

Richard Croucher

Die Einführung des britischen Mindestlohns: Ursprünge, Umsetzung und Wirkungen *

Abstract

Dieser Artikel diskutiert, auch Bezug nehmend auf die aktuelle Diskussion in der Bundesrepublik, die Ursprünge, die Umsetzung und die Wirkungen der Einführung eines nationalen Mindestlohns in Großbritannien. Der britische Mindestlohn entfaltet seine Wirkung besonders im Bereich gewerkschaftlich nicht organisierter Arbeit von Frauen und Migrantinnen. Das Gesetzgebungsverfahren war von einer lebhaften, öffentlichen Diskussion um die zu erwartende Beschäftigungswirkung des Mindestlohns begleitet. Diese Diskussionen sind zwischenzeitlich abgeebbt; die von der neo-klassischen Wirtschaftswissenschaft prognostizierten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung sind ausgeblieben. Andere Ökonomen haben behauptet, dass die Wirkungen des Mindestlohns auf die Situation des Beschäftigten im Niedriglohnsektor minimal seien. Im Lichte neuerer empirischer Daten erscheint eine solche Einschätzung als verkürzt. Zwar werden die gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn nicht ausreichend publiziert und sind folglich nur unzureichend im öffentlichen Bewusstsein präsent. Die vom Gesetz vorgesehenen Erzwingungsmechanismen sind ebenfalls nicht völlig ausreichend. Trotzdem hat der Mindestlohn mehr als jene minimale Wirkungen entfaltet, die Kritiker ihm zugeschrieben haben.

1 Einführung

Im Jahre 1998 verabschiedete die Britische Labour-Regierung die Gesetzgebung (National Minimum Wage Act, NMWA) zur Einführung eines nationalen Mindestlohns (National Minimum Wage, NMW). Der folgende Artikel diskutiert die Entstehungsweise, die Anwendungsmodalitäten und die Ergebnisse dieser Gesetzgebung und liefert damit einige Bezüge zur aktuellen Diskussion über einen Mindestlohn in der Bundesrepublik. Die bisher in Großbritannien gemachten Erfahrungen erlauben eine Evaluation der Verfahren und Wirkungen des Mindestlohns. War der Mindestlohn zum Zeitpunkt der Einführung noch eine hochpolitische Angelegenheit, so ist er derzeit praktisch unstrittig. Nach einer ursprünglich ablehnenden Haltung wird der Mindestlohn inzwischen auch von der konservativen Partei unterstützt; in der öffentlichen Diskussion spielt er zur Zeit kaum noch eine Rolle. Während also inzwischen umfangreiche praktische Erfahrungen mit dem Mindestlohn vorliegen, sind die – oftmals polemisch geführten, politischen Auseinandersetzungen abgeebbt.

Vor der Einführung des Mindestlohn war Großbritannien eines von nur zwei Ländern der damaligen Europäischen Gemeinschaft, in welchem Löhne im unteren Segment des Arbeitsmarktes durch eine Kombination von Tarifverhandlungen und branchenspezifischer Festlegung bestimmt wurden. In einer zweiten Gruppe von Staaten (Frankreich, Griechenland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Portugal und Spanien) fungierten Mindestlöhne als

* Übersetzung: Ingo Singe

Hauptmethode der Regulierung im unteren Lohnbereich. In einer dritten Gruppe (Deutschland, Italien, Dänemark) waren nationale Mindestlöhne praktisch unbekannt; die übergroße Mehrheit der Arbeiter und Angestellten im fraglichen Beschäftigungssegment wurde von Tarifverträgen erfasst (Bazen/ Benhayoun 1992, 628). Mit der Einführung des nationalen Mindestlohnes fiel Großbritannien in die zweite Kategorie von Ländern.

Aus welchem Grunde führte die New-Labour-Regierung, die die britische liberale Marktwirtschaft (Hall/Soskice 2001) veränderten Weltmarktbedingungen anpassen will, einen nationalen Mindestlohn ein? Das Argument, dass die Einführung praktisch wenig an der britischen ‚Tradition des kollektiven laissez-faire‘ (Deakin/ Wilkinson 2004) ändern würde, ist besonders von Ökonomen häufig ins Feld geführt worden. Ist der Mindestlohn tatsächlich auf so niedrigem Niveau fixiert worden, und sind die Durchführungsvorschriften so schwach, dass die Änderungen durch die Gesetzgebung zu vernachlässigen sind? Die hier vertretene Position hält die negativen Einschätzungen (die natürlich nicht vollständig widerlegt werden können) für voreilig. Offensichtlich hätte, besonders im Bereich der Durchsetzung des Mindestlohns, mehr getan werden können. Aber das Gesetz an sich ist nicht schwach und jüngere Untersuchungen zeigen, dass der Mindestlohn nicht nur Einfluss auf die wirtschaftliche Stellung der Arbeitenden hat, sondern auch auf die sozialen Beziehungen in der Arbeit wirkt. Das von manchen Kritikern ins Feld geführte ‚minimum wage, minimum impact‘ Argument (Mindestlohn – minimale Wirkung) ist zumindest in Teilen unbegründet.

