

# Mindeststandards für Arbeitseinkommen – ein europäischer Überblick zu Allgemeinverbindlichkeit und gesetzlichem Mindestlohn

Pete Burgess

Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten und künftigen Mitglieder haben gesetzliche Instrumente zur Gewährleistung eines Mindestentgelts. In neun von fünfzehn Mitgliedstaaten gibt es einen gesetzlichen Mindestlohn. Zwölf Mitgliedstaaten verfügen über Verfahren zur Ausdehnung der Tarifbindung auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die nicht zu den direkten Tarifpartnern zählen. Es stellt sich die Frage, ob Mindestlöhne und Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung sowohl bei der Armutsbekämpfung wirksam sind, als auch die tarifpolitischen Institutionen stärken. Dieser Beitrag bietet einen Überblick über die Erfahrungen in drei EU-Ländern.

## 1

### Einleitung

Gesetzliche Mechanismen zur Gewährleistung eines garantierten Mindestarbeitseinkommens für Arbeitnehmer existieren entweder in Form eines gesetzlichen Mindestlohnes oder eines Verfahrens zur Ausdehnung der Bestimmungen eines Tarifvertrages auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die nicht direkt unter dessen Geltungsbereich fallen – und in manchen Fällen in Form einer Kombination aus beidem – in der großen Mehrheit der derzeitigen und künftigen EU-Mitgliedstaaten. Beispielsweise wurden in Großbritannien und in der Republik Irland in jüngerer Vergangenheit gesetzliche Mindestlöhne eingeführt, zum Teil infolge der schrumpfenden Tarifbindung, aber auch als Ausdruck des sozialpolitischen Ansatzes, durch den die Attraktivität der Erwerbsarbeit als Alternative zum Sozialleistungsbezug gesteigert werden soll, d.h. die dazu beitragen soll, den Abstand zwischen Einkommen aus Sozialhilfe und Einkommen aus Arbeit zu vergrößern.

In neun von derzeit 15 EU-Mitgliedstaaten gibt es einen gesetzlichen Mindestlohn. Die restlichen Länder verfügen entweder über eine starke Tradition der kollektiven Verhandlungen und robuste Gewerkschaftsorganisation oder über gesetzliche und institutionelle Instrumente die gewährleisten, dass zumindest außerhalb der Schattenwirtschaft Kollektivvereinbarungen nicht nur auf die unmittelbaren Tarifpartner Anwendung finden (wie z.B. in Italien).

Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sind in der EU ebenfalls weit verbreitet. Ihre Wirkung ist vielfältiger und ihre Existenz umstrittener als die der gesetzlichen Mindestlöhne. In vielen Ländern haben Arbeitgeberverbände – ganz zu schweigen von einzelnen Arbeitgebern – diesen Verfahren gegenüber eine skeptische oder ablehnende Haltung eingenommen, da sie von ihnen als ein Mittel betrachtet werden, um die Ergebnisse nicht „repräsentativer“ Tarifverhandlungen jenen Unternehmen aufzuzwingen, die nicht Mitglied eines Arbeitgeberverbandes sind und keine Gewerkschaften anerkennen wollen. Gleichzeitig wird die Allgemeinverbindlicherklärung in einigen Ländern von den Gewerkschaften auf mittlere Sicht zwar als ein Mittel zur Minimierung der Lohnkonkurrenz durch nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer unterstützt, jedoch sind diese Gewerkschaften auch der Ansicht, das Verfahren könne längerfristig die Anreize für einen Gewerkschaftsbeitritt schwächen.

Wie aus den folgenden Länderstudien ersichtlich wird, gibt es große Unterschiede hinsichtlich des Kontextes, in dem die beiden Instrumente eingesetzt werden. Daher ist die Formulierung einer aussagekräftigen, länderübergreifenden Schlussfolgerung über den Wert solcher Institutionen oder die dadurch geschaffenen Probleme schwierig. Vielmehr kann der folgende Überblick dazu beitragen, die zu stellenden Fragen genauer herauszuarbeiten und eine differenzierte Sichtweise der Situation zu entwickeln, in der sich die in unterschiedlichen Umgebungen tätigen Gewerkschaften befinden.

Die Übersichtstabellen fassen die wesentlichen Dimensionen sowohl der gesetzlichen Mindestlöhne als auch der Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung in den aktuellen EU-Mitgliedstaaten zusammen.

## 2

### Länderuntersuchungen

#### 2.1 GROSSBRITANNIEN

Weil in Großbritannien Tarifverträge nur rechtsverbindlich sind, wenn dies durch die Tarifparteien ausdrücklich festgelegt, oder ein Bestandteil des Einzeltarbeitsvertrages ist, stellt die überwiegende Mehrheit der Tarifverträge kein rechtsverbindliches kollektives Instrument dar. Infolgedessen gibt es kein Instrument zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen.

Das Instrument des gesetzlichen Mindestlohnes ist in Großbritannien ein Novum und wurde erst nach dem Wahlsieg der Labour-Partei im Mai 1997 eingeführt. Die Debatte darüber dauerte etwa 30 Jahre und wurde eng mit der Frage nach der Wünschbarkeit einer staatlichen Einkommenspolitik und staatlichen Interventionen in die Lohnfindung verknüpft. Die kritische Phase fand infolge der abnehmenden

Pete Burgess ist Redaktionsleiter in der internationalen Abteilung bei Incomes Data Services Ltd, London.  
e-mail:peteb@incomesdata.co.uk

Tarifbindung – insbesondere auf Industrieebene – und der Schwächung der Gewerkschaften unter der Deregulierungspolitik von Frau *Thatcher* Mitte der 1980er Jahre statt. Viele Gewerkschaften und auch der Dachverband TUC erkannten, dass die Tarifautonomie nicht länger geeignet war, einen Schutzmechanismus auf breiter Basis zu gewährleisten.

Anfang der 1990er Jahre beschloss die Labour-Partei die Einführung eines nationalen Mindestlohnes (NMW) in Höhe von 50 % des mittleren Lohns aller männlichen Arbeiter, sollte sie an die Macht kommen. Als Reaktion darauf behauptete die konservative Regierung, die Einführung eines Mindestlohnes würde 2 Mio. Arbeitsplätze vernichten. Obwohl diese Zahl als unseriös galt, löste diese Behauptung bei der Labour-Führung Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen eines Mindestlohnes auf die Beschäftigung aus. *Tony Blair*, der neue Führer der Labour-Partei nach der Wahlniederlage im Jahre 1992, entschied sich daraufhin für einen neuen Ansatz und ging dazu über, vor den anstehenden Parlamentswahlen keine Zahlen zu nennen und stattdessen ein „arms-length“-Instrument in Form einer unabhängigen Kommission (Low Pay Commission, LPC) zu schaffen. Dies geschah kurz nach dem Wahlsieg der Labour-Partei im Mai 1997.

Die LPC besteht aus jeweils drei Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisationen, zwei Wissenschaftlern und einem Vorsitzenden. Die Mitglieder werden als Individuen ernannt. Ihre Hauptaufgabe ist es, Empfehlungen zur Mindestlohnhöhe und zu den jeweiligen Erhöhungen auszusprechen, wobei die LPC verpflichtet ist, eine Reihe wirtschaftlicher und beschäftigungspolitischer Faktoren mit zu berücksichtigen. Die Einrichtung dieses neuen Forums, in dem der TUC und der Arbeitgeberdachverband CBI einander begegnen und de facto Verhandlungen führen können, die als „unterstützte Verhandlungen“ („facilitated negotiation“) bezeichnet werden könnten,<sup>1</sup> stellte ebenfalls ein Novum in den britischen Arbeitsbeziehungen dar. Auch spielte es eine wichtige Rolle, dass der Industrie- und Arbeitgeberverband CBI dem Prinzip eines gesetzlichen Mindestlohnes letztendlich zustimmte, nachdem er sich diesem stets widersetzt hatte. Die Einbindung der Arbeitgeber im Rahmen der LPC bedeutete, dass es nun nicht mehr für sie um die Zustimmung zum Prinzip eines

Mindestlohnes ging, sondern um dessen Höhe.

Es gibt zwei NMW-Sätze, beide mit nationaler Gültigkeit:

- ein Mindestlohnsatz für Erwachsene von £ 4,20 (€ 6,07) pro Stunde (ab Oktober 2002),
- ein Einstiegssatz von £ 3,60 (€ 5,20), der allen Arbeitnehmern zwischen 18 und 21 Jahren zusteht, sowie allen Arbeitnehmern ab 22 Jahren, die eine neue Tätigkeit bei einem neuen Arbeitgeber aufnehmen und an einer anerkannten Ausbildung teilnehmen.

