

Ochel, Wolfgang

Article

Tarifliche Mindestlöhne, Allgemeinverbindlichkeit und Entsenderichtlinie in Europa

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ochel, Wolfgang (2008) : Tarifliche Mindestlöhne, Allgemeinverbindlichkeit und Entsenderichtlinie in Europa, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 61, Iss. 04, pp. 19-24

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164508>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

In Deutschland hat die Forderung nach Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns an Bedeutung gewonnen. In diesem Beitrag werden zum einen die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen aufgezeigt, die die Grundlage der Verbreitung dieser Forderung bilden, und zum anderen wird untersucht, warum einige europäische Länder einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn nicht einführen und an der Tarifautonomie strikt festhalten wollen.

In Deutschland gibt es keinen (flächendeckenden) gesetzlichen Mindestlohn. Über viele Jahre hinweg hat es auch keine ernsthafte Forderung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gegeben. Es war Konsens, dass die Mindestlöhne autonom durch die Tarifvertragsparteien festgesetzt werden sollten. Und falls das daraus resultierende Nettoeinkommen nicht ausreichte, eine menschenwürdige Existenz zu gewährleisten, wurde es durch Sozialhilfe und später Arbeitslosengeld II aufgestockt, so dass das erforderliche Mindesteinkommen erreicht wurde.

Seit einiger Zeit hat die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung der Mindestlöhne aber erheblich an Bedeutung gewonnen. Dieser Meinungsumschwung hat dazu geführt, dass die jetzige Bundesregierung die Allgemeinverbindlichkeit von tariflichen Mindestlöhnen dadurch ausweitet, dass sie den Geltungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes erweitert, nachdem die Zahl der Allgemeinverbindlichkeitserklärungen nach dem Tarifvertragsgesetz kontinuierlich zurückgegangen ist (vgl. Kasten). Er hat des Weiteren dazu geführt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Reform des Gesetzes über die Festsetzung der Mindestarbeitsbedingungen vorbereitet, die es gestattet, Mindestlöhne auch unabhängig von Tarifverträgen auf Branchenebene festzusetzen. Und schließlich beinhaltet dieser Meinungsumschwung, dass die Forderung nach einem einheitlichen, branchenübergreifenden gesetzlich fixierten Mindestlohn populär geworden ist. Dies zeigen Umfragen. Allerdings sind die gesellschaftlichen und politischen Lager in der Frage des gesetzlichen Mindestlohns gespalten. Während die Arbeitgeberverbände sich gegen gesetzliche Mindestlöhne ausgesprochen haben, trifft man innerhalb der Gewerkschaften auf

unterschiedliche Positionen. Ebenso zeigt sich zwischen und innerhalb der politischen Parteien vielfach kein einheitliches Bild.¹

Die Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen ist in Deutschland nicht nur deshalb auf die politische Agenda gesetzt worden, weil sich einige Parteien davon Wahlerfolge versprechen. Dies wäre zu vordergründig. Vielmehr hat eine Reihe von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen den Boden für die Verbreitung der Forderung bereitet. Drei Entwicklungen sollen im Folgenden hervorgehoben werden.

Zum einen hat in Deutschland die Prägekraft des Tarifsystems und damit der Geltungsbereich von tariflichen Mindestlöhnen abgenommen. Laut IAB-Betriebspanel ist die Tarifbindung allein im Zeitraum von 1998 bis 2006 in Westdeutschland von 76 auf 65% und in Ostdeutschland von 63 auf 54% der Beschäftigten zurückgegangen. Die Löhne von immer weniger Arbeitnehmern werden durch Tarifverträge bestimmt. Verantwortlich für diese Entwicklung sind die Abnahme des gewerkschaftlichen Organisationsgrades der Arbeitnehmer, die Verbandsflucht der Unternehmer und die abnehmende Bedeutung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen nach dem Tarifvertragsgesetz. Zusätzlich wird die Tarifbindung noch dadurch reduziert, dass Tarifverträge teilweise nicht eingehalten werden.