Der folgende Artikel beschreibt zunächst die Entstehungsbedingungen des Mindestlohns. Der zweite Teil schildert dann die Anwendung und Durchsetzung der Gesetzgebung. Schließlich werden die Wirkungen des Mindestlohnes analysiert und mögliche Konsequenzen aus den bisherigen Erfahrungen angedacht.

2 Die Wurzeln: der National Minimum Wage Act (NMWA) 1998

Der NMWA verlieh dem Wirtschaftsminister (*Secretary of State for Trade and Industry*) die Verantwortung, einen Mindeststundenlohn für alle abhängig Beschäftigten (mit sehr wenigen Ausnahmen) zu setzen. Die Auswirkungen dieser Festsetzungen werden von einer tripartistischen Kommission, der *Low Pay Commission* (LPC) überwacht. Der LPC fällt zudem die Aufgabe zu, Empfehlungen zu eventuellen Erhöhungen des Mindestlohnes auszusprechen (Deakin/Morris 2001).

Die Einführung eines Mindestlohns war Bestandteil des (Wahl) Programms der Labour-Party und wurde kurz nach deren Wahl in die Regierungsverantwortung umgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt war das Tarifvertragswesen in der Form, wie es die Arbeitsbedingungen in weiten Teilen der Ökonomie seit den siebziger Jahren reguliert hatte, praktisch nicht mehr existent. Die Arbeitgeber hatten sich aus diesem System zurückgezogen, und die konservativen Regierungen unter Thatcher hatten gleichzeitig die Lohnuntergrenzen abgeschafft. Diese Grenzen waren zuvor durch zwei Maßnahmen gestützt worden, nämlich die *Wages Councils* (Lohnräte) und durch so genannte *Fair Wages Resolutions*, d.h. Gesetze, die festlegten, dass die Löhne im öffentlichen Sektor das Niveau der Tariflöhne nicht unterschritten. Die Lohnräte waren Institutionen, mittels derer Arbeitgeber, Gewerkschaften und unparteiische Dritte erzwingbare Lohnhöhen für genau definierte Niedriglohnssektoren festlegten (Bayliss 1962). Gleichsam hatten die *Fair Wages Resolutions* für den größten Teil des 20. Jahrhunderts an der Setzung von Mindeststandards mitgewirkt. Zur Mitte der neunziger Jahre hatten die Regie-

rungen unter Thatcher beide Formen der Lohnregulierung abgeschafft und so ein regulatives Vakuum verursacht.

Die Implementierung des Mindestlohnes durch die Labour- Regierung erscheint auf den ersten Blick als widersprüchlich innerhalb ihres gemäßigt neoliberalen Politikkonzepts; denn erstens machte Labour die meisten der von den Konservativen durchgesetzten Änderungen der Arbeitsmarktgesetzgebung nicht rückgängig, und zweitens war die Arbeitsmarktsituation am Ende der neunziger Jahre durchaus günstig für Arbeitnehmer im Niedriglohnssektor. Der Mindestlohn wurde dennoch eingeführt, weil er in der Tradition der Partei stand und sich zudem in Labours umfassenderes ökonomisches Programm einordnen ließ in der fabianischen Tradition der Intellektuellen der Labour Party des frühen 20. Jahrhunderts, Sidney und Beatrice Webb, wurden Vorstellungen von Fairness und Gleichheit mit Ideen sozialer und wirtschaftlicher Effizienz gepaart. Diese Intellektuellen verlangten vom Britischen Gewerkschaftsdachverband, dem TUC, schon vor den Ersten Weltkrieg das Einsetzen für ein ‚national minimum‘ (Harrison 2000, 247-8). Das ‚national minimum‘ sollte gleichzeitig den Lebensunterhalt der Betroffenen sichern und die wirtschaftliche Effizienz steigern. Für die Regierung unter Premier Blair war der Mindestlohn sinnvoller Bestandteil einer Wirtschaftspolitik, die sich mit ‚engen‘ Arbeitsmärkten oder gar einem Mangel an Arbeitskräften konfrontiert sah – und mit den daraus resultierenden Negativeffekten für Arbeitgeber, beispielsweise einer hohen Fluktuation von Arbeitskräften. Im Jahre 1998 übernahm die LPC diese Auffassungen: Der nationale Mindestlohn sollte ‚die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt reduzieren und einen Anreiz für ‚neue‘ Arbeitnehmer, besonders Frauen, bieten, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren‘ (LPC 1998, 249-52). Der Mindestlohn förderte so die politische Linie des Schatzkanzlers Gordon Brown, die darauf zielte, das Arbeitskräfteangebot zu steigern und seine vergleichsweise re-distributive Politik zu stützen. Der Mindestlohn passte sich gut in ‚New Labours‘ Modernisierungskurs und die Versuche ein, sich als Streiterin für geschlechtliche und ethnische Gleichstellung zu präsentieren. Zwei Drittel der Beschäftigten die in den Geltungsbereich des Mindestlohnes fallen sind Frauen, darunter viele aus ethnischen Minderheiten (LPC 1998). Die Einführung des Mindestlohnes bediente die Interessen von Frauen generell. Sie entsprach deshalb aber auch den Vorstellungen der großen Zahl weiblicher Labour-Abgeordneter, die gerade neu ins Parlament gewählt worden waren.