Es gibt keinen automatischen Anpassungsmechanismus. Die Höhe des NMW wird gemäß den Empfehlungen der Low Pay Commission vom Minister festgesetzt. Der Mindestlohnsatz für Erwachsene, der zum 1. April 1999 auf £ 3,60 festgesetzt worden war, stieg schneller als die Preise, insbesondere ab Oktober 2001 (Mindestlohnerhöhung von 10,8 %; Inflation von 1,6 %).

Laut Low Pay Commission hatten durch die Einführung des NMW etwa 1,3 Millionen Menschen Anspruch auf höhere Löhne. Dies entsprach 5,5 bis 6,6 % aller Beschäftigten. Aufgrund der Tatsache, dass zahlreiche Unternehmen ihre Lohnsätze schon vor der offiziellen Einführung des NMW erhöht hatten, verringerte sich die Zahl der Beschäftigten, die unmittelbar von der NMW-Einführung profitierten, auf etwa 580.000. Wegen des angespannten Arbeitsmarktes im Zeitraum 2000/2001 und der Tatsache, dass dadurch die Löhne und Gehälter schneller stiegen als der Mindestlohn, ging die Zahl der direkt Betroffenen zurück. Da der NMW 2001/2002 stark erhöht wurde, ist die Zahl der Berechtigten in diesem Zeitraum möglicherweise wieder gestiegen. Am deutlichsten wirkte sich die Einführung des NMW auf Teilzeitbeschäftigte, Frauen, Beschäftigte im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie Beschäftigte in Kleinbetrieben, ethnische Minderheiten, und Heimarbeiter aus.

Über die Zahl der Personen, die nicht den NMW-Satz für Erwachsene erhalten, obwohl sie einen Anspruch darauf haben, liegen keine genauen Angaben vor. Allerdings ging der TUC für April 2000 von schätzungsweise 170.000 Personen aus. Laut LPC belaufen sich die Gesamtkosten für den NMW auf 0,35 % der nationalen Lohn- und Gehaltssumme. Auf sektoraler Ebene variiert der Anstieg der Lohn- und Gehaltssummen zwischen 7 % in der Fri-

seurbranche, 4 % in der Reinigungsbranche, 2 % im Hotel- und Gaststättengewerbe und 0,75 % im Bekleidungs- und Schuhsektor. Es wird allgemein anerkannt, dass der NMW keine erkennbaren Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung oder die wichtigsten betroffenen Arbeitnehmergruppen hat.

Hinsichtlich der Verringerung der Armut wird davon ausgegangen, dass sich die Einkommen der ärmsten Haushalte durch die Einführung des NMW zwar verbessert haben, dieser aber nur marginal dazu beigetragen hat, die Zahl der in Armut lebenden Menschen zu verringern (in Großbritannien liegt die Armutsgrenze bei 60 % des mittleren Haushaltseinkommens). Nur 1,2 Prozentpunkte des Rückgangs der Armutsquote von 18,6 auf 14,4 % aller Personen sind darauf zurückzuführen. Die meisten von der Armut betroffenen Menschen sind nicht erwerbstätig und viele davon (wie Rentner) haben nur eine geringere Chance, von Politikansätzen wie „welfare-to-work“ zu profitieren..

Lange Zeit befürchteten die Gewerkschaften, ein gesetzlicher Mindestlohn würde sowohl den Anreiz für einen Gewerkschaftsbeitritt verringern, als auch die Grundlage für Tarifverhandlungen untergraben. Allerdings verloren diese Argumente angesichts der stark abnehmenden Tarifbindung in den 1980er und 1990er Jahren von knapp über 50 auf 20 % der Beschäftigten in der Privatwirtschaft an Schlagkraft. In Sektoren, in denen der NMW einen direkten Einfluss hatte, setzte sich die rückläufige Entwicklung fort. Dabei ist ein Teil des Rückgangs dem NMW selbst zuzuschreiben, was sich auf vielfältige Weise äußerte. Zum Beispiel enthalten die Branchentarifverträge der Textil- und Bekleidungsindustrie und des Einzelhandels inzwischen keine Mindestlohnvereinbarungen mehr. Andererseits wird aber auch argumentiert, der NMW biete eine feste Grundlage für Tarifverhandlungen. Des Weiteren hatten die beträchtlichen Erhöhungen des NMW seit seiner Einführung vergleichbare Erhöhungen der tariflichen Mindestlöhne zur Folge, die, so

<sup>1</sup> „Unterstützt“ (facilitated), weil der Vorsitzende und die Experten eine große Rolle spielen und die Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter anleiten sollen, damit diese zu einer für beide Seiten vertretbaren Position finden.

wird behauptet, ohne den NMW nur schwer hätten durchgesetzt werden können.

Die Einführung des NMW hatte zwei wesentliche Auswirkungen auf die betrieblichen Lohnstrukturen, nämlich erstens eine Verringerung des Lohnabstands zu der Gruppe der Beschäftigten, deren Verdienst knapp über dem NMW liegt und zweitens die Festlegung eines Lohnsatzes, der etwa 8 bis 10 % über dem NMW liegt („Mezzaninsatz“), was eine Folge der Tatsache war, dass sich einige Unternehmen bemühten, nicht als „minimum wage employer“ angesehen zu werden. Durch diese Entwicklung entstanden zwei „Spitzen“ mit einem „Tal“ dazwischen.

Der NMW genießt breite Unterstützung in der Bevölkerung und in der Politik. Dies schließt auch die Konservative Partei ein, die sich zuvor gegen den NMW ausgesprochen hatte. Auch vom CBI wird er als ein Mindestlohn für den Arbeitsmarkt akzeptiert. Die Arbeitgeber fühlen sich verpflichtet, ein effektives Funktionieren des NMW unter Beibehaltung einer angemessenen Höhe und in seiner aktuellen institutionellen Form zu garantieren.

## 2.2 FRANKREICH

Typisch für die Tarifverhandlungen in Frankreich sind:

- staatliche Interventionen in die industriellen Beziehungen;
- Pluralismus der Gewerkschaftsorganisationen bei geringem gewerkschaftlichem Organisationsgrad (in der Privatwirtschaft etwa 6 %, zusammen mit dem öffentlichen Sektor 10 %), aber einer vergleichsweise hohen Tarifbindung (über 90 % der Beschäftigten arbeiten in Sektoren, in denen Tarifverhandlungen stattfinden).

Das wichtigste Instrument für die Festsetzung von tariflichen Mindestlöhnen ist der Branchentarifvertrag (sei es auf regionaler oder nationaler Ebene). Kraft eines Gesetzes aus dem Jahr 1936 kann das Arbeitsministerium die Bestimmungen eines Tarifvertrages per Ministerialerlass (*arrêté*) für allgemeinverbindlich erklären. Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung besteht nur bei Branchen- und branchenübergreifenden Tarifverträgen, die auf nationaler oder regionaler Ebene geschlossen wurden.<sup>2</sup>

Bei den Allgemeinverbindlicherklärungen wird nach zwei Arten unterschieden:

– *Allgemeinverbindlicherklärung (procédure d'extension)*: Der einschlägige Tarifvertrag wird für alle Unternehmen der Branche und der geografischen Region für verbindlich erklärt. (Es gibt ein beschleunigtes Verfahren bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Bestimmungen, die sich ausschließlich mit den Löhnen und Gehältern befassen).

– *Ausdehnung der Tarifbindung (procédure d'élargissement)*: Ein Branchentarifvertrag kann für alle Unternehmen für verbindlich erklärt werden, die in derselben Branche, aber in einer anderen geografischen Region tätig sind. Ferner kann er für alle Unternehmen einer anderen Branche sowie gegebenenfalls für andere Tätigkeitsgruppen für verbindlich erklärt werden. Diese Art der Allgemeinverbindlicherklärung fand bislang seltener Anwendung.

Bevor ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt werden kann, müssen mehrere inhaltliche Voraussetzungen erfüllt sein. Allerdings kann das Ministerium auf die Erfüllung dieser Voraussetzungen verzichten, wenn keine Einwände erhoben werden. Ein auf nationaler Ebene geltender branchenübergreifender oder Branchentarifvertrag muss u.a. Bestimmungen über die Organisationsrechte von Arbeitnehmern und Gewerkschaften, ein Eingruppierungsverfahren sowie ein Schlichtungsverfahren enthalten. Die Erwägung, einen (auf nationaler Ebene geltenden) Branchentarifvertrag in seiner Gesamtheit für allgemeinverbindlich zu erklären, setzt zwingend voraus, dass er Bestimmungen zu einer Reihe von Punkten enthält, z.B. zum Organisationsrecht, zum Entgelt, zu Einstellungs- und Kündigungsverfahren.

