

# **Der britische Mindestlohn**

## **Erfahrungen und „Lehren“ aus der britischen Niedriglohnkommission (LPC) für die deutsche Mindestlohnkommission**

Günther Schmid\*

\*) Professor für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin (1989-2007) und Direktor Emeritus der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Dieser Bericht wurde im Juni 2015 abgeschlossen und diente als Beratungsunterlage für die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), in der die Geschäftsstelle der deutschen Mindestlohnkommission untergebracht ist; die in diesem Bericht entwickelten Analysen, Einschätzungen und Empfehlungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Autors.

Emails: [guenther.schmid@wzb.eu](mailto:guenther.schmid@wzb.eu); [gues@guenterschmid.de](mailto:gues@guenterschmid.de)  
Webkontakte: [www.guenterschmid.eu](http://www.guenterschmid.eu); [www.childdevelopmentfund.com](http://www.childdevelopmentfund.com)

# **Inhalt**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>Einleitung</b>	<b>10</b>
<b>1. Geschichte, Zusammensetzung und Organisation der LPC</b>	<b>10</b>
1.1 Geschichte der LPC	10
1.2 Zusammensetzung und Organisation der LPC	12
<b>2. Erfolgsbedingungen der LPC</b>	<b>16</b>
2.1 Äußere Bedingungen	17
2.2 Innere Bedingungen	17
(1) Klare und begrenzte Zielsetzung	18
(2) Lob der Routine	19
(3) Legitimation durch Verfahren	20
(4) Evidenzbasierte Entscheidungen	22
(5) Einstimmigkeit der Empfehlungen	24
(6) Geringe Transaktionskosten der internen Abstimmungen	25
2.3 Effektive Umsetzung des Mindestlohns	27
(1) Überzeugung	27
(2) Legitimation	28
(3) Information	28
(4) Kontrolle	29
(5) Einklagbarkeit	31
(6) Sanktionen	32
(7) Ächtung	32
<b>3. Parameter des britischen Mindestlohns</b>	<b>33</b>
3.1 Definition des Mindestlohns	34
3.2 Ausnahmen vom Mindestlohn	34
3.3 Differenzierung des Mindestlohns	35
<b>4. Zu den Auswirkungen des britischen Mindestlohns</b>	<b>36</b>
4.1 Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen	36
4.2 Die sozialpolitischen Wirkungen	41
4.3 Die gesellschaftspolitischen Wirkungen	43
4.4 Die wirtschaftspolitischen Wirkungen	44
4.5 Die fiskalpolitischen Wirkungen	46

<b>5.</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>46</b>
5.1	Klare und begrenzte – aber nicht zu enge – Zielsetzung	48
5.2	Lob der Routine	50
5.3	Legitimation durch Verfahren	51
5.4	Evidenzbasierte Entscheidungen	52
5.5	Einstimmigkeit der Entscheidungen	53
5.6	Geringe Transaktionskosten der internen Abstimmungen	53
5.7	Effektive Umsetzung des Mindestlohns	54
	<b>Literatur</b>	<b>57</b>
	<b>ANHANG</b>	<b>60</b>
	<b>Abkürzungen</b>	<b>60</b>
	<b>Web-Links über Berichte, Forschung, Regelungen und Kontrolle des britischen Mindestlohns</b>	<b>60</b>
<b>Tab. 1:</b>	<b>Die Zusammensetzung der ersten LPC</b>	<b>61</b>
<b>Tab. 2:</b>	<b>Zusammensetzung der LPC, 2014</b>	<b>61</b>
<b>Tab. 3:</b>	<b>Zusammensetzung der LPC, 2015</b>	<b>62</b>
<b>Tab. 4:</b>	<b>Parameter des britischen und deutschen Mindestlohns</b>	<b>63</b>
<b>Tab. 5:</b>	<b>Die Entwicklung des britischen Mindestlohns im Vergleich zur durchschnittlichen Lohn- und Preisentwicklung, 1999-2015</b>	<b>64</b>
<b>Tab. 6:</b>	<b>Die Entwicklung des britischen Mindestlohns für Jugendliche im Vergleich zu den Älteren, 2010-2015</b>	<b>65</b>
<b>Tab. 7:</b>	<b>Wachstum der Stundenlöhne nach ausgewählten Perzentilen und Wirtschaftsperioden, 1975-2014</b>	<b>66</b>
<b>Tab. 8:</b>	<b>Arbeitskosten in britischen Niedriglohnsektoren, 2013</b>	<b>67</b>
<b>Tab. 9:</b>	<b>Internationaler Vergleich des Mindestlohns in Relation zum Median des Stundenlohns („Biss“) von Vollzeitbeschäftigten</b>	<b>67</b>
<b>Tab. 10:</b>	<b>Liste der interviewten Personen</b>	<b>68</b>
<b>Tab. 11:</b>	<b>Zusammensetzung und Budget des LPC-Sekretariats, 2015</b>	<b>69</b>
<b>Tab. 12:</b>	<b>Durchsetzungsstatistik des britischen Mindestlohns, 2009-2015</b>	<b>70</b>

## **Zusammenfassung**

Die 1997 von der Labour-Regierung eingesetzte Low Pay Commission (LPC) ist für die Umsetzung des britischen Mindestlohns zuständig. Sie gilt weithin als Erfolgsmodell und war deshalb bei der Einführung des Mindestlohns 2015 auch ein Vorbild für die Einsetzung der deutschen Mindestlohnkommission (MLK). Es stellt sich daher die Frage nach den Erfolgsbedingungen und nach der Übertragbarkeit dieses Modells.

Dieser Bericht wurde von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), bei der die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn angesiedelt ist, in Auftrag gegeben. Er stellt zunächst in groben Zügen die Geschichte, Zusammensetzung und Organisation der LPC dar (1). Danach folgt eine systematische Abhandlung möglicher Erfolgsbedingungen (2). Zur Vorbereitung der Analyse werden kurz die Parameter des Mindestlohns abgehandelt, deren Kenntnis erforderlich ist, um die Wirksamkeit des Mindestlohns vergleichen und bewerten zu können (3). Darauf folgt ein Überblick über die wichtigsten Forschungsergebnisse zum britischen Mindestlohn (4), und schließlich werden mögliche „Lehren“ für eine erfolgreiche Arbeitsweise der deutschen MLK gezogen (5).

(1) Die Geschichte der LPC verdeutlicht die Unterschiede zwischen den beiden Ländern, die einer direkten Übertragbarkeit im Wege stehen. Die Einführung des britischen Mindestlohns und der dafür verantwortlichen LPC erfolgte vor dem Hintergrund eines fast völligen Bedeutungsverlustes der Sozialpartner bei der Lohnbestimmung, eines dramatischen Anstiegs der Lohnungleichheit und der Beschäftigungsarmut. Zwar spielten diese Faktoren auch für die Einführung des deutschen Mindestlohns eine gewisse Rolle, dennoch ist die lohnbestimmende Sozialpartnerschaft in Deutschland im Kern noch intakt.

Dementsprechend sind Zusammensetzung und Aufgabenstellung der britischen wie deutschen Mindestlohnkommissionen zwar ähnlich, unterscheiden sich jedoch in zwei entscheidenden Punkten: Erstens soll die Anpassung des deutschen Mindestlohns der Entwicklung der ausgehandelten Tariflöhne folgen, während der britischen LPC eine solche Orientierung nicht vorgegeben ist; zweitens sind die beiden unabhängigen wissenschaftlichen Mitglieder in der deutschen MLK nur beratend tätig, während sie in der LPC stimmberechtigt sind.

Ein weiterer bedeutender Unterschied besteht in der Überwachung und Kontrolle der Befolgung des Mindestlohns. Zwar sind in beiden Ländern die entsprechenden Mindestlohnkommissionen dafür nicht zuständig, müssen aber dennoch höchst interessierte Beobachter sein: Während in Großbritannien eine spezialisierte Abteilung der Königlichen Steuer- und Zollbehörde (HMRC) mit bescheidenen Kapazitäten die Einhaltung des Mindestlohns überwacht und kontrolliert, ist es in Deutschland die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung, deren Personalkapazitäten um wenigstens 1.600 Planstellen ausgebaut werden sollen.

Da die LPC und ihre Geschäftsstelle mittlerweile über 18 Jahren Erfahrungen verfügen, sollten ihr genauerer Aufbau und ihre Arbeitsweise für die deutsche MLK von großem Interesse sein. Schon das anspruchsvolle und zum Teil wettbewerbliche Auswahlverfahren der Mitglieder zeugt von dem hohen Stellenwert, der dieser Kommission im öffentlichen Leben des Vereinten Königreichs zukommt und zu ihrer Reputation beigetragen hat. Durch Lektüre ihrer letzten Jahresberichte, die nicht nur durch ihren Umfang, sondern auch durch ihre Qualität beeindrucken, durch weitere Recherchen vorhandener Rückblicke, Berichte oder Evaluationen, sowie durch Interviews mit ehemaligen und gegenwärtigen Mitgliedern der Kommission und ihres Sekretariats konnte der Verfasser dieses Berichts einen umfassenden Eindruck über die Voraussetzungen des Erfolgs dieser Kommission gewinnen.

(2) Schon die 'äußeren' Erfolgsbedingungen – wirtschaftliches, politisches und soziales Umfeld – waren für die LPC günstig, zumindest bis zu Beginn der großen Rezession 2008/09. Seither muss die Kommission darum kämpfen, den realen Wert des britischen Mindestlohns wieder einzuholen; aber das gilt in noch stärkerem Maße für die gesamte britische Wirtschaft.

Zu den 'inneren' Erfolgsbedingungen gehören die klare und begrenzte Zielsetzung sowie der feste Wille, allen Anfechtungen zu widerstehen, diese Zielsetzung aufzuweichen oder durch weitere Aufgaben zu überfrachten. Im Vordergrund steht das Ziel, den Mindestlohn zu maximieren und mögliche negative Beschäftigungswirkungen zu minimieren. Die LPC folgte schon früh wirksamen Routineprogrammen und legitimierte sich in der Öffentlichkeit durch transparente Verfahren, vor allem durch Einbezug aller interessierten Parteien und Betroffenen in ihren Beratungen und Entscheidungen. Zentral für die fast durchgehende Akzeptanz ihrer Vorschläge waren zum einen die Grundlegung ihrer Entscheidungen auf wissenschaftlich hochwertigen Evaluationen, zum anderen die Einstimmigkeit ihrer Empfehlungen. Der Weg dahin war immer sehr voraussetzungsvoll und schließlich das Ergebnis vieler Faktoren, insbesondere: das persönliche Geschick der Vorsitzenden, die Orientierung aller Kommissionsmitglieder an einem gemeinsam beschlossenen Verhaltenskodex, professionelle Unterstützung durch das Sekretariat (Geschäftsstelle), intensive interne Kommunikation, deren sozialisierende Wirkung noch durch gemeinsame Besuche im ‚Feld‘ verstärkt wurde.

Einen Mindestlohn durch Gesetz festzulegen ist eine Sache, die Einhaltung einer solchen Regel eine andere. Auch nach 17 Jahren Wirksamkeit ist festzustellen, dass die Einhaltung des britischen Mindestlohns trotz einer generell positiven Bilanz noch Anlass zur Unzufriedenheit bietet. Darum galt es, die neuralgischen Punkte herauszuarbeiten, an denen sich die LPC noch heute die Zähne ausbeißt. Die wichtigste Einsicht ist die Erfahrung, dass effektive Befolgung von Regeln das Resultat des Zusammenspiels mehrerer Komponenten ist: Überzeugung, Legitimation, Information, Kontrolle, Einklagbarkeit, Sanktionen und Ächtung oder öffentliche Brandmarkung der Nichteinhaltung.

Im Vereinten Königreich sind die kritischen Sektoren der Nichteinhaltung des Mindestlohns – und das dürfte in Deutschland kaum anders sein – vor allem das Friseur-, Hotel- und Gaststättengewerbe, der Pflegebereich und die häuslichen Dienstleistungen. Die LPC ist sich mit einigen neueren Studien einig, dass deshalb einige grundlegende Änderungen der Überwachung und Kontrolle notwendig sind, beispielsweise proaktive Information unter Nutzung des Internets, teilweise Dezentralisierung der Überwachung und stärkerer Gebrauch vom Instrument der öffentlichen Brandmarkung hartnäckiger Nichtbefolgung. Solchen Kritiken entgegenkommend beabsichtigt die HMRC nun, strategische Taskforcegruppen zu etablieren, um mit regionalen oder lokalen Akteuren (etwa Gewerbeaufsicht, Gesundheitsbehörden, Kommunen, Gewerkschaften, Unternehmensverbänden) enger als bisher zusammenzuarbeiten. Die britische Regierung selbst beteuert nach wie vor, die Effektivität der NMW-Überwachung vertiefend evaluieren zu wollen, und die LPC erwartet bald einen Bericht des britischen Rechnungshofs.

(3) Die Komponenten des Mindestlohns sind weit komplexer als gemeinhin angenommen. Ohne Kenntnisnahme dieser Parameter lassen sich keine sinnvollen internationalen Vergleiche anstellen. Hinter einem gleichen nominellen Satz, etwa €8,50 pro Stunde wie beim deutschen Mindestlohn, können ganz verschiedene Annahmen und Verfahren der Messung liegen. Solche Unterschiede können die häufig verbreiteten internationalen Rangordnungen völlig durcheinander bringen. Deshalb beschäftigt sich dieser Bericht kurz mit den zentralen Parametern des Mindestlohns: der Definition, den möglichen Ausnahmen und Differenzierungen nach Alter, Region oder Branche.

In einer vergleichenden Übersicht werden die Unterschiede herausgestellt: Im Gegensatz zu Deutschland kennt der britische Mindestlohn vier Altersstufen: drei für Jugendliche (16-17, 18-20, Lehrlinge) und einen für Erwachsene ab 21 Jahren. Es gibt keine sektoralen Mindestlöhne und auch keine regionalen Unterschiede, obwohl zunehmend debattiert wird, zumindest auf freiwilliger Basis für gutverdienende Branchen und für London Differenzierungen einzuführen. Bei den Ausnahmen (z.B. Selbständige, Ehrenamtlich Tätige) finden sich nur unwesentliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern, etwa die deutsche Ausnahme der Langzeitarbeitslosen, die Großbritannien nicht kennt, und beide Länder kämpfen mit dem Problem der Unschärfe, welche Praktikanten/innen einzubeziehen oder auszunehmen sind.

(4) Die Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns sind vielfältig; sie beschränken sich nicht – wie die theoretische Einschätzung aufzeigt – auf die Beschäftigung. Der anschließende Überblick zum britischen Forschungsstand hebt zunächst die arbeitsmarktpolitischen Effekte hervor: Löhne, Lohnstruktur, Beschäftigung, Arbeitszeit, Produktivität, Qualifikation, Auf- oder Abstiegsmobilität, aber auch sogenannte „knock-on“ oder „spillover“ Effekte, d.h. die Anstoßwirkung eines gesetzlichen Mindestlohns für die Lohnbildung und Lohnverhandlungen auf höherer Ebene. Für die gesamte Periode der LPC wurden keine nennenswerten Beschäftigungseffekte erkannt, weder positive noch

negative; der relative Anteil des Niedriglohnssektors hat sich kaum verändert, freilich auch nicht verbessert; die individuellen Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitschancen haben, wenn überhaupt, eher traditionell gefährdeten Arbeitsmarktgruppen wie Migranten und Behinderten genutzt. Tendenziell wurde eher die Arbeitszeit gemindert, auf der anderen Seite stehen leichte Produktivitätsgewinne.

Auch Frauen profitierten durch höhere Erwerbstätigkeit – freilich vor allem Teilzeit – und steigende Löhne, so dass die Lohnkluft zwischen Männern und Frauen sank. Der NMW zahlte sich vor allem für Haushalte im unteren Dezilbereich der Einkommen mit wenigstens einer arbeitenden Person aus. Allerdings wurden diese Vorteile zum Teil durch Steuer- und Sozialpolitik wieder zunichte gemacht. Die sehr vorsichtig eingeführten Mindestlöhne für Jugendliche hatten keine negativen Beschäftigungswirkungen, allerdings auch keine positiven, was die Regierung jüngst veranlasste, die Jugendbeschäftigung durch steuerliche Kostenentlastungen zu fördern. Die anfänglich beträchtlich hohen Entlastungseffekte für den Fiskus (geringere Sozialtransfers, höhere Steuereinnahmen) scheinen sich in jüngster Zeit neutralisiert zu haben.

(5) Die erste und allgemeine „Lehre“, die aus den britischen Erfahrungen gezogen werden kann, ist die Erkenntnis, dass die vielfach befürchteten dramatischen negativen Beschäftigungswirkungen nicht eintreten müssen, wenn Höhe und Dynamik des Mindestlohns vorsichtig an die Entwicklung der Wirtschaft angepasst werden. Eine politisch unabhängige Kommission wie die LPC – sozialpartnerschaftlich zusammengesetzt und durch wissenschaftlichen Sachverstand unterstützt – ist zur Gewährleistung einer solchen ‘Vorsicht’ unabdingbar. Auch bei leicht veränderter Aufgaben- und Zusammenstellung gegenüber der LPC kann deshalb die deutsche MLK zu einem Garant für die erfolgreiche Umsetzung des deutschen Mindestlohns werden.

Aus den Erfahrungen der LPC können weitere, auch auf die deutsche MLK übertragbare „Lehren“ gezogen werden. Die wichtigsten – in folgenden Punkten zusammengefasst – sind beispielhaft und in differenzierter Form dem Schlusskapitel dieses Berichts zu entnehmen.

Erstens sollte die *Zielsetzung klar und begrenzt bleiben, aber auch nicht zu eng sein*. Das heißt zunächst, der Mindestlohn sollte nicht mit weiteren Zielen überfrachtet (etwa einer Annäherung an den „Lebenslohn“) oder durch alle denkbaren Differenzierungen verwaschen werden. Andererseits lehrt die LPC, dass eine bloße Konzentration auf den Mindestlohn und seine Beschäftigungswirkung zu einer gefährlichen Engführung werden kann. Paradoxerweise wird der britischen „Niedriglohnkommission“ (LPC) heute mit Recht vorgeworfen, zu einer bloßen „Mindestlohnkommission“ geworden zu sein und dessen Auswirkungen auf den Niedriglohnsektor und auf wichtige Nebenziele wie Produktivität vernachlässigt zu haben. Darüber hinaus beobachtet die LPC selbst mit Sorge, dass ein präzise gesetzter Mindestlohn unerwünschte normative

Wirkungen entfalten und zum Argument werden kann, berechnete und für die Beschäftigten unschädliche Lohnerhöhungen zu vermeiden.

Zweitens legt die LPC nahe, möglichst schnell dem Prinzip „*Lob der Routine*“ zu folgen und wechselseitig disziplinierende Arbeitsweisen zu entwickeln, etwa durch einen verbindlichen Geschäftsplan und durch einen gemeinsam akzeptierten Verhaltenskodex. Eine darüber hinaus zu entwickelnde Routine könnte auch sein, durch regelmäßige internationale Symposien eine EU-weite wissenschaftliche wie administrative Community der Umsetzung und Einhaltung nationaler Mindestlöhne zu entwickeln.

Drittens *legitimierte* sich die LPC durch *transparente und mitbestimmte Verfahren*, d.h. nicht durch Verfahrensrecht, sondern durch die Öffnung des Verfahrens für legitime Interessenartikulation und damit für die Gleichheit der Chance, zu einer Entscheidung zu gelangen, die alle wenigstens einigermaßen befriedigt. Das setzt u.a. intensive Konsultationstätigkeit voraus, öffentliche Anhörungen, informative und transparente Berichterstattung.

Viertens basiert der Erfolg der LPC maßgeblich auf der Unterstützung ihrer Vorschläge durch *hochwertige und theoriegeleitete empirische Forschung*. Mechanische oder formelhafte Indexierungen sind zu vermeiden. Auch wenn sich die deutsche MLK in ihren Vorschlägen zur Veränderung (und wohl meist Erhöhung) des MLs sicherlich stärker als die LPC auf die Vorgaben der Tarifpartner stützen wird und auch muss, wird es auch in Deutschland sehr stark auf die (empirische) Evidenz der tatsächlichen und zu erwartenden Wirkungen des Mindestlohns ankommen, um dafür verbreitete Zustimmung zu erlangen.

Fünftens war die *Einstimmigkeit der Entscheidungen* ein wichtiger Faktor für die Durchschlagskraft der LPC. Sie hilft nicht nur, Versuche abzuwehren, die MLK für spezifische Interessen – einschließlich von Seiten der Regierung – einzuspannen, sondern verbessert auch die Beratungen.

Sechstens helfen *geringe Transaktionskosten*, bei den internen Abstimmungen, überhaupt zu klaren und nach außen vermittelbaren Ergebnissen zu gelangen. Hier ist vor allem die Kommunikationsfähigkeit und sensible Verhandlungsführung des oder der Vorsitzenden der MLK gefragt, um beispielsweise eine Gruppenidentität der Kommissionsmitglieder (*und ihrer Geschäftsstelle*) herbeizuführen; die Erfahrungen der LPC legen nahe, den unabhängigen wissenschaftlichen Mitgliedern ein de facto Stimmrecht zu geben.

Siebtens hat die LPC wesentliche *Beiträge zur effektiven Umsetzung* des britischen MLs geleistet. Wenn auch die einzelnen Maßnahmen und Instrumente zum einen gar nicht in der Hand der MLK liegen, und auch die spezifischen deutschen Bedingungen, Gepflogenheiten und institutionellen Kapazitäten andere sind als im Vereinten Königreich, sind doch einige übertragbare Komponenten zu nennen, die *komplementär* ineinandergreifen müssen und auf die eine MLK immer ein Auge zu werfen hat. Stichwortartig sind dies: Strategien der



Überzeugung, Legitimation der Empfehlungen, kontinuierliche Information, effektive Überwachung und Kontrolle, rechtliche Klagemöglichkeiten (auch kollektive), substantielle und schnelle Sanktionen bei Nichtbefolgung, sowie Ächtung notorischer Sünder.

Abschließend betont der Bericht, dass selbst bei Erfüllung all dieser Voraussetzungen die Wirksamkeit des Mindestlohns auch von begleitenden – insbesondere produktivitätsfördernden – Maßnahmen abhängt.

## **Einleitung**

Die 1997 von der Labour-Regierung eingesetzte „*Low Pay Commission*“ (LPC) ist für die Umsetzung des britischen „*National Minimum Wage*“ (NMW) zuständig und gilt weithin als Erfolgsmodell. So befragte beispielsweise das *Institute for Government* zahlreiche Politikexperten nach der Wirksamkeit mehrerer wichtiger Gesetze (Rutter et al. 2012). Das Ergebnis konnte nicht eindeutiger sein: Die Einführung des NMW und der LPC wurde als die positivste politische Reform der letzten drei Jahrzehnte im Vereinigten Königreich (UK) gewürdigt. Die LPC ist mittlerweile von allen politischen Parteien anerkannt; 2010 hat sie den Regierungswechsel von Labour zu den Tories überlebt; und mit Bravour überstand sie auch die tiefe Rezession, obwohl diese nicht nur starken Druck auf den Lebensstandard der Geringverdienenden ausübte, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit vieler Klein- und Mittelbetriebe bedrohte.

Es ist daher kein Wunder, dass die LPC in der Diskussion um den deutschen Mindestlohn immer wieder – insbesondere von der ehemaligen Arbeitsministerin Ursula von der Leyen – als Modell für die deutsche Mindestlohnkommission (MLK) genannt wurde. Auch in der akademischen Diskussion wurde diese Empfehlung schon früh ausgesprochen (Bosch und Weinkopf 2006, Möller 2013).

Inwieweit kann diese Kommission nun tatsächlich Vorbild für die deutsche Mindestlohnkommission (MLK) sein? Was sind die Bedingungen für ihren augenscheinlichen Erfolg und die Möglichkeiten der Übertragbarkeit, insbesondere ihrer Arbeitsweisen, die der LPC die bemerkenswerte Reputation verschafften, die sie heute national wie international genießt?

Im Folgenden werden zunächst Geschichte, Zusammensetzung und Organisation der LPC in groben Zügen vorgestellt (1). Danach folgt eine etwas systematischere Abhandlung möglicher Erfolgsbedingungen (2). Zur Vorbereitung der nachfolgenden Abschnitte werden kurz etwas technisch die Parameter des Mindestlohns abgehandelt, deren Kenntnis erforderlich ist, um die Wirksamkeit des Mindestlohns vergleichen und bewerten zu können (3). Darauf folgt ein kurzer Überblick über die wichtigsten Forschungsergebnisse zum britischen Mindestlohn (4), und schließlich werden mögliche „Lehren“ für eine erfolgreiche Arbeitsweise der deutschen MLK gezogen (5).

### **1. Geschichte, Zusammensetzung und Organisation der LPC**

#### **1.1 Geschichte der LPC**

Die Low Pay Commission (LPC) wurde Ende Mai 1997 eingesetzt. Sie war eine der ersten Amtshandlungen der frisch gebackenen Regierung Tony Blair, um den schließlich im April 1999 eingeführten britischen nationalen Mindestlohn (NMW) vorzubereiten. Im Gegensatz zur deutschen Situation, in der die Höhe des

Mindestlohns politisch vorgegeben wurde, war es also zunächst die Hauptaufgabe der LPC, die Höhe des NMW erst zu bestimmen und Kriterien dafür zu benennen. Seither schlägt die LPC jährliche Anpassungen des Mindestlohns vor, analysiert deren Auswirkungen und berichtet darüber ausführlich. Die letzten beiden Jahresberichte 2014 und 2015 umfassen beispielsweise 292 bzw. 327 Seiten (Low Pay Commission 2014, 2015).