Zudem wurde der Mindestlohn auch im Hinblick auf das Verhältnis der Regierung zu den Gewerkschaften eingeführt. Die britischen Gewerkschaften zeichnen sich historisch durch ein tiefes Misstrauen gegen staatliche Einflussnahme auf den Arbeitsmarkt aus. Auf der Grundlage eigener Stärke verfolgten die Gewerkschaften über weite Strecken des 20. Jahrhunderts hinweg eine Politik, die die Interventionen des Staates in den Arbeitsmarkt begrenzen sollte. Aber seit die gewerkschaftliche Organisationsmacht sinkt, sehen sich die Gewerkschaften entgegen ihrer historischen Traditionen gezwungen, staatliche Unterstützung einzufordern. So war es die britische Gewerkschaft *Unison*, deren Mitglieder im öffentlichen Sektor sich scharfer Konkurrenz durch Niedriglöhner ausgesetzt sahen, die eine erfolgreiche Kampagne initiierte, die Labour im Falle eines Wahlsieges auf die Einführung eines Mindestlohn festlegte. Die Finanzierung politischer Parteien durch öffentliche Gelder ist in Großbritannien unbekannt, und die Labour Party war zur Finanzierung ihres Wahlkampfes auf die Unterstützung durch die politischen Unterstützungsfonds der Gewerkschaften angewiesen. Durch den Mindestlohn konnte die Regierung die Gewerkschaften zufrieden stellen, aber gleichzeitig war der Mindestlohn ein Signal an eine breitere Öffentlichkeit: Er formulierte ein *individuelles*, keineswegs aber ein *gewerkschaftliches* Recht. Den Gewerkschaften wurde keine

spezielle Rolle in der Durchsetzung des Mindestlohns eingeräumt.

Die dritte, in mancherlei Hinsicht wichtigste, gesellschaftliche Gruppe, auf die die Regierung mit der Einführung des Mindestlohns zielte, waren die großen Arbeitgeber. Die Partei war sehr darauf bedacht, keinen substantiellen Widerstand der Arbeitgeber zu provozieren, denn dies hätte es den politischen Gegnern ermöglicht, Labour als Werkzeug der Gewerkschaften zu diskreditieren. Der Mindestlohn fand Unterstützung in den Reihen großer Arbeitgeber in bestimmten Wirtschaftssektoren, besonders dort, wo diese mit unabhängigen Kleinunternehmen konkurrieren mussten (so z.B. im Sicherheitsgewerbe) (Edwards/Gilman 1999). Diese Kleinstdienstleister hatten ihre Marktpräsenz durch die deregulierenden Maßnahmen der Thatcher Regierung stärken können.