Die Allgemeinverbindlicherklärung kann auf Antrag einer der Tarifparteien oder auf Initiative des Arbeitsministeriums erfolgen. Allgemeinverbindlicherklärungen können jedoch erst nach Rücksprache mit dem tripartistischen Nationalen Tarifausschuss (*Commission nationale de la négociation collective*) angeordnet werden. Laut den jüngsten verfügbaren Daten sind 54 % aller Branchentarifverträge per Regierungserlass für allgemeinverbindlich erklärt.

In Frankreich heißt der *nationale gesetzliche Mindestlohn* kurz „SMIC“ (Abkürzung für *salaire minimum interprofes-*

*sionnel de croissance*). Er gilt für alle Arbeitnehmer, ausgenommen Jugendliche unter 18 Jahren mit weniger als sechs Monaten Berufserfahrung und Behinderte. Das erste Gesetz über den nationalen Mindestlohn wurde 1950 eingeführt und sah einen garantierten Mindestlohn (SMIG) vor. Zwischen 1950 und 1967 stieg der SMIG real um 22 %, wohingegen sich der Durchschnittsverdienst verdoppelte. Als politische Reaktion auf die *événements de mai* 1968 wurde der SMIG zum 1. Juni 1968 um 35 % angehoben, bevor er 1970 durch den SMIC abgelöst wurde. Die neuen Vorschriften stellten einen Richtungswechsel dar, denn der gesetzliche Mindestlohn sollte nicht nur allen Beschäftigten ein minimales Einkommen zusichern, sondern durch eine Verknüpfung mit der Entwicklung der realen Arbeitseinkommen eine Teilhabe an den Ergebnissen des wirtschaftlichen Wachstums ermöglichen.

Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf den SMIC. Allerdings finden für bestimmte Gruppen (wie Jugendliche) abweichende Sätze Anwendung. Die bestehende Regelung sieht drei Möglichkeiten zur Anpassung vor: Erstens sobald sich der Preisindex gegenüber dem letzten Referenzzeitpunkt um mindestens zwei Prozentpunkte erhöht hat; in diesem Fall wird der SMIC um dieselbe Höhe angehoben. Zweitens jährlich zum 1. Juli entsprechend der Entwicklung des Verbraucherpreisindex und zusätzlich entsprechend der Hälfte der Erhöhung der Stundenlöhne der Arbeiter. Darüber hinaus veranlassen die verschiedenen Regierungen häufig – im Wesentlichen aus politischen Gründen – in ihr freies Ermessen gestellte SMIC-Erhöhungen (so genannte „coups de pouce“).

Zum 1. Juli 2003 wurde der reguläre SMIC-Stundensatz auf € 7,19 angehoben (dies entspricht einer Erhöhung um 5,3 %). Allerdings gilt diese Erhöhung nur für circa die Hälfte aller SMIC-Empfänger („*smicards*“), weil es seit der Einführung der 35-Stunden-Woche eine Reihe unter-

<sup>2</sup> Wird ein Tarifvertrag in seiner Gesamtheit für allgemeinverbindlich erklärt, enthält aber Klauseln über tarifliche Erhöhungen der Löhne und Gehälter, welche von der Allgemeinverbindlicherklärung ausgenommen sind (*avenants non étendus*), ist der Arbeitgeber zu Lohn- und Gehaltserhöhungen nicht verpflichtet.

schiedlicher Monatslöhne gibt. Diese Tatsache beruht auf der Einführung eines garantierten monatlichen Mindestlohnes, der gewährleisten soll, dass die Arbeitszeiterkürzung bei einer Vergütung auf Stundenbasis keine Einkommenseinbußen zur Folge hat.

Die Regierung strebt jetzt eine Konvergenz zwischen SMIC-Stundensatz und SMIC-Monatsätzen bis zum 1. Juli 2005 an, um dieses äußerst komplexe und wenig transparente System zu beseitigen. Zur Beseitigung der Differenz zwischen Stunden- und Monatsatz wird der Stundenlohnsatz bis zum Juli 2005 überproportional um 11,4 % erhöht.<sup>3</sup>

Real hat sich der SMIC seit seiner Einführung mehr als verdoppelt und auch im Verhältnis zum Durchschnittsverdienst ist er gestiegen, nämlich von 40 % des Durchschnittsverdienstes Anfang der 1970er Jahre bis zu seinem Höchstwert von 51 % im Jahre 1985. Seither bewegt er sich bei etwa 47 %. Laut Arbeitsministerium profitierten 13,9 % aller Beschäftigten in der Privatwirtschaft von der Erhöhung des SMIC im Juli 2001 (gegenüber 9 % im Jahre 1991). Eine Aufschlüsselung nach Wirtschaftsbranchen zeigt, dass der Anteil der Mindestlohnbezieher im Dienstleistungssektor am höchsten ist.

Bemerkenswert am französischen Mindestlohn ist seine politische Rolle. Als 1981 mit *François Mitterrand* der erste Sozialist zum Präsidenten gewählt wurde, folgte eine Erhöhung des SMIC um 10 %. 1993 versuchte der gaullistische Premierminister *Edouard Balladur* vergeblich, für Berufseinsteiger bis 25 Jahre einen Mindestlohnsatz in Höhe von 80 % des regulären SMIC-Satzes einzuführen. Wie in anderen Ländern Steuersenkungen, wird der ins freie Ermessen der Regierung gestellte *coup de pouce* in Frankreich als ein politisches Instrument eingesetzt.

Interessanterweise hat sich die im Juni 2002 gewählte neue Mitte-Rechts-Regierung *Raffarin* dazu entschlossen, diesen politischen Ball nicht zu spielen. Stattdessen kündigte die Regierung am 25. Juni 2002 eine Anhebung des SMIC-Stundensatzes um das gesetzlich vorgeschriebene Minimum – 2,4 % – zum 1. Juli 2002 an und verstärkte gleichzeitig die Suche nach möglichen Lösungen für das Problem der Vielfalt der SMIC-Monatsätze. Mit der 5,3%igen Erhöhung im Juli 2003 wurde das Spiel zum Teil aber wieder aufgenommen.

Bezüglich der Verteilung der Stunden-

verdienste aller Arbeitnehmer zeigt sich eine deutliche „Spitze“ in Höhe des Mindestlohnes. Für *Bazen* (1999) bedeutet das Vorhandensein einer Spitze erstens, dass der SMIC einen erfolgreichen Beitrag zur Erhöhung der Löhne der Zielgruppe leistet, ohne dass die Beschäftigten dieser Gruppe ihre Arbeit verlieren, und zweitens, dass sich die Verteilung insgesamt nicht nach oben verschiebt.<sup>4</sup>

Durch die Rolle, die der nationale Mindestlohn in Frankreich spielt, treten mehrere Themen in den Vordergrund, die mit den Tarifverhandlungen in Zusammenhang stehen. *Bazen* bemerkt hierzu: „Die Koexistenz von nationalem Mindestlohn und kollektiven Lohnverhandlungen bereitet wenig Probleme, solange der nationale Mindestlohn als Auffangnetz für Beschäftigte in Unternehmen bereit steht, die tarifvertraglich nicht gebunden sind, und dieser unterhalb der Tariflöhne bleibt“. Jedoch haben der geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad und die Zersplitterung der offiziellen Gewerkschaften sowie die Tatsache, dass die zwischen mehreren, unterschiedlichen Verbänden bestehenden Beziehungen zerbrochen sind, zusammen mit den geringen Mitgliederzahlen in den verschiedenen Arbeitgeberverbänden zu einer Situation geführt, in der die Zahl der nicht durch einen Tarifvertrag erfassten Beschäftigten von jeher signifikant war – und bleibt. Zwar sind weit über 90 % aller Erwerbstätigen in Branchen beschäftigt, in denen Tarifverhandlungen geführt werden, dies heißt aber weder, dass die Sozialpartner in diesen Branchen – oder auf regionaler Ebene – regelmäßig Tarifverträge abschließen, noch dass Arbeitgeber, die keiner Tarifpartei angehören, an eine unterzeichnete Vereinbarung gebunden sind. Wie oben dargelegt, sind derzeit nur 54 % aller Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt.

