



Friedhelm Hengsbach SJ

Mindestlohn und Lohnuntergrenzen ersetzen keine Tarifverträge

Eichstätt, März 2014

**Oswald von Nell-Breuning Institut
für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik**

Offenbacher Landstr. 224
60599 Frankfurt/Main, Germany
Tel. 0049 (0) 69-6061-0, Fax -559
eMail: nbi@sankt-georgen.de
web: www.sankt-georgen.de/nbi

Während der schwarz-gelben Koalition in Deutschland (2009-2013) gab es noch die Konkurrenz zwischen Lohnuntergrenzen und allgemeinem gesetzlichen Mindestlohn. Lohnuntergrenzen setzen voraus, dass Tarifpartner vorhanden sind, die solche Lohnuntergrenzen vorgeben, die dann von der Regierung als allgemeinverbindlich erklärt werden können. Durch den Koalitionswechsel hat der allgemeine gesetzliche Mindestlohn den Lohnuntergrenzen den Rang abgelaufen. Deshalb will ich meine Überlegungen auf das Verhältnis von Mindestlohn und Tarifverträgen beschränken. Ich will an die Kontroverse um den Mindestlohn erinnern, danach erläutern, warum die Debatte um den Mindestlohn eine solche Karriere durchlaufen hat, und schließlich der Vermutung nachgehen, ob die Debatte über den Mindestlohn eine Nebenarena darstellt, welche die Aufmerksamkeit von der Funktion und dem Gewicht der Tarifautonomie ablenkt.

1. Kontroverse Urteile über den Mindestlohn

Die schwarz-roten Koalitionspartner haben sich auf einen branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohn geeinigt, der keine Ausnahmen zulässt. Sie können sich dabei auf eine breite Zustimmung der Bevölkerung in Deutschland berufen, die innerhalb von vier Jahren (2008-2012) von 55 Prozent auf 75 Prozent gestiegen ist. Auf welchem Niveau der Mindestlohn festgesetzt werden soll, welche Beschäftigungs-, Verteilungs- und Einkommenswirkungen er auslösen werde, und mit welchen sonstigen Wirkungen zu rechnen sei, wird kontrovers diskutiert.

Die Höhe

Auf welchem Niveau sollte der Mindestlohn festgesetzt werden? Wirtschaftsexperten plädieren für drei bzw. vier Euro pro Stunde. Andere empfehlen die Pfändungsgrenze, die bei acht Euro liegt. Der Regelsatz für eine Person, die Hartz IV-Leistungen bezieht, einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung, würde für die Stunde umgerechnet vier bis fünf Euro ergeben, die Armutsrisikoschwelle gemäß EU-Kriterien sieben bis acht Euro. Gemäß der Europäischen Sozialcharta kämen etwa zwölf Euro in Frage. Weitere Orientierungen könnten ein normativ definierter Warenkorb sein oder der Selbstbehalt bei Unterhaltsverpflichtungen oder tatsächliche Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. Die Koalition hat sich auf 8,50 Euro festgelegt, die Partei Die Linke auf 10 Euro.

Beschäftigungswirkungen

Die Arbeitgeberverbände malen Horrorszenarien von einer Million Arbeitsplätzen an die Wand, die auf Grund des Mindestlohns verloren gehen. In einer „Petersburger Erklärung“ warnten 2008 die Chefs der deutschen Wirtschaftsinstitute vor den verheerenden Folgen eines gesetzlichen Mindestlohns. Durch ihn sehen sie die Grundfesten der erfolgreichen marktwirtschaftlichen Ordnung beschädigt. Denn steigende Preise würden die Nachfrage dämpfen, betriebliche Rationalisierungen oder Produktionsauslagerungen würden Arbeitslosigkeit und Schwarzarbeit in die Höhe treiben. Die Wirtschaftsweisen urteilen indessen weniger emotional. Sie rechnen mit einer Menge von 100 000, um die sich die Zahl der Arbeitslosen erhöhen könnte. Seriöse Untersuchungen sind noch