Obwohl die Regierung also in der Frage des Mindestlohnes auf die Unterstützung wichtiger gesellschaftlicher Akteure bauen konnte, soll nicht unterschlagen werden, dass es von Seiten der Arbeitgeber beachtlichen Widerstand gab. Blairs ‚Politik des Dritten Weges‘ stellt eine spezifische Ausprägung des neo-liberalen Paradigmas dar. New Labour akzeptiert die Notwendigkeit eines gewissen Ausmaßes an sozialer Regulation als Reaktion auf die Bedürfnisse und Forderungen der eigenen politischen Basis, ‚lehnt aber jede übermäßige Einengung von Unternehmen ab‘. (Smith/Morton 2004) Gegner des Mindestlohns aus dem Lager der Arbeitgeber griffen in der Auseinandersetzung auf neoklassische ‚common sense‘ Argumente zurück: Die Einführung des Mindestlohns werde die Zahl der Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich reduzieren, denn ein Mindestlohn würde die Beschäftigung bisheriger Niedriglöhner für viele Arbeitgeber unrentabel machen. Allerdings waren diese Art von Argumenten bereits von Ökonomen widerlegt worden. Manning (1996) hatte die Auswirkungen des ‚Equal Pay Act‘ untersucht, mit dem Frauen einen rechtlichen Anspruch auf gleiche Bezahlung gewannen. Das Gesetz, so Manning, hatte keineswegs die Auswirkungen, die von der neoklassischen Ökonomie prognostiziert worden waren. Auch amerikanische Wirtschaftswissenschaftler hatten die Folgen der Einführung von Mindestlöhnen untersucht und keine Bestätigung für neoklassische Annahmen finden können. Die einflussreiche Untersuchung von Card und Krueger (1995) belegte Wirkungen, die komplett gegenteilig zu denen waren, die auf Basis neoklassischer Konzepte erwartet wurden: Mindestlöhne hatten keine negative Beschäftigungswirkung oder wirkten gar fördernd auf Beschäftigung, da sie Frauen zur Arbeitsaufnahme ermunterten.

Das Vorgehen der Regierung blieb vorsichtig und etwas nervös. Ihr primäres Ziel blieb die Entwicklung eines unternehmerfreundlichen Images. Es existierte eine spürbare Angst vor den politischen Effekten die erzielt werden könnten, würde man der Regierung eine beschäftigungshemmende Politik nachweisen können. Diese Erwägungen führten dazu, dass zentrale Fragen – wie die der Höhe des Minimallohnes und seine praktische Durchsetzung – sehr vorsichtig gehandhabt wurden.

3 Der nationale Mindestlohn: Anwendung und Durchführung

Die LPC erhielt den Auftrag, Empfehlungen über die Höhe des Mindestlohnes auszusprechen und die Wirkungen der Einführung der Maßnahme zu überprüfen. Ein erstes Ergebnis bestand darin, dass drei Sätze definiert wurden: eines Normalsatz für Erwachsene (*main rate*) und jeweils ein Satz für in Ausbildung sich befindende Erwachsene sowie Jugendliche. Die Sätze für Auszubildende und Jugendliche wurden unter dem Normalsatz festgesetzt, um die Beschäftigungschancen dieser Gruppen nicht negativ zu beeinflussen.

Zunächst wurde der Mindestlohn für Beschäftigte über 22 Jahre auf £3.60 festgesetzt. Damit lag der Lohn unter den Sätzen, die der *Wages Council* Anfang der neunziger Jahre definiert hatte und leicht unter dem von der LPC empfohlenen Niveau (LPC 1998). Diese Festsetzung provozierte Kritik von Seiten der Gewerkschaften und der Linken. Die Kritiker argumentierten, dass die Tatsache, dass nur zwischen sechs und sieben Prozent der Beschäftigten in die Reichweite des Mindestlohns fielen, klar belege, dass der Mindestlohn zu gering sei (Dickens/Manning 2004a). Die LPC antwortete, ihre Empfehlungen hätten den Mindestlohn ‚für ein breites Spektrum von Geschäftsinteressen handhabbar gemacht‘. Gleichzeitig dürften die Sätze kein ‚langfristiges Risiko für Arbeitsplätze und Preise darstellen‘ (LPC 1998, Absätze 6.2 und 6.52). Schon bald wurde offensichtlich, dass die Einführung des Mindestlohns keine negative Wirkung auf die Beschäftigung entfaltete. Unterdessen drängten die Gewerkschaften auf eine Erhöhung des Mindestlohns. Die Gewerkschaften gaben Untersuchungen in Auftrag, die die Lücke zwischen dem Mindestlohn und einem Lohn, der realistisch die Lebenshaltungskosten deckt (*living wage*), aufzeigen sollte (Wills 2001). Die Tatsache, dass der Mindestlohn keine negative Beschäftigungswirkungen zeitigte, veranlasste die Regierung, den Empfehlungen der LPC über eine Anhebung der Sätze zu folgen. Bis zum März 2004 stieg der Mindestlohn recht steil – auf £4.50 – an. Seit Oktober 2004 beträgt er £4.85; der Anstieg verläuft somit schneller als die durchschnittliche Lohnsteigerung der arbeitenden Bevölkerung insgesamt. Die ursprüngliche Vorsicht der Regierung war folglich aufgegeben worden.