Etwa 74 % der außerhalb der metallverarbeitenden Industrie und des Baugewerbes abgeschlossenen Lohntarifverträge sahen mindestens eine Lohngruppe *unterhalb* des SMIC vor. In der metallverarbeitenden Industrie betrug der Anteil dieser Tarifverträge 96 %, im Baugewerbe 97 %. Wenn ein Tarifvertrag einen Stundenlohnsatz vorsieht, der den SMIC unterschreitet, muss mindestens der gesetzliche Mindestlohn gezahlt werden. Im Besonderen könnte bei einer Betrachtung des geschichtlichen Hintergrunds dieser Situation das Argument angeführt werden, dass die Arbeit-

geber durch die Mitte der 1980er Jahre betriebene Politik der Inflationsrückführung im Verhandlungsprozess die Oberhand gewannen. Da der SMIC durch die automatische Anpassung und durch regelmäßige „politische“ Erhöhungen kontinuierlich stieg, erreichte er Ende der 1980er Jahre die Höhe der niedrigsten Tariflöhne, bevor er diese schließlich hinter sich ließ. Die fehlende Verzahnung zwischen gesetzlichen und tariflichen Mindestlöhnen hat verschiedene Auswirkungen. Am auffälligsten sind (1) eine Verringerung der Lohn differenzen, durch die eine effektive Lohnprogression verhindert wird. Einige Erwerbstätige beziehen von Jahr zu Jahr den Mindestlohn, statt mit zunehmender Betriebszugehörigkeit eine vereinbarte Lohnskala zu durchlaufen. (2) Änderungen bei der Niedriglohnfestsetzung, die immer häufiger nicht mehr auf sektoraler, sondern auf gesamtwirtschaftlicher Ebene stattfindet. Die Verantwortung für die Festsetzung der Niedriglohnsätze geht von den Sozialpartnern auf den Staat über.

Der für Löhne und Einkommen zuständige Forschungsrat der Regierung CERC räumt in einem 2002 veröffentlichten Bericht ein, dass der Zusammenhang zwischen SMIC und Tarifverhandlungen problematisch ist:

„Eine der Schwierigkeiten, die mit der Festlegung der Höhe des SMIC in Frankreich verbunden sind, ist die Tatsache, dass Lohnverhandlungen heute keine Bedeutung mehr haben. Die Erhöhung des Mindestlohnes ist meist eine Frage der politischen Entscheidung und des politischen Zeitplans, weniger das Ergebnis branchenübergreifender Verhandlungen. Dies hat in den einzelnen Wirtschaftsbranchen zu einem Rückgang an realen Lohnverhandlungen geführt, da dort [Lohnsätze vereinbart werden, die] häufig niedriger sind als der SMIC und daher keine Anwendung finden.“

<sup>3</sup> Dies entspricht dem prozentualen Unterschied zwischen der 35-Stunden-Woche und der bisherigen gesetzlichen 39-Stunden-Woche.

<sup>4</sup> So *Bazen*, in seinem Beitrag für das Internationale Symposium über Mindestlöhne der UK Low Pay Commission, (*Bazen*, S. (1999): „The French Minimum Wage: An Overview of its Working and its Impact“.)

## 2.3 NIEDERLANDE

In den Niederlanden beruht das Tarifsystern auf drei Gesetzen, die das Ziel haben, sowohl den Inhalt von Tarifverhandlungen bekannt zu machen, als auch diese möglichst umfassend anzuwenden. Dieser „institutionelle Multiplikator“ bedeutet, dass bei einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad von etwa 27 % die Tarifbindung bei etwa 80 % der Beschäftigten in der Privatwirtschaft liegt.

Aufgrund eines Gesetzes von 1937 ist der Arbeitsminister befugt, auf Antrag mindestens einer Tarifpartei einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären. Voraussetzung dafür ist, dass dieser bereits für eine „bedeutende Mehrheit“ der Beschäftigten der jeweiligen Branche Anwendung findet. In der Praxis ist von einer solchen Mehrheit die Rede, wenn 60 % der in der Branche Beschäftigten durch den geltenden Tarifvertrag erfasst sind. Auch 55 bis 60 % gelten noch als „bedeutende Mehrheit“. Sind weniger als 55 % der Beschäftigten durch den Tarifvertrag erfasst, ist eine Allgemeinverbindlicherklärung allerdings nur möglich, wenn nach Ansicht des Arbeitsministers außergewöhnliche Umstände vorliegen.

Der anzuwendende Tarifvertrag wird vom Ministerium anhand einer Reihe von Kriterien geprüft, um festzustellen, welche Klauseln für allgemeinverbindlich erklärt werden können und bei welchen dies nicht möglich ist. Dabei werden eventuell auch die Interessen der Öffentlichkeit berücksichtigt, wenngleich diese nur selten eine wesentliche Rolle spielen. In jedem Fall müssen Bestimmungen, die für eine Allgemeinverbindlicherklärung in Frage kommen, im Wesentlichen die Arbeit selbst zum Inhalt haben. Klauseln, welche die Beziehungen zwischen den Parteien des ursprünglichen Tarifvertrages regeln, dürfen z.B. nicht für allgemeinverbindlich erklärt werden. Dagegen können „diagonale“ Elemente, welche nicht in erster Linie mit der Arbeit selbst in Beziehung stehen (wie z.B. gegenseitige Verpflichtungen zur Anwendung neuer Technologien) für allgemeinverbindlich erklärt werden; hierzu ist allerdings ein gesondertes Abkommen erforderlich.

Erfüllt der Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung die Voraussetzungen, wird er im Staatscourant (Amtsblatt) veröffentlicht. Einwände können innerhalb einer Frist von drei Wochen eingereicht wer-

den. Anschließend werden die Einwände zusammen mit etwaigen Reaktionen der Tarifparteien an die Lohnkommission der tripartistischen Stiftung für Arbeit (*Stichting van de Arbeid*) weitergeleitet. Sobald sich die Stiftung zu den Einwänden geäußert hat, entscheidet der Arbeitsminister, ob der betreffende Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt wird oder nicht. Die Allgemeinverbindlichkeit gilt für höchstens zwei Jahre. Hat ein Unternehmen in einer Branche, für die ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt wurde, einen eigenen Firmentarifvertrag vereinbart, ist es nicht an den allgemeinverbindlichen Tarifvertrag gebunden. Dies ist beispielsweise in der Chemieindustrie der Fall. Bei bereits vorhandenen Firmentarifverträgen ergeben sich in der Regel keinerlei Probleme. Jedoch gab es Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre eine Reihe von Fällen, in denen Unternehmen versuchten, von einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag zurückzutreten und stattdessen einen neuen Firmentarifvertrag mit einer „Betriebsgewerkschaft“ oder einer sonstigen anerkannten Gewerkschaft abzuschließen.

Von den 5,7 Millionen Beschäftigten, für die ein Tarifvertrag Anwendung findet, sind etwa 550.000 durch einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag erfasst: Dies entspricht 9,6 % aller tariflich gebundenen Arbeitnehmer und steht rund 2,8 Mio. Beschäftigten in der Privatwirtschaft gegenüber, die direkt durch einen Branchentarifvertrag erfasst sind. Auf etwa 650.000 Arbeitnehmer findet ein Firmentarifvertrag Anwendung.<sup>5</sup>

Die Einführung eines *Mindestlohnes* wurde erstmals 1964 in der tripartistischen Stiftung für Arbeit vereinbart. Das Gesetz, das inzwischen auch für Heimarbeiter und geringfügig Beschäftigte gilt, schreibt eine Lohnuntergrenze vor. Seine Einhaltung wird zwar vom Arbeitsministerium überwacht, es selbst sieht aber keine Strafen für Unternehmen vor, die gegen seine Bestimmungen verstoßen. Allerdings hat ein Arbeitnehmer die Möglichkeit, die Anhebung seines Lohnes auf das gesetzliche Minimum über die Zivilgerichte durchzusetzen. Der Mindestlohn wird als Tages-, Wochen- und Monatslohnsatz festgesetzt. Seit Juli 2002 gelten folgende Sätze: € 1.231,80 pro Monat; € 284,25 pro Woche; € 56,85 pro Tag. Darüber hinaus sieht das Gesetz ein Mindesturlaubsgeld in Höhe von 8 % des Jahresarbeitsentgelts vor.