Zur Vorgeschichte der LPC und der Einführung des NMW liegen einige exzellente Studien vor, insbesondere von zwei der führenden akademischen Mitgliedern der frühen LPC: David Metcalf (1999) und William Brown (2006, 2009, 2014). Einen lesenswerten Überblick über Geschichte und Wirkung des NMW mit einigen 'Lehren' zur deutschen Diskussion bietet Alan Manning (2013). Schließlich ist der umfassende Rückblick und synthetische Bericht zur Wirksamkeit des NMW, den der derzeitigen Chefökonomin der LPC Tim Butcher (2012) verfasste, als Einstieg in die Lektüre zum britischen NMW und der Arbeitsweise der LPC sehr zu empfehlen. Die folgenden Ausführungen stützen sich stark auf diese Berichte, ergänzt durch Interviews, die vom 6. bis 8. Mai 2015 geführt wurden.<sup>1</sup>

Für die Einführung der LPC und des NMW waren mehrere Gründe entscheidend:

- Erstens die Abschaffung fast aller sektoralen Lohnräte (*Wage Councils*) im Jahre 1993, deren Anfänge weit in die Geschichte der britischen industriellen Beziehungen zurückgehen.<sup>2</sup> Diese seit 1945 bestehenden Räte hatten zunehmend an Bedeutung verloren und waren selbst bei den Gewerkschaften unbeliebt, weil sie deren Autonomie in den Tarifverhandlungen einschränkten.
- Zweitens der – durch die Thatcher-Regierung forcierte – Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades und des damit dramatisch sinkenden Deckungsgrades kollektiver Lohnvereinbarungen, der im privaten Sektor schließlich (1998) nur noch 16 Prozent betrug.<sup>3</sup>
- Drittens vor allem aber die zunehmende Lohnspreizung, die zu einer sozial unerträglichen Spannweite zwischen Niedrig- und Hochlohnbezieher führte.

---

<sup>1</sup> Der Autor führte diese Interviews gemeinsam mit Dr. Corinna Weber von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA); die Liste der Befragten ist in Tab. 10 im Anhang aufgeführt.

<sup>2</sup> 1909 wurden auf Veranlassung von Winston Churchill so genannte „*Wage Boards*“ eingeführt. Diese waren paritätisch aus Vertretern der Arbeitgeber und der Gewerkschaften sowie einigen Unabhängigen zusammengesetzt, und sollten – mit Hilfe von Inspektoren – nicht nur (Mindest-) Löhne, sondern auch sonstige Arbeitsbedingungen durchsetzen. Auf dem Höhepunkt (50er Jahre) existierten 66 solcher sektoralen „Lohnräte“, die aber nur etwa 17 Prozent der Beschäftigten abdeckten. Ihr Einfluss ging jedoch zurück, bis sie schließlich durch die Thatcher-Regierung entmachtet (*Fair Wages Resolution* in 1983) und aufgelöst (1993) wurden.

<sup>3</sup> Zum Verständnis muss noch hinzugefügt werden, dass selbst „kollektive Vereinbarungen“ im Vergleich zu Deutschland (Stichwort „Flächentarife“) kaum noch als solche benannt werden konnten, weil deren Einhaltung weitgehend betrieblicher Willkür offenstand (Brown 2014: 4).

- Viertens schließlich – und nicht zuletzt – die explodierenden Transferzahlungen für Niedriglohnbezieher, die politisch notwendig wurden, um ihnen ein halbwegs würdiges Existenzminimum zu garantieren und der krass steigenden Kinderarmut entgegenzuwirken (Brown 2006; Butcher 2012: R27). Innerhalb von zehn Jahren (1988-1997) war die Zahl der Familien, die Ergänzungen zum Lohneinkommen erhielten (*in-work-benefits*), von 50.000 auf 700.000 und die entsprechenden Staatsausgaben von £200 auf £2.100 Millionen gestiegen (Brown 2014: 3). Mit dem gesetzlichen Mindestlohn sollten nun endlich auch die Arbeitgeber ihren Teil beitragen, das Einkommen armer Familien zu unterstützen, anstatt deren Armut durch Niedriglöhne weiter zu forcieren.

In den politischen Auseinandersetzungen der neunziger Jahren übernahm zuerst die Labour Party die lauter werdenden Forderungen nach einem Mindestlohn (für weitere Details siehe Rutter et al.: 59ff). Ihre anfänglich überhöhten Vorstellungen waren aber auch einer der Gründe für ihre Niederlage bei den Wahlen 1992.<sup>4</sup> In den Vorbereitungen zu den Wahlen von 1997 agierte Tony Blair geschickter, indem er die Höhe offen ließ und deren Festlegung in die Hände der LPC legte. Und auch schon vor den Wahlen wurde die Struktur der LPC mit den Sozialpartnern vorabgestimmt, wobei die korporatistische Zusammensetzung für die Zustimmung der Arbeitgeber ein entscheidender Punkt war (Rutter et al. 2012: 64). Darüber hinaus hatte die akademische Debatte für einen Abbau der Verteufelung des Mindestlohns gesorgt (Metcalf 1999). Maßgeblichen Einfluss spielte schließlich auch die Nichtregierungsorganisation *Low Pay Unit* (LPU), ein *Think Tank*, der seit 1975 unermüdlich auf die skandalösen Zustände des wachsenden Niedriglohnsektors aufmerksam machte.

## 1.2 Zusammensetzung und Organisation der LPC

Die LPC wurde 1997 als unabhängige öffentliche Beratungskommission etabliert und im anschließenden Mindestlohngesetz von 1998 gesetzlich bestätigt. Sie setzt sich aus 9 Mitgliedern zusammen: drei arbeitgebernahe, drei arbeitnehmernahe und drei unabhängige Mitglieder, davon zwei Akademiker mit einem (bisher) professionellen Hintergrund in Arbeitsökonomik und industrielle Beziehungen, während das dritte unabhängige Mitglied in der Regel den Vorsitz übernimmt.<sup>5</sup>

Die LPC war eine der ersten nicht-ministeriellen Regierungsbehörden, die nach dem Nolan-System ernannt wurde.<sup>6</sup> Das bedeutet, dass die Mitglieder der

---

<sup>4</sup> In einem Manifest hatte sich die Labour Party darauf festgelegt, den Mindestlohn auf 50% des männlichen Medianlohns zu setzen, der dann auf zwei Drittel dieses Lohns ansteigen sollte; das wäre dann der höchste Mindestlohn der entwickelten Volkswirtschaften gewesen. Damit hatte sich die Partei einen Hemmblock ans Bein gebunden, den die Konservative Partei weidlich ausnutzte, indem sie vor einer Beschäftigungskatastrophe warnte (Rutter et al. 2012: 62).

<sup>5</sup> Der erste Vorsitzende war der weithin anerkannte britisch-kanadische Ökonom und Experte für industrielle Beziehungen Professor Sir George S. Bain.

<sup>6</sup> Genannt nach Lord Nolan, der die entsprechenden Prinzipien 1995 niederlegte. Danach sollen Besetzungen öffentlicher Ämter bestimmten Kriterien genügen, zu denen vor allem öffentliche

Kommission, einschließlich des Vorsitzenden und der Interessenvertreter, in einem transparenten Verfahren durch öffentliche Ausschreibung und Wettbewerb nach Qualitätskriterien von unabhängigen Juroren ausgewählt werden. Insbesondere bei den unabhängigen (akademischen) Vertretern der LPC scheint der Wettbewerb um diese angesehene Position mittlerweile recht stark zu sein.<sup>7</sup> Dieses offene Auswahlverfahren hat ganz wesentlich zum unumstrittenen Respekt der LPC in der Öffentlichkeit beigetragen.

Darüber hinaus bestimmt das Nolan-System, dass die Mitglieder solcher Institutionen jährlich evaluiert werden. Nach dem „*Code of Conduct*“ der LPC<sup>8</sup> werden deshalb auch die Mitglieder der Kommission vom Vorsitzenden evaluiert, der Vorsitzende wiederum von den Mitgliedern. Neben den generellen Prinzipien werden jedoch wenige spezifische Erwartungen an die LPC-Mitglieder gestellt. Die wesentlichen Punkte betreffen (neben der Verpflichtung zur Vertraulichkeit) zu einem die Aufforderung, wenn immer möglich zum Konsens der Gruppe beizutragen, und zum anderen die Anwesenheitspflichten sowie den zeitlichen Umfang des Einsatzes in diesem Ehrenamt. Vom Vorsitzenden werden durchschnittlich zwei Tage pro Monat, also 24 Tage im Jahr erwartet, von den sonstigen Mitgliedern eineinhalb Tage im Monat, also 18 Tage im Jahr. Von den interviewten Mitgliedern wurde der faktische Einsatz etwas höher eingeschätzt, insbesondere bei den akademischen Mitgliedern, deren Schätzung – in schwierigen Zeiten der LPC – bis zu 40 Tagen im Jahr ging.

Alle Mitglieder der LPC sind stimmberechtigt, während die beiden akademischen Vertreter der deutschen MLK nur beratenden Status haben. Bei der Auswahl der arbeitgebernahen Vertreter hat de facto der britische Arbeitgeberverband (*Confederation of British Industry (CBI)*) das zentrale Vorschlagsrecht, bei der Auswahl der arbeitnehmernahen Vertreterinnen der britische Gewerkschaftskongress (*Trades Union Congress (TUC)*). Die Ernennung erfolgt aber persönlich, d.h., nicht nur die Kommission, sondern auch jedes einzelne Mitglied ist unabhängig. Die Tätigkeit der Kommissare oder Kommissarinnen<sup>9</sup> ist ehrenamtlich; nur ihre Aufwendungen (Tagessätze, Reisekosten etc.) werden erstattet. Ihre Laufzeit beträgt drei Jahre (in Deutschland 5 Jahre) und kann einmal

---

Ausschreibung, wettbewerbliche Verfahren und unabhängige Juroren („Assessors“) gehören. Darüber hinaus müssen sich die Kandidatinnen den sieben Prinzipien des öffentlichen Lebens verpflichten: „selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty, leadership“. Prinzipien und Verfahren sind heute im „*Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies*“ im Einzelnen festgelegt und werden von einem – von der Königin ernannten – Kommissar überwacht (Commissioner 2012).

<sup>7</sup> Bei einer der letzten Neubesetzungen der akademischen Vertreter, so wurde uns berichtet, gingen 150 Bewerbungen ein.

<sup>8</sup> Dieser kann von der Website der LPC heruntergeladen werden. Dieser Verhaltenskodex gilt generell für alle Mitglieder öffentlicher (nicht-ministerieller) Beratungsorgane und wird entsprechend der Aufgabenstellung des Organs modifiziert.

<sup>9</sup> Die weibliche Form ist immer einbezogen, auch wenn sie nicht immer benannt ist. Umgekehrt gilt: wird die weibliche Form gewählt, sind Männer inbegriffen.

erneuert werden. Bei der Auswahl ist man bemüht, einen Ausgleich in regionaler Herkunft, Geschlecht, privat/öffentlich, Klein- oder Großbetriebe herzustellen.

Die LPC berichtet dem Ministerium für Unternehmen, Innovation und Qualifikation (*Secretary of State for Business, Innovation and Skills (BIS)*), also – im Vergleich zu Deutschland – nicht dem britischen Ministerium für Arbeit und Pensionen. Das Ministerium beauftragt die LPC jährlich im Februar mit dem nächsten Bericht. Gegenüber Routineaufträgen (Überwachung, Evaluation, Konsultation als Vorbereitung für den Bericht und die Empfehlungen) gibt sie manchmal auch Sonderaufträge.<sup>10</sup> Die britische Regierung kann auf Vorschlag der Kommission den Mindestlohn zu jeder Zeit ändern; in der Regel geschieht das jedoch jährlich im Oktober. Mit anfänglich zwei kleinen Ausnahmen<sup>11</sup> wurden bis 2014 alle Vorschläge der Kommission vom Parlament bestätigt und von der Regierung übernommen. Erst kürzlich (2015) gab es wieder einen Dissens bezüglich des LPC-Vorschlags zum Mindestlohn für Lehrlinge, den die Kommission nach Auffassung der Regierung zu niedrig ansetzte (vgl. unten, Kap. 3 (3)).

Die LPC wird von einem *Sekretariat* mit einer Kapazität von derzeit 7,6 Personen Vollzeitäquivalent unterstützt (Tabelle 11, Anhang). Anfänglich war das Sekretariat viel größer (32 Angestellte oder Beamte), da viel Aufbauarbeit zu leisten war und die Blair-Regierung allergrößten Wert darauf legte, aus der anfänglich umstrittenen LPC eine Erfolgsgeschichte zu schmieden. Danach schwankte die Personalkapazität je nach Bedarf zwischen 10 und 20, die dann, als Routine einkehrte, auf den derzeitigen Kernbestand reduziert wurde. Die Belegschaft könnte jedoch, wenn zusätzliche Aufgaben anstehen, jederzeit wieder erhöht werden. Weiteres Unterstützungspersonal (etwa Forschungsassistenten, Sekretärinnen) gibt es derzeit nicht, und aus dem Budget 2014/15 (Gesamt 827.000 £) ist zu entnehmen, dass nicht nur die Personalmittel, sondern auch die Mittel für den laufenden Betrieb der LPC recht bescheiden sind; auch das Forschungsbudget (255.500 £) hält sich in Grenzen (Tab. 11, Anhang).

Die Leitung hält ein Sekretär inne, der jedoch auch operativ bei Analysen und der Erstellung des Berichtes mitwirkt. Die Mitarbeiterinnen des Sekretariats sind als Beamte des BIS angestellt. Ein Großteil von ihnen wird aus dem BIS, anderen Ministerien oder öffentlichen Institutionen rekrutiert und wechselt dann wieder meist innerhalb des öffentlichen Dienstes; Anstellungen direkt aus dem Universitätsbereich sind selten. Die mittlere Amtszeit beträgt drei Jahre, jedoch

---

<sup>10</sup> Beim vorletzten Auftrag (2013) die Aufforderung, die Zukunft der LPC/des NMW zu erörtern und insbesondere Überlegungen anzustellen, unter welchen Bedingungen der Mindestlohn schneller ansteigen könnte; beim letzten Auftrag (2014) die Aufforderung, den Mindestlohn für Lehrlinge genauer unter die Lupe zu nehmen.

<sup>11</sup> Die LPC schlug im ersten Bericht einen NML von £3,60 ab April 1999 für alle Erwachsenen ab 21 Jahre vor; die Regierung erhöhte das Alter um ein Jahr auf 22 Jahre; darüber hinaus wurden die vorgeschlagene Erhöhung auf £3,60 im Juni 2000 auf Oktober 2000 verschoben. Jugendliche unter 22 waren vom NML zunächst ausgeschlossen (Butcher 2012: R36).

mit großer Variation.<sup>12</sup> Darüber hinaus sind etwa drei Beamte des BIS überwiegend mit Fragen des NMW beschäftigt.

Die LPC *veröffentlicht* jährlich einen Business Plan zu ihrer Arbeit. Dieser enthält Details zu der von der Regierung gestellten Aufgaben, Meilensteine, Forschungsprogramm und Informationen über die zur Verfügung stehenden Ressourcen; Anpassungen im Laufe des Jahres sind möglich. Die Meilensteine strukturieren die zeitliche Abfolge der zentralen Aktivitäten der LPC und ihres Sekretariats: die Forschungsprojekte, Workshops, Konsultationen (intern und extern), die internen Beratungen zur Anpassung des NMW, sowie die Abfassung und Übergabe des Berichts.

Das Sekretariat unternimmt zum Teil selbst Recherchen und verfasst thematische Berichte für die Kommissarinnen. Zur Vorbereitung der entscheidenden Klausursitzung legt sie den Kommissionsmitgliedern vor allem die strittigen Punkte nahe, die zur Beratung anstehen, einschließlich der voraussichtlichen Empfehlungen der Kommission, die über ihre engere Aufgabe (Bestimmung des Mindestlohns) hinausgehen, etwa zu Fragen der Kommunikation oder Kontrolle des Mindestlohns. Das Sekretariat stellt für die Kommissionsberatungen auch systematische Pros und Cons zu strittigen Punkten oder divergierenden Vorschlägen der interessierten Parteien zur Verfügung. Solche Anmerkungen können auch über den anstehenden jährlichen Bericht hinausgehen und der Kommission Empfehlungen oder Explorationen für ihre mittelfristige Arbeit nahelegen. Hauptsächlich organisiert das Sekretariat aber das tägliche Geschäft, insbesondere die Vergabe und Überwachung von Forschungsaufträgen sowie die Vorbereitung und Auswertung von Konsultationen. Der LPC-Jahresbericht wird – vor allem in jüngster Zeit – im Wesentlichen von Mitarbeitern des Sekretariats verfasst.<sup>13</sup>

Die Einhaltung des NMW wird von der Königlichen Steuer- und Zollbehörde (*Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC)*) überwacht. Lange Zeit stand ihr lediglich eine Kapazität von 120 Personen zur Verfügung, die dann im Zuge einer 5-jährigen Compliance Strategie (2010-2014) sukzessive auf den für 2015 geplanten Stand von 256 erhöht wurde. Diese geringe Zahl erstaunt, wenn man die derzeitige Debatte in Deutschland verfolgt. Nach Berechnungen der Deutschen Zollgewerkschaft (BDZ) wären 2.500 zusätzliche Stellen erforderlich, um den Mindestlohn effektiv zu kontrollieren. Die Bundesregierung plant, die Personalkapazität der zuständigen Behörde (*Finanzkontrolle Schwarzarbeit der*

---

<sup>12</sup> Der derzeitige Büro- und Finanzmanager Jay Arjan gehört der Kommission schon seit 2001 an; langjähriger Chefökonom und stellvertretender Leiter ist Tim Butcher, der vor seiner Anstellung (seit 2007) Ökonomie an der Queen Mary and Westfield Universität in London studierte, Arbeitsökonomik an der Universität Essex lehrte und vorher verschiedene Positionen in Ministerien innehatte; seit 2009 ist er auch IZA-Fellow.

<sup>13</sup> Selbstverständlich sind die Mitglieder der Kommission, insbesondere die unabhängigen Vertreter, auch mit der Qualitätskontrolle des Berichts befasst; nach Aussagen ehemaliger Mitglieder galt das vor allem in der Anfangsperiode und in Zeiten neuer Themenstellungen.

Zollverwaltung [FKS]) mit 1.600 Stellen zu verstärken; die derzeitige Kapazität der FKS beträgt 6.842 Panstellen (Deutscher Bundestag 2015). Die Vergleichbarkeit ist jedoch erheblich eingeschränkt, weil die deutschen Mindestlohnregelungen u.a. infolge zahlreicher branchenspezifischer Differenzen komplexer als die britischen NMW-Regelungen sind. Darüber hinaus sind die für UK genannten Inspektoren ausschließlich für die Kontrolle des Mindestlohns – und nicht auch für Schwarzarbeit – zuständig. Darüber hinaus scheinen noch andere Behörden direkt oder indirekt mit der Kontrolle des NMW beschäftigt zu sein, etwa das Arbeitsinspektorat des BIS, des EASI oder der GLA (Benassi 2011: 24f).

Die meisten Berichte bescheinigen dieser Behörde hohe Effektivität und Kreativität bei der Erfüllung ihrer Kontrollfunktionen, und insbesondere Mitglieder der LPC beteuern wiederholt die zentrale Bedeutung dieser Unterstützung für den Erfolg der LPC. Betriebe akzeptieren Erhöhungen des Mindestlohns viel eher, wenn sie gewiss sein können, dass sie nicht durch Konkurrenten unterboten werden. Dennoch scheinen Überwachung (*enforcement*) und Einhaltung (*compliance*) des NMW ein Dauerthema zu sein. Die LPC hat der Regierung mehrfach eine bessere Kommunikation und gezieltere Kontrollen ins Stammbuch geschrieben (z.B. Low Pay Commission 2014: 119) und sich enttäuscht gezeigt, dass der versprochene Evaluationsbericht zur Überwachung bisher ausblieb (Low Pay Commission 2015: 199-234).<sup>14</sup>

## 2. Erfolgsbedingungen der LPC

Die Einführung des britischen (wie auch des deutschen) nationalen Mindestlohns gehört – in Kategorien der politischen Lerntheorie – eindeutig zu den „großen“ Reformen: Sie stellte eine grundlegende institutionelle Änderung und damit der politischen Spielregeln dar.<sup>15</sup> Umso mehr interessieren die Voraussetzungen für den Erfolg einer solchen Reform.

Die Erfolgsbedingungen einer Organisation können – pragmatisch<sup>16</sup> und grob geordnet – in den äußeren und inneren Umständen liegen. Zu den äußeren Umständen gehören der wirtschaftliche, soziale und politische Kontext; zu den inneren Bedingungen die organisatorischen Ressourcen, die Vernetzung nach außen und – nicht zuletzt – die Persönlichkeiten, d.h. ihr fachliches Können und Reputation. Schließlich muss ein Mindestlohn auch effektiv umgesetzt, d.h.,

---

<sup>14</sup> Mehr hierzu vgl. 2.2 (7) und 5.7.

<sup>15</sup> Hall(1993) unterscheidet „kleine“, „mittlere“ und große“ Reformen: „Klein“ wäre in Deutschland etwa eine verstärkte Kontrolle des Mindestlohns in bestehenden Branchen (wie Bau) gewesen; „mittel“ eine Erweiterung der schon bestehenden Branchen mit gesetzlichem Mindestlohn. Tony Blair weist in seinen Memorien darauf hin, wie sehr er sich der „großen“ Reform bewusst war: „[...] the proposal for a minimum wage and Bank of England independence [was] marking a major shift in the way the nation would be governed” (Blair 2010: 130).

<sup>16</sup> Ich werde in diesem Bericht allenfalls ad hoc auf theoretische Bausteine zurückgreifen.



dessen Einhaltung überwacht und kontrolliert werden. Beginnen wir mit den äußeren Bedingungen.

## 2.1 Äußere Bedingungen

Die wirtschaftlichen Umstände waren für die LPC äußerst günstig: Mitte der 90er Jahre bis zur Rezession 2008/09 trat Großbritannien in eine Phase geringer Inflation, niedriger Arbeitslosigkeit und beständigen wirtschaftlichen Wachstums (Brown 2014:4). Das bedeutete, dass auch schwächere Betriebe die Anhebung des Mindestlohns ohne nennenswerte Beschäftigungseinbußen verkraften konnten.

Auch die sozialen Umfeld-Bedingungen waren günstig. Eine altehrwürdige Institution – die britischen Lohnräte – hatten ausgedient, aber keine andere war an ihre Stelle getreten. So entstand ein institutionelles Vakuum der Interessenvertretung, das die Lage der Niedriglohnbezieher zunehmend verschlechterte. Spätestens seit Beginn der 90er Jahre baute sich ein sozialer Druck auf, der nach einem Eingriff des Staates verlangte. Die britischen industriellen Beziehungen waren dermaßen auf einem Tiefpunkt angelangt, dass das politikwissenschaftliche Theorem des „Gelegenheitsfensters“ (*window of opportunity*) zum Greifen nahe war:<sup>17</sup> Es musste nur jemand kommen, der es aufstieß und die Gelegenheit mutig nutzte.

Entsprechend vorteilhaft waren die politischen Umstände: Tony Blair gewann 1997 die Wahlen mit überdeutlicher Mehrheit nicht zuletzt mit dem Versprechen, so rasch wie möglich einen nationalen Mindestlohn einzuführen und die notwendigen institutionellen Voraussetzungen dafür zu schaffen. Darüber hinaus hatte der Staat ein institutionelles Eigeninteresse: Die Steuerkredite für gering verdienende Familien verschlangen immer größere Summen, so dass die Abwendung des weiteren Verfalls der Löhne auch fiskalpolitisch dringend geboten war. Der Vorschlag eines Mindestlohns und der Einsetzung einer *Low Pay Commission* (LPC) war – wie Tony Blair in seinen Memoiren<sup>18</sup> selbst bemerkte – daher sehr populär, und die Regierung Blair überdauerte drei Wahlperioden (bis 2010), so dass genügend Zeit war, eine grundlegende institutionelle Reform umzusetzen.

## 2.2 Innere Bedingungen

Wichtige innere Bedingungsfaktoren sind die rechtlichen, finanziellen, personellen sowie sachlichen Ressourcen und – nicht zuletzt – die Fähigkeit der

---

<sup>17</sup> Dieses institutionelle Vakuum (einschließlich der schwachen Stellung der zentralen Unternehmer- und Arbeitnehmerorganisationen [CBI, TUC]) unterscheidet die britische Situation von der deutschen vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in starker Weise.

<sup>18</sup> Die Ernennung des Vorsitzenden der LPC erfolgte schon Ende Mai 1997, vier Wochen nach Antritt der Regierung (Blair 2010: 24), und auch später berief sich Blair auf die Popularität des NMW (Blair 2010: 124).

verantwortlichen Personen, diese Ressourcen im Sinne der Aufgabenstellung optimal zu nutzen. Daher macht es wenig Sinn, eine mechanische Auflistung der genannten Ressourcen zu erstellen; vielmehr kommt es darauf an, das von den Kommissionsmitgliedern inszenierte Zusammenspiel dieser Faktoren zu Erfüllung ihrer Aufgabe in den Vordergrund zu rücken. Dabei spielt zunächst die Klarheit und Begrenzung der Aufgabenstellung selbst schon eine zentrale Rolle, wie im folgenden Abschnitt verdeutlicht werden soll.

### (1) Klare und begrenzte Zielsetzung

Es gibt keinen politischen Auftrag, dessen Ziel im Laufe der Umsetzung nicht weiter zu präzisieren wäre. Ein Organisationsziel kann konfus bleiben oder mit vielen weiteren Zielen überfrachtet werden, so dass die Erfolgsmaßstäbe kaum zu bestimmen sind; ein Organisationziel kann aber auch zugespitzt und von weniger wichtigen Nebenzielen entschlackt werden, so dass die Erfolgskriterien glasklar bleiben. Schließlich kann das dann gesetzte Ziel mehr oder weniger geduldig verfolgt werden; Ungeduld und überzogene Ambitionen sind der erste Faktor für Misserfolg.