Des Weiteren wird seit einigen Jahren in der öffentlichen Debatte die geringe Höhe der Bruttostundenlöhne im Niedrig-

¹ Das ifo Institut steht einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn ablehnend gegenüber und plädiert für einen Kombilohn. Auf die Gründe für diese Haltung soll in diesem Beitrag nicht eingegangen werden. Vgl. z.B. Sinn (2007) sowie Ragnitz und Thum (2008).

Kasten**Tarifliche Mindestlöhne in Deutschland**

In Deutschland gibt es verschiedene Formen von branchenbezogenen tariflichen Mindestlöhnen:

- Die in **Tarifverträgen** vereinbarten Löhne sind Mindestvergütungen, die nicht unterschritten werden dürfen. Diese Tarifvergütungen gelten für die Mitglieder der jeweils vertragsschließenden Tarifparteien, also die Gewerkschaftsmitglieder und die Mitglieder des Arbeitgeberverbandes bzw. des Unternehmens, das den Tarifvertrag abgeschlossen hat. Die Tariflöhne in der untersten Vergütungsgruppe bilden die tariflichen Mindestlöhne.
- Tariflöhne können nach dem **Tarifvertragsgesetz** von Bundes- bzw. von Länderarbeitsministern auf Antrag einer Tarifvertragspartei für **allgemeinverbindlich** erklärt werden. Voraussetzung ist das Einvernehmen mit einem aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehenden Ausschuss. Außerdem müssen die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50% der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen, und es muss ein öffentliches Interesse gegeben sein.
Mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung erfassen die Rechtsnormen des Tarifvertrages in seinem Geltungsbereich auch die bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Am 1. Januar 2008 waren von den rund 69 600 gültigen Tarifverträgen nur 454 allgemeinverbindlich. Von diesen bezog sich nur eine geringe Zahl auf die Tariflöhne. Dies betraf im Wesentlichen das Friseurgewerbe, das Wach- und Sicherheitsgewerbe und das Gebäudereinigerhandwerk (BMAS 2008).
- Tarifliche Mindestlöhne können auch nach dem **Arbeitnehmer-Entsendegesetz** (Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen) für **allgemeinverbindlich** erklärt werden. Die Mindestlöhne gelten dann auch für solche Arbeitsverhältnisse, die zwischen einem Unternehmen mit Sitz im Ausland und seinen in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern bestehen. Sie gelten ebenfalls für alle Betriebe mit Sitz im Inland und alle Beschäftigten in der jeweiligen Branche, auch wenn sie nicht tarifgebunden sind.
In Branchen, in denen das Entsendegesetz gilt, benötigt der Bundesarbeitsminister nicht die Zustimmung der Tarifparteien für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Andererseits greift das Gesetz nur, wenn die Tarifverträge eine Branche komplett erfassen, entweder durch einen bundesweiten Vertrag oder durch flächendeckende regionale Verträge. Diese Voraussetzung ist häufig nicht gegeben.
Nach dem Entsendegesetz von 1996 kam eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Mindestlöhnen nur für das Baugewerbe in Betracht. In der Zwischenzeit ist der Geltungsbereich des Gesetzes aber ausgeweitet worden. Am 1. Januar 2008 gab es aufgrund des Entsendegesetzes Mindestlohnverträge im Elektrohandwerk, im Maler- und Lackierhandwerk, im Dachdeckerhandwerk, für Briefdienstleister sowie in der Gebäudereinigung (BMAS 2008). Bis zum 31. März 2008 können die Tarifvertragsparteien in Branchen, in denen mindestens die Hälfte der Beschäftigten nach Tarif entlohnt wird, gemeinsam einen Antrag stellen, ins Entsendegesetz aufgenommen zu werden.
- Während das Entsendegesetz nur in Branchen mit einer Tarifbindung von über 50% angewendet werden kann, beabsichtigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das **Mindestarbeitsbedingungsgesetz** (Gesetz über die Festsetzung der Mindestarbeitsbedingungen) von 1952 mit der Zielsetzung zu reformieren, Mindestlöhne auch in Branchen mit unter 50% Tarifbindung flächendeckend verankern zu können. Ein branchenbezogener Fachausschuss, der aus drei Vertretern der Gewerkschaft, drei Vertretern der Arbeitgeber und einem unparteiischen Vorsitzenden besteht, unterbreitet der Regierung einen Vorschlag über die Höhe des Mindestlohns in einer Branche. Per staatliche Verordnung wird dieser Mindestlohn dann bindend. Die diesbezüglichen Regelungen sollen bis Sommer 2008 verabschiedet werden.