Die Differenz zwischen Mindestlohn

und Durchschnittsverdienst verringerte sich in der Zeit von 1980 bis 1996 dramatisch von 65 auf 49 %. 1999 belief sich der monatliche Mindestlohn laut Eurostat auf 44 % des Durchschnittsverdienstes in der verarbeitenden Industrie. In der Vergangenheit unterlagen die Erhöhungen des Mindestlohnes relativ starken Eingriffen des Staates. Beispielsweise wurde der Mindestlohnsatz 1984 um 3 % abgesenkt und anschließend bis 1989 (Deflationsphase) nicht erhöht. Auch zwischen 1992 und 1995 wurde der Mindestlohn wegen der allgemein schlechten wirtschaftlichen Bedingungen nicht erhöht.

Der Mindestlohn wird zweimal jährlich (zum 1. Januar und zum 1. Juli) einer Überprüfung unterzogen. Vorgesehen ist dabei eine Erhöhung entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Tariflöhne. Allerdings ist eine Anpassung des Mindestlohnes nicht erforderlich, wenn die Tariflöhne auf ein Niveau steigen, das als schädlich für die Beschäftigung gilt, oder wenn die Zahl der Sozialleistungsbezieher so stark zunimmt, dass sich die öffentlichen Ausgaben zu stark erhöhen würden (die Höhe der Sozialleistungen ist mit dem Mindestlohn verknüpft). Ferner kann der Arbeitsminister eine außerordentliche Erhöhung des Mindestlohnes veranlassen, wenn die Umstände dies rechtfertigen.

Mindestens einmal alle vier Jahre holt der Minister die Empfehlungen des tripartistischen Sozialökonomischen Rates (SER) zu diesen Fragen ein. Des Weiteren kann die Regierung die Erhöhung des Mindestlohnes begrenzen oder sogar den gültigen Mindestlohnsatz absenken, wenn seitens der Arbeitgeber nach Rücksprache mit ihrem Arbeitgeberverband, der sie gegenüber der Regierung vertritt, nachgewiesen wird, dass der Fortbestand ihrer Unternehmen gefährdet ist.

Im Jahre 2000 gab es 284.600 Mindestlohnbezieher (2,2 % der Arbeitnehmer). Die Zahlen für die vergangenen 30 Jahre weisen starke Schwankungen auf. 1976 er-

<sup>5</sup> Firmentarifverträge werden in erster Linie von großen, multinationalen Unternehmen und insbesondere von Mischkonzernen abgeschlossen, deren Tätigkeiten sich schwer nur einer bestimmten Branche zuordnen lassen. Allerdings haben solche Unternehmen u.U. in jenen Branchen, in denen sie tätig sind, die Lohnführerschaft inne.

## Übersicht 1: Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen (TV) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Land	Rechtliche Grundlage	Geltungsbereich und quantitative Auswirkung	a) Vorschriften, die für allgemeinverbindlich erklärt werden dürfen b) Pflicht- bzw. Mindestvorschriften c) Einschränkungen	Voraussetzungen	a) AVE Beantragung b) Müssen alle TV-Parteien zustimmen? c) Dürfen die Behörden auf eigene Initiative handeln?
Belgien	Tarifvertragsgesetz, 5. Dezember 1968 (Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires) – Ch. 2 Sect. 5	Gilt für die private Wirtschaft. 90% aller AN im privaten Gewerbe arbeiten in Branchen mit einem sektoralen paritätischen Ausschuss (d.h. sind tarifgebunden).	a) AVE gilt für alle normativen Bestandteile eines TV. b) Nein. c) Nur sektorale TV.	Keine, quantitativen Voraussetzungen solange der TV mit einem paritätischem Ausschuss vereinbart wurde.	a) Auf Antrag einer Tarifvertragspartei bzw. des paritätischen Ausschusses. Arbeitsminister entscheidet. b) Nein. c) Nein.
Deutschland	Tarifvertragsgesetz, 1949 Arbeitnehmer-Entsendegesetz, 1996	Alle Branchen ca. 6 Mio. AN im Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten TVs (20% aller AN). ca. 1,0 Mio. AN in den Geltungsbereichen von allgemeinverbindlichen Entgelttarifverträgen (3,4% aller AN) plus Bereiche mit Mindestlohn-tarifverträgen (z.B. Bau), wovon 0,3 Mio. vorher keine Tarifbindung hatten (0.1% aller AN).	a) AVE gilt für den ganzen TV oder für Teile: nicht alle TV in einem Tarifbereich werden für allgemeinverbindlich erklärt. b) Auflistung von Tarifinhalten nur im Entsendegesetz. c) AVE gilt für (regionale) Branchen-tarifverträge und nicht tarifgebundene AG und AN.	Tarifgebundene AG müssen mindestens 50% der unter den Geltungsbereich des TVs fallenden AN beschäftigen. AVE muss im öffentlichen Interesse sein. Davon kann ‚zur Behebung eines sozialen Notstandes‘ abgesehen werden.	a) Auf Antrag einer TV-Partei beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. b) Ja, außer beim Entsendegesetz: siehe c) unten. c) Auf Antrag einer Tarifpartei darf der Arbeitsminister einen einschlägigen TV für das Baugewerbe auf nicht tarifgebundene AN und AG ohne Zustimmung des Tarifausschusses ausdehnen.
Finnland	Arbeitsvertragsgesetz, 2001 Entsendegesetz, 1999	Alle Branchen	Mindestbedingungen in Arbeitsverträgen müssen mit den Vorschriften des für allgemeinverbindlich erklärten TVs konform sein.	AVE automatisch wo mindestens 50% aller AN tarifgebunden. Sonst von Kriterien wie Dauer der kollektiver Verhandlung abhängig.	Ein Gremium beim Arbeitsministerium entscheidet wenn AVE nicht automatisch erfolgt. Möglichkeit der Berufung beim Arbeitsgericht.
Frankreich	Code de Travail Art. L. 133	Alle Branchen Allgemeiner Deckungsgrad der TV: 96.7% der Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 10 AN und 83.9% in kleineren Unternehmen.	a) Alle oder einzelne TV-Vorschriften. b) Ein sektoraler TV muss Bestimmungen zum folgenden Themen enthalten: Organisationsrecht für Gewerkschaften; Koalitions- und Ausdrucksrecht der AN; Berufsausbildung, Schlichtungsverfahren. c) Nur branchen- bzw. branchenübergreifende TV.	Für die AVE müssen TV von mindestens einer repräsentativen Gewerkschaft und einem AGverband unterzeichnet werden.	a) Auf Antrag einer Tarifvertragspartei oder Initiative des Ministeriums. b) AVE nur nach Beratungen zwischen Ministerium und dem nationalen paritätischen Ausschuss für Tarifangelegenheiten (CNNT). Einspruchsrecht für Organisationen, die Mitglieder des CNNT sind und den TV nicht unterzeichnet haben. c) Ja – siehe auch b).
Griechenland	Gesetz 1876/90.	Gilt für die ganze Wirtschaft. Keine Angabe bei AVE. 100% Deckungsgrad für den nationalen Mindestlohn.	Das Verfahren gilt für Branchen- und Berufstarifverträge, solange kein Firmentarifvertrag existiert.	Mindestens 51% der AN in der Branche bzw. im Beruf müssen bei einem tarifgebundenen ArbG beschäftigt werden.	Auf Antrag der Tarifvertragsparteien oder auf Initiative des Arbeitsministerium nach Beratungen mit den anerkannten Sozialpartnern im Zentralen Arbeitsrat.
Irland	Industrial Relations Act, 1946-2001	Gilt nur für beim Arbeitsgericht (Labour Court) registrierte TV. Aktualisierte Branchenentgelt-kollektivvereinbarungen nur im Baugewerbe, Textil- und Schuhhandel, Elektrohandwerk, Druckgewerbe. Tarifbindung ca. 45% aller AN.	Der Verfahren gilt nur für beim Arbeitsgericht (Labour Court) registrierte TV. Registrierte TV sind rechtsverbindlich für alle AN und deren AG, im Geltungsbereich des TV.	Registrierte TV müssen von repräsentativen Organisationen abgeschlossen werden.	Auf Antrag einer Tarifvertragspartei und nach Beratungen des Arbeitsgerichts mit interessierten Personen.
Italien	Verfassung, Bürgerliches Gesetzbuch und Rechtsprechung. Nicht AVE im formalen Sinne	Ganze Wirtschaft Auf Basis der rechtlichen Vorschriften sind theoretisch 90+% aller AN erfasst.	In der Regel gelten die tariflichen Entgelte entsprechend der Funktion als allgemeinverbindlich. Nicht relevant. Nur nationale Branchentarifverträge.	Nicht relevant	Auf Antrag bei der Arbeitskammer des Zivilgerichtes.
Luxembourg	Loi du 12 Juin 1965 concernant les conventions collectives de travail	Ganze Wirtschaft Keine Angaben zur AVE Deckungsgrad der TV = ca. 60% aller Beschäftigten (50% BranchenTV, 50% FirmenTV).	a) Alle Bestimmungen. b) Einstellungsverfahren; Arbeitszeit; Urlaub; Feiertage; Entgelt. c) Nur Branchentarifverträge	AVE nur bei TV, die das Ergebnis der Schlichtung oder Schieds-spruch der nationalen Schlichtungsstelle (Office Nationale de Conciliation) sind.	a) Auf Antrag AN- und AG Seite im paritätischen Ausschuss der nationalen Schlichtungsstelle. b) Ja, in der Schlichtungsstelle. c) Nein.
Niederlande	Gesetz zur Allgemeinverbindlicherklärung 1937. Erlass zur Anmeldung von Tarifverträgen und zur Beantragung deren Allgemeinverbindlicherklärung	Gilt für die ganze Wirtschaft. AVE gilt nicht, wo ein Unternehmen einen registrierten FirmenTV hat, auch wenn die Bestimmungen ungünstiger als im BranchenTV sind. Tarifbindung: ca. 70% der Beschäftigten.	a)+b) AVE nur für Bestimmungen, die ‚primär mit der Arbeit‘ zu tun haben. D.h. sowohl normative als auch ‚diagonale‘ Bestimmungen, die die Rechte und Pflichten von den TV-Parteien regeln (z.B. zur Anzahl der Auszubildenden). Keine Anwendung bei Bestimmungen, die gesetzliche Vorschriften verletzen oder u.a. den obligatorischen Teil eines TVs ausmachen; nur einen Betrieb betreffen; die Altersversorgung betreffen; keinen Bezug zum Arbeitsverhältnis haben (es sei denn, sie werden gesondert behandelt). c) Nur Branchentarifverträge.	In der Regel müssen 60% der AN in der Branche bei organisierten AG beschäftigt werden. Bei Gelegenheit werden 55%–60% als ‚repräsentative Mehrheit‘ angenommen. Liegt der Anteil der tarifgebundenen AN unter 55% liegt, ist die Anwendung der AVE nur bei ‚besonderen Umständen‘ möglich.	a) Auf Antrag einer Tarifvertragspartei. b) Nein c) Nein