Der Erfolg der LPC ist zunächst eindeutig ein Ergebnis ihrer *Selbstbeschränkung* auf ein einfaches Ziel, die Dämpfung der Erwartungen durch *Zurückhaltung in der Zielsetzung* und die konsequente Konzentration auf ein doppeltes und auszubalancierendes *Erfolgskriterium: Maximierung des Mindestlohns für die begünstigten Personen bei Minimierung der negativen Beschäftigungswirkungen*. Andere mit dem Mindestlohn häufig in Verbindung gebrachte Ziele – insbesondere die Armutsbekämpfung beispielsweise durch Einbeziehung von Überlegungen eines anständigen „Lebenslohns“ (*living wage*) oder Ausgleich regionaler Kaufkraftunterschiede – hat die LPC immer wieder und bis heute konsequent von sich gewiesen.<sup>19</sup>

Schon in ihrem ersten Bericht von 1998 hatte die LPC die entsprechenden Pflöcke ein für allemal gesetzt: „Der nationale Mindestlohn soll eine wettbewerbsfähige Ökonomie unterstützen, auf ein vorsichtiges Niveau gehoben werden, einfach und geradlinig sein, und für die Niedriglohnbezieher einen Unterschied machen“ (zitiert in Butcher 2012: R27). Bei Vorstellung des Berichts im Juni 2008 begründete der Vorsitzende Professor George Bain die entscheidende Empfehlung: Mangels ausreichender Informationen über die Wirkungen eines Mindestlohns habe man den Mindestlohn von £3,60 für April 1999 „konservativ“,

---

<sup>19</sup> Der Druck regionaler Differenzierung in Richtung „living wage“ wächst vor allem in London. Dort bieten einige Organisationen mittlerweile freiwillig einen bedarfsorientierten Mindestlohn an, beispielsweise „Living Wage Foundation“ und „Citizens UK“ von respektive £7,65 und £8.80 gegen £6.31 NMW (Brown 2014:16). Auch auf europäischer oder gar globaler Ebene könnte dieser Druck steigen, da im Zuge der Globalisierung die Schere zwischen wettbewerbsfähigem Mindestlohn und anständigem Lebenslohn auseinanderzugehen droht (Benassi 2011: 28). Auch im letzten britischen Wahlkampf spielte dieses Problem eine Rolle, in dem die Labour Party (2015) mit einer substantiellen Erhöhung des NMW in Richtung „Living Wage“ punkten wollte.

also bescheiden, angesetzt und empfehle eine leichte Erhöhung erst nach gut einem Jahr auf £3,70. Der folgende längere Auszug aus dieser Rede soll diese Klarheit und Zurückhaltung in der Zielsetzung dokumentieren.

„Wir haben für den ersten Mindestlohnsatz einen vorsichtigen Ansatz gewählt, um eine Balance zwischen Verbesserung der Niedriglöhne und der Vermeidung von Schaden für Unternehmen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden. [...] Wir haben spezielle Aufmerksamkeit darauf gelegt, wie der Mindestlohn berufliche Bildung und Qualifikationserweiterung unterstützen kann. [...] Die Einführung eines gesetzlichen Sockels [*wage floor*] der Löhne muss das Zugehörigkeitsgefühl ermutigen, nicht zum Rande, sondern zur Mitte der Gesellschaft zu gehören. [...] Die Rolle des Nationalen Mindestlohns ist es zu helfen, die schlimmsten Fälle von Ausbeutung zu beseitigen und verbesserte Effizienz, Leistung und Investitionen in die Belegschaft zu ermutigen“ (zitiert in Butcher 2012: R36; Übersetzung GüS).

Allerdings ist jüngst – zumindest im Wortlaut – eine leichte Öffnung zu einer breiteren Zielsetzung zu beobachten. Folgt man der Selbstbeschreibung auf der LPC-Website, so heißt es, nicht mehr nur auf die möglichen negativen Wirkungen auf die Beschäftigung, sondern auch auf die negativen Wirkungen auf die Wirtschaft zu achten.<sup>20</sup> Zwar hatte die LPC immer schon auch Arbeitszeiten und Produktivität als wichtige Nebenziele ins Auge gefasst, in der Praxis dominiert jedoch nach wie vor das Beschäftigungsziel.<sup>21</sup>

Diese Selbstbeschränkung und Vorsicht drückte sich auch in der *Arbeitsweise* der Kommission aus. Ihr *oberstes Ziel* war und ist, die Empfehlungen auf *solide empirische Grundlagen* zu stützen. Diese sollten nicht nur, wie im folgenden Abschnitt deutlich wird, auf quantitativen wissenschaftlichen Schätzungen basieren (auch wenn hier ein deutlicher Schwerpunkt lag), sondern auch auf der Einbeziehung der Öffentlichkeit, insbesondere der Erfahrungen der betroffenen Betriebe und Personen.

## (2) *Lob der Routine*

Die Kommission war in der Lage, in ihre Arbeitsweise schnell Routine zu bringen.<sup>22</sup> Wie eingangs schon erwähnt hat der sorgfältig vorbereitete und

---

<sup>20</sup> “The aim of the LPC is to recommend levels for the minimum wage rates that will help as many low-paid workers as possible without any significant adverse impact on employment or the economy.”, <https://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission/about/terms-of-reference> (download 15 May 2015).

<sup>21</sup> Mittlerweile übt allerdings selbst der „Vater“ der LPC, Prof. Sir George Bain, Kritik an dieser engen Selbstbeschränkung, auf die wir später noch zu sprechen kommen (Resolution Foundation 2014).

<sup>22</sup> Zur Zusammensetzung der ersten Kommission vgl. Tab. 1, Anhang; zur Zusammensetzung der letzten beiden Kommissionen vgl. Tab. 2 und 3, Anhang.

abgestimmte jährliche *Businessplan* der LPC eine starke disziplinierende Wirkung, nicht zuletzt auch seine Veröffentlichung im Internet.

Wie wir aus der Organisationsliteratur wissen, sind – die im Alltag oft belächelten – *Routineprogramme* eine nicht unwesentliche Bedingung für den Organisationserfolg. Nur sie gewährleisten die für Organisationseffizienz so notwendige *scharfe Trennung zwischen der Logik sozialer Systeme und der Logik personaler Systeme*.<sup>23</sup> Konkret bedeutet das, dass die Mitglieder der Organisation ihre persönlichen Interessen zurückstellen und ihre Selbstachtung an generalisierte Maßstäbe binden, insbesondere an Werte der Fernwirkungen ihrer Entscheidungen, hier der oben formulierten Zielsetzungen des nationalen Mindestlohns.<sup>24</sup>

Darüber hinaus müssen die *Routineprogramme keineswegs unflexibel* sein; ihre Öffnung ist in zwei Richtungen möglich: Sie können die zu erwartende Information als unbestimmt charakterisieren und den Inhalt der darauf fälligen Entscheidungen in Einzelheiten offenlassen (Luhmann 1971: 123). Diese Offenheit der Kommission reflektiert sich z.B. in ihrer Variabilität der Mindestlohnempfehlungen, wie in den folgenden Abschnitten noch deutlicher werden wird.

### (3) *Legitimation durch Verfahren*

Vor allem aber legitimierte sich die Kommission durch Verfahren. Damit ist – auch hier der modernen Organisationstheorie folgend – nicht die Rechtfertigung durch Verfahrensrecht gemeint (das wird als selbstverständlich vorausgesetzt), sondern die Öffnung des Verfahrens für legitime Interessenartikulation und damit für die Gleichheit der Chance, zu einer für alle befriedigenden Entscheidung zu gelangen.<sup>25</sup> Die LPC-Routine und ihr Verfahren lassen sich in folgenden Schritten beschreiben:

- Jährlich zwischen April und Juni gibt die Regierung in Abstimmung mit den Kommissionsmitgliedern den Auftrag an die LPC für den nächsten Jahresbericht. Neben dem Standardauftrag – Vorbereitung des nächsten

---

<sup>23</sup> Vgl. den vom Titel her schon vielsagenden frühen Beitrag von Niklas Luhmann (1971) „Lob der Routine“, den ich hier übernommen habe.

<sup>24</sup> Ein Mitglied der ersten Kommission, Stephanie Monk, formuliert das in folgender Weise: “The Commission is a powerful decision-making group. Every commissioner had a balance to strike between the constituency they were representing and the broader view. Some of the thought-provoking evidence we shared made it easier to put the interests in context. The principle is established, so it will never be so hard again” (zitiert in Metcalf 1999:4; Unterstreichung GüS). Metcalf deutet an dieser Stelle auch an, dass hier ein entscheidender Unterschied zum deutschen Modell der “Sozialpartnerschaft” liegen könnte, in dem starke Unternehmer- und Gewerkschaftsverbände dominieren.

<sup>25</sup> Vgl. u.a. Luhmann (1969); dort insbesondere S. 30f: “Die Legitimation durch Verfahren und durch Gleichheit der Chance, befriedigende Entscheidungen zu erhalten, tritt dann an die Stelle älterer naturrechtlicher Begründungen oder tauschförmiger Methoden der Konsensbildung”.

Jahresberichts und der entsprechenden Empfehlung zum Mindestlohn – kommen Sonderaufträge in Betracht, etwa die Lage der Lehrlinge zu beachten. Die Kommission berät darüber in ihrer ersten Sitzung,<sup>26</sup> auf der auch über die nach außen zu vergebenden Forschungsaufträge entschieden wird. Alle Forschungsaufträge werden ausgeschrieben. Ein Großteil dieser Aufträge muss allerdings – in Vorbereitung für den Jahresbericht – in sechs Monaten durchgeführt werden; einige haben eine längere Laufzeit bis zu 18 Monaten.

- Zwischen Juni und Oktober ist die Konsultationsperiode: Die Kommission besucht alle vier Länder des Vereinten Königreichs (Schottland, Nordirland, Wales und England) und bittet Interessenvertreter gezielt um schriftliche Berichte und Meinungen. Jedes Jahr arrangierten die Kommissionsvertreter bisher wenigstens acht Konsultationsbesuche, meist in Betrieben, Organisationen ohne Erwerbscharakter, öffentlichen Institutionen oder Kommunen, in denen das Problem von Niedriglöhnen besonders relevant war. Jedes Kommissionsmitglied ist verpflichtet, wenigstens an zwei dieser Konsultationsbesuche teilzunehmen. In Berichten von Kommissionsmitgliedern geht immer wieder hervor, dass diese Konsultationen enorm zur *inneren Geschlossenheit der Kommission* beitragen: Man sammelte gemeinsam lebendige Erfahrungen und konnte sich Geschichten erzählen.
- Im November veranstaltet die LPC öffentliche Hearings, holt schriftliche Meinungsäußerungen (bis zu 20 Seiten) der Interessenvertreter (*„stakeholders“*) ein, die dann auf einer Sitzung der Kommission kurz vorgetragen, diskutiert und durch Fragen der Kommission weiter vertieft werden.<sup>27</sup>
- Im Dezember zieht sich die LPC ganztägig zurück (*„information retreat“*), um über die in der Zwischenzeit gewonnenen Erfahrungen zu diskutieren und eventuell weitere erforderliche Informationen einzuholen.
- Im Januar des darauf folgenden Jahres treffen sich LPC-Mitglieder erneut zur entscheidenden Sitzung in Form einer mehrtätigen Klausur,<sup>28</sup> um über ihre Empfehlungen zu diskutieren und diese intern abzustimmen. Berichten einzelner Mitglieder zufolge ist in dieser Phase die moderierende Fähigkeit des Kommissionsvorsitzenden besonders gefragt. Im Zentrum steht die Frage der Festlegung des künftigen Mindestlohns für Erwachsene, in der die Kommission

---

<sup>26</sup> 2014/15 traf sich die Kommission zehnmal: im Mai (halber Tag), Juni (halber Tag), September (halber Tag), Oktober (halber Tag), November (zweimal einen Tag Anhörungen plus ein reguläres eintägiges Treffen), Dezember (ganztägig), Januar (die entscheidende Klausur: 2,5 Tage) und Februar (bis zu ganztägig). Mindestens fünf Kommissionsmitglieder müssen anwesend sein, darunter ein Unabhängiger, eine arbeitgebernahe und eine arbeitnehmernahe Vertreterin; der/die Vorsitzende kann durch Unabhängige vertreten werden.

<sup>27</sup> Für das Jahr 2014/15 berichtet die LPC von 163 schriftlichen Eingaben und 547 online Antworten.

<sup>28</sup> Nach Aussage einiger Interviewpartner gewöhnlich in recht bescheidenen Hotels oder Pensionen auf dem Lande (einmal sogar ohne Internetzugang). Angesichts des kargen Budgets und wegen unerwünschter Öffentlichkeitswirksamkeit blieb/bleibt der LPC auch keine andere Wahl.

anfänglich immer gespalten ist. Deshalb starten die Klausuren mit einem durchaus langwierigen und komplizierten Verhandlungsprozess, der offenbar Tarifverhandlungen gleicht, freilich mit dem Unterschied, dass sie mit dem Vorsitzenden immer im Schatten eines Schlichters stehen, der gegebenenfalls die entsprechenden Instrumente ausgleichender Verhandlungstaktik einzusetzen weiß. Darüber hinaus scheint es so, dass bei Stockungen im Verhandlungsprozess die Argumente auf der Basis von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen besonders zum Tragen kommen. Jedenfalls betonten alle Beteiligten (und Interviewten) immer wieder, wie wichtig das Stimmrecht der Unabhängigen ist, um bei solchen Verhandlungen zu einem Ausgleich zu kommen. Neben den (erkennbaren und signifikant ausgewiesenen) Auswirkungen des Mindestlohns spielen aber auch noch weitere Faktoren eine Rolle für die Empfehlungen, vor allem die wirtschaftlichen Aussichten der kommenden 18 bis 24 Monate.<sup>29</sup>

- Ende Februar verabschiedet die LPC ihren Bericht und gibt ihn an die Regierung zur Kommentierung weiter. Nach meist zustimmender Kenntnisaufnahme wird der Bericht im März oder April veröffentlicht. Die vorgeschlagenen Änderungen des Mindestlohns gelten dann in der Regel ab Oktober dieses Jahres.

Seit Beginn ihrer Existenz produzierte die LPC auf diese Weise 18 Jahresberichte mit entsprechenden Anpassungen des Mindestlohns an die ökonomischen und sozialen Gegebenheiten (vgl. Tab. 5, Anhang). In der Zeitreihe erkennt man die stark variierenden jährlichen Wachstumsraten des NMW (min. 1,2 %, max. 10,8 %), die teilweise unter, teilweise aber auch über dem Wachstum der durchschnittlichen Löhne lagen. Im Oktober 2004 kam ein spezieller Mindestlohn für 16 und 17-Jährige hinzu, im Oktober 2010 ein spezieller Mindestlohn für Lehrlinge; der Mindestlohn für Jugendliche wurde sogar einmal (2012) eingefroren (vgl. Tab. 6, Anhang), angeblich mit anschließend positiver Beschäftigungswirkung.

#### (4) *Evidenzbasierte Entscheidungen*

Seit Bestehen der LPC wurden 140 Aufträge nach außen vergeben. Dafür steht offenbar ein ausreichendes, wenn auch nicht üppiges Budget zur Verfügung (vgl. Tab. 11, Anhang). Diese Aufträge und deren Ansätze wie Ergebnisse werden in den Jahresberichten sorgfältig zusammengefasst. Darüber hinaus hatte die Kommission vor allem zu Beginn ihrer Tätigkeit skrupulös die theoretische

---

<sup>29</sup> Die Kommission stützt sich dabei vor allem auf die Analysen der Bank von England (*Inflation Reports*), auf den *Economic and Fiscal Outlook* des Office for Budgetary Responsibility (OBR), auf weitere unabhängige Prognosen (vor allem auf den monatlichen NIESR der HM Treasury), einschließlich internationaler Organisationen. Darüber hinaus bemüht sich die LPC in Verbindung mit Experten, ein Verständnis für die weitere Lohnentwicklung und der diese beeinflussenden Faktoren zu gewinnen (Butcher 2012: R28).

Literatur und die existierende internationale empirische Literatur durchgecheckt, um die möglichen Fallstricke eines Mindestlohns zu identifizieren. Allein der erste Bericht enthält mehr als 350 Literaturquellen empirischer und theoretischer Art. Das laufende starke Engagement des Sekretariats auch in der Forschung, vor allem aber die hohe Professionalität und Reputation der akademischen Mitglieder der Kommission gewährleisteten so eine überragende Qualität der Forschung. Nicht nur die Mitglieder der Kommission selbst bezeugen die Bedeutung dieses Faktors für den Erfolg der LPC,<sup>30</sup> sondern auch das *Institut for Governance*, das viele Beteiligte oder Betroffene außerhalb der Kommission befragte (Rutter et al. 2012).

Von hoher Bedeutung waren aber auch die Erkenntnisse, welche die Kommission durch schriftliche und persönliche Konsultationen gewann. Schon für ihren ersten Bericht erhielt die LPC 580 Einreichungen, und die Kommissionsmitglieder trafen sich mit 233 unterschiedlichen Interessengruppen an 200 unterschiedlichen Plätzen im ganzen Vereinigten Königreich. Dabei entdeckten sie auch selbst eine ganze Anzahl von Missbräuchen der Niedrigentlohnung, zum Teil mit kuriosen Bedingungen. U.a. fanden sie eine Stellenanzeige für einen Nachtwächter, der zu einem Stundenlohn von £1 und 100 Stunden pro Woche arbeiten und dabei auch noch seinen eigenen Wachhund mitbringen sollte (Rutter et al. 2012: 65f).

Die Bedeutung hochwertiger Forschung für die Durchsetzungsfähigkeit der Kommission erhielt ihre frühe Bewährungsprobe schon in der ersten und – in der Geschichte der Kommission – größten Kontroverse. Die Frage betraf die Geltung des Mindestlohns für Jugendliche und – wenn überhaupt – die Höhe eines entsprechenden Mindestlohns. Maßgebliche Regierungsvertreter wollten von einer Einbeziehung der Jugendlichen überhaupt nichts wissen, und auch in der öffentlichen Meinung waren Gegenpositionen stark vertreten: Jeder Mindestlohn vermindere die Eintrittschancen von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt. Ein Kabinettsmitglied definierte dabei „jugendlich“ sogar bis zum 25. Lebensjahr. In diesem Punkt stemmte sich die LPC entschlossen und geschlossen gegen diesen Widerstand und setzte vor allem mit der Argumentationshilfe empirischer Evidenz aus Forschungsergebnissen einen speziellen Mindestlohn für Jugendliche im Alter von 18 bis 21 Jahren durch. Allerdings akzeptierte sie den Kompromiss, den Mindestlohn für Erwachsene erst ab dem 22. Lebensjahr (ihr ursprünglicher Vorschlag war das 21. Lebensjahr) gelten zu lassen.<sup>31</sup> Der Mindestlohn für Jugendliche im Alter von 18 bis 21 Jahre wurde ab 1. April 1999 auf £3,00 festgelegt. Für Jugendliche im Alter von 16-17 gab es anfänglich keinen Mindestlohn.

Früh musste die Kommission auch erkennen, dass die amtliche Statistik und verfügbaren jährlichen Erhebungen (z.B. Labour Force Survey) nicht ausreichten,

---

<sup>30</sup> Siehe auch den bezeichnenden Titel der Veröffentlichung von Tim Butcher (2012).

<sup>31</sup> Ab Oktober 2010 wurden die 21-Jährigen in den Mindestlohn der Erwachsenen einbezogen (Low Pay Commission 2014: 109).

um die für die Forschung notwendigen Informationen zu liefern. Gleich zu Beginn stellte sich heraus, dass die Vorsicht bei der ersten Mindestlohnempfehlung überzogen war, denn die Berechnungsgrundlagen erwiesen sich als falsch. Zwei Millionen Beschäftigte sollten vom Mindestlohn £3,60 profitieren, am Ende war es nur eine Million. Deshalb wurde der Mindestlohn 2001 überdurchschnittlich um 10,8 Prozent angehoben (Tab. 5, Anhang). Darüber hinaus wiesen die vielen in Auftrag gegebenen Forschungen auf weitere Mängel hin, so dass die Kommission eine neue jährliche Lohnstrukturerhebung (*Annual Survey of Hours and Earnings, ASHE*) veranlasste, die seit 2004 einen Großteil dieser Mängel beseitigte (Brown 2014: 17). Da ASHE aber keine Angaben über ethnische Herkunft, Qualifikation oder Behinderung enthält, nutzt die LPC nach wie vor auch die Arbeitskräftestichprobe (LFS); diese beiden Datenquellen können durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Darüber hinaus kann ASHE auch nicht für Analysen längerfristiger Erwerbsverläufe genutzt werden, da sie keine echte Panelstruktur aufweist.<sup>32</sup>

Die intensive Forschung auf mikroökonomischer wie makroökonomischer Ebene, quantitativ (mit fortgeschrittenen ökonometrischen Verfahren) wie qualitativ (vor allem Fallstudien in sensitiven Sektoren und Betrieben), wurde anfänglich noch durch eine von der LPC jährlich ausgeschriebene Betriebserhebung ergänzt. Darin wurden die Betriebe um ihre Meinung zum Mindestlohn befragt, insbesondere im Hinblick darauf, ob die Höhe gerechtfertigt ist und wie diese ihre Entscheidungen über Beschäftigung, Arbeitszeit und interne Lohnstrukturen beeinflusst. Wegen mangelnder Zuverlässigkeit und Validität wurde von diesem Instrument jedoch schließlich abgesehen.<sup>33</sup>

##### (5) *Einstimmigkeit der Empfehlungen*

In ihrem „*Code of Conduct*“ sind alle Mitglieder der LPC angehalten, soweit wie möglich zu einem Konsens beizutragen; diese Verpflichtung erwies sich bis heute als tragfähig. Bisher wurden alle Empfehlungen der LPC einstimmig getroffen, eine in mehrfacher Hinsicht bedeutende Bedingung für die Durchschlagskraft der britischen Niedriglohnkommission:

- Zunächst war der NMW zu Beginn ja noch umstritten. Vor allem das akademische Umfeld und die meinungsbildenden Medien der Wirtschaft (z.B. *The Economist*) äußerten sich immer noch skeptisch gegenüber der Einführung eines einheitlichen Mindestlohns.

---

<sup>32</sup> Sie ist eine Ein-Prozent-Stichprobe der abhängig Beschäftigten auf der Basis der letzten beiden Ziffern der Sozialversicherungsnummer. Zu ausführlichen Hinweisen über die von der LPC verwendeten Datenquellen vgl. LPC (2015: 301-306). In Zukunft bietet möglicherweise das (recht kleine) britische Haushaltspanel (BHPS) in seiner Erweiterung (Understanding Society) bessere Grundlagen für solche Erwerbsverlaufsanalysen.

<sup>33</sup> Der Rücklauf dieser Befragungen war den Berichten zufolge sehr gering (16%).



- Zum zweiten war die LPC rechtlich zunächst gar nicht als dauerhafte Institution vorgesehen; das Finanzministerium (*Treasury*) hatte sich zunächst sogar ausdrücklich dagegen gewandt (Rutter et al. 2012: 29).<sup>34</sup>
- Drittens gab das Finanzministerium anfänglich immer wieder zu verstehen, es wünsche sich die Kommission als Erfüllungsgehilfe seiner fiskalischen Logik.
- Viertens gab die Einstimmigkeit der LPC-Vorschläge der Opposition keine Gelegenheit, den Mindestlohn als Argument gegen die regierende Partei zu verwenden.
- Und fünftens schließlich hielt die LPC mit ihrer Einstimmigkeit auch die interessengeleiteten Medien auf Armeslänge. Seit Bestehen der LPC wurden daher alle Vorschläge bis auf unwesentliche Ausnahmen – wie schon erwähnt – von der Regierung und vom Parlament akzeptiert.

(6) *Geringe Transaktionskosten der internen Abstimmungen*

"Ein Kamel ist ein Pferd, das von einer Kommission entworfen wurde."<sup>35</sup> Dieses geflügelte Wort weist darauf hin, wie voraussetzungsvoll die Einstimmigkeit von Entscheidungen in einer bunt gemischten Kommission ist. Es stellt sich daher die Frage, wie sich die LPC diese Voraussetzungen erarbeitet hat. Nach dem Coase-Theorem kann die Koordination von Personen, deren Handlungen oder Entscheidungen externe Effekte erzeugen (hier Entscheidung über einen nationalen Mindestlohn) besser durch Verhandlungen zwischen den betroffenen Personen gelöst werden als durch Staatseingriff oder anderen hierarchischen Eingriffen, wenn die Transaktionskosten null oder gering sind (Coase 1990). Dabei sind unter Transaktionskosten vor allem die Kosten der Informationsbeschaffung und der notwendigen Verhandlungen vor Entscheidungen zu verstehen. Auch wenn dieses Theorem nicht in jeder Hinsicht auf die LPC anwendbar ist, erklärt es doch einen guten Teil ihres Erfolges.

Der interne Abstimmungsprozess war – Berichten von Kommissionsmitgliedern zufolge – gewiss nicht immer einfach, zumal der Vorsitzende<sup>36</sup> schließlich stets auf Einstimmigkeit drängte. Für die erste Dekade der LPC wird dieser Prozess besonders anschaulich vom langjährigen Kommissionsmitglied William Brown geschildert. In einer Tabelle (Brown 2009: 437) weist er die Unterschiede der anfänglichen „Angebote“, die Zahl der notwendigen Verhandlungsrunden sowie die Zahl der Stunden aus, bis es zu einem Ausgleich kam, und er schildert auch, welche Taktiken der Vorsitzende nutzte, um zum Ziel zu gelangen. Besonders wirkungsvoll, jedoch sparsam angewendet, waren Drohungen des Vorsitzenden, zusammen mit den Unabhängigen ein Minderheitsvotum zu schreiben. Wichtig

---

<sup>34</sup> Ihre Dauerhaftigkeit wurde erst durch das Mindestlohngesetz vom Juli 1998 etabliert.

<sup>35</sup> „A camel is a horse designed by a committee“ – so begann Amartya Sen (Ökonom) seine Nobelpreisrede in Stockholm 1999, beeilte sich aber gleich, auf die Vorzüge eines Kamels (u.a. Ausdauer) gegenüber einem Pferd hinzuweisen.

<sup>36</sup> Soweit ich sehe, waren das bisher immer Männer.

war aber auch das Arrangement kleiner „Nebensiege“, um allen, die Kompromisse eingingen, die Möglichkeit zu geben, das Gesicht zu wahren und über Argumente zu verfügen, ihre „Klientele“ draußen zu überzeugen oder wenigstens zu beruhigen.