lohnsektor thematisiert. Es wird von »Hungerlöhnen« oder »Armutslöhnen« gesprochen und davon, dass viele Arbeitnehmer – auch wenn sie Vollzeit arbeiten – von ihrem Arbeitseinkommen allein nicht mehr leben könnten und deshalb auf Sozialleistungen angewiesen seien. Und in der Tat werden nicht nur im tariffreien Raum, sondern auch bei tarifgebundenen Arbeitsverhältnissen teilweise so niedrige Löhne gezahlt (vgl. Tab. 1), dass die Existenzsicherung durch eigene Arbeit nicht gewährleistet ist. Dieser Tatbestand soll durch die Einführung Existenz sichernder gesetzlicher Mindestlöhne beseitigt werden.

Schließlich hat die mit der Liberalisierung des Dienstleistungssektors in der EU einhergehende Entsendung von Arbeitnehmern durch Dienstleistungsfirmen aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern der EU nach Deutschland zur Forderung nach branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlöhnen beigetragen. Bei Bezahlung der ausländischen Arbeitnehmer zu den Konditionen ihrer Heimatländer sind – angesichts der großen Lohnunterschiede – deutsche Unternehmen und ihre Arbeitnehmer in Teilbereichen der Wirtschaft nicht wettbewerbsfähig. In den Branchen, in denen mindestens 50% der Beschäftigten nach Tarif entlohnt werden (zu weiteren Voraussetzungen vgl. Kasten), kann der Niedriglohnkonkur-

renz durch Ausweitung des Entsendegesetzes begegnet werden. In den übrigen Wirtschaftsbereichen soll die Konkurrenz aus dem Ausland durch Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, an welchen ausländische Dienstleistungsanbieter bei Anwendung der EU-Entsenderichtlinie gebunden wären, ausgeschaltet oder zumindest reduziert werden.

Im Folgenden soll der Blick auf diejenigen europäischen Länder geworfen werden, die tarifliche Mindestlohnregelungen haben (vgl. Schulten 2006). Dies sind außer Deutschland Norwegen, Schweden, Finnland, Dänemark, Österreich, Italien (und die Schweiz).² Dabei werden folgende Fragen gestellt:

- Sind die Tarifsysteme dieser sechs Länder ähnlichen Erosionen wie das deutsche System ausgesetzt, und werden deshalb Forderungen nach gesetzlichen Mindestlöhnen laut?
- Wie hoch ist das Niveau der tariflichen Mindestlöhne in diesen Ländern, und ließe sich durch Einführung gesetzlicher Mindestlöhne das Lohnniveau im Niedriglohnbereich aller Voraussicht nach anheben?

² Die Schweiz wird hier aber nicht weiter einbezogen.

Tab. 1
Unterste Tarifvergütungen in Deutschland (31. Dezember 2006)

Tarfbereich	Tätigkeiten	Stundenver- gütung in €	Monatliche Grund- vergütung in €
Westdeutschland			
Landwirtschaft Rheinland – Nassau	Hilfsarbeiter	4,71	820
Hotels und Gaststätten Saarland	Bote, Page	6,18	1 069
Privathaushalte NRW	Haushaltshilfe	6,56	1 095
Bäckerhandwerk Saarland	Verkäuferin (ungelernt, 1. Jahr)	6,38	1 103
Fisch- und Geflügelwirtschaft Cuxhaven	Fischverpackerin	7,99	1 318
Florist-Fachbetriebe West	Floristin (3. Jahr)	7,75	1 310
Friseurhandwerk Pfalz	Friseurin (»Erste Kraft«)	8,15	1 312
Konditorenhandwerk Hamburg	Gelernter Konditor	7,87	1 315
Ostdeutschland			
Friseurhandwerk Sachsen	Friseurin (im 1. Bj. nach abgeschl. Ausbildung)	3,82	615
Bäcker- und Konditorenhandwerk Brandenburg	Verkäuferin (ungelernt, 1. Jahr)	4,93	854
Hotels und Gaststätten Mecklenburg-Vorpommern	Hoteldiener, Bellboy	5,13	887
Landwirtschaft Sachsen	Arbeiter	5,40	940
Florist-Fachbetriebe Sachsen-Anhalt	Floristin (3. Jahr)	5,39	959
Bäckerhandwerk Sachsen	Verkäuferin (ungelernt, 1. Jahr)	6,25	1 082
Gebäudereinigerhandwerk	Gebäudereinigerinnen	6,36	1 074
Privathaushalte Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen	Haushaltshilfe	6,68	1 115