Die derzeitige britische Regierung versteht Selbstregulation auf Seiten der Arbeitgeber als wichtigen Mechanismus (LPC 2003, 154). Sie geht davon aus, dass die Arbeitgeber die Regelungen des Mindestlohns respektieren, sofern dessen Höhe sich auf akzeptablem Niveau befindet und den Arbeitgebern bekannt ist (Thornley/Coffey 1999). Die Aufgabe, die Sätze der Öffentlichkeit bekannt zu machen liegt beim Wirtschaftsminister. Die Information der Arbeitgeber ist eine Kernaufgabe des das Wirtschaftsministeriums. Die Regierung war der Ansicht, dass die Arbeitgeber als Kollektiv genauso viel Interesse an der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen haben würden wie die Gewerkschaften und die Regierung. Die LPC, der die Aufgabe zuwuchs, die Einhaltung der Bestimmungen zu überwachen, wurde folgerichtig auch auf der Basis der sozialen Partnerschaft (*social partnership*) errichtet (Thornley/Coffey 1999). Bis heute bestehen Zweifel, ob der Mindestlohn ausreichend publiziert wird. Durch die drei unterschiedlichen Sätze wird Konfusion hervorgerufen, und der Mangel an Arbeitgeberverbänden in vielen Sektoren bedeutete auch, dass traditionelle Kanäle der Informationsverbreitung nicht zur Verfügung stehen.

Es ist belegt, dass ein Bewusstsein über die generelle Existenz eines Mindestlohnes existiert, das Wissen über dessen konkrete Höhe sowie über Möglichkeiten, den Lohn auch praktisch durchzusetzen, jedoch wesentlich weniger weit verbreitet ist. Die Information der Arbeitnehmer über ihre Rechte und die Durchsetzungsmöglichkeiten ist eine zentrale staatliche Aufgabe. Die Behörde, die in diesem Fall Zwangsrecht besitzt, ist die Steuererhebungsbehörde (Inland Revenue). Sie hat eine telefonische Informations-Hotline eingerichtet (National Minimum Wage Helpline). Eine Untersuchung im Auftrage der LPC hat kürzlich ergeben, dass diese Helpline nur eine unter mehreren Informationsquellen für Beschäftigte ist. Frauen sind generell besser über das Gesetz und seine Durchführungsbestimmungen informiert als Männer, wahrscheinlich weil sie mehr lesen, und weil sie in den Niedriglohnssektoren überrepräsentiert sind. (Croucher/ White 2004).

Die Frage der Durchsetzung des Mindestlohnes ist bisher strittig geblieben. Die Regierung hat sich stets dagegen ausgesprochen zum Zwecke der Durchsetzung des Mindestlohns eine

„neue, gewaltige Aufsichtsbehörde“ zu schaffen (Roche zit. in Skidmore 1999, 447). Die Regierung sah die Gefahr, dass die Prüfer als eine Art Arbeitspolizei dargestellt würden (ein „Schreckensszenario“, das der BDA im Rahmen der deutschen Diskussion kürzlich entworfen hat). Allerdings besteht wohl die Notwendigkeit, eine kleine Aufsichtsbehörde zu etablieren. Derzeit wird der Mindestlohn von den Beamten der Inland Revenue, den compliance officers (COs), durchgesetzt. Die Inland Revenue wurde als zuständige Agentur ausgewählt, da sie existierende Informationen über Steuerzahlungen zielgerichtet nutzen kann, um Arbeitgeber zu identifizieren, die den Mindestlohn wahrscheinlich missachten. Aktuell stellt die Inland Revenue für diese Aufgaben 100 COs ab. Der Zuständigkeitsbereich sind die Britischen Inseln insgesamt; sie sind somit für 25 Millionen Menschen zuständig. Die Gesetzgebung bietet zwei Möglichkeiten der Erzwingung des Mindestlohns. Die betroffenen Arbeitnehmer können selbst aktiv werden, oder/und die COs erzwingen die Einhaltung der Gesetzgebung. Die Rechtsposition der Arbeitnehmer ist gestärkt worden: Unter bestimmten Umständen haben sie das Recht, die Aufzeichnungen des Arbeitgebers einzusehen indem sie dem Arbeitgeber eine ‚Production notice‘ übergeben. Mittels dieses Rechtsbescheides können Arbeitnehmer die Arbeitgeber zwingen, Dokumente offen zu legen, die benötigt werden um zu ermitteln, ob der Mindestlohn gezahlt wird. Die Arbeitgeber sind gezwungen, eine Buchführung zu etablieren, die es den staatlichen Prüfern erlaubt zu ermitteln, ob der Mindestlohn gezahlt wurde. Arbeitnehmer, die den Mindestlohn einfordern, dürfen dadurch keinen Nachteil erleiden. *Die Beweispflicht liegt generell beim Arbeitgeber*, d.h. der Arbeitgeber muss belegen können, dass er die entsprechenden Gesetze befolgt hat. Die COs können verfügen, dass Arbeitgeber den Mindestlohn, auch rückwirkend, zahlen. Bei Nichtbefolgen können Strafen erlassen werden, deren Umfang die Schuld der Unternehmer gegenüber dem Arbeitnehmer übersteigen kann. In weiteren Schritten können Strafverfahren eingeleitet werden, die Arbeitgeber können jedoch in jedem Stadium des Verfahrens in die Berufung gehen. Juristen des Arbeitsrechts haben das Gesetz als relativ stark charakterisiert, da es zwei Wege der Erzwingung zulässt (durch den CO und/oder die Arbeitnehmer), die Beweislast den Arbeitgebern zuweist und gleichzeitig Strafverfahren gegen Missetäter zulässt (Simpson 1999).