Land	Rechtliche Grundlage	Geltungsbereich und quantitative Auswirkung	a) Vorschriften die für allgemeinverbindlich erklärt werden dürfen b) Pflicht- bzw. Mindestvorschriften c) Einschränkungen	Voraussetzungen	a) AVE Beantragung b) Müssen alle TV-Parteien zustimmen? c) Dürfen die Behörden auf eigene Initiative handeln?
Österreich	Arbeitsverfassungsgesetz vom 14. Dezember 1973 (ArbVG 1 §18-21 – ‚Erklärung von Kollektivverträgen zur Satzung‘)	Nur in der privaten Wirtschaft. 97% der AN in der privaten Wirtschaft in Unternehmen, die Mitglieder der Wirtschaftskammer sind. Keine Angabe zur AVE.	a) AVE für alle oder einzelne TV-Bestimmungen. b) Nein. c) Branchentarifverträge entweder wenn TV vom AG-Verband mit freiwilliger Mitgliedschaft vereinbart oder bei regionalen Branchentarifverträgen für Regionen ohne TV.	Arbeitsverhältnisse müssen im ‚Wesentlichen gleichartig‘ sein wie diejenigen, die vom TV erfasst werden. TV muss ‚überwiegende Bedeutung‘ in der Branche haben.	a) Auf Antrag einer Tarifvertragspartei zum Bundeseinigungsamt. b) Solange der TV die Voraussetzungen erfüllt, muss das Bundeseinigungsamt eine AVE erlassen. c) Nein.
Portugal	Erlass 519-C1/79 Chap V11 Art 29, novelliert durch 209/92	Alle Branchen Tarifbindung = 80% aller AN.	a) Alle oder einzelne Tarifbestimmungen b) Nein. c) Branchen- oder branchenübergreifenden TV.	AVE gilt für AG mit gleichartigen Wirtschaftstätigkeiten, die nicht schon tarifgebunden sind.	Das Arbeitsministerium darf einen TV für allgemeinverbindlich erklären nach Beratungen mit den Tarifvertragsparteien. Interessierte haben bis zu 15 Tage, um Einspruch zu erheben.
Spanien	Art. 92.2 des Arbeiterstatuts RD 572/1982 Ley 24/1999	Alle Branchen 80–85% aller AN sind tarifgebunden. Keine quantitativen Angaben zur AVE: selten benutzt.	Regional- bzw. Branchentarifverträge bei gleicher bzw. ähnlicher wirtschaftlicher Tätigkeit oder gleichen bzw. ähnlichen Beschäftigungseigenschaften. AVE gilt für Firmen und Regionen, wo kein TV in Kraft ist. Firmentarifverträge nur wo kein TV auf höherer Ebene vorhanden ist.	‚Wo kollektive Verhandlungen besonders erschwert werden oder besondere wirtschaftliche bzw. soziale Umstände vorherrschen...‘, um eine Benachteiligung der AN zu verhindern‘.	a) Auf Antrag kollektivvertragsfähiger Partei. b) Nein c) Nein

Quelle: Eigene Zusammenstellung

WSI Hans Böckler Stiftung

reichte die Zahl der Mindestlohnbezieher mit 400.000 den absoluten Höchststand – um anschließend bis 1993 auf den Tiefstand von 170.000 zu fallen. Der starke Rückgang der Zahl der Mindestlohnbezieher in den 1980er Jahren beruhte auf der Tatsache, dass der Mindestlohnsatz allmählich weit hinter dem Durchschnittsverdienst zurückblieb. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nahm die Zahl der Mindestlohnbezieher wieder zu: Zu einem großen Teil lag dies in der Tatsache begründet, dass damals auch geringfügig Beschäftigten ein Anspruch auf den Mindestlohn eingeräumt wurde und darüber hinaus die Arbeit im Rahmen verschiedener Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit dem Mindestlohn vergütet wurde. 1997 waren über die Hälfte der Mindestlohnbezieher Frauen und 50 % waren unter 25 Jahre. Von den Erwerbstätigen in einem flexiblen Beschäftigungsverhältnis bezogen 17 % den Mindestlohn, wohingegen es bei den Vollzeitbeschäftigten 3 % und bei den Teilzeitbeschäftigten 6 % waren.

Eine 1993 vom Arbeitsministerium durchgeführte Umfrage kam zu dem Ergebnis, dass die tariflichen Mindestlöhne durchschnittlich 12,4 % über dem nationalen Mindestlohn lagen. Die Abweichungen variierten zwischen 5 % im Banken- und Versicherungswesen bis hin zu 28 % im Baugewerbe. In der Tarifrunde 1995 behauptete der damalige Arbeitsminister, die Abweichung zwischen gesetzlichem Mindestlohn und Tariflöhnen sei zu groß und verhindere die Einstellung von gering qua-

lifizierten Kräften. Er drohte an, Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung abzulehnen, sollten sich die Sozialpartner nicht auf tarifliche Mindestlohnsätze einigen, die dem gesetzlichen Mindestlohn angepasst waren. Eine der Folgen waren Tarifabschlüsse mit Einstiegstarifen für bestimmte Gruppen, wie z.B. Langzeitarbeitslose, die über einen Zeitraum von sechs bis zwölf Monaten gezahlt werden sollten.

Die jüngsten verfügbaren Zahlen zeigen, dass heute 86 % aller Tarifverträge niedrigere Einstiegstarife vorsehen – der Durchschnitt liegt noch immer etwa 5 % über der Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes. Ferner beschäftigten im Jahr 2000 lediglich 14 % der Unternehmen Arbeitnehmer, die mit dem niedrigsten Tariflohn bezahlt wurden, weil es entweder keine Mindestlohnstellen gab, die besetzt werden konnten, oder sie gezwungen waren, wegen des Mangels an geeigneten Arbeitskräften höhere Löhne zu zahlen.