Nach Aussagen des derzeitigen Vorsitzenden *David Norgrove* hat sich daran im Prinzip bis heute nichts geändert. Dabei berichtete er von der Erfahrung, dass es meist leichter war, einen Ausgleich zu finden, wenn die anfänglichen „Angebote“ weit auseinander lagen, als wenn die Angebote von vorneherein nahe zusammen waren, die dann zu einem ‚Feilschen‘ um den letzten Penny führen konnten. Alle Seiten betonten jedoch, dass diese Verhandlungen immer im Geiste wechselseitiger Loyalität und guter Stimmung geführt wurden, an deren Aufbau und Pflege der Vorsitzende maßgeblichen Anteil hatte. Jedenfalls gelang am Ende der Klausuren immer eine klare Entscheidung, hinter der alle Kommissionsmitglieder standen. Maßgeblich dafür waren mehrere Faktoren:

- Zunächst die Tatsache, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder überschaubar blieb, so dass ein Großteil der *Kommunikation meist auf direktem Weg* erfolgen konnte.
- Zweitens war die frühe Entscheidung der Dauerhaftigkeit der LPC eine notwendige Voraussetzung zur Bildung einer *rechtlich-institutionellen Organisationsidentität*. Diese feste Stellung erlaubte es der LPC insbesondere, *inkremental*, d.h. Schritt für Schritt, vorzugehen und den Mindestlohn in einem *politischen Lernprozess* zu implementieren.
- Drittens wuchs die Kommission in der jährlichen Abwicklung ihres Routineprogramms zusammen und entwickelte vor allem über den Prozess der externen (und dann intern zu diskutierenden) Konsultationen eine *Art sozialer Organisationsidentität*.
- Viertens waren die Kommissionsmitglieder, vor allem die ‚arbeitgebernahen‘ und die ‚arbeitnehmernahen‘ Vertreter *nicht an ein Mandat ihrer Organisationen gebunden*, sondern (zumindest weitgehend) frei in ihren Entscheidungen.
- Fünftens waren mehrere, insbesondere die akademischen Mitglieder der Kommission, längere Zeit im Amt, so dass sich auch ein *Organisationsgedächtnis* entwickeln konnte.
- Schließlich blieben die zentralen internen *Beratungen immer vertraulich*, und sie wurden auch nicht protokolliert.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Die Vertraulichkeit ist auch im deutschen MiLoG explizit vorgesehen (§ 10, Abs. 4).

### 2.3 Effektive Umsetzung des Mindestlohns

Einen Mindestlohn durch Gesetz festzulegen ist eine Sache, die Einhaltung einer solchen Regel eine andere. Auch nach 16 Jahren Wirksamkeit ist sowohl in der Literatur als auch in Gesprächen mit Verantwortlichen festzustellen, dass die Einhaltung (*compliance*) des britischen MLs trotz einer generell positiven Bilanz noch Anlass zur Unzufriedenheit bietet. Welches sind die neuralgischen Punkte, an denen sich die LPC immer wieder die Zähne ausbeißt?

Obwohl eine geschlossene Theorie der Regeleinhaltung nicht in Sicht ist, so lassen sich einige Anhaltspunkte formulieren, über die in der Literatur weitgehend Konsens besteht.<sup>38</sup> Die wichtigste Einsicht ist die Erfahrung, dass effektive Befolgung von Regeln das Resultat des Zusammenspiels mehrerer Komponenten ist. Unter leichter Variation des konzeptionellen Bezugsrahmens von Benassi (2011) lassen sich sieben solcher Komponenten benennen: (1) Überzeugung; (2) Legitimation; (3) Information; (4) Kontrolle; (5) Einklagbarkeit; (6) Sanktionen sowie (7) Ächtung oder öffentliche Brandmarkung der Nichteinhaltung (*naming and shaming*). Welche Rolle spielte die LPC bei der Umsetzung dieser Bedingungen?

#### (1) Überzeugung

Erste – notwendige, aber nicht hinreichende – Voraussetzung der Regeleinhaltung ist die Überzeugung, dass die Regel sinnvoll ist (Hartlapp 2007). Dabei geht die Sinnhaftigkeit von Regeln weit über Nutzen-Kosten-Überlegungen hinaus und appelliert an Werte wie Fairness oder übergreifende Normen wie Ehrlichkeit. Kommunikation ist das zentrale Medium für eine solche sinnstiftende Handlungskoordination (Habermas 1987, v.a. Bd. II: 548ff). Die LPC hat durch eigene Kampagnen in der Öffentlichkeit wesentlich dazu beigetragen, die anfänglich große Skepsis in eine breite Zustimmung umzukehren. Auch die britische Regierung war durch Öffentlichkeitsarbeit aktiv daran beteiligt, eine *Kultur der Regeleinhaltung* des MLs zu entwickeln.

Einmalige Aktionen genügen hier aber offensichtlich nicht. Auf Empfehlung der LPC erhöhte die britische Regierung beispielsweise 2009 das Budget für NMW-Öffentlichkeitsarbeit auf £1,2 Millionen mit dem Ziel, vor allem in kritischen Sektoren des Mindestlohns – wie dem Friseurgewerbe oder dem Einzelhandel – das öffentliche Bewusstsein für die Notwendigkeit eines MLs (erneut) zu schärfen.<sup>39</sup> Nach Auffassung der Kommission lässt jedoch die

---

<sup>38</sup> Zur Einhaltung internationaler Regelwerke, insbesondere auf europäischer Ebene, vgl. Falkner et al. (2005); vergleichend speziell zum Mindestlohn Benassi (2011) – jeweils mit weiteren Literaturverweisen.

<sup>39</sup> Zu Details und den Akteuren der entsprechenden Kampagnen siehe Benassi (2011: 21f). Ein untrügliches Zeichen für die Wirksamkeit solcher Kampagnen ist der (drastische) Anstieg von Klagen der Nichteinhaltung.

Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, insbesondere des verantwortlichen Ministeriums (BIS) und der zuständigen Kontrollbehörde (HMRC), nach wie vor zu wünschen übrig. Vertreter der HMRC bemängeln ihrerseits, dass die knappen Personalkapazitäten sie dazu zwingen, zunächst ihrem Hauptgeschäft – nämlich der Verfolgung individueller Klagen – nachzugehen anstatt sich proaktiver Öffentlichkeitsarbeit zuzuwenden. In jüngster Zeit hat die Regierung einige Verbesserungen realisiert und versprochen, die Öffentlichkeitsarbeit weiter zu verstärken.<sup>40</sup> Auch die HMRC verstärkt mittlerweile ihre Anstrengungen, im Internet präsent zu sein und durch Herauskehren guter Praktiken Überzeugungsarbeit zu leisten.<sup>41</sup>

## (2) *Legitimation*

Legitimation der Regelsetzung ist eine zweite Voraussetzung, wozu die LPC schon durch ihre drittelparitätische Zusammensetzung beitrug. Darüber hinaus waren ihre zahlreichen Konsultationen, Reisen durch das Land und öffentlichen Anhörungen ein wesentlicher Bestandteil der Legitimationsbefestigung ihrer Empfehlungen; das gilt nicht zuletzt auch für die schon erwähnte Stützung ihrer Vorschläge auf wissenschaftlich seriöse Analysen und ihrer empirischen Evidenz. Insgesamt ist die Legitimation des britischen Mindestlohns daher mittlerweile unangetastet.

Erst in jüngster Zeit kommen wieder Zweifel an der LPC auf. Diese resultieren allerdings im Wesentlichen aus der ernüchternden Erkenntnis der begrenzten Wirksamkeit des NMW (Buckle 2014; Manning 2012; Resolution Foundation 2014), worauf noch zurückzukommen ist.

## (3) *Information*

Fast banal klingt die Voraussetzung der Information, d.h., dass die Regel auch allen, insbesondere den Betroffenen in den kritischen Bereichen des Mindestlohns, bekannt sein muss. Dieser Voraussetzung wird offensichtlich mit einer Veröffentlichung der Regel im Gesetzesblatt und vielleicht noch in einer Broschüre nicht Genüge getan. Viele Beschäftigte, vor allem Migranten, kennen die Mindestlohnregel nicht oder erfahren davon nur durch Zufall; auch viele Restaurantbesitzer in London wissen nichts davon (Hull 2013: 38/9).

---

<sup>40</sup> Die wichtigste Verbesserung besteht darin, dass der HMRC für proaktive Tätigkeiten nun ein gesondertes Budget zur Verfügung steht; bisher standen dafür nur Mittel zur Verfügung, wenn die Ausgaben für ihre Kernfunktionen (Kontrolle, Überwachung, Verfolgung von Klagen) das noch zuließen.

<sup>41</sup> HMRC verfügt nun über eine NMW-Facebook Seite ([www.facebook.com/nmwage](http://www.facebook.com/nmwage)) und eine Twitter Adresse (<https://twitter.com/hmrcgovuk>), und verschickt regelmäßig SMS-Aktualisierungen zur NMW-Einhaltung für interessierte Parteien/Personen, die für diese Dienstleistungen subscribieren (Hull 2013: 37).

Im Falle des Mindestlohns bedarf es also einer proaktiven Information, d.h. gezielter Informierung und Beratung, um die damit zusammenhängenden Bedingungen (z.B. Ausnahmen, Einbeziehung welcher Lohnbestandteile [vgl. Kapitel 3], Sanktionen bei Nichteinhaltung) oder Klagemöglichkeiten verständlich zu machen. Vertreter der britischen Kontrollbehörde (HMRC) empfehlen sogar einfache (leicht einprägsame) numerische Werte des Mindestlohns. Zur proaktiven Information gehört auch die Bereitstellung leicht zugänglicher Wege, Fragen und insbesondere Bedenken zur Diskussion zu stellen, beispielsweise in öffentlichen Anhörungen oder Eingaben. Die LPC hat gerade in den letzteren Punkten erheblichen Einsatz gezeigt, mahnt in ihren Berichten aber immer wieder, dass Regierung und Kontrollbehörden hier nach wie vor in der Bringschuld sind. Das Internet als wichtige Informationsquelle wird nun auch von der HMRC offensiver als bisher genutzt (siehe Fußnote 41).

#### (4) *Kontrolle*

Einsicht ist gut, Kontrolle ist besser – um ein geflügeltes Wort zu bemühen. Zwar wurde der LPC diese Funktion verständlicherweise nicht übertragen, dennoch hat sie sich zur Aufgabe gemacht, ständig ihr Auge darauf zu werfen, um zu sehen, ob der Überwachung des Mindestlohns auch Genüge getan wird. Nach Ansicht eines langjährigen unabhängigen Mitglieds der LPC hat die britische Finanz- und Zollbehörde (HMRC), in deren Hand die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns liegt, einen maßgeblichen Anteil am Erfolg der britischen Niedriglohnkommission (Brown 2014: 19). Die frühen Befürchtungen einer dafür aufzubauenden kostspieligen Bürokratie hätten sich als weit überzogen erwiesen und deren Kontrolle wäre – von Ausnahmen abgesehen – insgesamt recht effektiv gewesen. Dennoch blieben, wie im Folgenden näher auszuführen ist, die Kontrollkapazitäten ein neuralgischer Punkt, der auch in der neueren Diskussion wieder in den Vordergrund rückte.

Einen Hinweis darauf vermittelt ein anderes unabhängiges Mitglied der LPC, dessen Erfahrungen freilich nur für die erste Dekade des NMW gelten. Nach David Metcalf (2007: 24-27) wurden in dieser Periode in bestimmten Segmenten oft weniger als der Mindestlohn bezahlt oder die Arbeitsstundenzahlen systematisch unterschätzt, z. B. in chinesischen oder indischen Restaurants, bei der Heimarbeit, in Kindergärten, im Friseurgewerbe, in der Landwirtschaft, im Nahrungsmittelgewerbe und im Bau. Die HMRC tendiere dazu, in Betrieben zu kontrollieren, die eine regelmäßige Buchführung aufweisen. Ihre Besuche seien darüber hinaus zu selten: 5.000 pro Jahr, und 2005/06 seien dabei 1.582 der Nichteinhaltung des NMW überführt worden (32 Prozent). Bei 1,6 Millionen Betrieben müsste daher ein typischer Arbeitgeber nur alle 320 Jahre einen Kontrollbesuch erwarten, und die Wahrscheinlichkeit, dabei eine Nichteinhaltung zu entdecken, sei ein Fall in 1.000 Jahren. Darüber hinaus seien die Strafen und die faktischen Klagemöglichkeiten nicht ausreichend, so dass die Anreize zur

Einhaltung des NMW gering seien. Auch eine gewisse Laxheit bei Kontrollbesuchen sei nicht ungewöhnlich.<sup>42</sup> Angesichts des geringen Bisses der Kontrollbehörde sei es sogar verwunderlich, wie hoch die Einhaltung (*compliance*) des NMW sei.<sup>43</sup>

In den letzten Jahren hat sich die Situation in einigen Punkten zwar verbessert, aber die grundlegenden kritischen Punkte der Überwachung und Einhaltung existieren nach wie vor. Schätzungsweise werden zwischen 200.000 und 300.000 NMW-Berechtigte (bezogen auf etwa 1,4 Millionen NMW-Bezieher) nicht zum Mindestlohn bezahlt; kritische Sektoren sind das Hotel- und Gaststättengewerbe und der Pflegebereich (hier geht es z.B. um die Probleme nicht bezahlter Anfahrten oder Bereitschaftszeiten). Es sind vor allem Klein- und Kleinstbetriebe, die den Mindestlohn umgehen, und betroffen sind besonders Jugendliche (vor allem Lehrlinge) und darunter wiederum eher die Frauen (Low Pay Commission 2015: 139-234).

Die wichtigste Quelle der Information für die Nichtbefolgung des NMW sind die Klagen von betroffenen Personen über die Hilfslinie PWRH (*Pay and Work Rights Helpline*), die in jüngster Zeit wieder anstiegen (3.294 Fälle in 2013/14) und weiter zunehmen (vgl. Tab. 12, Anhang).<sup>44</sup> Diese sind der Hauptanlass für Eingriffe der HMRC und verbrauchen etwa 90 Prozent ihrer Kapazitäten.

Diesen einzelnen Klagen nachzugehen und zu einem befriedigenden Abschluss zu führen braucht sicherlich seine Zeit, ist aber in den Augen der LPC noch unbefriedigend gelöst. In einem speziellen Kapitel hierzu (2015: 199-234) beziffert sie durchschnittlich 213 Tage (Median 173 Tage), die ein Fall dauert, bis er zum Abschluss kommt. Bezogen auf den durchschnittlichen Rückzahlungsbetrag (*arrear*) von etwa £200 je unterbezahlter Arbeiterin (insgesamt 23.000 im Jahr 2013/14) erscheint das Verfahren nicht nur recht

---

<sup>42</sup> Metcalf (2007: 26) zitiert den Betriebsleiter einer Firma der Bekleidungsindustrie: "An inspector came three weeks ago to look around. He sent a letter to all our employees saying if you are being paid the NMW don't reply. Obviously they're all in cahoots with their family credit. I'm not doing anything wrong [ . . . ] He found no problem. He was supposed to come in for the day – he spent an hour going through the books and two hours talking about [the local football team]. This was an Inland Revenue check."

<sup>43</sup> Metcalf meint allerdings, diese Beobachtung tangiere die (später ausgeführten) Ergebnisse über die Beschäftigungswirkungen nicht wesentlich. Darüber hinaus vertritt er die Auffassung, eine schärfere und effektivere Kontrolle des NMW könne auch ein Jahrhundert altes Ziel der Mindestlohnbewegung erfüllen, nämlich die Austrocknung des unwürdigen und ausbeutenden Billiggewerbes (*sweatshops*). Die aus dieser Sicht weiterführende Argumentation wäre, dass selbst derartige negative Beschäftigungswirkungen positiv als Potential für ökonomisch nachhaltigere Entwicklungspfade betrachtet werden können (Hall und Soskice 2001; Kaufmann 2010). Die Lektüre der Metcalf-Studie ist auch deshalb empfehlenswert, weil sie einen interessanten historischen Rückblick der britischen Mindestlohnbewegung bietet (Metcalf 2007: 38-50).

<sup>44</sup> In der früheren Periode stiegen die individuell verfolgten Klagen von 1.963 (2003/04) (Rutter et al. 2012: 69) auf 3.643 (2009/10), gingen dann jedoch wieder zurück (Tab. 12, Anhang).

aufwändig, sondern auch zu zögerlich angesichts der psychologischen Bedeutung schneller Reaktionszeiten als Abwehrmittel gegen Nichteinhaltung von Regeln.

Ansonsten recherchiert die HMRC vorzugsweise in den kritischen Sektoren des NMW, beklagt aber selbst, hierzu nicht die ausreichenden Ressourcen zu haben. Erst in jüngster Zeit wurden der Kontrollbehörde spezifische Ressourcen für derartig proaktive Tätigkeiten zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus beklagen vor allem Vertreter der Gewerkschaft über die mangelnde Öffentlichkeitswirksamkeit von schließlich erfolgreich verhandelten Klagen (TUC 2014).

#### (5) *Einklagbarkeit*

Möglichkeiten der rechtlichen Klage sind wichtig, sowohl auf niedriger Schwelle als auch gerichtlich. Jede Person, die glaubt, nicht zum Mindestlohn bezahlt worden zu sein, kann vertraulich eine freie Hotline anrufen; diese steht in 100 (!) Sprachen zur Verfügung. Pro Jahr werden etwa 50.000 telefonische Anfragen registriert (Brown 2014: 8), die aber auf Grund mangelnder Professionalität oder Kapazitäten nicht immer befriedigend beantwortet werden (Benassi 2011: 15).

Individuelle Klagemöglichkeiten gibt es in niedrigschwelliger Form von „online-complaints“ (siehe oben PWRH) oder individuellen Klagen vor dem Arbeitsgericht. Stimmen beide Seiten zu, kann der Fall auch vor einem schlichtenden Komitee (ACAS) behandelt werden. Im Finanzjahr 2012-2013 wurde nach Angaben von HMRC 1.696 Klagen nachgegangen, die bei 708 Arbeitgebern zur Aufforderung von Strafzahlungen führten; das entspricht einer Regelbruchrate (*strike rate*) von 42 Prozent; im Finanzjahr 2013/14 stieg letztere auf ihren bisherigen Höhepunkt von 47 Prozent. Die gesamte Rückzahlungssumme, die HMRC 2013/14 gewissermaßen ‘reinholte’, betrug £4,6 Millionen (Tab. 12, Anhang). Für das Budgetjahr 2015/16 stockte die Regierung die Mittel für die Kontrolle des NMW noch einmal erheblich auf (LPC 2015: 201).

Da Beschäftigte als Individuen oft fürchten müssen, bei Wahrnehmung ihrer Rechte Nachteile in Kauf zu nehmen (Entlassung, Versetzung, Missgunst von Kolleginnen etc.), ist die Bereitstellung der Möglichkeiten kollektiver Klagen von großer Bedeutung. Auch hier sind zunächst niedrigschwellige Verfahren (z.B. sektorale Schlichtungskommissionen) vorzuziehen, bevor es zu kostspieligen und langwierigen gerichtlichen Verfahren kommt. Die britischen Gewerkschaften können beispielsweise klagende Individuen bei Schlichtungsverhandlungen (ACAS-Fälle) vertreten. Sie haben aber, obwohl von einigen Gewerkschaften immer wieder gefordert, kein kollektives Klagerecht (Benassi 2011: 26, TUC 2014).

## (6) Sanktionen

Auch wenn die Klagemöglichkeiten ausreichend sind, müssen *Sanktionen* (hier Rückzahlungen und Strafen) bei Nichteinhaltung greifen – und zwar spürbar und schnell. In beiden Punkten bestand lange ein Defizit. Nach offenbar mehrfachen Einlassungen der LPC hat sich die britische Regierung seit 2009 mit diesem Thema stärker befasst (Low Pay Commission 2014: Chapter 4). Zum einen belohnt sie nun Betriebe durch einen Rabatt, wenn sie ihre Rückzahlungen rasch erledigen, und die Rückzahlungen müssen zum aktuellen Wert erfolgen. Die Höhe der Strafen blieb aber lange noch zu gering (vgl. auch die Statistik in Tab. 12, Anhang). Erst seit März 2014 sind sie empfindlich erhöht worden. Anlass waren Klagen, vor allem der Gewerkschaften, über eine nicht nur nachlässige, sondern auch willentliche Zunahme der Nichteinhaltung (*non-compliance*) des Mindestlohns. Die Geldstrafen können nun (statt wie bisher 50% der Rückzahlung) bis zu 100 Prozent des nicht bezahlten Lohns und (statt wie bisher £5.000) bis zu £20,000 pro Beschäftigten ansteigen.

Auch strafrechtliche Verfahren sind in UK möglich, bisher aber kaum in Anspruch genommen worden (Benassi 2011: 17, 27). Seit Inkrafttreten des NMW 1998 wurden gerade mal 10 erfolgreiche Fälle gezählt. Im Jahr 2013/14 berichtet die HMRC von 9 behandelten Fällen; ein schärferes Vorgehen in der Zukunft ist geplant. Die Gewerkschaften beklagen, dass die bisherigen Höchststrafen gegenüber vergleichbaren Zivilklagen noch viel zu gering seien und bei hartnäckigen und größeren Vergehen auch Gefängnisstrafen vorzusehen seien (TUC 2014).

## (7) Ächtung

Obwohl die LPC seit langem auf Ächtung (*naming and shaming*) notorischer Sünder drängt, sind die verantwortlichen Behörden (HMCR, BIS) diesem Wunsch bisher nur zögerlich nachgekommen (Brown 2014: 8). Erst im Oktober 2013 senkte die Regierung die Schwellen für öffentliche Brandmarkung. Die HMRC berichtet nun von 210 Fällen im vergangenen Jahr (2014/15) gegenüber 92 Fällen im vorhergehenden Jahr; davor gab es überhaupt nur einen einzigen Fall (Hull 2013: 35). Die Zahl werde weiter steigen, allerdings – so auch unsere Interviewpartner – müsse vor einen Überschießen dieses Verfahrens gewarnt werden: In vielen, wenn nicht den meisten Fällen sei die Nichtbeachtung des Mindestlohns nicht Absicht sondern mangelndes Wissen oder allenfalls Nachlässigkeit. Eine Brandmarkung, die sich am Ende als ungerechtfertigt erweist, würde nicht nur den Betroffenen großen Schaden zufügen, sondern auch schnell die Reputation der Kontrollbehörde erodieren.

Insgesamt ist auch nach 17 Jahren Inkrafttreten des britischen NMW-Gesetzes die Überwachung der Einhaltung des Mindestlohns noch nicht befriedigend gelöst, insbesondere nicht in neuralgischen Bereichen wie dem Friseur-, Hotel- und Gaststättengewerbe, oder im Pflegebereich und bei häusliche Dienstleistungen.



Die LPC weist selbst auf Studien hin, die deshalb eine radikale Änderung der NMW-Kontrollen verlangen (Low Pay Commission 2014: 126). Eine von der ‘Denkfabrik‘ *Centre for London* herausgegebene Studie<sup>45</sup> plädiert deswegen für eine teilweise Dezentralisierung der Überwachung. Um beispielsweise die Rückzahlungen von Betrieben an Beschäftigte, die nicht zum Mindestlohn bezahlt wurden, zu gewährleisten, sollte diese in dritte Hand – an die HMRC oder gar an die verantwortlichen Bezirksverwaltungen – gegeben werden, die dann ihrerseits die Beträge eintreiben oder – bei Insolvenz – dafür haften (Hull 2013). Solchen Kritiken etwas entgegenkommend beabsichtigt die HMRC nun, strategische Taskforcegruppen zu etablieren, in denen sie mit regionalen oder lokalen Akteuren verschiedener Herkunft (etwa Gewerbeaufsicht, Gesundheitsbehörden, Kommunen, Gewerkschaften, Unternehmensverbände) enger als bisher zusammenarbeiten will. Die britische Regierung selbst beteuert nach wie vor, die Effektivität der NMW-Überwachung vertiefend evaluieren zu wollen, und die LPC erwartet bald einen Bericht des britischen Rechnungshofes.

### **3. Parameter des britischen Mindestlohns**

Bevor wir nun zur Wirksamkeit des britischen Mindestlohns kommen, müssen die Komponenten des Mindestlohns bestimmt werden, die weit komplexer sind als gemeinhin angenommen. Ohne Kenntnisnahme dieser Parameter lassen sich auch keine sinnvollen internationalen Vergleiche anstellen. Hinter einem gleichen nominellen Satz, etwa €8,50 pro Stunde wie beim deutschen Mindestlohn, können ganz verschiedene Annahmen und Verfahren der Messung liegen. Solche Unterschiede können die häufig verbreiteten internationalen Rangordnungen völlig durcheinander bringen. Eurostat veröffentlicht beispielsweise wegen großer Messunterschiede keine vergleichenden Angaben mehr über die Zahl der Beschäftigten, die Mindestlohn beziehen (Askenazy 2014).

Diesen Exkurs müssen wir hier jedoch kurz halten, zum einen, um den Wald vor lauter Bäumen im Auge zu behalten, zum anderen, weil dieser Bericht nicht technische Details, sondern die Bewertung von Entscheidungsstrukturen in den Vordergrund stellt. Das gilt auch für das spätere Kapitel zur Wirksamkeit von Mindestlöhnen.

Mögliche Variationen des Mindestlohns können in drei Dimensionen auftauchen: bei der Definition (1), bei Ausnahmen (2) und bei der Differenzierung (3) des Mindestlohns (vgl. zur Übersicht und im Vergleich zu Deutschland die Tab. 3A im Anhang).

---

<sup>45</sup> Diese Studie gibt einen guten Einblick in die Praxis der NMW-Überwachung, u.a. mit erhellenden Fallbeispielen aus London, den Stand 2012 wiedergebend.