4 Fazit: Mindestlohn mit minimaler Wirkung?

Wirtschaftswissenschaftler haben ein hohes Maß an Einhaltung der gesetzlichen Mindestlohn-Vorschriften ermittelt (Dickens/ Manning 2004a). Allerdings sind Zweifel an diesen Einschätzungen, die auf den Daten des *Labour Force Survey* beruhen und Mängel bezüglich der Erfassung von schlecht bezahlten Arbeitern aufweisen, geäußert worden (Metcalf 2002, 570-72). Nichtsdestotrotz weisen die Statistiken der LPC aus, dass Arbeitnehmern jährlich einige Millionen Pfund Sterling durch die Aktivitäten der Inland Revenue erstattet werden. Neue Untersuchungen (Croucher/ White 2004) zeigen, dass der durchschnittliche Betrag der dabei pro Arbeitnehmer eingeholt wurde, bei 500 Pfund lag.

Es scheint, dass die Mindestlohngesetzgebung ein akzeptables Ergebnis gezeitigt hat; sie hat eine Lohnuntergrenze eingezogen. Viele Arbeiter bleiben dennoch unterbezahlt, d.h. ihre damit rechtswidrigen Löhne bleiben unter dem Mindestlohn. Der Gewerkschaftsdachverband TUC glaubt, dass im Jahre 2002 145.000 nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer unterbezahlt waren (TUC 2002, 14). Viele unterbezahlte Arbeiter sind Frauen aus den ethnischen Minderheiten. Es gibt Anzeichen dafür, dass einige Arbeitgeber in Reaktion auf

das Gesetz ‚abgetaucht‘ sind und ihre Aktivitäten vor den Behörden geheim halten. Typischerweise handelt es sich hier um Kleinunternehmer, die ihre Geschäftsaktivitäten klein und geheim halten, um sowohl der Besteuerung als auch dem Mindestlohn zu entgehen (Ram u.a. 2001).

In den Betrieben, die nicht abtauchen können, gibt es im Wesentlichen zwei Probleme mit der Erzwingung des Mindestlohns. In vielen kleineren Unternehmen fehlt es an einer korrekten Buchhaltung, so dass sich das Verhältnis von Lohnzahlungen und geleisteten Arbeitszeiten oft kaum ermitteln lässt. Ein weiteres Problem stellt die geringe Zahl der COs in Relation zu der großen Zahl kleiner Unternehmungen dar. Dies führt dazu, dass die COs nur widerwillig gegen Arbeitgeber vorgehen, die gegen die Pflicht zur ordnungsgemäßen Buchhaltung verstoßen, weil dies zuviel Arbeitsaufwand bedeutet (Croucher/ White 2004).

Die von der Regierung erhoffte Effizienzsteigerung ist vermutlich kaum eingetreten. Eine Evaluation der Wirkungen des Mindestlohns mit dem Titel ‚minimum wage, minimum impact‘ kam zu dem Schluss, dass der Mindestlohn wenig Wirkung auf Geschäftspraktiken und Produktivität gehabt habe. Die Autoren vertreten gleichzeitig die Auffassung, dass der Mindestlohn wenig zum Abbau von Armut in der britischen Gesellschaft beigetragen habe, vornehmlich weil die Hauptbetroffenen von Armut nicht in der arbeitenden Bevölkerung zu finden seien. Hauptbetroffene sind Menschen im Rentenalter, speziell Frauen. Diese Untersuchungen wurden vor der Erhöhung des Normalsatzes auf £4.85 durchgeführt.