Quelle: WSI-Tarifarchiv.

- Wie reagieren diese Länder auf die Niedriglohnkonkurrenz von Dienstleistungsanbietern aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern?
- Und schließlich, kann Deutschland von diesen Ländern etwas lernen?

Erhaltung der Tarifautonomie in den sechs Ländern ohne nationalen gesetzlichen Mindestlohn

Die sechs europäischen Länder ohne nationalen gesetzlichen Mindestlohn weisen gewisse Gemeinsamkeiten auf. Der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen ist überwiegend hoch, und die Arbeitsentgelte werden zu 70 bis 98% durch Tarifvereinbarungen bestimmt. Damit ist die Tarifbindung höher als in den meisten Ländern, welche einen nationalen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt haben (vgl. Tab. 2).³ Dank der hohen Tarifbindung werden die tariflichen Mindestlöhne weitgehend abgesichert.

Die Gründe für die hohe Tarifbindung sind unterschiedlich. Die skandinavischen Länder weisen einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad auf. Dieser ist auf das Gent-System zurückzuführen, bei dem die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung verwalten. Staatliche Eingriffe in die Tarifautonomie gibt es kaum (vgl. Lismoen 2006).⁴ In Österreich ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad weit-

aus niedriger als in den skandinavischen Ländern. Hier ist es vor allem die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer, die eine beinahe flächendeckende Tarifbindung sicherstellt (vgl. Hermann 2006). In Italien ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad nicht höher als in Österreich. Hier schreibt die Verfassung vor, dass alle Arbeitnehmer zumindest den tarifvertraglich vereinbarten Mindestlohn erhalten müssen. Die hohe Tarifbindung wird in Italien durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen erreicht (vgl. Funk und Lesch 2005, 8; Muratore 2005).

Die Stabilität der Tarifvertragssysteme in den sechs betrachteten Ländern ist hoch. Eine Erosion der Systeme ist nicht zu beobachten. Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns steht nicht auf der Agenda der Tarifvertragsparteien und der Politik. Die Abneigung gegenüber gesetzlichen Mindestlöhnen wird getragen von der Befürchtung, dass das heutige Tarifsysteem bei Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen in Mitleidenschaft geraten könnte. Es könnte zu einer Schwächung der Tarifvertragsparteien führen und das hohe Gut der Tarifautonomie beschädigen.

Hohes Niveau der tariflichen Mindestlöhne

Die Befürworter gesetzlicher Mindestlöhne versprechen sich von ihrer Einführung eine Anhebung der untersten Bruttolöh-

³ In Deutschland weist die Tarifbindung in den einzelnen Branchen aber größere Unterschiede als in den anderen Ländern auf (vgl. Funk und Lesch 2005, 7).

⁴ Algan und Cahuc (2006) führen den gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Arbeitnehmer auf deren Vertrauen in soziale Kooperation zurück. Dieses ist in den skandinavischen Ländern in höherem Maße vorhanden als in anderen Ländern.