vorsichtiger. In neoklassischen Modellrechnungen des Arbeitsmarktes werden negative Beschäftigungswirkungen erwartet, falls sich der Mindestlohn oberhalb des so genannten Gleichgewichtslohns bewegt, d.h. die Grenzproduktivitätsmarke übersteigt. Bleibt er unterhalb dieser Marke, wird er sich nicht negativ auf die Beschäftigung auswirken. Eine solche Annahme klingt plausibel, weil der Arbeitgeber eine erhebliche Marktmacht gegenüber den Arbeitssuchenden ausspielen kann, so dass es bisher schon zu Entgelten unterhalb der Grenzproduktivität gekommen ist. Er kann ein regionales Monopol auf dem Gütermarkt aufbauen oder mit anderen Unternehmen Preis- und Lohnabsprachen treffen. Dann sind positive Beschäftigungswirkungen auf Grund eines Mindestlohns wahrscheinlich. Sie hängen ab von der Marktstruktur, von der Intensität der Nachfrage und von der Arbeitsmarktsituation, die sich in zahlreichen Teilmärkten unterschiedlich darstellt. Deshalb bleiben die Wirkungen, die sich in ihren Details nur schwer isolieren lassen, theoretisch unbestimmt, unterscheiden sich zudem nach Geschlecht, Qualifikation, Beruf der Beschäftigten, nach der Region, dem Marktsegment und der Höhe des geplanten Mindestlohns. Das notorische Lamento der Arbeitgeber wirkt völlig überzogen.

Empirisch belastbare Untersuchungen differenzieren die Beschäftigungswirkungen nach betroffenen Personen und Betrieben. Welche Personen werden besonders betroffen sein? Vor allem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Ostdeutschland, von denen 2011 mehr als ein Viertel einen Bruttostundenlohn unter 8,50 Euro erhielten, im Unterschied zu ihren Kolleginnen und Kollegen im Westen, von denen es 15% waren. Das Ostwestgefälle bestätigt sich, wenn die abweichenden Arbeitszeiten in den Blick geraten: 17% der Vollzeiterwerbstätigen im Osten und 5% im Westen wurden 2012 brutto unter 8,50 Euro entlohnt, 36% der Teilzeitarbeitenden im Osten und 16% im Westen sowie 64% der geringfügig Beschäftigten im Osten und 58% im Westen. Neben den Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern würden die Frauen im Vergleich mit den Männern doppelt so stark von einem Lohnanstieg profitieren. Die dritte betroffene Gruppe sind mehr als die Hälfte der geringfügig Beschäftigten. Es mag überraschen, dass unter denen, die einen Bruttostundenlohn unter 8,50 Euro erhielten, zwei Fünftel vollzeiterwerblich sind. Ebenso hoch unter ihnen ist der Anteil derer, die in einem Beruf arbeiten, für die ein Ausbildungsabschluss erforderlich ist - beispielsweise Verkäuferinnen, Friseurinnen, Arzthelferinnen, Köche, Pflegekräfte und Anwaltsgehilfen. Würde ein Mindestlohn in der geplanten Höhe eingeführt, müssten die Bruttostundenverdienste derjenigen Arbeitnehmer, die bisher unter dieser Marke entlohnt wurden, durchschnittlich um mehr als ein Drittel steigen, das Entgelt der geringfügig Beschäftigten um fast die Hälfte und das der Schüler, Studenten und Rentner um mehr als die Hälfte.

Welche Betriebe werden besonders betroffen sein? Weder die Großbetriebe noch jene Betriebe, die sich im globalen Wettbewerb behaupten, sind vom Mindestlohn berührt. Vielmehr die Klein- und Kleinstbetriebe in der Landwirtschaft sowie für konsumnahe Dienstleistungen, etwa im Einzelhandel und Gastgewerbe, in Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen. Bei den unternehmensnahen Dienstleistungen sind es die Leiharbeit und das Reinigungsgewerbe. Ein Drittel der Kleinstbetriebe müssten ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro höher entlohnen. 2012 erhielt im Gastgewerbe jeder zweite Beschäftigte einen Lohn, der unter dem geplanten Mindestlohn liegt - im Osten 68%, im Westen 37%. In der Land- und Forstwirtschaft waren es 33% - im Osten 49%, im Westen 20%. Und im Handel war es jeder vierte - im Osten 33%, im Westen 19%. Die sektorale Konzentration wird auch aus der umgekehrten Perspektive deutlich: Die Hälfte derer, die 2011 einen Bruttostundenlohn unter 8,50 Euro erhielten, gehörten zu den konsumnahen

Diensten, ein Fünftel zum verarbeitenden Gewerbe und ein erheblicher Anteil jeweils zu den Segmenten der Unternehmensdienste, der Kommunikation und des Verkehrs.