Die neuere Forschung ist jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass die Einführung des Mindestlohns wesentlich folgenreicher gewesen ist als zunächst vermutet. Diese Untersuchungen haben gezeigt, dass der Mindestlohn einen Anstoßeffekt auf die nächst höhere Schicht (das ‚Mittelgeschoss‘) von Beschäftigten hat. Größere Arbeitgeber mit einem gewissen Grad an gewerkschaftlicher Organisation, wie z.B. die großen Supermarktketten, versuchen, ein Image als ‚Mindestlohn-Arbeitgeber‘ zu vermeiden und einen Lohnabstand zu den kleineren Bewerbern in dem jeweiligen Sektor aufrechtzuerhalten. (IDS 2004a). Im unteren Zehntel der Entlohnung scheint es außerdem eine Verengung der genderspezifischen Lohnunterschiede gegeben zu haben. (IDS 2004b) Diese neuen Untersuchungen behaupten außerdem: *‚Weil die Mindestlöhne schneller gestiegen sind als die durchschnittlichen Löhne, sahen sich Arbeitgeber dazu gezwungen, ihre Eingruppierungen zu überdenken und neue Arbeitsformen einzuführen. Einige haben Teamarbeit eingeführt...‘* (IDS 2004a). Folglich scheint der Mindestlohn inzwischen doch deutliche Effekte auf Entlohnung und Arbeitsproduktivität zu haben. Und schließlich scheinen die Wirkungen des Mindestlohns auf die sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz mindestens so wichtig zu sein wie die finanziellen Verbesserungen. Der Mindestlohn ist ein Rechtsanspruch, der – trotz der schwachen Position des individuellen Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis – durchgesetzt werden kann. Viele der vom Autor im Jahre 2004 interviewten Beschäftigten äußerten, dass der Mindestlohn ihnen in der Auseinandersetzung mit dem Arbeitgeber ein größeres Maß an Sicherheit verliehen habe. Eine Frau, der es gelungen war, den Arbeitgeber zur rückwirkenden Zahlung des Mindestlohns zu zwingen, antwortete auf die Frage, was dieser Erfolg für sie bedeutet habe: *‚Es war nicht viel Geld. Aber das Geld war auch gar nicht das, worum es in erster Linie ging.‘*

5 Schlussfolgerungen

Zu Beginn des Artikels wurde die Frage aufgeworfen, warum eine liberale Marktwirtschaft

wie die britische einen nationalen Mindestlohn eingeführt habe. Die Antwort darauf hat eine ökonomische und eine politische Dimension. Der Mindestlohn, das *national minimum*, steht in der politischen Tradition der Labour-Party – einer Tradition, die durch die ihr vorangehenden konservativen Regierungen stark angefochten wurde. Die Gewerkschaften führten Kampagnen für den Mindestlohn (obwohl er ihnen keine neue Rechte brachte), und er wurde von weiten Teilen der großen Arbeitgeber akzeptiert. Zudem besaß der Mindestlohn eine Gender-Dimension, die ihn für das Image ‚New Labours‘ noch attraktiver machte. Ökonomisch wurde von der Einführung des Mindestlohns erwartet, dass er das Angebot an Arbeitskraft erweitern und die Effizienz in den Niedriglohnbereichen steigern würde.

Was waren die Wirkungen des Mindestlohnes? Unbestreitbar hat der Mindestlohn keine negative Beschäftigungswirkung entfaltet. Erste Untersuchungen kritischer Wirtschaftswissenschaftler hatten dem Mindestlohn geringe oder gar keine positiven Wirkungen auf die Situation der Beschäftigten im unteren Lohnsegment attestiert. Seitdem ist der Mindestlohn jedoch in beachtlichem Maße angehoben worden. Diese Entwicklung kam zunächst den Niedriglohnarbeitern zu Gute, deren Löhne schneller stiegen als der nationale Durchschnitt. Aber der Mindestlohn kann nicht ausschließlich auf dieser Grundlage beurteilt werden. Denn auf der Ebene der Mikro-Politik hat das Gesetz die Position von Frauen, besonders jener aus ethnischen Minderheiten, gestärkt. Der Mindestlohn hat ihnen Gefühl einer auf Rechten basierenden Würde gegeben, die sich nicht auf die Geldform reduzieren lässt. Und neuere Forschung hat auch gezeigt, dass der Mindestlohn einen positiven, indirekten Einfluss auch auf die Lohnentwicklung der Schichten der Arbeiter hat, die knapp über den untersten Lohnsegmenten arbeiten. Einige Arbeitgeber haben die Löhne angehoben, um die eine Entgeltdifferenz zu den Unternehmen ‚unter ihnen‘ aufrecht zu erhalten, und sie haben effizienzsteigernde Maßnahmen eingeleitet.