### 3.1 Definition des Mindestlohns

Die erste Frage ist, welche *Komponenten des Lohns* in den Mindestlohn eingeschlossen werden und welche nicht. Der Lohn kann ja nicht nur aus Geldleistungen, sondern auch aus Sachleistungen bestehen. Ohne in alle Einzelheiten einzugehen,<sup>46</sup> sind im Vereinten Königreich z. B. Trinkgelder des Arbeitgebers an seine Beschäftigten, Bonusse und Leistungszulagen in den Mindestlohn eingeschlossen, nicht aber Trinkgelder von Kunden direkt an die Arbeitnehmer oder Beiträge zu Sozialversicherungen oder Sachleistungen wie freie oder subventionierte Mahlzeiten. Trinkgelder sind ja gerade in sensiblen Bereichen für Mindestlöhne wie im Hotel- und Gaststättengewerbe oder Friseurgewerbe von großer Bedeutung. In Frankreich etwa können solche Trinkgelder (etwa für Toilettenaufseher) bis zur Höhe des Mindestlohns angerechnet werden. Die einzige Arbeitgebersachleistung, die im Vereinten Königreich auf den Mindestlohn angerechnet werden kann, sind Leistungen für Unterkunft (*accomodation*): mit Wirkung von Oktober 2015 beträgt der maximal dafür anrechenbare Betrag £5.35 pro Tag.

Von großer Bedeutung ist auch die Frage, welche *Arbeitsstunden* angerechnet werden. Überstunden und (erzwungene) Bereitschaftszeiten gehören in UK eindeutig unter die Kategorie von Arbeitsstunden, die wenigstens nach Mindestlohn zu bezahlen sind, nicht aber Feiertage oder Sonderurlaub. In Deutschland können bei Bereitschaftszeiten Tarifverträge niedrigere (meist proportionale) Vergütungen festlegen.

Die Frage ist auch, für welche *Referenzzeit* der stündliche Mindestlohn berechnet wird: pro Woche, Monat oder Jahr? Die LPC hat sich für den Monat entschieden, weil sie meinte, diese Zeit sei ausreichend, um mindestlohnrelevante Zeitvariationen zu berücksichtigen; das gilt auch für Deutschland.

Eine automatische *Indexierung* des Mindestlohns, wie beispielsweise in Frankreich, ist in UK nicht vorgesehen. Gleichwohl spielen Fragen des zu wählenden Inflationsindex (Verbraucherpreise oder Produktpreise wie BSP-Deflator etc.) bei den Empfehlungen zur Erhöhung des Mindestlohns eine kritische Rolle. Während für Lohnbezieher vor allem die Entwicklung der Verbraucherpreise relevant ist, ist für die Arbeitgeber die Entwicklung der Produktpreise entscheidender.

### 3.2 Ausnahmen vom Mindestlohn

Die Liste der Ausnahmen vom Mindestlohn kann lang und in einigen Fällen kompliziert sein, etwa bei Praktikanten. In dem Vereinten Königreich ist der Deckungsgrad des NMW jedoch fast universell. Als substantielle Menge sind nur

---

<sup>46</sup> Vgl. hierzu die vergleichende (Frankreich, UK und USA) sehr hilfreiche Studie von Askenazy (2014), die Berichte der Low Pay Commission oder etwa Metcalf (1999: 5).

die Selbständigen ausgenommen. Ausgenommen sind weiter: betriebliche Geschäftsführer, Schulpflichtige, mithelfende Familienangehörige, Mitglieder religiöser oder anderer Gemeinschaften, Gefangene, Mitglieder der Streitkräfte, einige Fischer (Metcalf 2007: 22). Nicht ausgenommen sind Hausangestellte; die LPC (2014) fordert die Regierung jedoch auf, die Lage der Migrant-Hausangestellten zu klären. Heimarbeit ist – im Gegensatz zu Deutschland – ebenfalls nicht ausgenommen; für die dort häufig vorzufindende Arbeit in Stücklöhnen gibt es faire Ausgleichregelungen (*Fair-Piece-Rates*). Bei Praktikanten (*interns, volunteers*) ist die Grauzone unbezahlter und bezahlter ‚Arbeit‘ ein ständiger Punkt der Auseinandersetzungen; im Falle der Bezahlung gilt der NMW oder der Lehrlingssatz. Ehrenamtlich Tätige sind ausgenommen, solange – wie in Deutschland – das Hauptmotiv vom Willen geprägt ist, dem Gemeinwohl zu dienen. Langzeitarbeitslose sind – im Gegensatz zu Deutschland sofort zum Mindestlohn einzustellen.

### 3.3 Differenzierung des Mindestlohns

In UK gibt es nur vier Differenzierungen nach Alter, die zum Teil schon oben angesprochen wurden: drei Sätze für Jugendliche; ansonsten gilt der Einheitssatz für Erwachsene.

- Derzeit (ab Oktober 2015) beträgt der Mindestlohnsatz für Jugendliche im Alter von 16 und 17 Jahren £3,87 (etwa 60% des Erwachsenensatzes);
- für Jugendliche im Alter von 18 bis 20 Jahren gilt die sogenannte *Youth Development Rate* von £5,30 (etwa 80% des Erwachsenensatzes);
- für Lehrlinge gilt neuerdings der Mindestsatz von £3,30 (etwa 50% des Erwachsenensatzes), den die Regierung in diesem Jahr (2015) erheblich höher ansetzte als es die LPC vorschlug.<sup>47</sup>

Alle Anfechtungen einer regionalen oder sektoralen Differenzierung hat die LPC im Laufe ihrer Geschichte hartnäckig zurückgewiesen. Diese Einheitlichkeit und Einfachheit wird in der Literatur, nicht zuletzt auch von der LPC selbst (Low Pay Commission 2014: 189/90), als Stärke und nicht als Schwäche des NMW ausgelegt. Eine sektorale Differenzierung, beispielsweise, würde definitiv zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen und Betriebe dazu verleiten, sich durch sektorale Kostenauslagerung Vorteile zu verschaffen (Brown 2014: 7).

---

<sup>47</sup> Der Kern der sehr komplizierten Auseinandersetzung (das britische Lehrlingssystem ist nicht mit dem deutschen System vergleichbar!) besteht darin, dass die LPC befürchtet, eine Annäherung des Lehrlingssatzes an den Niedriglohn der 16-17-Jährigen würde das – jetzt schon zu knappe – Angebot an Lehrstellen vor allem im Niedriglohnsektor drastisch senken. Sie ist sich jedoch mit der Regierung einig, dass für Lehrstellen im höheren Bereich (Stufe 4 und 5) der altersspezifische NMW gelten soll (Low Pay Commission 2015: 197).

In der jüngsten Zeit werden aber die Forderungen nach regionaler Differenzierung (vor allem für London) oder gar einer weiteren Altersdifferenzierung (z.B. Manning 2012 für die Altersstufe ab 30) lauter. Zumindest soll der gesetzliche Auftrag der LPC dergestalt ausgeweitet werden, Sektoren oder Regionen zu identifizieren, die sich einen höheren Mindestlohn leisten könnten; wir kommen noch einmal darauf zurück.

#### **4. Zu den Auswirkungen des britischen Mindestlohns**

Die Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns sind vielfältig; darum empfiehlt sich eine Untergliederung nach Bereichen und Priorität. Dabei stehen sicherlich die *arbeitsmarktpolitischen Effekte* im Vordergrund: Löhne, Lohnstruktur und Beschäftigung, Produktivität, Qualifikation, Auf- oder Abstiegsmobilität, aber auch sogenannte „knock-on“ oder „spillover“ Effekte, d.h. die Anstoßwirkung eines gesetzlichen Mindestlohns für die Lohnbildung und Lohnverhandlungen auf höherer Ebene (1). Zweitens sind die *sozialpolitischen Wirkungen* von Interesse, vor allem die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und auf das Armutsrisiko im Haushaltskontext, nach Geschlecht und Alter (2). Drittens müssen auch die *gesellschaftspolitischen Auswirkungen* betrachtet werden, vor allem die Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft und die industriellen Beziehungen in den Betrieben und Branchen. Im Gegensatz zum Vereinten Königreich, wo der gesetzliche Mindestlohn viel eindeutiger als in Deutschland ein institutionelles Vakuum füllte, sind in Deutschland etwa auch die Sorgen einer weiteren Unterminierung der Tarifautonomie zu beachten (3). Darüber hinaus gilt es, die *wirtschaftspolitischen Auswirkungen* des Mindestlohns auf Betriebe, Existenzgründungen, regionale oder sektorale Strukturen abzutasten und auch auf Ausweichstrategien wie Schwarzarbeit oder Scheinselbständigkeit einzugehen (4). Schließlich sind die *fiskalpolitischen Wirkungen* von Interesse, d.h. die Auswirkungen auf Steuern und etwaige eingesparte Sozialtransfers (5).

##### **4.1 Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen**

Es kann nicht Aufgabe dieses Berichts sein, die theoretische Debatte und den empirischen Forschungsstand zusammenzufassen oder gar aufzuarbeiten.<sup>48</sup> Es genügt hier daran zu erinnern, dass in der Hauptströmung der ökonomischen

---

<sup>48</sup> Zur theoretischen Fundierung aus „Mainstream“-Sicht vgl. Stigler (1946, 1982); aus neuerer Sicht vor allem Card und Krueger (1995) sowie Manning (2003). Die erste revolutionierende empirische (Referenz-)Studie zu möglichen positiven Beschäftigungswirkungen lieferten Card und Krueger (1994); zur ersten umfassenden Studie zu den Auswirkungen des britischen NMW vgl. Metcalf (2007, 2008); David Metcalf war eines der akademischen Mitglieder der LPC von 1997 bis 2007. Einen guten Überblick zum Forschungsstand aus deutscher Sicht bieten Arnie et al. (2004) sowie Bosch und Weinkopf (2014). Eine der ersten fundierten Studien zum Mindestlohn in der deutschen Bauwirtschaft stützt ihr Ergebnis (differenzierte Beschäftigungswirkungen: positiv in West-, negativ in Ostdeutschland) auf die neuere theoretische Sichtweise (König und Möller 2008).

Theorie ein gesetzlich garantierter Mindestlohn immer als ein extrem negativ zu beurteilender Eingriff in den Markt bezeichnet wurde und zum Teil auch noch wird: Jeder dem Markt aufgezwungene Lohn habe unmittelbar negative Beschäftigungswirkungen, vor allem für Geringqualifizierte.<sup>49</sup> In der Zukunft der Ökonomen galt die Kritik an dieser Auffassung sogar lange Zeit als rufschädigend (Stigler 1982:60); für sozialpolitisch orientierte neoklassische Ökonomen bestand oder besteht allenfalls die Bereitschaft, über ein garantiertes Mindesteinkommen zu diskutieren.

Mittlerweile hat aber auch in der ökonomischen Theorie, vor allem der wettbewerbsorientierten und verhaltensorientierten Theorie, die Einsicht an Verbreitung gewonnen, dass ein Mindestlohnsockel sich nicht nur nicht negativ, sondern u.U. auch positiv auf Beschäftigung auswirken kann. Das gilt vor allem dann, wenn Unternehmen ihre (meist lokale) Marktmacht ausnutzen und unter dem Marktlohn bezahlen. Dabei müssen Betriebe nicht unbedingt ein lokales Monopol haben, also der einzige Arbeitgeber in der Umgebung sein (*monopson*); intransparente Lohnfestlegung, mangelnde attraktive Alternativen oder Risikoscheu der Arbeitnehmer genügen, um dem Betrieb (und nicht dem „Markt“) die Lohnführerschaft in die Hand zu geben (*oligopson*). Über die Angebotsseite kann auch der Arbeitsmarktausgleich (*matching*) verbessert werden: Cahuc und Zylberberg (2004) machen darauf aufmerksam, dass der Mindestlohn vor allem für gering qualifizierte Arbeitslose die Differenz zwischen Arbeitslosengeld (oder Sozialhilfe) und erreichbarem Lohn erhöht und damit einen Anreiz ausübt, intensiver nach Arbeit zu suchen; das Angebot erhöht sich, übt einen Druck auf die Löhne (über dem Mindestlohn) aus und mildert so die Segmentation des Arbeitsmarkts. Mindestlöhne können somit nicht nur einen preislichen Ausschlusseffekt (*pricing-out*), sondern auch einen preislichen Einschließeffect (*pricing-in*) haben; der empirische Beschäftigungseffekt ist also theoretisch unbestimmt. Darüber hinaus weist die Verhaltenstheorie darauf hin, dass die Erwerbspersonen sehr starke Erwartungen an die Fairness der Löhne haben und gute Löhne auch ein Anreiz sein können, von der informellen in die formelle Beschäftigung zu wechseln und sich loyal gegenüber Kolleginnen und Management zu verhalten, von Kaufkraftargumenten ganz abgesehen.

Diese Gründe sind ausschlaggebend dafür, dass in der neueren Zeit vor allem empirische Studien an Dominanz gewonnen haben, um die theoretisch z.T. widersprüchlichen Möglichkeiten durch harte und repräsentative Fakten zu klären.

---

<sup>49</sup> So warnte die Mehrheit des Sachverständigenrats (die „Wirtschaftsweisen“) in seinem Bericht von 2013 im Zusammenhang mit der beabsichtigten Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vor einer „rückwärtsgewandten Wirtschaftspolitik“ (Sachverständigenrat 2013). Im Gutachten von 2014 stellt er dazu fest: „Die nun geschaffene Lohnrigidität birgt erhebliche Gefahren für die zukünftige Beschäftigungsentwicklung, insbesondere in Krisenzeiten. Verteilungspolitische Ziele können im deutschen Institutionengeflecht wesentlich zielgenauer im Steuer- und Transfersystem als mit regulatorischen Markteingriffen erreicht werden“ (Sachverständigenrat 2014: Ziffer 19).

(a) Zunächst zu den unmittelbaren Wirkungen, d.h. die *Wirkungen auf Löhne und Lohnstrukturen*: Denn hat der Mindestlohn hier keinen „Biss“, dann sind auch keine Verbesserungen der Lohneinkommen im unteren Bereich und damit auch keine (weder positive noch negative) Beschäftigungswirkungen zu erwarten.

Der britische NMW stieg seit seiner Existenz von £3,60 auf £6,70, d.h. um 86 Prozent und damit schneller als die meisten ökonomischen Wachstumsindikatoren, v.a. im Vergleich zu den Durchschnittslöhnen. Dabei lassen sich drei Phasen unterscheiden (vgl. Tab. 5, Anhang): eine Phase des vorsichtigen Anstiegs (1999-2000), der Beschleunigung (2001-2006), des Anhaltens (2007-2011), und dann wieder einer leichten Beschleunigung, vor allem seit 2014.

Britische Mindestlohnbezieher sind heute also vergleichsweise besser gestellt als vor etwa 15 Jahren. Das ist vor allem deswegen hervorzuheben, weil die Einführung des NMW einen vorausgehenden jahrzehntelangen Trend zur relativen Verschlechterung der Niedriglohnbezieher eindeutig umkehrte. So stieg beispielsweise in der Periode 1997 bis 2004 der Stundenlohn von Beschäftigten im untersten 5ten Dezil (überwiegend Mindestlohnbezieher) um 1,4 Prozentpunkte schneller als der Median und um 0,8 Prozentpunkte schneller als der Mittelwert (Tab. 7, Anhang). Das bedeutet aber nicht, wie die LPC selbst hinzufügt (Low Pay Commission 2014: 195), dass Mindestlohnbezieher im Vereinten Königreich mittlerweile komfortabel leben, im Gegenteil. Darüber hinaus ist der Realwert des NMW jüngst infolge der letzten Rezession (2008/09) sogar gesunken, allerdings nicht wegen einer relativen Verschlechterung (der Realwert der mittleren Löhne fiel stärker), sondern wegen der wirtschaftlich miserablen Lage. Mit der weiteren überdurchschnittlichen Erhöhung im Jahr 2015 (3 Prozent) hofft die Kommission, den Realwert des Mindestlohns wenigstens wieder auf drei Viertel des Wertes vor der Rezession zu heben.

(b) Ein weiteres – im internationalen Vergleich häufig gebrauchtes – Maß für die Wirksamkeit des Mindestlohns ist sein „Biss“, meistens gemessen als Anteil des Mindestlohns am mittleren Lohn (Median).<sup>50</sup> Dieser Biss des NMW stieg von 45,7 Prozent (1999) auf 53,2 Prozent (April 2014).<sup>51</sup> Im internationalen Vergleich liegt UK hierbei etwa in der Mitte, Frankreich an der Spitze (gut 60%), und die USA am unteren Ende (etwa 38%).

Das ist freilich nur ein Durchschnittswert! Sektoral kann der Biss fast die 100 Prozentmarke erreichen, d.h., dass fast alle Beschäftigten – etwa im Friseurgewerbe – zum Mindestsatz entlohnt werden. Im gesamten britischen Niedriglohnbereich ist der „Biss“ etwa 80 Prozent stark, d.h., dass hier vier von

---

<sup>50</sup> Zum internationalen Vergleich, einschließlich der künftigen Position Deutschlands, siehe Tab. 9, Anhang. Aber Achtung: Die dortigen Zahlen beziehen sich nur auf Vollzeitbeschäftigte, während die eben angeführten Zahlen auch Teilzeitbeschäftigte einbeziehen.

<sup>51</sup> Der Vergleichbarkeit halber über die Zeit betrifft diese Zahl nur Erwachsene ab 22 Jahre; einschließlich Jugendliche und Lehrlinge ist der „Biss“ auf 53,9 Prozent gestiegen.

fünf Beschäftigten zum NMW entlohnt werden; bei Kleinstbetrieben (unter 10 Beschäftigte) beträgt der „Biss“ 67,2 Prozent. Nicht uninteressant ist die regionale Differenzierung des „Bisses“: In armen und wirtschaftlich schwachen Regionen kann der „Biss“ bis zu zwei Drittel betragen, im wirtschaftlichen Raum London beträgt er nach Berechnungen der Resolution Foundation (2014: 52) nur 39 Prozent.

Die Zahl der Mindestlohnempfängerinnen stieg vom Tiefpunkt 2001 (etwa 1,7 Prozent für Erwachsene ohne Jugendliche und Lehrlinge) mittlerweile auf 5,3 Prozent (inklusive Jugendliche und Lehrlinge) der Beschäftigten im April 2014, in absoluten Zahlen auf 1,2 Millionen für Erwachsene plus 190.000 für Jugendliche und Lehrlinge. Die Betroffenheit schwankt jedoch stark nach sozialen Merkmalen oder Beschäftigungsstatus: Etwa 4 Prozent der Männer sind im Mindestlohn und 6 Prozent der Frauen; etwa 11 Prozent sind es bei Teilzeitbeschäftigten, befristet Beschäftigten und Beschäftigten mit weniger als 12 Monaten Vertragslaufzeit. Dagegen werden nur etwa 3 Prozent der Vollzeitbeschäftigten, 4 Prozent der Jobs über 12 Monaten und 5 Prozent der ‚permanent‘ Beschäftigten nach Mindestlohn bezahlt; im privaten Sektor sind es 7,2 Prozent gegenüber 0,7 Prozent im öffentlichen Sektor. Die nochmalig überdurchschnittliche Erhöhung des Mindestlohns wird die geschätzte Zahl der Erwachsenen im Mindestlohn 2015 auf 1,43 Millionen hochtreiben (Low Pay Commission 2015: XVIII).<sup>52</sup>

(c) Im Hinblick auf die nun besonders kritischen Größen, nämlich den *Beschäftigungswirkungen*, lassen sich die Hauptergebnisse knapp, aber klar zusammenfassen:<sup>53</sup>

- Die, wie oben geschildert, intensive Forschungstätigkeit hat für die gesamte Periode der LPC keine nennenswerten Beschäftigungseffekte erkennen können, weder positive noch negative.
- Der relative Anteil des Niedriglohnsektors hat sich kaum verändert.<sup>54</sup>
- Die individuellen Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitschancen haben sich ebenfalls unwesentlich verändert; wenn überhaupt haben gefährdete Arbeitsmarktgruppen wie Beschäftigte mit Migrationshintergrund und

---

<sup>52</sup> Zum ‚Vergleich‘: Bellmann u.a. (2015) schätzen die Zahl der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten auf 4,4 Prozent der Beschäftigten; diese Schätzung bezieht allerdings nur Betriebe mit wenigstens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ein, ist also unterschätzt.

<sup>53</sup> Ich verweise hier noch einmal auf die vorbildliche Studie von Metcalf (2008). Im Folgenden beziehe ich meist auf die aktuelleren zusammenfassenden Studien von Brown (2014), Butcher (2012: R32-R36) und Low Pay Commission (2014: Chapter 6) sowie Low Pay Commission (2015: 77-100).

<sup>54</sup> Aber auch nicht verbessert. Mit gut 20 Prozent ist der Anteil von Geringverdienern (zwei Drittel und weniger des Medianlohns) in Großbritannien im europäisch-internationalen Vergleich hoch und kaum geringer als in Deutschland. Bei Vergleichen muss allerdings darauf geachtet werden, ob Teilzeitbeschäftigte einbezogen sind (vgl. u.a. Rhein 2013). Bei Vollzeitbeschäftigten weist die OECD für das Jahr 2011 im OECD-Schnitt 17 Prozent, für Deutschland 18 Prozent und für UK 21 Prozent aus (Resolution Foundation 2014: 37).

Behinderte vom NML eher profitiert als auf dem Arbeitsmarkt etablierte Gruppen.

- Die sektoralen wie regionalen Verteilungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wurden durch den NMW nicht signifikant berührt.

Die Forschungsergebnisse legen nahe, dass die Arbeitgeber eine Kombination von Strategien nutzten, um sich an die neuen Spielregeln anzupassen:

- Die Lohnstrukturen mögen intern verändert oder Lohnnebenkosten reduziert (etwa durch Teilzeitarbeit) worden sein.
- Es hat wohl eine geringe Reduzierung der Arbeitsstunden<sup>55</sup> stattgefunden und eine – freilich kaum signifikante – Steigerung der Arbeitsproduktivität.<sup>56</sup>
- Schließlich mögen die Arbeitgeber die höheren Kosten zum Teil an die Konsumenten oder Käufer weitergegeben und u.U. vielleicht sogar einige Einbußen im Gewinn in Kauf genommen haben – alles jedoch in Maßen, welche die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes kaum berührten.<sup>57</sup>

Mit Blick auf die häufig zitierten stark negativen Beschäftigungswirkungen in der internationalen Literatur (z.B. Neumark und Wascher 2008) verweist die LPC auf den viel stärkeren „Biss“ einiger Länder wie etwa Frankreich (vgl. Tab. 9, Anhang), oder auf das Fehlen differenzierter Mindestlöhne für Jugendliche wie etwa in Portugal und Spanien (Low Pay Commission 2014: 198).<sup>58</sup>

(d) Ein weiteres und meist vernachlässigtes Kriterium sind die *indirekten Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung*. Abgesehen von den Jugendlichen (bei denen der Bildungstrend durchschlägt) und den Geringqualifizierten sind die Erwerbsquoten von „marginalen“, d.h., bisher arbeitsmarktfernen Gruppen wie

---

<sup>55</sup> Im Durchschnitt arbeiteten Mindestlohnempfänger 26 Stunden in der Woche (April 2013); die Verteilung ist – im Gegensatz zu Nicht-Mindestlohnbeziehern – bimodal, d.h. mit Konzentrationen bei geringen Arbeitszeiten und Konzentrationen bei hohen Arbeitszeiten (Low Pay Commission 2014: 200). Metcalf beobachtete Strategien der Arbeitszeitverkürzung beispielsweise im Einzelhandel durch Optimierung der Teilzeitschichten (Metcalf 2007: 36). Darüber hinaus wird im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Gesundheitsbereich zunehmend von den (sehr umstrittenen) Nullstundenverträgen (*zero-hour-contract*) Gebrauch gemacht, bei denen die Arbeitgeberin nur bei Bedarf auf die Angestellten/Arbeiter zugreift.

<sup>56</sup> Metcalf (2007: 29-32) diskutiert diesen Punkt ausführlich und mit empirischen Studien belegt; er benennt fünf Hebel möglicher Produktivitätssteigerungen induziert durch den NMW: (1) Substitution von Arbeit durch Kapital; (2) Arbeitsintensivierung; (3) geringere Arbeitsfluktuation; (4) Anstrengungen zur höheren Qualifizierung; (5) verstärkte Nutzung von Möglichkeiten, die Arbeitsorganisation zu rationalisieren.

<sup>57</sup> Metcalf (2007: 31-33) stellt Preissteigerung in den Bereichen von NMW-Sektoren fest, die jedoch verteilungsneutral waren, d.h., die Preissteigerungen betrafen nicht Güter und Dienstleistungen, die überwiegend von Niedriglohnempfängern konsumiert werden; dort auch (33-35) detailliertere Angaben zu den Auswirkungen des NMW auf Gewinne nach Sektoren.

<sup>58</sup> Zu einer ausführlichen Diskussion, warum der NMW geringe Beschäftigungswirkungen zeitigte, vgl. insbesondere Metcalf (2007).



Frauen, Älteren, Behinderten oder ethnischen Minoritäten gestiegen, was zugunsten des NMW ausgelegt werden kann.

(e) Schließlich ist die *Übergangsdynamik* im Niedriglohnsektor von Bedeutung: Inwieweit dienen Mindestlöhne beispielsweise als Sprungbrett in besser bezahlte Jobs? Welchen Beschäftigungsgruppen gelingt dieser Sprung? Welches sind die Bedingungen für positive oder negative Übergangsdynamik? Eine positive Dynamik erhöht z.B. auch die Wahrscheinlichkeit, dass Beschäftigte im Arbeitsmarkt verbleiben und nicht in informelle oder gar illegale Beschäftigung übergehen.

Generell ist dieser Aspekt noch wenig erforscht. Für die Anfangsperiode (199-2004) zitiert Metcalf (2007: 23f) Studien, nach denen zwei von fünf NMW-Empfängern im nächsten Jahr besser bezahlt wurden; die durchschnittliche Zeit im Mindestlohn betrug 1,5 Jahre. Die jährlichen Übergangsraten waren: 44 Prozent blieben im Mindestlohn, 40 Prozent stiegen auf, 4 Prozent wurden arbeitslos, 12 Prozent gingen in „Inaktivität“ über. Auf den ersten Blick deuten diese Zahlen auf eine positive Dynamik, allerdings fehlt zur endgültigen Bewertung ein kontrafaktischer und längerfristiger Bezugsrahmen.