Tab. 2
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Tarifverträge, 2004

Länder	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in %	Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen in %	Tarifbindung in %
Länder mit tariflichen Mindestlöhnen			
Norwegen	70	n/a	n/a
Schweden	77	56	92
Finnland	71	57	82
Dänemark	80	54	83
Österreich	33	71	98
Italien	34	34	70
Deutschland	23	47	65
Länder mit nationalem gesetzlichen Mindestlohn			
Belgien	49	61	96
Estland	14	25	22
Frankreich	8	17	90
Griechenland	20	39	65
Großbritannien	29	13	35
Irland	38	64	n/a
Lettland	16	30	20
Litauen	14	23	15
Luxemburg	46	33	58
Malta	63	24	56
Niederlande	25	58	81
Polen	17	20	35
Portugal	17	30	87
Slowakei	30	33	50
Slowenien	44	43	100
Spanien	16	38	81
Tschechische Republik	22	27	35
Ungarn	17	26	42
Zypern	70	26	86

Quelle: Eiro, Industrial Relations Developments in Europe, Dublin 2006.

ne. Und dies nicht nur im tariffreien Niedriglohnbereich, sondern auch in Bereichen mit Tarifbindung. Während eine Anhebung der Bruttolöhne im tariffreien Bereich möglich sein dürfte, erscheint dies in Bereichen mit Tarifbindung fraglich. Diese Zweifel gründen darauf, dass bei der Festlegung nationaler gesetzlicher Mindestlöhne die wettbewerbschwächsten Branchen, Berufsgruppen, Regionen usw. zum Maßstab genommen werden dürften, während die tariflichen Mindestlöhne ein stärkeres Maß an Differenzierung (nach oben) aufweisen.

Im Folgenden soll die Höhe der tariflichen Mindestlöhne in den von uns betrachteten Ländern (hier ohne Norwegen) mit der Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in anderen europäischen Ländern verglichen werden. Dabei können die Bruttolöhne wegen des unterschiedlichen Pro-Kopf-Einkommensniveaus in den europäischen Ländern einander nicht direkt gegenübergestellt werden. Sinnvoll ist aber ein Vergleich des so

genannten »Kaitz Index«, d.h. des Verhältnisses von Mindestlöhnen und Durchschnittslöhnen in den beiden Ländergruppen. Wie Tabelle 3 zeigt, unterschreitet das Verhältnis aus tariflichen sektoralen Mindestlöhnen und Durchschnittslöhnen in der Gesamtwirtschaft bei keinem Sektor und keinem der fünf Länder 44%. Teilweise liegt der »Kaitz Index« sogar bei über 60%. Und dabei gehören die in Tabelle 3 berücksichtigten Branchen, für welche aufbereitete Daten über die Höhe der tariflichen Mindestlöhne vorliegen, nicht zu den Branchen mit der höchsten Produktivität. Andererseits erreichten die gesetzlichen Mindestlöhne in zehn von 13 europäischen Ländern nur einen Anteil an den Durchschnittslöhnen von unter 44%. Lediglich Irland, Frankreich und die Niederlande liegen darüber (vgl. Tab. 4). Auch wenn die Höhe des »Kaitz Index« in den beiden Ländergruppen nicht allein auf die jeweiligen Lohnfindungssysteme zurückzuführen sein dürfte, so stellt unser Primafacie-Befund doch die Erwartung, dass der Staat höhere Mindestlöhne als die Tarifvertragsparteien durchsetzt, in Frage.

Etwas anders stellt sich aber die Situation in Deutschland dar. Der »Kaitz Index« für die tariflichen Mindestlöhne ist niedriger als in den oben betrachteten fünf Ländern (vgl. Tab. 3). Dies könnte auf eine geringere Macht der Gewerkschaften und auf eine stärkere

Entsolidarisierung der Gesellschaft insbesondere im Vergleich zu den skandinavischen Ländern zurückzuführen sein. Gesetzliche Mindestlöhne könnten in Deutschland deshalb

Tab. 3
Tarifliche Bruttomindestlöhne nach Sektoren in % der Durchschnittslöhne in der Gesamtwirtschaft, 2002–2005

Länder	Textil u. Bekleidung	Einzelhandel	Hotel u. Gaststätten	Friseur-ge- werbe	Metall- verar- beitung	Pflege- bereich	Sieben Sektoren
Schweden	49 ^{d)}		60–72 ^{c)}
Finnland	44 ^{a)}	47 ^{a)}	48 ^{a)}	...	44 ^{d)}		
Dänemark	56 ^{d)}	62 ^{d)}	60 ^{d)}	65 ^{d)}			
Österreich	48–52 ^{b)}	51–53 ^{b)}	48 ^{b)}	46 ^{b)}		49–63 ^{d)}	
Italien	57 ^{c)}	60 ^{c)}	59 ^{c)}	52 ^{c)}	53 ^{d)}		
Deutschland	50 ^{c)}	45 ^{c)}	42 ^{c)}	35 ^{c)}	40 ^{d)}		

^{a)} 2002. – ^{b)} 2003. – ^{c)} 2004. – ^{d)} 2005.