### 3 Fazit

Obwohl eine Generalisierung anhand der oben dargestellten Erfahrungen schwierig ist, ergeben sich einige allgemeine, vorsichtige Schlussfolgerungen und eine Reihe von Fragen.

Die Erfahrungen in Großbritannien lassen vermuten, dass die Gewerkschaften bei einem Fehlen von effektiven Instru-

menten für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen u.U. schnell an Einfluss auf das regulative Umfeld verlieren, sobald sie sich mit einem ihre organisatorischen Grundlagen zerstörenden ökonomischen Schock oder mit einer bewussten Politik zu ihrer Schwächung konfrontiert sehen. Dieselben Überlegungen könnten dort gelten, wo wegen eines langsamen Rückgangs der Tarifbindung bestehende Instrumente für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen an Legitimität oder rechtlicher Geltung verlieren, weil der Anteil der tarifgebundenen Arbeitnehmer unterhalb des vorgeschriebenen Minimums (für gewöhnlich 50 %) bleibt. Die britischen Gewerkschaften profitieren nicht von dem „institutionellen Multiplikator“, der in Frankreich, den Niederlanden und auch in Deutschland in Form der Allgemeinverbindlicherklärung gegeben ist. In Großbritannien verhält sich der Anteil der Arbeitnehmer, der unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages fällt, annähernd proportional zur Zahl der Gewerkschaftsmitglieder – in beiden Fällen sind es etwa 20 % der Beschäftigten in der Privatwirtschaft.<sup>6</sup> Der schnelle Rückgang der Mitgliederzahlen und der Tarifbindung

<sup>6</sup> Zur Zeit stabilisiert sich die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder, was zum Teil durch die seit 1999 geltende Gesetzgebung gefördert wird. Danach ist eine Gewerkschaft anzuerkennen, wenn die Beschäftigten in einer Urabstimmung entsprechend entschieden haben.

## Übersicht 2: Gesetzliche Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Land	Amtliche Bezeichnung	Methode der Festsetzung	Geltungsbereich und Ausnahmeregelungen	Höhe (Stand: Januar 2003)	Besondere Mindestlohnsätze für Jugendliche usw.	Anpassung	Anzahl der betroffenen AN
Belgien	RMMMMG (revenu minimum mensuel garanti)	Allgemeinverbindlicher Tarifvertrag (CCT Nos. 21, 35, 43, 50).	Die ganze private Wirtschaft. Gilt nicht für ‚subventionierte AN‘ (Lehrlinge), Familienmitglieder in Familienbetrieben und AN mit einer Beschäftigung von weniger als einem Monat.	€ 1209,33 pro Monat für AN, die über 21 Jahre sind mit mindestens 1 Jahr Betriebszugehörigkeit. Staffelung nach unten bei kürzerer Betriebszugehörigkeit.	Der Mindestlohn für Jugendliche wird um 6% für jedes Jahr unter 21 reduziert (d.h. ein 20-Jähriger erhält 94%, ein 16-Jähriger 70% des ‚Anfangsmindestlohnes‘ für Erwachsene).	Indexierung (index santé)	k.A.
Frankreich	SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance)	Per Gesetz Art. L.141-1 – L.141-7, Code de Travail.	Ganze Wirtschaft. Gilt für Heimarbeiter und Kinderbetreuer, die bei den Eltern wohnen. Gilt nicht für Arbeiter im Agrarbereich, Handelsmarine, und AN, die mit Naturalien (Kost und Logis) bezahlt werden.	€ 6,83 pro Stunde Mindestmonatsentgelte werden in Anlehnung an Arbeitszeitreduzierungen gerechnet.	80% des normalen Mindestlohnes für 16-17-Jährige; 90% für 17-18-Jährige. In beiden Fällen nur in den ersten sechs Monaten Betriebszugehörigkeit.	Es gibt drei Verfahren: 1) Jährlich am 1. Juli auf Hinweis vom paritätischen Ausschuss für Tarifangelegenheiten 2) Erlass des Ministerpräsidenten 3) Nach einer 2%igen Preiserhöhung vom Referenzwert	13,6% aller AN in der privaten Wirtschaft wurden von der Juli 2000 Erhöhung des Mindestlohnes betroffen.
Griechenland	National Minimum Wage (Υεικο κατωτατο οριο μισθου)	Festgelegt im National Kollektiven Abkommen und für allgemeinverbindlich erklärt.	Gilt für die ganze Privatwirtschaft.	€ 518,30 monatlich für Angestellte € 23,20 täglich für Arbeiter. Verschiedene Lohnsätze nach Zivilstand und Berufserfahrung.	Siehe vorherige Spalte.	Werden im Rahmen der Verhandlung des nationalen Abkommens festgelegt.	k.A.
Irland	National Minimum Wage/ National Hourly Rate of Pay	Per Gesetz National Minimum Wage Act, 2000.	Gilt für die ganze Wirtschaft und alle Kategorien von AN. Es gibt einige Ausnahmen (z.B. Lehrlinge, Familienmitglieder).	€ 6,35 ab 1. Oktober 2002	Mindeststundenlohn für Jugendliche unter 18 Jahren = € 4,18 (70% des normalen Satzes). Über 18 Jahre und erste Beschäftigung = € 4,77 im 1. Jahr, € 5,37 im 2. Jahr. Auszubildende über 18 Jahren 75%-90% des normalen Satzes.	Niveau und Erhöhungen von der Industrieministerin im Rahmen des nationalen Sozialpartnerabkommens unter Hinzuziehung der National Minimum Wage Commission bekannt gegeben.	163.000 AN (13,5% aller Beschäftigten) sind direkt betroffen.
Luxembourg	SSM (salaire social minimum)	Gesetz vom 12. März 1973 (mit Novellierungen).	Gilt für alle AN im Staatsgebiet. Firmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten dürfen vom SSM abweichen.	€ 7,91 pro Stunde und € 1368,74 pro Monat für ungelernete AN. Ein Lohnsatz von 120% des normalen SSMs für AN mit anerkannter Berufsausbildung (2003: € 1.642,49 pro Monat).	Mindestlohnsatz für Jugendliche im Alter von 17-18 Jahren = 90% des Normalenwertes, und 75% im Alter von 15-17 Jahren. Niedrige Lohnsätze für Schwerbehinderte.	Indexierungsverfahren. Eine Erhöhung findet statt, wenn die Inflation um 2,5% über den vorherigen Referenzwert steigt.	35.705 AN = 16,2% aller Beschäftigten.
Niederlande	Minimumloon	Per Gesetz Wet minimumloon plus Wet minimum-vakantie-bijslag (das das Urlaubsgeld für Mindestlohnempfänger regelt).	Gilt für alle AN außer Beamte und Beschäftigte in privaten Haushalten. Lohnsätze unter dem Mindestlohn möglich für wirtschaftlich gefährdete Betriebe bzw. Branchen.	€ 1.249,20 pro Monat € 288,30 pro Woche € 57,66 pro Tag (Für Erwachsene im Alter von 23-64 Jahren).	Mindestlohnsatz für Jugendliche als Prozentsatz des Erwachsenenlohnes: z.B. 15 Jahre – 30% bis 22 Jahre – 85%. Teilbehinderte AN erhalten einen Prozentsatz des Mindestlohnes, wenn sie eine Tätigkeit nicht zu 100% ausführen können.	Erhöhung im Januar und Juli mit Bezug auf amtliche Prognosen für die Steigerung der Tariflöhne vom Centraalplan-bureau (CPB). Gelegentlich hat die Regierung bei den Erhöhungen eingegriffen.	Ende 2000 erhalten 4% aller AN den Mindestlohn (6% aller weiblichen AN, 3% aller männlichen AN). Fast 50% aller AN, die den Mindestlohn erhalten, sind unter 25 Jahren.
Portugal	(RMMG remuneração mínima mensal garantida)	Erlass (No. 69-A/87), wie novelliert.	Gilt für die ganze Wirtschaft. Es gibt zwei Sätze.	€ 356,60 pro Monat in der Industrie, im Dienstleistungsbereich, im Handel, und im Agrarbereich. In privaten Haushalten ist € 353,20 monatlich.	AN unter 18 Jahren und Auszubildende unter 25 Jahren erhalten einen niedrigeren Mindestlohnsatz. Behinderte AN mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit können bis zu 50% weniger als des Mindestlohnsatzes bekommen.	Jährlich im Januar unter Hinzuziehung der Sozialpartnerorganisationen. Die Anpassung berücksichtigt sowohl Preis- als auch Lohnentwicklungen.	Ca. 5% aller AN erhalten den Mindestlohn.
Spanien	Salario mínimo inter profesional	Erlass (RDLC 1/95, art.27).	Gilt für alle AN.	€ 15,04 pro Tag € 451,20 pro Monat € 6.316,80 pro Jahr (14 Monatsentgelte), zusammen mit durch TV festgelegte zusätzliche Entgeltkomponenten (z. B. dienstzeitbezogene Bonuszahlungen).	Keine besonderer Lohnsatz für Jugendliche.	Im Januar unter Hinzuziehung von AN- und AG-Organisationen.	Amtlich erhalten 200.000 AN den Mindestlohn. Nach Gewerkschaftsangaben 500.000 AN (bei 15 Mio. Erwerbstätigen).
Vereinigtes Königreich	National Minimum Wage (NMW)	Per Gesetz (National Minimum Wage Act, 1998). Umsetzung durch Verordnungen (National Minimum Wage Regulations 1999, wie novelliert).	Gilt für alle ‚Arbeiter‘: d.h. AN und Personen, die eine Tätigkeit im Auftrag einer anderen Partei ausführen und nicht selbstständig sind. Der NMW gilt nicht für: Geschäftsführer AN unter 18 Jahren Einige Auszubildende, Arbeiter in Familien Gefangene.	£ 4,20 (€ 6,52) pro Stunde ab 1. Oktober 2002.	£ 3,60 (€ 5,59) als ‚Entwicklungslohnsatz‘ für Arbeiter zwischen 18–21 Jahren inklusiv. Kann auch gelten für Arbeiter über 22 Jahren die in den ersten 6 Monaten der Beschäftigung bei einem neuen AG sind, bei einer anerkannten Berufsausbildung.	Der NMW wird vom Industrieminister unter Hinzuziehung der Niedriglohnkommission (Low Pay Commission – LPC) festgelegt. Kein automatisches Verfahren.	ca. 1,3 Mio. AN ,hatten einen Anspruch auf eine Lohnerhöhung als Ergebnis der Einführung des NMW‘ (LPC).