Die neuere Forschung zeichnet – soweit existent – ein weniger positives und zum Teil widersprüchliches Bild. Eine Studie (Basis ASHE) fand negative Effekte für Frauen in Teilzeitbeschäftigung und vollzeitbeschäftigte Männer im Hinblick auf Entlassungen oder Nichtverlängerung befristeter Verträge, während für die Kehrseite (eventuell mehr Einstellungen) keine Informationen vorliegen. Eine andere Studie (Basis LFS) konnte das nicht bestätigen, fand jedoch bei arbeitslosen Männern (nicht jedoch bei Frauen) einen positiven Effekt auf die (schnellere) Wiedereingliederung in Beschäftigung.<sup>59</sup> Fast ein Fünftel der zum Mindestlohn Arbeitenden hatte in den letzten 5 Jahren nur Mindestlohnjobs (Resolution Foundation 2014:29). Eine weitere Studie beobachtete den Erwerbsverlauf über einen längeren Zeitverlauf, um festzustellen, ob Niedriglohn (breiter definiert als Mindestlohn!) als „stepping-stone“ für eine nachhaltige Beschäftigungskarriere dient; sie fand eine erstaunlich hohe Fluktuation: 25 Prozent des Sample waren ganz aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden, 55 Prozent wechselten zwischen Beschäftigung und Inaktivität oder Arbeitslosigkeit, 14 Prozent waren in höhere Lohnstufen aufgestiegen und 7 Prozent in derselben Lohnkategorie geblieben (Low Pay Commission 2015: 96).<sup>60</sup>

## 4.2 Die sozialpolitischen Wirkungen

In der Regel profitierten etwa fünf Prozent der Beschäftigten direkt von den jährlichen Erhöhungen des Mindestlohns und etwa 10 Prozent indirekt durch sog.

---

<sup>59</sup> Das entspräche dem oben erwähnten „pricing-in“ Effekt.

<sup>60</sup> Resolution Foundation (2014: 30) stellt diese Ergebnisse etwas anders dar; an der Struktur ändert sich jedoch nichts.

„knock-on“ oder „Spillover“ Effekte.<sup>61</sup> *Frauen* profitierten erheblich mehr vom NMW als Männer: Ihr Anteil an den NMW-Bezahlten betrug anfänglich etwa zwei Drittel, davon wiederum zwei Drittel in Teilzeitbeschäftigung. Im Endeffekt trug dies auch zu einer erheblichen Minderung der Lohnkluft zwischen Männern und Frauen vor allem bei den unteren und mittleren Einkommensdezilen bei (Brown 2014: 12f); gemessen am Durchschnittslohn, der oft bei internationalen Vergleichen herangezogen wird, ist die Gender-Lohnkluft sogar von 20,1 Prozent auf 14,5 Prozent gesunken (Low Pay Commission 2015: Tab. 2.8, S. 68).

Beeindruckend ist vor allem der ausgleichende Effekt auf die primäre Einkommensverteilung (also vor Steuern und Abgaben). Der NMW hat, zumindest in der ersten Periode (bis 2006), die Kluft zwischen dem mittleren Dezil (D50) und dem untersten Dezil (D10) um fünf Prozentpunkte reduziert, und das in einer Phase, wo alle Faktoren auf ein weiteres Auseinandergehen dieser Schere hindeuteten: höhere Einwanderung, schwindender Einfluss der Gewerkschaften und zunehmende Bezahlung nach Leistung. Metcalf (2007: 52/3) schätzt darum den tatsächlichen ausgleichenden Effekt auf neun Prozentpunkte.

Auch die statusbezogenen Differenzen der Bezahlung wurden geringer, vor allem durch Abflachung der Hierarchien.<sup>62</sup> Auch wenn die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Senkung der *Armut* nicht überwältigend zu sein scheinen (mehr weiter unten), muss doch konstatiert werden, dass vor allem Haushalte im unteren Dezilbereich der Einkommen und mit wenigstens einer arbeitenden Person am meisten vom NMW profitierten (Brown 2014:14). Zieht man die vergleichende Statistik des Armutsrisikos zu Rate, ist immerhin – also ohne direkte Kausalitätsannahme – festzustellen, dass das Armutsrisiko in UK von etwa 19 Prozent (2006) auf 16,2 Prozent (2012) sank, während es in Deutschland in diesem Zeitraum von 12,5 Prozent auf 16,1 Prozent anstieg.<sup>63</sup>

Mindestlohn ist freilich eine Sache, die andere – letztlich entscheidende – was verfügbar in der Tasche bleibt. Steuer- und Sozialrecht müssen also mitspielen, um die Lage der Mindestlohnempfänger zu verbessern.<sup>64</sup> Werden diese

---

<sup>61</sup> Auch nach Butcher (2012: R31) sind diese Effekte gering und auf die untersten Dezile beschränkt; allerdings sind diese Effekte sehr schwierig zu messen und die Forschungsergebnisse differieren noch erheblich.

<sup>62</sup> Interessenvertreter bewerten dies allerdings nicht immer positiv. Im Pflegebereich, beispielsweise, klagen Personalmanager über die mangelnden Anreizwirkungen dieser zunehmend flach werdenden Lohnstrukturen, die es schwierig macht, qualifiziertes Personal zu finden (vgl. auch Punkt 4.4).

<sup>63</sup> European Commission (2013: Anhang „Social Inclusion Indicators“); das Armutsrisiko ist definiert als der Anteil der Bevölkerung (mit einem angeglichenen verfügbaren Einkommen und nach Sozialtransfers) unter der Risikoarmutsschwelle, die bei 60 Prozent des nationalen angeglichenen verfügbaren Medianeinkommens nach Sozialtransfers liegt.

<sup>64</sup> Auf die Bedeutung der Verteilungswirkung, die in der Evaluationsforschung generell unterbelichtet ist, verweisen Brenke und Müller (2013) und Arni et al. (2014); gerade für Deutschland erscheinen die voraussichtlichen Auswirkungen des MLs auf Einkommensverteilung zugunsten der Armen nicht in einem rosigen Licht.

institutionellen Bedingungen mit einbezogen, sieht die Bilanz für das Vereinte Königreich (UK) nicht so günstig aus. 2013/4 musste mehr als die Hälfte der Mindestlohnempfänger Einkommenseinbußen erleiden. Dieses – die positiven Erwartungen dämpfende – Ergebnis ändert sich auch nicht, wenn das *verfügbare Einkommen* von Haushalten betrachtet wird. Offenbar liegen hierfür noch wenig belastbare Forschungsergebnisse vor, aber erste Analysen weisen darauf hin, dass sich die Lage der vier untersten Einkommensdezile durch die Kombination von Lohn-, Steuer- und Sozialrecht eher verschlechtert hat. Die LPC meint hierzu jedoch, das läge nicht in ihrer Verantwortung; Hauptkriterium beim Vorschlag zur Höhe des Mindestlohns sei für sie die Beschäftigungsneutralität der unternehmerischen Arbeitskosten (Low Pay Commission 2014: 200/1).

Da die NMW-Sätze für *Jugendliche* in den letzten Jahren weniger angehoben wurden als die NMW-Sätze für Erwachsene, ist ihr Realwert rezessionsbedingt auch stärker gefallen. Allerdings hat sich die relative Position (zum Median-Lohn) nicht verschlechtert. Die größte Sorge bereitet der britischen Regierung die seit 2000 anwachsende Anzahl von Jugendlichen, die nie einer bezahlten Beschäftigung nachgingen. Die LPC wurde daher beauftragt, dieses Problem im Jahresbericht (2015) näher zu untersuchen. Erstes Resultat dieses Sonderauftrags war eine überdurchschnittliche Anhebung des Mindestlohns für Jugendliche (Tab. 6, Anhang). Die LPC rechtfertigte jedoch ihre früheren Empfehlungen (niedrigerer Anstieg, im Jahr 2012 sogar ein Einfrieren) mit den Ergebnissen von Evaluationen, die positive Beschäftigungswirkungen konstatierten. Die hauptsächliche beschäftigungspolitische Reaktion auf die nach wie vor hohe Jugendarbeitslosigkeit war der Beschluss, ab April 2015 den Betrieben, die Jugendliche bis zu einem wöchentlichen Einkommen von £813 einstellen, die Beiträge zur Sozialversicherung zu erlassen. Die LPC begrüßt diese Entscheidung, schätzt die Kostenentlastung für Betriebe – und damit die Beschäftigungswirkung – jedoch geringer ein als die Regierung (Low Pay Commission 2015: 144).

#### **4.3 Die gesellschaftspolitischen Wirkungen**

Es versteht sich von selbst, dass sich die staatliche Festlegung eines Mindestlohns auch auf die lohnbildenden Strukturen privater und kollektiver Akteure auswirkt. Offensichtlich hat – empirisch bestätigt – die Routine der LPC eine koordinierende Funktion im Hinblick auf den Zeitpunkt der betrieblichen Lohnfestlegung. Die Erhöhung bzw. Veränderung des NMW im Oktober jedes Jahres veranlasst die Betriebe zunehmend, ihre Löhne in diesem Monat anzupassen. Entsprechend sollen nun auch beschäftigungswirksame steuerliche Maßnahmen (z.B. Steuerkredite) an diesen Rhythmus angepasst werden.

Zu den Auswirkungen des NMW auf die industriellen Beziehungen, also insbesondere auf die Verhandlungsstrukturen zwischen den Interessenvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, liegen – soweit ich sehe – nur wenige systematischen Analysen vor. Positiv ist zunächst zu

vermerken, dass mit einem gesetzlichen Mindestlohn Tarifvereinbarungen unterhalb dieses Sockels nicht mehr möglich sind und Arbeitsgeber sich auch nicht mehr – was in Deutschland durchaus Praxis war – die Gewerkschaften aussuchen können, welche die niedrigsten Tarife aushandeln. Negativ lässt sich argumentieren, dass eine staatliche Lohnsetzung in Form eines Mindestlohns zu einer Verdrängung kooperativer Strukturen auf dem Arbeitsmarkt führen kann, mit langfristig negativen Folgen; darauf verweisen Arni et al. (2014: 6) mit Hinweis auf eine Studie von Aghion et al. (2008). Diesem berechtigten Hinweis kann jedoch ein weiteres Argument entgegengesetzt werden: Die möglichen negativen Folgen müssen nicht eintreten, wenn die staatliche Festlegung in einer Weise umgesetzt wird, dass sie – wie in UK – möglichst viele Betroffene in die Debatte um eine wirkungsvolle Umsetzung und Veränderungen mit einbezieht (vgl. auch Abschnitt 5.3).<sup>65</sup>

Die größte Sorge bereitet mittlerweile selbst ehemaligen führenden Vertretern der LPC – z.B. Professor Sir George Bain, gewissermaßen dem ‚Vater‘ der LPC – die Erfahrung, dass Erfolge sich zu Barrieren weiterer Fortschritte entwickeln können. So wird bemängelt, die LPC drohe zu einer bloßen Mindestlohnkommission (MWC) zu werden und den im Vergleich zum Mindestlohn breiter werdenden Sektor der Niedrigentlohnung (‘Low Pay‘, definiert bei/unter zwei Dritteln des Medianlohns) zu vernachlässigen: Zu Beginn, also 1997, wären noch ein Drittel der Niedriglohnempfänger extrem niedrig bezahlt worden (weniger als 50 Prozent des Median), mittlerweile seien das nur noch 9 Prozent, überwiegend Teenager und Lehrlinge (vgl. Resolution Foundation 2014, Figure 7, S. 29)

Darüber hinaus sei der Jahresrhythmus der Mindestlohnempfehlungen zu kurzfristig und schaffe Unsicherheit bei Betrieben. Vor allem aber drohe der Mindestlohn zu einer Norm zu entarten, d.h., Betriebe, die eigentlich mehr bezahlen könnten, beharren auf dem niedrigsten möglichen Lohnsatz (Resolution Foundation 2014).

#### **4.4 Die wirtschaftspolitischen Wirkungen**

Wie oben schon angemerkt, ist die LPC neben dem Ziel, Mindestlöhne im Vergleich zu den Durchschnittslöhnen anzuheben, vor allem bemüht, die Kostenneutralität für Arbeitnehmer zu bewahren, d.h. unter allen Umständen Beschäftigungseinbußen zu vermeiden. Auf aggregierter Ebene scheint dies ja auch immer gelungen zu sein. Aber in jüngster Zeit sorgt sich die LPC um die Beschäftigungsstruktur. Die Kombination von Lohn-, Steuer- und Sozialrecht hat im letzten Jahrzehnt offenbar dazu geführt, dass die Arbeitskosten für eine Stunde

---

<sup>65</sup> Hier besteht aber weiterer Forschungsbedarf, zumal die Voraussetzungen in Deutschland vor allem im Hinblick auf die industriellen Beziehungen (und deren machtpolitischen Implikationen) andere sind als im Vereinten Königreich; vgl. hierzu auch die einführenden Anmerkungen zum 5. Kapitel.

von NMW-Vollzeitbeschäftigten stärker gestiegen sind als die Arbeitskosten von NMW-Teilzeitbeschäftigten (Low Pay Commission 2014: 201). In anderen Worten: Die Anreize, Jobs für Teilzeitbeschäftigung zu schaffen, sind gestiegen, die ihrerseits wiederum die Einkommenslage und soziale Sicherheit für untere Einkommenschichten verschlechtern.

Darüber hinaus weist die LPC mit Sorge auf die weiter auseinandergehende Schere zwischen ‚Produktlöhnen‘ und ‚Verbraucherlöhnen‘ hin,<sup>66</sup> die den Spielraum für weitere Erhöhung des Mindestlohns vermindert (Low Pay Commission 2014: 202). In diesem Zusammenhang ist noch einmal auf die Folgewirkungen einer Erhöhung des Mindestlohns auf Löhne über dem Mindestlohnsatz hinzuweisen (*spillover-effect*). Solche Folgewirkungen sind vor allem dort zu erwarten, wo viele Beschäftigte Löhne beziehen, die nur geringfügig über dem Mindestlohn liegen, also im Niedriglohnssektor. Untersuchungen zeigen, dass bei schneller ansteigenden Mindestlöhnen die Lohndifferenzen komprimiert wurden und die Arbeitgeber versuchten, durch Kostensenkungen bei (wenigen kontrollierbaren) Lohnnebenkosten zu reagieren, etwa Abbau von Prämienzahlungen oder Reduzierung der Lohngruppierungen. Stiegen die Mindestlöhne vergleichsweise langsamer, erweiterten sich die Lohndifferenzen wieder (Low Pay Commission 2014: 216; vgl. auch Punkt 4.2). Mangelnde Beachtung von Lohndifferenzen kann auch zu unerwünschten Anreizwirkungen führen, etwa zu steigenden Schwierigkeiten, qualifizierte Fachkräfte zu finden, eine Erfahrung, die vor allem im britischen Pflegebereich relevant wurde.

Es hängt auch sehr davon ab, welchen Anteil die Löhne am Gesamtumsatz haben und inwieweit die Betriebe oder Institutionen in der Lage sind, gestiegene Inputpreise (neben Löhnen auch Materialien etc.) auf die Konsumenten oder Kunden zu überwälzen. Tabelle 8 (Anhang) vermittelt hierzu einen Eindruck: So machen etwa im britischen Pflegebereich (*Social Care*) die Arbeitskosten 61 Prozent des Umsatzes aus; der Sektor umfasst etwa sieben Prozent aller Mindestlohnempfänger, und mindestens neun Prozent in diesem Sektor sind Mindestlohnempfänger. In diesem Sektor tendieren die Überwälzungspotentiale gegen Null, und die Möglichkeiten, die höheren Lohnkosten durch Produktivitätssteigerungen zu senken, sind gering oder gar unerwünscht. Es nimmt daher kein Wunder, dass gerade in diesem – von öffentlichen Finanzen stark abhängigen und darüber hinaus stark regulierten – Sektor das Unterlaufen der Mindestlöhne nicht nur hoch, sondern auch eine steigende Tendenz aufweist. Die LPC sah sich daher immer wieder veranlasst, in ihren Berichten der Regierung eine Erhöhung der finanziellen Zuwendungen, eine bessere Anerkennung der Qualifikationen in der Lohnstruktur sowie andere investive Maßnahmen ins Stammbuch zu schreiben (Low Pay Commission 2014: XV, XVI, 220; Low Pay Commission 2015: 3).

---

<sup>66</sup> Siehe oben den entsprechenden Hinweis zur Indexierung.

Eine weitere kritische Bedingung für jede Erhöhung eines nationalen (oder gesetzlich umfassenden) Mindestlohns ist das Faktum, dass davon vor allem Kleinbetriebe betroffen sind, von denen in der Regel eine stark positive Beschäftigungsdynamik ausgeht. Um nur einige Zahlen zu nennen: In UK beschäftigen Kleinbetriebe (unter 50 Beschäftigte) 20,8 Prozent aller Beschäftigten, aber 36,9 Prozent aller NMW-Arbeiter;<sup>67</sup> seit 2000 stieg der Biss des Mindestlohns in Kleinstbetrieben (unter 10 Beschäftigten) um mehr als 15 Prozentpunkte von 52,7 Prozent auf 67,2 Prozent in 2014; in Großbetrieben (über 250) stieg er nur um etwa 7 Prozentpunkte auf knapp 49,8 Prozent (Low Pay Commission 2015: Figure 2.18, S. 58).

Über die Auswirkungen des NMW auf den informellen Sektor oder die Schwarzarbeit liegen keine belastbaren Informationen vor; LPC-Kenner sind jedoch der Auffassung, dass die Wirkungen vernachlässigt werden können (Brown 2014: 15).

#### **4.5 Die fiskalpolitischen Wirkungen**

Die fiskalpolitischen Wirkungen sind schwierig einzuschätzen. Theoretisch können sie zwar erheblich sein, weil höhere Löhne höhere Steuereinnahmen bringen und Lohn- oder Einkommenssubventionen für Niedrigverdienerinnen wegfallen; diese Gewinne können jedoch durch geringere Beschäftigung oder Verzerrungen der Lohnstruktur wieder zunichte gemacht werden.<sup>68</sup> William Brown (2014: 14) liefert eine Schätzung der LPC vom Jahr 2013, wonach die damals vorgeschlagene Erhöhung des NMW um 12 p dem Finanzministerium ein Plus von £183 Millionen Mehreinnahmen bringen sollte, wobei drei Fünftel aus höheren Steuerzahlungen stammten und zwei Fünftel aus Einsparungen bei Transferzahlungen wie Steuerkredite für Niedrigverdiener. Im letzten Bericht weist die LPC jedoch darauf hin, das Finanzministerium betrachte die fiskalischen Auswirkungen des Mindestlohns als neutral und schätze auch die jüngste Erhöhung des NMW entsprechend ein (Low Pay Commission 2015: 275).

### **5. Schlussfolgerungen**

Die erste und vorrangige „Lehre“, die aus den Erfahrungen der LPC gezogen werden kann, ist die – nicht neue – Erkenntnis, dass auf Grund der theoretischen Unbestimmtheit der Beschäftigungswirkungen es sehr darauf ankommt, *wie* der Mindestlohn (ML) eingeführt und dann *umgesetzt* wird. Daher ist der Blick auf Organisation und Arbeitsweise der LPC für die nun eingesetzte deutsche MLK

---

<sup>67</sup> Davon abgesehen arbeiten viele Soloselbständige, ihre langen Arbeitszeiten einkalkulierend, faktisch unter dem NMW.

<sup>68</sup> In Frankreich scheint der Mindestlohn ein teures Geschäft zu sein, denn die französische Regierung subventioniert Betriebe in erheblichen Maße (u.a. durch Erlass von Sozialbeiträgen), damit sie den Mindestlohn zahlen können.

sicherlich von großem Interesse.<sup>69</sup> Die LPC hat – wie oben belegt – mit ihrer klugen Politik ganz offensichtlich dazu beigetragen, dem (in Deutschland nach wie vor) umstrittenen gesetzlichen Mindestlohn eine breite Anerkennung zu verschaffen und die befürchteten negativen Effekte weitgehend zu vermeiden. Obwohl die deutsche Regierung – im Gegensatz zur britischen – schon vor der Einsetzung der MLK mit einer konkreten Vorgabe zur Höhe des MLs voranpreschte, hat sie doch mit der langen Vorlaufzeit und möglichen Übergangsregelungen schon einen wichtigen Bestandteil des britischen Erfolgsmodells nachgeahmt: Die betroffenen Akteure hatten bzw. haben noch Zeit, sich auf die neuen Spielregeln einzustellen.

Vor weiteren Schlussfolgerungen im Detail müssen jedoch einige entscheidenden *Unterschiede* zwischen den beiden Ländern (UK, D) vorangestellt werden, die einer direkten Übertragbarkeit entgegenstehen.

- Erstens erodierte die Tarifbindung zwar auch in D (und war auch eine der Ursachen für die Einführung des gesetzlichen MLs), ist aber im Vergleich zu UK noch wesentlich stärker verankert. Daraus folgt in Unterscheidung zum britischen Modell, dass weitere Erhöhungen des MLs sich nach dem Votum der Sozialpartner *nachlaufend* an den Tarifierhöhungen orientieren sollen.
- Zweitens wird der Arbeitsrhythmus der deutschen MLK ein anderer sein als der LPC, denn das Mindestlohngesetz (MiLoG) sieht eine zweijährige Anpassung und entsprechend einen Bericht im Abstand von zwei Jahren vor.<sup>70</sup>
- Drittens sind die akademischen Mitglieder der MLK gegenüber der LPC in der Minderzahl und nur beratend tätig, also *nicht* abstimmungsberechtigt.
- Viertens *kann* die Bundesregierung die Vorschläge der MLK durch Rechtsverordnung allgemeinverbindlich erklären, muss es aber nicht. Parlament und Bundesrat sind am Beschluss nicht beteiligt.

---

<sup>69</sup> Die erste Sitzung der deutschen Mindestlohnkommission (MLK) fand am 27. Februar 2015 statt. Ihr Vorsitzender war Dr. Henning Voscherau (der mittlerweile aus Gesundheitsgründen zurücktreten musste). Die Arbeitgeber werden vertreten durch den Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) Dr. Reinhard Göhner, die Hauptgeschäftsführerin der Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss (ANG) Valerie Holsboer und den Geschäftsführer des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH) und des Unternehmerverbandes Deutsches Handwerk (UDH) Karl-Sebastian Schulte; die Gewerkschaften sind vertreten durch die NGG-Vorsitzende Michaela Rosenberger, den IG BAU-Vorsitzenden Robert Feiger sowie durch das DGB-Vorstandsmitglied Stefan Körzell. Wissenschaftliche (aber nicht stimmberechtigte) unabhängige Mitglieder sind Dr. Claudia Weinkopf und Prof. Dr. Clemens Fuest.

<sup>70</sup> Erstmals wird die Kommission über die Erhöhung des Mindestlohns bis zum 30. Juni 2016 entscheiden. Diese Erhöhung wird dann zum 1. Januar 2017 wirksam. Danach hat die Mindestlohnkommission laut § 9 Mindestlohngesetz alle zwei Jahre die Anpassungen der Höhe des Mindestlohns zu beschließen. Im Übrigen habe ich schon auf kritische Stimmen zur kurzfristigen Perspektive der LPC hingewiesen (Resolution Foundation 2014).

- Fünftens sind allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in Deutschland vom gesetzlichen Mindestlohn derzeit ausgenommen, soweit sie den gesetzlichen ML nicht unterschreiten; das betrifft 12 Branchen mit etwa drei Millionen Beschäftigten.
- Sechstens verdienen in Deutschland gering Qualifizierte zwar besonders häufig weniger als der ab 2015 geltende gesetzliche ML (8,50 € pro Stunde), stellen unter den Mindestlohnberechtigten aber nur eine Minderheit dar. Gut drei Viertel der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € haben eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss (Kalina und Weinkopf 2014). Dieses hohe Qualifikationsniveau der Geringverdiener/innen scheint den deutschen Niedriglohnsektor vom britischen Modell zu unterscheiden, müsste aber noch genauer eruiert werden.<sup>71</sup>
- Siebtens waren die britische Regierung und die LPC nicht mit einer so starken regionalen Differenzierung der Wirtschaftskraft konfrontiert wie das – aus verständlichen historischen Gründen – nach wie vor starke Ost-West-Gefälle in Deutschland.

Welche „Lehren“ aus der britischen LPC können nun der deutschen MLK mit auf den Weg gegeben werden? Die günstigen äußeren Bedingungen (vgl. 2.1), die nicht unwesentlich zum Erfolg der LPC beigetragen haben, sind hier nicht weiter zu erörtern, weil sie entweder nicht übertragbar sind (industrielle Beziehungen) oder nicht in der Hand der MLK liegen (Wirtschaft, politisches Umfeld). Aus der Liste der aufgezählten inneren Bedingungen (2.2.) lassen sich jedoch einige verallgemeinerungsfähige Schlussfolgerungen ziehen.

### 5.1 Klare und begrenzte – aber nicht zu enge – Zielsetzung

Der Erfolg der LPC ist u.a. das Ergebnis ihrer *Selbstbeschränkung* auf ein einfaches Ziel, die Dämpfung der Erwartungen durch *Zurückhaltung in der Zielsetzung* und die konsequente Konzentration auf zwei *auszubalancierende Erfolgskriterien*. Daraus lassen sich durchaus einige „Lehren“ ziehen:

- Der deutsche gesetzliche Auftrag<sup>72</sup> an die MLK, zu einem „*angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen [...] sowie Beschäftigung nicht zu gefährden*“ entspricht weitgehend dem LPC-Ziel: „Maximierung des Mindestlohns für die begünstigten Personen bei Minimierung der negativen Wirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaft“, erscheint jedoch etwas weiter und vager formuliert. Darüber hinaus wird es Aufgabe der MLK sein, frühzeitig die zusätzliche gesetzliche Anforderung zu präzisieren, „*faire*

---

<sup>71</sup> Überraschenderweise bietet die LPC zum gesamten Niedriglohnsektor keine tiefgehenden Analysen, was jüngst ja auch Anlass zur Kritik ihrer mittlerweile zu engen Aufgabenstellung war (Resolution Foundation 2014).

<sup>72</sup> §9, Absatz 2 MiLoG.