Quelle: Spalten 1–4: Funk und Lesch (2005, 9); Likja (2005, Tabelle 1); Spalten 5–6: ILO minimum wage database; OECD, Taxing Wages 2004–2005, Paris 2006; Berechnungen des ifo Instituts; Spalte 7: Skedinger (2007, Tabelle 1).

Tab. 4
Gesetzliche Bruttomindestlöhne in % der
Durchschnittslöhne^{a)}, 2006

Länder	%
Belgien	40
Frankreich	47
Griechenland	39
Großbritannien	35
Irland	52
Luxemburg	41
Niederlande	46
Polen	37
Portugal	39
Slowakei	36
Spanien	36
Tschechische Republik	41
Ungarn	39

^{a)} Vollzeitbeschäftigte in der Industrie und im Dienstleistungssektor

Quelle: OECD, Taxing Wages 2005–2006, Paris 2007, S. 25.

eher das Niveau der tariflichen Mindestlöhne erreichen (oder dieses sogar übertreffen) als in den anderen Ländern.

Neben ihrer geringeren Höhe weisen nationale gesetzliche Mindestlöhne eine geringere Differenzierung als tarifliche Mindestlöhne auf. Es fallen in der Regel alle Sektoren und alle Regionen unter den gesetzlichen Mindestlohn. Lediglich in einigen Ländern werden die Beschäftigten des öffentlichen Sektors ausgenommen. Außerdem werden mit Ausnahme der Jugendlichen alle Altersgruppen gleich behandelt. Die stärkste Differenzierung weisen die gesetzlichen Mindestlöhne noch in Hinblick auf das Qualifikationsniveau und den Beruf der Beschäftigten auf (vgl. Funk und Lesch 2005). Die tariflichen Mindestlöhne weisen dagegen eine große Differenzierung nach Sektoren, Berufsgruppen, Berufserfahrung, Qualifizierung usw. auf. Sie berücksichtigen in weitaus stärkerem Maße als der gesetzliche Mindestlohn die Knappheitsverhältnisse auf den Arbeitsmärkten und können in dieser Hinsicht (!) negative Beschäftigungseffekte eher vermeiden als allgemeine gesetzliche Mindestlöhne.

Niedriglohnkonkurrenz und Entsenderichtlinie

Angesichts der großen Lohnunterschiede in der EU sind alle der hier betrachteten Hochlohnländer der Niedriglohnkonkurrenz von Dienstleistungsanbietern aus den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern ausgesetzt. Die Freiheit, grenzüberschreitend Dienstleistungen zu den in den Herkunftsländern geltenden Löhnen anzubieten, kollidiert mit den Interessen von heimischen Dienstleistungsanbietern und ihren Arbeitnehmern, ihre Marktstellung zu halten bzw. keine Lohneinbußen hinnehmen zu wollen. Die europäische Entsenderichtlinie 96/71 von 1996 erlaubt den EU-Mitgliedstaaten, von den ausländischen Dienstleistungsanbietern zu verlangen, ihren entsandten Beschäftigten zumindest die in

den Gastländern geltenden Mindestlöhne zu zahlen. Diese müssen entweder aufgrund von Gesetzen (oder Verordnungen) oder aufgrund von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen für alle Unternehmen und Arbeitnehmer einer Branche gelten (Art. 3 Ziff.1 Entsenderichtlinie).