Quelle: Eigene Zusammenstellung

WSI Hans Böckler Stiftung



seit Mitte der 1980er Jahre hatte ein Umdenken seitens vieler Gewerkschaften zur Folge, die staatliche Interventionen in die Lohnfestsetzung bis dahin mit Misstrauen betrachtet hatten, weil sie der Ansicht waren, dass sie die Anreize für einen Gewerkschaftsbeitritt minderten und zur Dämpfung des Einkommenszuwachses genutzt werden konnten.

In der Tat deuten die Erfahrungen in Frankreich und den Niederlanden darauf hin, dass sobald der Staat erst einmal Zugang zu diesem Instrument hat, Politiker gleich welcher Couleur einen gesetzlichen Mindestlohn entweder als nützlichen Teil ihres wirtschaftspolitischen Instrumentariums oder als bloßes politisches Manipulationsmittel nutzen. In beiden Ländern bleibt den Ministern ein wesentliches Maß an Ermessensfreiheit, sodass sie intervenieren und die Empfehlungen von tripartistischen Organen oder die durch die Anwendung objektiver Kriterien implizierten Empfehlungen zurückweisen können. Insbesondere in Großbritannien ist der Kampf um die Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohnes interessant, denn es werden Aspekte einer Verhandlung auf nationaler Ebene und ein geringer Umfang an Lobbying miteinander kombiniert, wobei aber letzten Endes die Entscheidung des Finanzministers (nicht des Sozial- oder Arbeitsministers) den Ausschlag gibt, wobei eine gewisse parlamentarische Aufsicht gilt.

In Frankreich scheint die Inanspruchnahme der politischen Ermessensfreiheit, den gesetzlichen Mindestlohn zu erhöhen, die schwache Tarifbindung sowohl zu reflektieren als auch zu verstärken und längerfristig dazu zu führen, dass es der Staat ist, der die Realisierung traditioneller Gewerkschaftsziele – z.B. der Verkürzung der Wochenarbeitszeit – bestimmt.

Die Komplexität des Verhältnisses zwischen gesetzlichen Mindestlöhnen und tariflich vereinbarten Bestimmungen wird durch die gegensätzlichen Erfahrungen in Frankreich und den Niederlanden deutlich.

In Frankreich enthalten heute viele Tarifverträge Lohngruppen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohnes (SMIC), was in erster Linie ein Ergebnis des Mangels an Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften auf sektoraler Ebene ist, in Zeiten der Konjunkturschwäche eine Erhöhung der Lohnsätze zu erreichen. Da einem Arbeitnehmer mindestens der SMIC zusteht, erhalten somit besonders viele abhängig Beschäftigte ein Entgelt in Höhe des Mindestlohnes oder knapp darüber („Lohnspitze“, die sich in den meisten Mindestlohnsystemen herausbildet). Unter anderem hat dies zur Folge, dass Arbeitnehmer, die mit der Dauer ihrer Betriebszugehörigkeit in höhere Lohngruppen aufsteigen sollten, über lange Zeit in der Mindestlohngruppe „gefangen“ bleiben, wobei Tarifvereinbarungen offenbar überflüssig erscheinen. Dagegen herrschte in den Niederlanden Mitte der 1990er Jahre die offizielle Sorge, dass die vereinbarten Mindestlohnsätze durch das im Allgemeinen positive wirtschaftliche Umfeld derart steigen könnten, dass die Anreize für Unternehmen zur Einstellung neuer Mitarbeiter, deren Anfangsproduktivität zur Deckung ihrer Kosten möglicherweise nicht reichen würde, sehr gering waren. Das Ergebnis dieser Situation, die durch eine ministerielle Kontrolle über den Prozess der Allgemeinverbindlicherklärung und die Androhung zustande kam, Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung abzulehnen, war eine Reihe von Einstiegstarifen, die schwer vermittelbaren Gruppen den Zugang zu bezahlter Arbeit erleichtern sollten.

Minimum, Norm oder Sprungbett? Eine gängige Kritik an gesetzlichen Mindestlöhnen lautet, dass sie weit von einem Aufgangnetz entfernt seien und stattdessen eine neue Norm für Niedriglöhne schafften, die u.U. diejenige unterschreitet, die sich im Rahmen von Tarifverhandlungen oder ganz simpel durch die Verhältnisse am Markt hätte durchsetzen können. Darüber hinaus ließe sich eine Lohnkompression

gleich oberhalb des Mindestlohnes feststellen. In allen drei oben dargestellten Ländern gibt es hierfür Anzeichen, die verschiedenen institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deuten allerdings darauf hin, dass das Ergebnis differenziert zu betrachten ist.

In Großbritannien beispielsweise ließ sich in Verbindung mit dem NMW zwar zweifellos eine „Lohnspitze“ unmittelbar über dem Mindestlohnsatz, aber auch ein „Mezzaninsatz“ etwa 8 % darüber feststellen, da die Unternehmen in einem angespannten Arbeitsmarkt nicht als „minimum wage employers“ stigmatisiert werden wollten. Die Arbeitskräftefluktuation ist in Sektoren wie im Hotel- und Gaststättengewerbe sehr hoch und Unternehmen, denen es gelingt, ihre Mitarbeiter nach Ende der Ausbildung einen angemessenen Zeitraum an sich zu binden, profitieren von Kosteneinsparungen bei der Einstellung. Ferner führte der britische TUC an, die Existenz eines gesetzlichen Mindestlohnes und insbesondere dessen wesentliche Erhöhungen in den ersten fünf Jahren nach seiner Einführung hätten in gewisser Weise eine positive Wirkung auf Tarifverhandlungen gehabt, da die Unternehmen sich zunehmend veranlasst sahen, sich in Verbindung mit ihren Wettbewerbsstrategien eher mit Produkt- und Qualitätsfragen statt mit Lohnkonkurrenz zu befassen, und weil Bezugspunkte für Lohnvergleiche geschaffen worden waren. Andererseits gibt es sowohl in Frankreich als auch in Großbritannien Anzeichen dafür, dass die Einkommensunterschiede zwischen den niedrigeren Lohngruppen geringer geworden sind, weil die Erweiterung einer vereinbarten, differenzierten Lohnskala entweder nicht stattfindet (Großbritannien) oder aber aufgrund der Tatsache, dass die vereinbarten Sätze den gesetzlichen Mindestlohn unterschreiten, praktisch bedeutungslos ist (wie in Frankreich).