*und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen“*. Dazu bieten zum einen die Berichte der LPC Anregungen (z.B. Low Pay Commission 2014: 75-88; Low Pay Commission 2015: 100-114 „*Impact on Competitiveness*“), zum anderen kann die deutsche MLK auch die jüngste Kritik am mittlerweile zu engen Auftrag der LPC aufgreifen und die entsprechenden Empfehlungen beispielsweise der Resolution Foundation (2014) in ihre Diskussionen aufnehmen, insbesondere die Anregung, auch auf die Bedingungen möglicher positiven Seiten eines gesetzlichen Mindestlohns (beispielsweise höhere Produktivität) zu achten.

- Empfehlenswert scheint auch die Praxis der LPC, *keine quantifizierte Zielmarke* zu verfolgen, etwa einen bestimmten durchschnittlichen „Biss“ des MLs anzustreben. Eine solche Vorsicht erscheint zum einen geboten, um sich die Flexibilität zu bewahren, auf Veränderungen der allgemeinen Wirtschaftslage reagieren zu können. Zum anderen entspricht sie der Einsicht, dass quantifizierte Ziele den komplexen und sich verändernden Randbedingungen nicht gerecht werden und häufig auch zum „Gaming“ führen, d.h. zur artifiziellen Zielerreichung auf Kosten anderer wichtiger Nebenziele.<sup>73</sup> Die Tendenz der LPC, sich auf die Maximierung einfacher Indikatoren wie den „Biss“ des Mindestlohns zu konzentrieren und nicht auf den weiteren Bereich der Niedriglöhne zu achten, sollte eher eine Warnung sein.<sup>74</sup> Wichtiger ist, die Bedingungen für eine Erhöhung des Mindestlohns – etwa Produktivitätssteigerung durch Bildung und Weiterbildung – herauszuarbeiten.
- *Andere*, mit dem Mindestlohn häufig in Verbindung gebrachte *Ziele* – insbesondere die *Armutsbekämpfung* – überfordern die Funktion des Mindestlohns, zumindest, wenn hohe Erwartungen daran geknüpft werden. Inwieweit beispielsweise Fragen eines existenzwürdigen Lohns („*living wage*“) in die Debatte um die Höhe des MLs eingehen sollen, ist vorrangig Aufgabe der Lohnfindung der Sozialpartner. Auch der Gesetzgeber steht hier in der Verantwortung, Einkommensgewinne durch den Mindestlohn nicht wieder durch Steuer- und Sozialgesetzgebung zunichte zu machen, was im Vereinten Königreich zum Teil der Fall ist.
- Einfachheit und Beschränkung der Ziele des MLs haben auch den enormen *Vorteil einer leichten Vermittelbarkeit* in der Öffentlichkeit, was die Voraussetzung für eine breite politische Zustimmung ist. Ausnahmen oder Differenzierungen des MLs sollten also auf das Notwendigste begrenzt werden.

---

<sup>73</sup> Entgegen der ausdrücklichen Warnung moderater Kritiker am zu eng gewordenen Auftrag der LPC (Resolution Foundation 2014) hatte die Labour Party im letzten Wahlkampf (Mai 2015) vorgeschlagen, den „Biss“ in den nächsten fünf Jahren auf 58 Prozent zu erhöhen und entsprechend einen Mindestlohn von mindestens £8,0 anzustreben; dieser populär erscheinende Vorschlag hatte sich offensichtlich nicht ausgezahlt.

<sup>74</sup> Wie oben mehrfach angedeutet kann beispielsweise der Anstieg des „Bisses“ allein daraus resultieren, dass sich der Median gegenüber dem Mittelwert auf Grund ungleicher werdender Lohnstrukturen nach links verschiebt: Wenn fast alle den Mindestlohn erhalten und nur ganz wenige extrem hohe Löhne beziehen, tendiert der „Biss“ zu nahe 100 Prozent.

Beispielsweise liegt die Ausnahme bestimmter Langzeitarbeitsloser vom ML wohl schon an der Grenze der Notwendigkeit, d.h., ihre Sinnhaftigkeit wird noch den Test rigoroser Evaluationen überstehen müssen.<sup>75</sup> Auch eine regionale Differenzierung nach Wirtschafts- und Kaufkraft (in Deutschland relevant vor allem für Ostdeutschland) müsste gegenüber den vielen Nachteilen (dauerhaft konfliktreicher Verhandlungsgegenstand, Zementierung der entsprechenden Einkommensdifferenzen, unerwünschte Abwanderungen) sorgfältig abgewogen werden. Die Herstellung ausgeglichener regionaler Lebensverhältnisse ist vorrangig Aufgabe der Regional- und Strukturpolitik. Die LPC hat solchen Anfechtungen immer standgehalten.

- Zu eng darf die Zielsetzung allerdings auch nicht werden; *pragmatisch sollten de facto Differenzierungen möglich sein*. Selbst die LPC hat in ihren jüngsten Berichten darauf verwiesen, dass mit ansteigendem „Biss“ einige (insbesondere lohnintensive) Sektoren in Schwierigkeiten geraten, den Mindestlohn zu verkraften. In UK gilt das vor allem für den Pflegebereich, wo die LPC die Hauptursache in zu geringen staatlichen Zuweisungen an private oder öffentliche Träger sieht. Auf der anderen Seite stehen Sektoren, in denen höhere Lohnzahlungen als der gesetzliche Mindestlohn möglich wären, ein Spielraum, den die deutschen Tarifparteien weiterhin nutzen sollten.
- Ein *Mindestlohn entfaltet auch normative Wirkungen* und kann als Argument verwendet werden, eigentlich mögliche Lohnerhöhungen abzuwehren. Das Argument kann auch auf Regionen angewendet werden (oben wurde auf den Fall London verwiesen). In Deutschland ist dieses Problem möglicherweise geringer, weil – wie oben schon angedeutet – die Tarifpartner für eine gehörige Differenzierung sorgen können. Der deutsche Gesetzgeber könnte dies durch eine Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung unterstützen, gegebenenfalls auch durch gezielte Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität.

## 5.2 Lob der Routine

Die Beobachtung der Arbeitsweise der LPC bestätigt den in der Organisationstheorie betonten *hohen Wert von Routineprogrammen* für eine gute interne Kommunikation und effektive Arbeitsteilung.

- Routine gewährleistet die Zurückstellung persönlicher (u.a. Geltungs-) Motive und Rationalität der Abläufe; die Praxis der LPC, einen *verbindlichen Businessplan* mit Meilensteinen festzulegen und auch öffentlich zugänglich zu machen, ist zu empfehlen.
- Routine muss allerdings variabel für Prozesse und Entscheidungen bleiben; darum muss vor allem das Leitungspersonal der MLK und ihrer Geschäftsstelle darauf achten, *Routine nicht zur 'Routine'* werden zu lassen.

---

<sup>75</sup> Wozu die Bundesregierung auch bis Juni 2016 verpflichtet ist (MiLoG, §22, Abs. 4).

- Direkte persönliche Kontakte der MLK-Mitglieder und Mitarbeiterinnen der MLK-Geschäftsstelle mit der LPC und anderen ML-Kommissionen oder deren Geschäftsstellen in der EU sind vermutlich ein guter Weg, von der Kunst dieser Gratwanderung zu lernen.

Der Gedanke kann fortgeführt werden: Auch aus europäischer Sicht erscheint es geboten, nicht nur die wissenschaftliche Gemeinde („scientific community“) der Mindestlohnforschung, sondern auch die umsetzende Gemeinde („administrative community“) eines nationalen Mindestlohns zu stärken, beispielsweise durch regelmäßige internationale Symposien von Experten. Die deutsche MLK könnte hier ein Zeichen setzen.

### 5.3 Legitimation durch Verfahren

Die LPC legitimierte sich in sehr starkem Maße durch ein *transparentes und mitbestimmtes Verfahren*, d.h. nicht durch Verfahrensrecht, sondern durch die Öffnung des Verfahrens für legitime Interessenartikulation und damit für die Gleichheit der Chance, zu einer Entscheidung zu gelangen, die alle wenigstens einigermaßen befriedigt. Abgesehen von der *sozialpartnerschaftlichen Zusammensetzung* der Kommission, an sich schon eine notwendige Bedingung für den LPC-Erfolg, wurden im Einzelnen folgende übertragbaren Elemente der Verfahrenslegitimation identifiziert (vgl. 1.2 und 2.2 (3)):

- Die Benennung der Mitglieder erfolgt nach transparenten und – soweit möglich – wettbewerblichen Auswahlkriterien; das gilt vor allem für die unabhängigen Mitglieder.<sup>76</sup>
- Die Mitglieder verpflichten sich einem selbstbestimmten Verhaltenskodex („code of conduct“).
- Die Regierung vermittelt klare Aufträge für die jeweiligen Berichtsperioden.
- Die Mitglieder der MLK konsultieren intensiv mit den Betroffenen (Betriebe, Verbände, Kommunen, Beschäftigte) des Mindestlohns.
- Sie führen öffentliche Anhörungen vor allem mit den betroffenen Branchen durch (Branchendialoge).
- Sie treffen sich routinemäßig zu internen Beratungen unter Hinzuziehung aller verfügbaren Informationen.
- Sie stimmen sich mit Parlamentsausschüssen und Regierung ab.
- Sie bemühen sich um transparente, informative und verständliche Berichterstattung (Jahresberichte).

---

<sup>76</sup> In Deutschland erscheint das Auswahlverfahren zur Benennung – gerade für die unabhängigen Mitglieder – unklar.

Gerade weil der ML nicht nur ökonomische und rechtliche Fragen, sondern auch übergeordnete Werte und Normen berührt, ist es von hoher Bedeutung, dass sich die Mitglieder der MLK ihrer Aufgabe bewusst sind, auch Maßstäbe öffentlichen Raisonierens zu diesem Thema („*deliberative democracy*“) zu setzen.<sup>77</sup> Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine bloße Rechtsverordnung der Bedeutung des MLs und seiner Veränderungen gerecht wird.<sup>78</sup> Eine ausführliche Debatte des Mindestlohnberichts und eine Mitentscheidung des Parlaments bei Veränderungen des Mindestlohns sind aus Sicht des Verfassers geboten.

#### 5.4 Evidenzbasierte Entscheidungen

Der Erfolg der LPC basiert *maßgeblich* auf der Unterstützung ihrer Vorschläge durch *hochwertige und theoriegeleitete empirische Forschung*. In dieser Einschätzung stimmen alle Seiten überein. Auch wenn sich die deutsche MLK in ihren Vorschlägen zur Veränderung (und wohl meist Erhöhung) des MLs sicherlich stärker als die LPC auf die Vorgaben der Tarifpartner stützen wird und auch muss,<sup>79</sup> wird es auch in Deutschland sehr stark auf die (empirische) Evidenz der tatsächlichen und zu erwartenden Wirkungen des MLs ankommen, um dafür verbreitete Zustimmung zu erlangen. Im Einzelnen wurden folgende Prinzipien und Aktivitäten der LPC herausgearbeitet, die durchaus übertragbar sind:

- Zunächst ist vor jeder mechanischen oder formelhaften Indexierung des Mindestlohns (etwa Anbindung an Inflation, Wachstum des BIP oder der Reallöhne) zu warnen.
- Auswertung vorhandener nationaler und vor allem internationaler Forschung zu den Wirkungen des MLs. Zwar liegen hierzu schon – wie oben erwähnt (vgl. 4.1) – gute Synopsen vor. Eine erneute Anstrengung, versehen mit spezifischen Fragestellungen aus der MLK selbst, erscheint jedoch sinnvoll und könnte Bestandteil des ersten Berichts sein. Unterbelichtet sind vor allem noch Studien zu den (sekundären) Verteilungswirkungen und zur Beschäftigungsdynamik, beispielsweise die Sprungbrettfunktion von Mindestlöhnen, oder die Auswirkungen des Mindestlohns auf das Entstehen neuer Arbeitsplätze und auf die Produktivität; in Deutschland kommt noch die spezifische Ost-West-Differenz hinzu.

---

<sup>77</sup> Vgl. hierzu, neben Habermas (1987), die Ausführungen von Armatya Sen (2009), v.a. Kapitel 15 und 16.

<sup>78</sup> Die Bundesregierung muss sich – wie auch die britische Regierung – nicht an die Vorschläge der Mindestlohnkommission halten. Aber auch Parlament und Bundesrat müssen nicht eingeschalten werden. Laut § 11, Abs. 1 des MiLoG kann „Die Bundesregierung [...] die von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene Anpassung des Mindestlohns durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates für alle Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich machen.“

<sup>79</sup> „Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung“ (MiLoG, §9, Abs. 2, Satz 2).

- Intensive Auftragsforschung unter öffentlicher Ausschreibung, u.U. auch EU-Mitgliedstaaten einbeziehend.
- Gegebenenfalls eigene Erhebungen insbesondere in Betrieben aus Sektoren mit hohen Anteilen von Niedriglöhnen.
- Besetzung der Geschäftsstelle in einer Weise, dass sie zum Teil zu eigener Forschungstätigkeit in der Lage ist, jedenfalls aber über das professionelle Wissen zur Anregung, Anleitung und Auswertung der externen Forschungstätigkeit verfügt.
- Soweit die Forschung selbst substanzielle Defizite der statistischen Grundlagen erkennt, rasche Beseitigung dieser Mängel, u.U. gar Etablierung neuer Erhebungsinstrumente.<sup>80</sup>

### **5.5. Einstimmigkeit der Entscheidungen**

Einstimmigkeit ihrer Entscheidungen war ein wichtiger Faktor für die Durchschlagskraft der LPC, was sich sicherlich als Empfehlung an die MLK weitergeben lässt. Sie hilft nicht nur, Versuche abzuwehren, die MLK für spezifische Interessen – einschließlich von Seiten der jeweiligen Regierung – einzuspannen, sondern verbessert auch die Qualität ihrer Beratungen. Sie trägt auch zur inneren wie äußeren Identitätsbildung der Kommission bei, wie im folgenden Punkt näher erläutert wird.

In der Kommunikation nach außen wird vor allem der/dem Vorsitzenden der MLK die wichtige Aufgabe zukommen, dieser Einstimmigkeit auch Ausdruck zu verleihen.<sup>81</sup>

### **5.6 Geringe Transaktionskosten der internen Abstimmungen**

Die MLK wird nicht nur über ein kompliziertes, sondern auch über ein heikles Problem verhandeln, das große Interessenkonflikte birgt. Die Erfahrungen der LPC zeigen, dass erfolgreiches Verhandeln einiger Voraussetzungen bedarf, die – etwas aus der Sicht der Transaktionskostentheorie – durchaus verallgemeinerbar, also übertragbar sind. Einige dieser Punkte sind schon erfüllt, etwa die Überschaubarkeit der Größe der Kommission, die direkte persönliche Kommunikation ermöglicht; und auch die rechtlich-institutionelle Dauerhaftigkeit, die sich die LPC erst erarbeiten musste, ist schon gegeben.

Die Erfüllung anderer Punkte wird im Verlaufe der Kommissionstätigkeit zu festigen (etwa die Unabhängigkeit der individuellen Mitglieder) oder zu erarbeiten sein (etwa das Zusammenwachsen der Mitglieder durch gemeinsame

---

<sup>80</sup> So verweist Möller (2012: 190f) auf erhebliche Unsicherheiten in der Erfassung der Stundenlöhne, u.a. Fehlen exakter Daten über Arbeitszeiten oder Beschäftigungsdauer.

<sup>81</sup> Mitglieder der LPC berichten, dass die Vermittlung der LPC-Entscheidungen nach außen und deren Vertretung gegenüber den Medien überwiegend Aufgabe des Vorsitzenden war.

externe Konsultationen und interne Beratungen). Auch die Gepflogenheit der LPC, ihre entscheidenden Beratungen *vertraulich* zu halten (wie im MiLoG schon vorgesehen) und *nicht* zu protokollieren ist noch einmal hervorhebenswert.

Dass die akademischen Mitglieder der deutschen MLK im Gegensatz zum LPC-Modell in der Minderheit und nicht abstimmungsberechtigt sind, ist von der Logik des deutschen Modells der industriellen Beziehungen her betrachtet verständlich. Dies wird allerdings nur dann kein Nachteil sein, wenn sich die MLK in der Praxis dazu entschließt, ihre Vorschläge auf (statistisch und theoretisch) belastbare empirische Evidenz zu stützen, die Voten der unabhängigen Mitglieder vorab einzubeziehen und de facto einstimmig zu entscheiden.<sup>82</sup>

## 5.7 Effektive Umsetzung des Mindestlohns

Die LPC hat wesentliche Beiträge zur (weitgehend) effektiven Umsetzung des britischen MLs geleistet, und die entsprechenden Voraussetzungen dazu wurden in 2.2. (7) oben ausführlich dargelegt. In der Umsetzung werden die einzelnen Maßnahmen und Instrumente sich sicherlich den spezifischen deutschen Bedingungen, Gepflogenheiten und institutionellen Kapazitäten anzupassen haben. Übertragbar sind allenfalls die generellen Komponenten und die allgemeine Lehre, dass diese Komponenten *komplementär* ineinandergreifen müssen:

- An erste Stelle stehen *Überzeugungsstrategien*, zu denen die MLK selbst, in Orientierung an der LPC, einen maßgeblichen Beitrag leisten kann, oder wozu sie die jeweiligen Regierungen und andere zentralen Akteure ermuntern kann (vgl. auch noch einmal 5.2).
- An zweiter Stelle steht die *Legitimation ihrer Empfehlungen*, die – nach dem Vorbild der LPC – neben der wissenschaftlichen Legitimation vor allem in einer breiten Einbeziehung der maßgeblichen Akteure (Betriebe, Kommunen, Einzelgewerkschaften, Kammern und Verbände) und Betroffenen (individuelle Arbeitgeber und Arbeitnehmer) besteht (vgl. auch noch einmal 5.3).
- Die Schaffung von Transparenz und Klarheit der Regeln durch *Information* und gegebenenfalls auch *Beratung* ist eine dritte Komponente. Derzeit gibt es noch Hinweise (z.B. Bosch und Weinkopf 2014), dass auf der Basis des gegenwärtigen Gesetzes Betriebe und Beschäftigte nicht genau wissen können, welche Zuschläge und Sonderzahlungen auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden dürfen und welche nicht (vgl. Tab. 4, Anhang). Vermutlich gelten die Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, die aber mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht allgemein bekannt sind. Danach dürfen allgemeine Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld, die alle Beschäftigten bekommen, angerechnet werden, während Ausgleichszahlungen z.B. für Überstunden oder Nacharbeit nicht anrechenbar sind.

---

<sup>82</sup> So ist nach meiner Einschätzung die begrenzte Durchschlagskraft des Sachverständigenrats („*Wirtschaftsweise*“) auch das Ergebnis ihrer zum Ritual gewordenen und strukturell einseitigen Minderheitsvoten.

Diese Vermischung von Stundenlöhnen und Sonderzahlungen ist allerdings problematisch, da die Beschäftigten nicht unmittelbar erkennen können, ob der Mindestlohn eingehalten wird. Auch bei ehrenamtlicher Tätigkeit scheint es noch Unklarheiten zu geben, wo exakt die Grenze zwischen Ehrenamt und Arbeitsverhältnis verläuft (ETL-Rechtsanwälte 2015).

- Effektive *Überwachung (monitoring)* und *Kontrollen* der Einhaltungen (*compliance*) sind schon deshalb von großer Bedeutung, weil jede Nichteinhaltung Nachahmer nach sich zieht. Damit würde jedoch jede Regeltreue praktisch bestraft, weil die Nichteinhaltung zumindest Kosten- und damit wohl auch Wettbewerbsvorteile bringt. Da sich der Mindestlohn von 8,50 € auf eine Stunde geleisteter Arbeitszeit bezieht, ist dabei die *korrekte Erfassung der Arbeitszeit* von zentraler Bedeutung für die Einhaltung des Mindestlohns.
- Ohne rechtliche *Klagemöglichkeiten* sind konfliktvolle Regeln wie der ML nicht effektiv umzusetzen. Dabei sollte die deutsche MLK vor allem darauf achten, dass dafür die entsprechenden Kapazitäten geschaffen und Machtungleichgewichte (etwa bei individuellen Klagen) ausgeglichen werden. Vor dem Hintergrund diffiziler Vertrauensbeziehungen im Arbeitsverhältnis sind effektive niedrigschwellige Beratungsangebote (Telefon- und Internethotlines, Mindestlohnrechner etc.) von großer Bedeutung, und die Möglichkeit kollektiver Klagerechte (Verbandsklagerecht) erscheint wünschenswert.
- Bei erwiesener Nichteinhaltung müssen substantielle *Sanktionen* in Form der raschen und gegenwartsbezogenen Zurückzahlung und in Form von wirksamen *Strafen* greifen. Die Erfahrungen der LPC zeigen, dass hier anfangs zu zögerlich und mit zu geringen Kapazitäten gearbeitet wurde.
- Schließlich sollte die Möglichkeit der *Ächtung* und öffentlichen Brandmarkung notorischer Sünder nicht vernachlässigt werden. Die LPC hat immer wieder darauf hingewiesen, dass Regierung und zuständige Kontrollbehörden hier ihrer Meinung nach zu wenig aktiv waren; erst jüngst wird stärker auf dieses Instrument zurückgegriffen. Die MLK sollte, gerade weil dieses Instrument sehr sensibel ist, die Erfahrungen dieser „Aktivierung“ sorgfältig beobachten.

Abschließend muss noch einmal betont werden, dass selbst bei Erfüllung all dieser Voraussetzungen die Wirksamkeit des Mindestlohns auch von begleitenden Maßnahmen abhängt. Vorrangiges Ziel muss sein, die Produktivität in den kritischen Sektoren des Mindestlohns so zu fördern, dass sie schneller als der Durchschnitt steigt; erst dann kann dort der Mindestlohn ohne substantielle Beschäftigungseinbußen angehoben werden. Massive Bildungs- und insbesondere Weiterbildungsanstrengungen werden dazu erforderlich sein. Wo die Produktivitätssteigerung nicht möglich oder nur begrenzt oder gar nicht erwünscht ist (etwa im Pflege-, Erziehungs- oder Bildungsbereich), muss der Druck zur Qualitätsminderung oder zu unfairer Preiswettbewerb durch höhere öffentliche Investitionen oder Zuweisungen gemindert werden.

Darüber hinaus muss der Mindestlohn immer im Zusammenhang mit dem Steuer- und Sozialrecht beurteilt werden. Die britischen Erfahrungen zeigen, dass der ML zwar die primäre Einkommensverteilung eindeutig zugunsten der Geringverdienenden verbesserte, aber weniger eindeutig in der Lage war, die sekundäre Einkommensverteilung (also nach Steuern und Transfers) positiv zu beeinflussen.

Fragwürdig erscheint, dass Veränderungen des MLs künftig nur durch Rechtsverordnungen möglich sind. Eine breitere demokratische Legitimation des Mindestlohns erscheint zwar wegen des „nachlaufenden“ Charakters der ML-Veränderungen nicht „zwingend geboten“, wie es der Sachverständigenrat jüngst formulierte (Sachverständigenrat 2014: Ziffer 545), aber aus Gründen der segensreichen Wirkungen „räsonierender“ Öffentlichkeit (vgl. insbesondere oben 5.3) stark erwünscht.

Schließlich kann nicht genug betont werden, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ein spannendes soziales Experiment ist, das zwar viele Unbekannte und Risiken, aber auch große Chancen enthält. Eine umfassende Evaluation etwa in Anlehnung an die ‚Hartz-Gesetze‘ oder an die Änderungen des Ehe- und Familienrechts ist daher dringend erforderlich.<sup>83</sup> Gerade in der Anfangsphase muss die einmalige Gelegenheit eines natürlichen Experiments (Situation vor und nach der Einführung des Mindestlohns) durch massive und kompetitive Evaluationsforschung genutzt werden, die mit Sicherheit zum Erfolg und zur breiten Anerkennung auch der deutschen MLK beitragen wird.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Das MiLoG sieht hierzu im § 23 lapidar vor: „Das Gesetz ist im Jahr 2020 zu evaluieren.“ Im § 9, Abs. 4 ist die MLK jedoch auch aufgefordert, selbst laufende Evaluierungen vorzunehmen. Da davon auszugehen ist, dass sie dabei externen Sachverstand heranzieht, ist den von externer Seite dringenden Evaluationsappellen im Prinzip entsprochen worden. In der Praxis wird es jedoch von den entsprechenden zur Verfügung gestellten Ressourcen und dem Willen der Kommissionsmitglieder abhängen, dieser zentralen Forderung auch nachzukommen.

<sup>84</sup> Vgl. hierzu noch einmal Möller (2012) und Arnie et al. (2014) mit wichtigen Hinweisen zu den dazu erforderlichen methodischen und empirischen Grundlagen, die zum Teil erst noch zu schaffen sind.