Mit Ausnahme von Italien haben alle hier betrachteten sechs Länder die Entsenderichtlinie in nationales Recht umgesetzt. In Finnland sind die Voraussetzungen für die Anwendung der Entsenderichtlinie dadurch gegeben, dass es üblich ist, Tarifverträge allgemeinverbindlich zu erklären. In Norwegen sind dagegen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen kaum anzutreffen. Das Gesetz über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen von 1994 hat nur einen sehr begrenzten Geltungsbereich. Die Kriterien für die Ausweitung von Tarifverträgen sind streng. Das Gesetz fand bisher lediglich auf regionaler Ebene Anwendung und hat im Bau-sektor die größte Bedeutung erlangt. Es sorgt dafür, dass ausländische Arbeitskräfte nicht ungleich behandelt werden. Das zuständige Schiedsgremium wird dabei nur auf Antrag tätig (vgl. Dolvik und Eldring 2006, 28).

Die Rechtssysteme in Schweden und Dänemark sehen keine Möglichkeiten für eine Ausweitung der Tarifbindung qua Allgemeinverbindlichkeitserklärung vor. Die Sozialpartner begegnen der Niedriglohnkonkurrenz entweder dadurch, dass sie versuchen, ausländische Dienstleistungsanbieter zum Beitritt in den Arbeitgeberverband zu bewegen und damit einem Tarifvertrag beizutreten. Oder sie versuchen, mit den ausländischen Unternehmen ein Beitrittsabkommen abzuschließen, das die Anwendung eines Tarifvertrags beinhaltet. Die Gewerkschaften verleihen ihren Forderungen an ausländische Unternehmer durch Einsatz von Arbeitskampf-mitteln, meistens in Form von Boykotten, Nachdruck (vgl. Bruun 2006).

Die Praxis der schwedischen Gewerkschaften ist aber durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Fall Vaxholm von Dezember 2007 in Frage gestellt worden. Was war geschehen? Die lettische Baufirma Laval renovierte 2004 eine Schule in der schwedischen Stadt Vaxholm. Sie zahlte den lettischen Bauarbeitern die in Lettland üblichen Löhne. Ein schwedisches Tarifabkommen wurde nicht abgeschlossen. Die schwedische Baugewerkschaft blockierte die Baustelle. Laval musste aufgeben. Der Europäische Gerichtshof entschied nun, dass die Arbeitskampfmaßnahmen nicht verhältnismäßig waren. Die Gewerkschaft habe nicht im Interesse der lettischen Arbeitnehmer gehandelt. Außerdem müssten ausländische Unternehmen sich zwar an Gesetze, nicht aber unbedingt an Tarifverträge des Gastlandes halten. Durch den Boykott wäre schließlich die Freiheit des Dienstleistungshandels behindert worden (vgl. Sveriges Radio 2007). Nach diesem Urteil bleibt abzuwarten, wie Politik und Tarifvertragsparteien in Schweden mit der Ent-

sendung von Arbeitnehmern in ihr Land in Zukunft umgehen werden.

In Österreich haben grenzüberschreitend entsandte Arbeitnehmer gemäß § 7b Abs.1 Ziff.1 Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz für die Dauer der Entsendung zwingend Anspruch auf zumindest jenes kollektivvertragliche Entgelt, das am Arbeitsort vergleichbaren Arbeitnehmern von vergleichbaren Arbeitgebern gebührt. Durch die fast 100%ige Tarifbindung ist gewährleistet, dass österreichische Unternehmen und ihre Arbeitnehmer gleichen Bedingungen unterliegen.

In Italien hat sich der Gesetzgeber mit der Entsendung von Arbeitnehmern nicht befasst. Die Rechtsprechung hat den Gleichbehandlungsgrundsatz für entsandte und heimische Arbeitskräfte verankert, sofern deren Tätigkeiten vergleichbar sind.