Problematisch bleibt, dass die Mindestlohn-Sätze zu niedrig sind. Und obwohl die Erzwingungsgesetzgebung robust ist, gibt es Schwierigkeiten, sie praktisch wirksam zu machen. Im Verhältnis zur großen Zahl kleiner Unternehmen ist die Zahl der COs einfach zu gering. Dies hat drei Hauptfolgen: erstens zwingt es die Beamten, permanent abzuwägen, wie viel Zeit sie auf einzelne Fälle verwenden können. Zweitens sind Kleinstunternehmer in den Untergrund abgetaucht. Folglich wendet die Inland Revenue ein beachtliches Maß an Ressourcen darauf auf, diese Unternehmen aufzuspüren – allerdings ohne die Sicherheit zu haben, dass die Anstrengungen finanziell ‚belohnt‘ werden.

Und drittens gehen die Beamten nur widerwillig gegen Arbeitgeber vor, vor allen Dingen wegen des hohen Zeitaufwandes. Vielleicht sind dies die Hauptlehren der britischen Erfahrungen mit dem Mindestlohn: Der Lohnsatz muss hoch genug sein, und die Ressourcen, die für Information der Öffentlichkeit und für die Erzwingung aufgewendet werden, müssen ausreichen um sicherzustellen, dass der Mindestlohn auch faktisch gezahlt wird.

Literatur

- Bayliss, Fred J. (1962): *British Wages Councils*. Oxford
- Bazen, Stephen, Gilbert Benhayoun (1992): *Low Pay and Wage regulation in the European Community*; in: *British Journal of Industrial Relations*, 30, 4, 623-638
- Card, David, Krueger, Alan B. (1995): *Myth and Measurement: the New Wage Economics of the Minimum Wage*. Princeton

- Croucher, Richard, Geoff White (2004): Employers' and Workers' experience of enforcement of the National Minimum Wage. Report to the Low Pay Commission, London
- Deakin, Simon, Frank Wilkinson (2004): The evolution of collective Laissez-faire; in: Historical Studies in Industrial Relations 17, 1-43
- Deakin, Simon, Gillian S. Morris (2001): Labour Law. London, 3rd edition
- Department of Trade and Industry (1999): National Minimum Wage regulations: regulatory impact assessment. London
- Dickens, Richard, Alan Manning (2004a): Has the National Minimum Wage reduced UK Wage Inequality?; in: Journal of the Royal Statistical Society, Series A. 167,4, 163
- Dickens, Richard, Alan Manning (2004b): Minimum wage, minimum impact; in: Richard Dickens, Paul Gregg, Jonathan Wadsworth (Hg.): The Labour Market under New Labour Chapter 13. London
- Edwards, Paul, Mark Gilman (1999): Pay equity and the NMW: what can theory tell us?; in: Human Resource Management Journal 9,1, 20-38
- Hall, Peter A., David Soskice (2001): Varieties of Capitalism. Oxford
- Hall, Stuart (2003): 'New Labour's Double-shuffle'; in: Soundings, 24
- Harrison, Royden J. (2000): The life and times of Sidney and Beatrice Webb 1858-1905. Vol.1: The formative years. London
- Income Data Services (2004a): The minimum wage is having a major impact; in: Pay Report 913
- Income Data Services (2004b): Gender pay gap narrows in 2004; in: Pay Report 917
- Low Pay Commission (1998): First Report of the Low Pay Commission. London
- Low Pay Commission (2003): Report of the Low Pay Commission. London
- Manning, Alan (1996): The Equal Pay Act as an experiment to test theories of the labour market; in: *Economica*, 63, 191-212
- Metcalfe, David (2002): The National Minimum Wage: Coverage, Impact and Future; in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 64 (supplement), 567-582
- Ram, Monder, Paul Edwards, Mark Gilman (2001): The dynamics of informality: employment relations in small firms and the effects of regulatory change; in: *Work, Employment and Society* 15, 845-861
- Simpson, Bob (1999): A milestone in the legal regulation of pay: the National Minimum Wage Act 1998; in: *Industrial Law Journal* 28, 1, 1-32
- Skidmore, Paul (1999): Enforcing the Minimum Wage; in: *Journal of Law and Society* 26, 4, 427-448
- Smith, Paul, Gary Morton (2004): Seven years New Labour: The third way, management prerogative and workers' rights. (forthcoming)
- Thornley, Carole, D.J. Coffey (1999): The Low Pay Commission in Context; in: *Work Employment and Society*, 13, 3, 525-538
- TUC (2002): Written Evidence to the LPC. London
- Wills, Jane (2001): Mapping low pay in East London. London

Anschrift des Verfassers:

Dr. Richard Croucher
 The Centre for Strategic Trade Union Management
 Cranfield School of Management
 MK 43 OAL
 UK-Cranfield, Bedford
 r.croucher@cranfield.ac.uk

Schlagwörter: Genderperspektive, industrielle Beziehungen, international