## Literatur

- Aghion, Philippe and Yann Algan, Pierre Cahuc (2008), Can Policy Interact with Culture? Minimum Wage and the Quality of Labor Relations, IZA DP No. 3680
- Arni, Patrick und Werner Eichhorst, Nico Pestel, Alexander Spermann, Klaus Zimmermann (2014), Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation. Bonn, IZA Standpunkte Nr. 65
- Askenazy, Philippe (2014), The Parameters of a National Minimum Hourly Wage, Bonn, IZA Policy Paper No 85
- Bellmann, Lutz und Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2015), Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben, Nürnberg, IAB-Kurzbericht 6
- Benassi, Chiara (2011), The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions, Working Paper No. 12, Geneva, International Labour Office and Global Labour University
- Blair, Tony (2010), A Journey, London, Hutchinson.
- Bosch, Gerhard und Claudia Weinkopf (2006), Mindestlöhne in Großbritannien – Ein geglücktes Realexperiment, in: WSI-Mitteilungen, 59 (3), 125-130
- Bosch, Gerhard und Claudia Weinkopf (2014), Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro in Deutschland, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 304
- Brenke, Karl und Kai Uwe Müller (2013), Gesetzlicher Mindestlohn: Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, DIW Wochenbericht 80 (39), 3-17
- Brown, William (2004), The Low Pay Commission After Eight Years, in: L. Dickens and A. Neal (eds.), The Changing Institutional Face of UK Employment Relations, Kluwer
- Brown, William (2009), The Process of Fixing the British National Minimum Wage, 1997–2007, in: British Journal of Industrial Relations, 47 (June), 429–443
- Brown, William (2014), Minimum Wage, Minimum Fuss: The Building of the British National Minimum Wage Peer Review on Minimum Wage, London, Publication commissioned by the European Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013)
- Buckle, Alan (2014), Low Pay: The Nation's Challenge, London, mimeo; [http://www.yourbritain.org.uk/uploads/editor/files/Alan\\_Buckle\\_review\\_FINAL\\_20May2014\\_2.pdf](http://www.yourbritain.org.uk/uploads/editor/files/Alan_Buckle_review_FINAL_20May2014_2.pdf)
- Butcher, Tim (2012), Still Evidence Based? The Role of Policy Evaluation in Recession and Beyond: The Case of the National Minimum Wage, in: National Institute Economic Review No. 219, R26-R40
- Cahuc, Pierre and André Zylberberg (2004), Labor Economics, Cambridge, The MIT Press
- Card, David and Allan Krueger (1994), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: American Economic Review, 84, 772-793
- Card, David and Allan Krueger (1995), Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, Princeton University Press
- Coase, Ronald H. (1990), The Firm, the Market and the Law, Chicago: University of Chicago Press (Paperback edition)
- Commissioner for Public Appointments (2012), Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies, London, <http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk>

- Croucher, Richard and Geoff White (2007), Enforcing a National Minimum Wage, in: Policy Studies 28 (2): 145-161
- Deutscher Bundestag (2015), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Susanna Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/4277 (27.03.2015)
- ETL-Rechtsanwälte (Hrsg.)(2015), Informationen zum Mindestlohngesetz, <http://www.etl-rechtsanwaelte.de/aktuelles/gesetz-zur-staerkung-der-tarifautonomie-mindestlohngesetz-haeufige-fragen-faq>; download 25.05.2015 [wird regelmäßig aktualisiert].
- European Commission (2013), Employment and Social Developments in Europe 2013, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Falkner, Gerda und Oliver Treib, Miriam Hartlapp, Simone Leiber (2005), Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge, Cambridge University Press
- Habermas, Jürgen (1987 [1981]), Theorie des kommunikativen Handelns, Bd I: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung; Bd. II: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt a. M., Suhrkamp
- Hall, Peter A. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State – The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics, 25 (3), 275-296
- Hall, Peter A. and David Soskice (2001), Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York, Oxford University Press
- Hartlapp, Miriam ( 2007), On Enforcement, Management and Persuasion: Different Logics of Implementation Policy in the EU and the ILO. Journal of Common Market Studies, 45(3), 653-674
- Hull, Andy (2013), Settle for Nothing Less: Enhancing National Minimum Wage Compliance and Enforcement, London: Centre for London, <http://centreforlondon.org/wp-content/uploads/2013/12/CFL-Settle-for-Nothing-Less.pdf>; download 29.05.2015
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf (2014), Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte, IAQ-Report 2014-02, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation
- Kampelmann, Stephan and Andrea Garnerio and François Rycx (2013), Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?, Report 128, ETUI (European Trade Union Institute)
- König, Marion und Joachim Möller (2008), Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 41 (2/3): 327-346
- Kaufman, Bruce (2010), Institutional Economics and the Minimum Wage: Broadening the Theoretical and Policy Debate, in: Industrial and Labor Relations Review 63 (3): 427-453
- Labour Party (2015), Britain Can Be Better – The Labour Party Manifesto, <http://www.labour.org.uk/page/-/BritainCanBeBetter-TheLabourPartyManifesto2015.pdf>
- Low Pay Commission (2014), The National Minimum Wage – Low Pay Commission Report 2014, Presented to the Parliament, London, Cm 8816
- Low Pay Commission (2015), The National Minimum Wage – Low Pay Commission Report 2015, Presented to the Parliament, London, Cm 9017
- Luhmann, Niklas (1969), Legitimation durch Verfahren, Neuwied am Rhein und Berlin, Luchterhand

- Luhmann, Niklas (1971), Lob der Routine, in: Niklas Luhmann, Politische Planung – Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen, Westdeutscher Verlag, 113-142
- Manning, Alan (2003), Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labor Markets, Princeton and Oxford, Princeton University Press
- Manning, Alan (2012), Minimum Wage: Maximum Impact, London: Resolution Foundation
- Manning, Alan (2013), Minimum Wages: A View from the UK, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 14 (1-2), 57-66
- Metcalfe, David (1999), The British National Minimum Wage, in: British Journal of Industrial Relations, 37 (2), 172-201
- Metcalfe, David (2008), Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?, in: The Journal of Industrial Relations, Vol. 50, No. 3, S. 498-512
- Metcalfe, David (2007), Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?, mimeo, London School of Economics (long version of 2008a)
- Möller, Joachim (2012), Minimum Wages in German Industries – What Does the Evidence Tell Us So Far?, in: Journal for Labour Market Research 45 (3-4), 187-199
- Neumark, David and William Wascher (2008), Minimum Wages, Cambridge MIT Press
- Resolution Foundation (2014), More Than a Minimum – The Resolution Foundation Review of the Future of the National Minimum Wage: The Final Report, [http://www.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2014/03/More\\_than\\_a\\_minimum1.pdf](http://www.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2014/03/More_than_a_minimum1.pdf)
- Rhein, Thomas (2013), Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich, Nürnberg, IAB-Kurzbericht 15
- Rutter, Jill and Edward Marshall & Sam Sims (2012), The "S" Factors – Lessons from IFG's Policy Success Reunions, London, Institute for Government <http://www.instituteforgovernment.org.uk/our-work/better-policy-making/policy-successes>
- Sachverständigenrat (2013), Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Wiesbaden
- Sachverständigenrat (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Wiesbaden
- Sen, Amartya (2009), The Idea of Justice, London, Allan Lane and Penguin Books
- Stigler, George J. (1946), The Economics of Minimum Wage Legislation, in: American Economic Review 36 (3): 358-365
- Stigler, George J. (1982), The Economist as Preacher and Other Essays, Chicago, University of Chicago Press
- TUC (2014), National Minimum Wage Enforcement, ESAD May 2013, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/ImprovingNationalMinimumWag%20Enforcement.pdf>

# ANHANG

## Abkürzungen

ACAS	Advisory, Conciliation and Arbitration Service
ASHE	Annual Survey of Hours and Earnings
D	Deutschland
BIS	(Department of) Business, Innovation and Skills
CBI	Confederation of British Industry
EASI	Employment Agency Standards Inspectorate
HMRC	Her Majesty's Revenue and Custom
GLA	Gangmasters Licency Authority
LFS	Labour Force Survey
LPC	Low Pay Commission
MiLoG	Mindestlohngesetz
MLK	Mindestlohnkommission
NMW	National Minimum Wage
ML	Mindestlohn
PWRH	Pay and Work Rights Helpline
TUC	Trade Unions Congress
UK	Vereinigtes Königreich (United Kingdom)

## Web-Links über Berichte, Forschung, Regelungen und Kontrolle des britischen Mindestlohns

<http://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission>

<http://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission/about>

<http://www.revenuebenefits.org.uk/national-minimum-wage/policy/research-and-studies/>

<http://www.gov.uk/government/publications>

<http://www.nidirect.gov.uk/index/information-and-services/employment/employment-terms-and-conditions.htm>

<https://www.gov.uk/pay-and-work-rights-helpline>

<https://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission/about/terms-of-reference>

<https://www.gov.uk/government/publications/national-minimum-wage-interim-government-evidence-for-the-2015-low-pay-commission-report>

**Tabelle 1: Die Zusammensetzung der ersten LPC, 1997**

- George Bain (Chairman), President and Vice-Chancellor, The Queen's University of Belfast
- William Brown, Professor of Industrial Relations, University of Cambridge
- Bill Callaghan, Chief Economist, Trades Union Congress (TUC)
- John Cridland, Director of Human Resources Policy, Confederation of British Industry (CBI)
- Lawrie Dewar, M.B.E. Chief Executive, Scottish Grocers' Federation
- Rita Donaghy, O.B.E. UNISON Executive Council
- Paul Gates, General Secretary, National Union of Knitwear, Footwear and Apparel Trades
- David Metcalf, Professor of Industrial Relations, London School of Economics
- Stephanie Monk, Director of Human Resources, Granada Group plc

**Tabelle 2: Zusammensetzung der LPC, 2014**

- David Norgrove (Chair), Chair, Pensions First and the Family Justice Board
- Susan Anderson, Consultant to the CBI on Employment Issues
- Kay Carberry, Assistant General Secretary, TUC
- Peter Donaldson, Managing Director, d5 Consulting Limited
- Professor Bob Elliott, Professor of Economics, University of Aberdeen
- Neil Goulden, Director, Neil Goulden Consulting Limited
- John Hannett, General Secretary, Usdaw
- Professor Stephen Machin, FBA Professor of Economics at University College London and Research Director, Centre for Economic Performance, London School of Economics
- Heather Wakefield, National Secretary for UNISON's Local Government Service Group

**Tabelle 3: Zusammensetzung der LPC, 2015**

- David Norgrove (seit 2009, bis 2017), Chair, Family Justice Board and Council member, Oxford University
- Kay Carberry (seit 2012), Assistant General Secretary at the Trades Union Congress (TUC)
- Neil Carberry (seit 2014), Director for Employment and Skills at the Confederation of British Industry (CBI)
- Peter Donaldson (seit 2010/2013), Director, d5 Consulting Limited and Chairman Downland Marketing Limited
- Professor Sarah Brown (seit 2015), Professor of Economics at the University of Sheffield and director of the Institute for Economic Analysis and Decision Making (InstEAD), IZA Fellow
- Clare Chapman (seit 2015), Non-executive director and Remuneration Committee Chair at the Kingfisher PLC
- John Hannett (seit 2007/2011), General secretary of the Union of Shop, Distribution and Allied Workers (Usdaw) and member of the Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS)
- Professor Richard Dickens (seit 2014), Professor of Economics at the University of Sussex
- Brian Strutton (seit 2014), GMB union's National Secretary for public services

**Tabelle 4: Parameter des britischen und deutschen Mindestlohns**

Parameter	UK	D
<b>Definition des Mindestlohns</b>		
● Komponenten des MLs		
> Eingeschlossen (z.B.) (abgesehen vom Grundgehalt)	Trinkgelder des Arbeitgebers, Bonuse, Leistungszuschläge	wie UK; Einmalzahlungen, Zulagen ohne bes. Leistungen
> Ausgeschlossen (z.B.)	Trinkgelder von Kunden Beiträge zur Rentenversich. freie Mahlzeiten u.ä. *)	wie UK; <u>unklar</u> : Weihnachts-, Urlaubsgeld, Verpflegung, Unterkunft, Sachleistungen
● Arbeitsstunden		
> Aktuelle (inkludiert)	Überstunden Bereitschaftszeiten	Überstunden Bereitschaftszeiten**)
> Virtuelle (nicht inkludiert)	Feiertage, Sonderurlaub	dito
● Referenzzeit (zur Berechnung)	Monat	Monat
● Indexierung	Nein	Nein
<b>Ausgenommen vom ML</b>		
● Selbständige.....	Ja	Ja
● Hausangestellte.....	Nein <sup>d</sup>	Nein
● Heimarbeiter.....	Nein <sup>e</sup>	Ja
● Praktikantinnen.....	Jein <sup>f</sup>	Jein <sup>f</sup>
● Gefängnisinsassen.....	Ja	Ja
● Ehrenamtlich Tätige.....	Ja	Ja (zum Teil unklar)
● Langzeitarbeitslose.....	Nein	Ja (die ersten 6 Monate)
● Minijobberinnen wie		
> Zeitungsausträger.....	Nein	Übergangsregelung <sup>g</sup>
> Saisonarbeiter.....	Nein	Nein
<b>Differenzierung des MLs</b>		
● Alter		
> Jugendliche 16-17	£3,87 <sup>a</sup>	Ausgenommen
> Jugendliche 18-20	£5,30 <sup>b</sup>	Nein
> Lehrlinge	£3,30 <sup>c</sup>	Ausgenommen
● Region	Nein	Nein
● Branche	Nein	Nein

Quellen: Low Pay Commission (2014, 2015); Metcalf (2007); a) Oktober 2015 (58% Erwachsenenrate); b) „Youth Development Rate“ Oktober 2015 (79% Erwachsenenrate); 21-Jährige zählen seit Oktober 2010 zu den „Erwachsenen“; c) Oktober 2015 (LPC empfahl nur 2,80 [2,6% Steigerung], was die Regierung abgelehnte); d) Probleme gibt es derzeit für Migranten-Hausangestellte; e) „Fair Piece Rates“ für Heimarbeit mit Stücklöhnen; f) meist unbezahlt, wenn Bestandteil der Ausbildung; in D sind z.B. sechswöchige Pflichtpraktika ausgenommen; Details siehe MiLoG § 22, Abs. 1; g) schrittweise; ab 1.1.2017 gilt der gesetzliche ML von €8,50.

\*) Der „Accommodation Offset“ erlaubt reduzierte Mindestlohnsätze, Okt. 2015: £5.35 pro Tag.

\*\*\*) Tarifvertrag kann niedrigere Vergütung festlegen.

**Tabelle 5: Die Entwicklung des britischen Mindestlohns (NMW) im Vergleich zur durchschnittlichen Lohn- und Preisentwicklung, 1999-2015**

Jahr	NMW für Erwachsene ( $\geq 22$ ) <sup>a</sup> pro Stunde	Anstieg im Vergleich zum Vorjahr	Anstieg des Durchschnittslohns im Vergleich zum Vorjahr	Anstieg der Verbraucherpreise* im Vergleich zum Vorjahr
	£	%	%	%
1 April 1999	3,60	-	-	-
1 Oktober 2000	3,70	2,8	3,1	2,7
1 Oktober 2001	4,10	10,8	4,3	2,3
1 Oktober 2002	4,20	2,4	3,7	2,3
1 Oktober 2003	4,50	7,1	3,6	2,7
1 Oktober 2004	4,85	7,8	4,2	2,1
1 Oktober 2005	5,05	4,1	3,7	2,3
1 Oktober 2006	5,35	5,9	4,0	3,7
1 Oktober 2007	5,52	3,2	4,0	4,2
1 Oktober 2008	5,73	3,8	3,2	2,7
1 Oktober 2009	5,80	1,2	1,7	1,9
1 Oktober 2010	5,93	2,2	2,2	4,6
1 Oktober 2011	6,08	2,5	2,6	5,4
1 Oktober 2012	6,19	1,8	1,4	3,1
1 Oktober 2013	6,31	1,9	0,8	2,7
1 Oktober 2014	6,50	3,0	1,1	0,9
1 Oktober 2015	6,70	3,0		

Quelle: Brown (2014), Annex; \*) Einzelhandelspreisindex; und eigene Hinzufügung für Oktober 2014/2015 auf der Basis der entsprechenden Jahresberichte 2014/2015 (Low Pay Commission 2014/2015); a) ab Oktober 2010  $\geq 21$ .



**Tabelle 6: Die Entwicklung des britischen Mindestlohns für Jugendliche im Vergleich zu den Älteren, in £, 2010-2015 (jeweils ab Oktober), (in Klammern prozentuale Steigerung zum Vorjahr)**

<b>Jahr</b>	<b>≥ 21</b>	<b>18-20</b>	<b>16-17</b>	<b>Lehrlinge*</b>
<b>2010</b>	<b>5,93 (2,2)</b>	<b>4,92</b>	<b>3,64</b>	<b>2,50</b>
<b>2011</b>	<b>6,08 (2,5)</b>	<b>4,98 (1,2)</b>	<b>3,68 (1,1)</b>	<b>2,60 (4,0)</b>
<b>2012</b>	<b>6,19 (1,8)</b>	<b>4,98 (0,0)</b>	<b>3,68 (0,0)</b>	<b>2,65 (1,9)</b>
<b>2013</b>	<b>6,31 (1,9)</b>	<b>5,03 (1,0)</b>	<b>3,72 (1,1)</b>	<b>2,68 (1,1)</b>
<b>2014</b>	<b>6,50 (3,0)</b>	<b>5,13 (2,0)</b>	<b>3,79 (1,9)</b>	<b>2,73 (1,9)</b>
<b>2015</b>	<b>6,70 (3,0)</b>	<b>5,30 (3,3)</b>	<b>3,87 (2,2)</b>	<b>3,30 (21,0)**</b>

\*) Im Alter von 16-18 sowie für 19-Jährige und darüber im ersten Lehrjahr

\*\*\*) LPC schlug 2,80 £ vor (also eine Steigerung von 2,6 %), was die Regierung ablehnte

**Tabelle 7: Wachstum der Stundenlöhne nach ausgewählten Perzentilen und Wirtschaftsperioden, 1975-2014**

	Mittelwert	Perzentile					
		5tes	10tes	25tes	Median*	70stes	90stes
<b>1975-79</b>	<b>13,5</b>	14,3	12,9	13,3	13,4	13,6	13,9
<b>1979-82</b>	<b>15,5</b>	13,6	13,7	14,3	15,2	16,3	17,1
<b>1982-89</b>	<b>7,7</b>	6,8	6,8	7,1	7,7	8,1	8,7
<b>1989-92</b>	<b>8,5</b>	7,5	8,0	8,2	8,3	9,0	9,5
<b>1992-97</b>	<b>3,2</b>	2,4	2,7	2,8	3,3	3,6	3,7
<b>1997-04</b>	<b>4,1</b>	<b>4,9</b>	4,2	3,5	3,5	3,6	4,2
<b>2004-08</b>	<b>3,7</b>	4,4	3,9	3,9	3,6	3,4	3,4
<b>2008-11</b>	<b>2,2</b>	2,4	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0
<b>2011-14</b>	<b>1,0</b>	1,9	1,9	1,4	1,5	1,2	0,6

Quelle: Low Pay Commission (2015: Table 2.7, p. 67).

\*) Das ist hier das 50tes Dezil.

a) Grau schattierte Perioden sind Rezessionen.

b) Rosa schattiert: Die erste Periode nach Einsetzen des Mindestlohns.

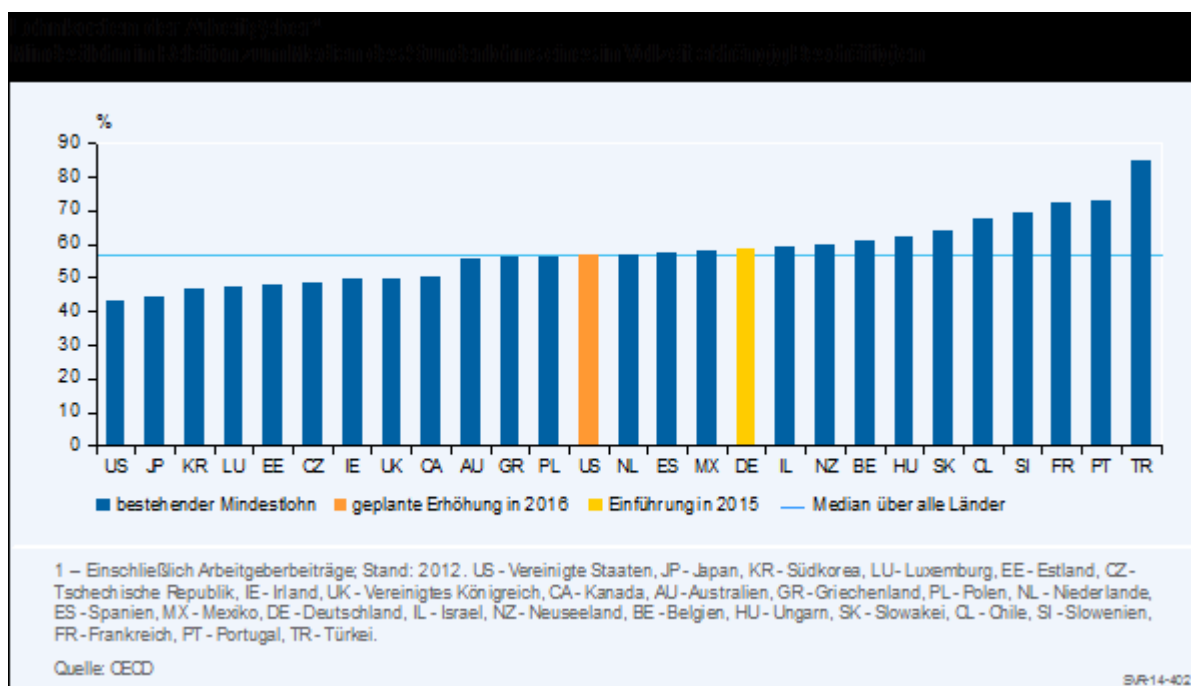
Lesebeispiel: In der Periode 1997 bis 2004 stieg der Stundenlohn von Beschäftigten im untersten 5ten Dezil (überwiegend Mindestlohnbezieher) um 4,9 Prozent und damit schneller als der Mittelwert (4,1%) oder der Median (3,5%).

**Tabelle 8: Arbeitskosten in britischen Niedriglohnsektoren, 2013**

Sektor	Lohnkosten als Anteil des Umsatzes (%)	Anteil an allen Mindestlohn-Jobs (%)	Mindestlohn-Jobs im Sektor (1.000)	Anteil der Jobs im Sektor zu Mindestlohnsätzen (%)
Hotel- und Gaststättengew.	29	25	331	25
Einzelhandel	11	21	278	10
Reinigung	48	7	88	31
Pflege u. a. („social care“)	61	7	87	9
Kinderpflege	62	2	24	15
Friseurgewerbe	37	2	26	30

Quelle: Low Pay Commission 2014: 212

**Tabelle 9: Internationaler Vergleich des Mindestlohns in Relation zum Median des Stundenlohns („Biss“) von Vollzeitbeschäftigten**



Quelle: Sachverständigenrat (2014: Abb. 5, S. 44). Es ist allerdings anzumerken (GüS), dass die Basis der Vollzeitbeschäftigten zwar der internationalen Vergleichbarkeit dienlich ist, aber ein nicht ganz korrektes Bild vermittelt, wenn die Teilzeitbeschäftigten einbezogen werden, die ja meist überdurchschnittlich Mindestlohn beziehen; bezogen nur auf Vollzeitbeschäftigte ist der „Biss“ des NMW in UK unterdurchschnittlich und knapp unter 50 Prozent.

**Tabelle 10: Liste der interviewten Personen**

<b>Tim Butcher:</b>	Deputy Secretary and Chief Economist of the Low Pay Commission
<b>Jay Arjan:</b>	Office Manager of the Low Pay Commission
<b>Tony Studd:</b>	Head of Policy & Administration of the Low Pay Commission
<b>Simon Blake:</b>	Secretary of the Low Pay Commission (since 2014)
<b>David Norgrove:</b>	Chair of the Low Pay Commission (since 2009)
<b>Professor Sir David Metcalf:</b>	Member of the Low Pay Commission 1997-2007
<b>Professor William Brown:</b>	Member of the Low Pay Commission 1997-2007
<b>Professor Bob Elliott:</b>	Member of the Low Pay Commission 2007-2015 (GüS)
<b>Frances O’Grady:</b>	General Secretary of the TUC and ex-Commissioner 2007-2012
<b>Andy Snell:</b>	Responsible for minimum wage enforcement at HMRC
<b>Tracy Kirham:</b>	Responsible for minimum wage enforcement at HMRC
<b>Shelley Chana:</b>	Responsible for minimum wage enforcement at BIS

**Tabelle 11: Zusammensetzung und Budget des LPC-Sekretariats, 2015**

<b>SECRETARIAT</b>		
<b>Simon Blake*</b> (Secretary to the LPC)		
<b>ANALYSIS</b>	<b>POLICY</b>	<b>COMMUNICATIONS &amp; ADMINISTRATION</b>
<b>Tim Butcher</b> (Deputy of Secretariat and Chief Economist)	<b>Tony Studd</b> (Head of Policy & Administration)	<b>Roz Hands</b> (Communications Manager)
<b>Helen Connolly</b> (Statistician)	<b>John Casely</b> (Policy Adviser & Sponsorship)	<b>Jay Arjan</b> (Office and Finance Manager)
<b>Yi Zhang</b> (Senior Statistical Officer)		
<b>Budget</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Betrag in £</b>
	Löhne	495.000
	Forschung	255.500
	Reisekosten**	42.000
	Berichtproduktion	12.000
	Drei-Tage-Klausur	6.000
	Sonstige	16.500
	<b>Gesamt</b>	<b>827.000</b>

\*) Simon Blake studierte Geschichte, Politik und Englisch. Vor seiner Ernennung (2014) war er Beamter im Wohnungsministerium und Sekretär der „Social Mobility Commission“.

\*\*\*) Einschließlich Tagegelder für die LPC-Mitglieder; derzeit zwischen 200 und 300 £ pro Tag.

**Tabelle 12: Durchsetzungsstatistik des britischen Mindestlohns, 2009-2015**

Jahr	Zahl Untersuch.	Regelbruchrate	Rückzahlungen	Rückzahlungsbeträge	Durchschnitt RZahl.	Zahl der Strafen	Betrag der Strafen	Strafverfolgung	Öffentl. Brandmarkung
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>09/10</b>	3.643	34	19.245	4.390.023	228	381	111.183	0	N/V
<b>10/11</b>	2.904	39	22.919	3.818.396	167	934	520.568	1	0
<b>11/12</b>	2.534	35	17.371	3.582.685	206	906	766.807	0	0
<b>12/13</b>	1.696	42	26.519	3.974.008	150	647	709.136	1	1
<b>13/14</b>	3.294	47	23.000	4.600.000	200			9	92
<b>14/15</b>									210

- 1) Zahl der abgeschlossenen Untersuchungen durch die HMRC
- 2) Erwiesene Regelbrüche in Prozent der abgeschlossenen Untersuchungsfälle (1)
- 3) Zahl der Arbeiter/innen, die Rückzahlungen erhielten
- 4) Ausgezahlter Gesamtbetrag in £
- 5) Durchschnittlich ausbezahlter Gesamtbetrag, (4) dividiert durch (3)
- 6) Zahl der mit Strafen belegten Arbeitgeber
- 7) Gesamtbetrag der Strafen in £
- 8) Zahl der strafrechtlichen Verfolgungen
- 9) Zahl der öffentlich gebrandmarkten Betriebe (*,naming and shaming'*)

Quelle: Hull 2013: Table 1, S. 36; die Angaben für die Jahre 2013/14 und 2014/15 stammen von der Low Pay Commission (2015) oder den geführten Interviews.