Lehren für Deutschland

In Deutschland hat die Forderung nach Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns an Zuspruch gewonnen. In diesem Beitrag ist untersucht worden, warum einige europäische Länder einen gesetzlichen Mindestlohn nicht einführen und an der Tarifautonomie strikt festhalten wollen. Für die Debatte um Mindestlöhne in Deutschland lassen sich aus Sicht dieser Länder einige Erkenntnisse gewinnen:

- In den sechs betrachteten Ländern wird die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne u.a. wegen der Befürchtung abgelehnt, dass damit gleichzeitig die Tarifbindung abnehmen und die Tarifautonomie geschwächt werden könnten. Eine solche Konsequenz könnte die Einführung allgemeiner gesetzlicher Mindestlöhne auch in Deutschland haben.
- Durch gesetzliche Mindestlöhne könnten die Löhne im tariffreien Raum nach unten abgesichert werden. In tarifgebundenen Wirtschaftsbereichen würden die tarifären Mindestlöhne durch gesetzliche Mindestlöhne ergänzt. Sofern aber dadurch die Tarifbindung erodierte, würden die möglicherweise niedrigeren gesetzlichen Mindestlöhne an die Stelle höherer tariflicher Mindestlöhne treten. Außerdem würde dadurch die Differenzierung der Mindestlöhne abnehmen.
- Die hohe Tarifbindung in den sechs betrachteten Ländern bietet günstige Voraussetzungen für die Anwendung der Entsenderichtlinie, auch wenn Schweden, Dänemark und Italien hiervon bisher keinen Gebrauch machen. In Deutschland sind die Voraussetzungen für die branchenmäßige Ausweitung des Entsendegesetzes (vgl. Kasten) nur in weitaus geringerem Maße gegeben. Durch Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns würde die Möglichkeit der Anwendung der Entsenderichtlinie beträchtlich erweitert.

Literatur

- Algan, Y. und P. Cahuc (2006), *Minimum Wage: The Price of Distrust*, unveröffentlichtes Manuskript.
- Bruun, N. (2006), *Posting of Workers: Do the EU Rules Work? A Nordic Perspective*, Mini-Hearing, Europäisches Parlament, Brüssel, 20. April.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2008), *Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge*, Stand: 1. Januar 2008.
- Dolvik, J.E. und L. Eldring (2006), *The Nordic Labour Market Two Years after the EU Enlargement. Mobility, Effects and Challenges*, Copenhagen.
- Funk, L. und H. Lesch (2005), *Minimum Wages in Europe*, EIROOnline, Dublin.
- Hermann, C. (2006), »Mindestlöhne in Österreich«, in: T. Schulten, R. Bispinck und C. Schäfer (Hrsg.), *Mindestlöhne in Europa*, VSA-Verlag, Hamburg, 246–268.
- Kudsk-Iversen, S. und C. Jorgensen (2005), Questionnaire for EIRO Comparative Study on Statutory Minimum Wages – Case of Denmark. Contributing article to L. Funk und H. Lesch, *Minimum Wages in Europe*, EIROOnline, Dublin.
- Lijja, R. (2005), Questionnaire for EIRO Comparative Study on Statutory Minimum Wages – Case of Finland. Contributing article to L. Funk und H. Lesch, *Minimum Wages in Europe*, EIROOnline, Dublin.
- Lismoen, H. (2006), »Regulierung von Mindestlöhnen in Skandinavien«, in: T. Schulten, R. Bispinck und C. Schäfer (Hrsg.), *Mindestlöhne in Europa*, VSA-Verlag, Hamburg, 205–224.
- Muratore, L. (2005), Questionnaire for EIRO Comparative Study on Statutory Minimum Wages – Case of Italy. Contributing article to L. Funk und H. Lesch, *Minimum Wages in Europe*, EIROOnline, Dublin.
- Ragnitz, J. und M. Thum (2008), »Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 61(1), 16–20.
- Schulten, T. (2006), »Gesetzliche und tarifvertragliche Mindestlöhne in Europa – ein internationaler Überblick«, in: T. Schulten, R. Bispinck und C. Schäfer (Hrsg.), *Mindestlöhne in Europa*, VSA-Verlag, Hamburg, 9–17.
- Sinn, H.W. (2007), *Mindestlohn dreht Rad der Geschichte zurück*, Pressemitteilung des ifo Instituts vom 29. Oktober 2007.
- Skedinger, P. (2007), »The Design and Effects of Collectively Agreed Wages, Evidence from Sweden«, *IFN Working Paper* No. 700.
- Sveriges Radio (2007), *Gewerkschaften unterliegen im »Vaxholm-Fall«*, 18. Dezember.