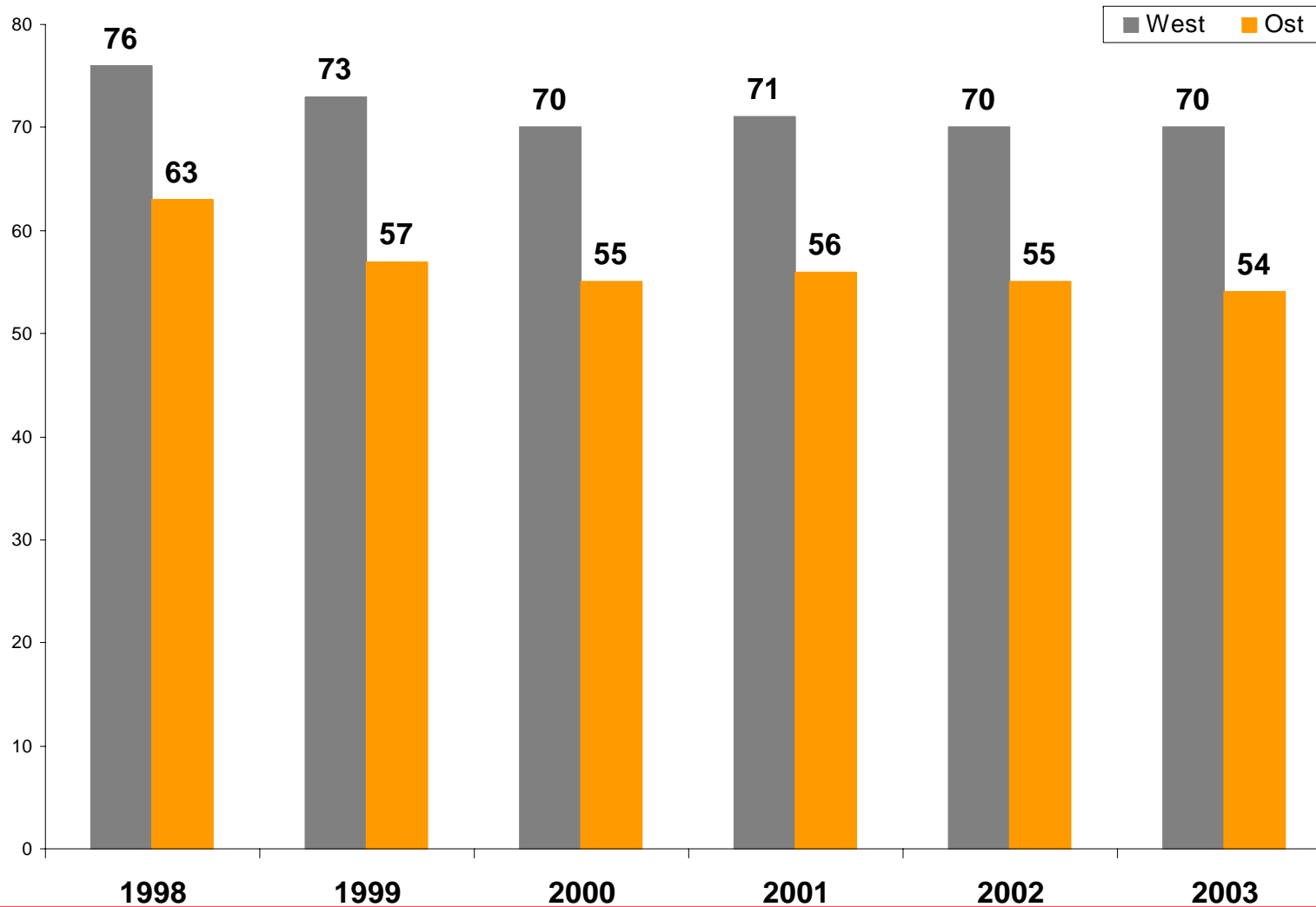
— Nominaler Mindestlohn — Realer Mindestlohn (in Preisen von 2003)

# Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde in US-Bundesstaaten 2004 (in US-Dollar)



Quelle:  
U.S. Department of Labor  
WSI  
Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftliches  
Institut

# Tarifbindung in Deutschland 1998-2003 (Beschäftigte in %)



Quelle: IAB

## Die „effektive“ Lohnhierarchie von *allen* Vollzeitbeschäftigten in %

Entgeltklassen in % des Referenzlohns <sup>1)</sup>	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1997	1980	1997	1993
0-50 % <b>Armutslöhne</b>	<b>12,1</b>	12,0	<b>9,5</b>	7,0
50-75 % <b>Prekäre Löhne</b>	<b>23,8</b>	19,3	<b>26,0</b>	22,0
75-125 % <b>Mittlere Löhne</b>	47,5	53,3	47,0	53,9
125 % und mehr <b>Hohe Löhne</b>	16,5	15,4	17,5	17,1
<b>Alle (in Mill. Personen)</b>	100,0 (17,526)	100,0 (18,946)	100,0 (4,325)	100,0 (4,778)

<sup>1)</sup> Referenzlohn ist der jeweils **separate Mittelwert** von West- und Ostdeutschland.  
Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe – Berechnungen des WSI