Verteilungswirkungen

Im Unterschied zu den Beschäftigungseffekten sind die Verteilungswirkungen von Mindestlöhnen theoretisch nicht unbestimmt. Empirienahe Studien belegen, dass eine Stauchung im unteren Lohnbereich die bisherige Spreizung ablöst und dass die Ungleichheit der Lohneinkommen deutlich geringer wird, wenn ein Mindestlohn von 8,50 Euro eingeführt wird. Allerdings darf die Solidarität der Belegschaft nicht erodieren, indem diejenigen, die einen Stundenlohn oberhalb von 8,50 Euro bezogen haben, darauf pochen, den früheren Abstand zu wahren.

Einkommenswirkungen

Eine ausgewogene Verteilung der Stundenlöhne ist für die Belegschaft eines Betriebes ein wichtiger Indikator der Lohngerechtigkeit. Ein gesellschaftlicher Maßstab sozialer Gerechtigkeit ist jedoch das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Wie beeinflusst der Mindestlohn das verfügbare Haushaltseinkommen? Selbst ohne negative Beschäftigungswirkungen ist die umverteilende Wirkung des Mindestlohns auf die Einkommensverteilung sehr gering. Die Ungleichheit der Einkommensverteilung ginge bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro um zwei Drittel Prozentpunkte zurück. Erst recht für das untere Ende der Einkommensskala wäre die Umverteilungswirkung gering. Die politische Absicht, die Einkommensarmut zu bekämpfen, lässt sich mit dem Instrument des Mindestlohns nicht verwirklichen.

Warum überträgt sich die verminderte Lohnungleichheit nicht auf die Verteilung der Haushaltseinkommen? Diejenigen, die einen Bruttolohn unterhalb von 8,50 Euro beziehen, sind nicht am unteren Ende der Skala der Haushaltsnettoeinkommen konzentriert. Sie leben auch in Haushalten, deren übrige Mitglieder über ein angemessenes und stabiles Erwerbseinkommen verfügen. Zudem unterliegen im Zusammenspiel von Transferleistungen und Steuern zusätzliche Einkommen der Besteuerung, sobald der Mindestlohn eingeführt wird. Dass die Arbeitgeber in den konsumnahen Segmenten versuchen werden, die gestiegenen Lohnkosten über die Preise weiterzuwälzen, und das ihnen dies teilweise gelingen wird, ist anzunehmen. Dann würde die Kaufkraft der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dem Mindestlohn hinterher hinken.

Sonstige Wirkungen

Mittelbar kann auf negative Beschäftigungswirkungen geschlossen werden, wenn absehbar ist, dass der Mindestlohn besonders jene Branchen trifft, in denen die Unternehmen den Kostenschub kaum durch höhere Preise auf die Kunden abwälzen können. Dann würden die Zahl der Arbeitslosen und das Ausmaß der Exklusion steigen. Zudem könnte die Schattenarbeit zunehmen, wovon haushaltsnahe Dienstleistungen besonders berührt sind. Für die Unternehmen bestehen weitere Ausweichmöglichkeiten, nämlich die Qualität der Arbeit im unteren Lohnsegment zu verschlechtern,

indem sie unbezahlte Mehrarbeit erzwingen, den Arbeitsablauf verdichten und immaterielle Lohnbestandteile beschneiden.

Die Zahl der Aufstocker wird durch die Einführung eines Mindestlohns kaum geringer. Denn ein großer Teil von ihnen ist als Arbeitsuchende registriert, die Sozialleistungen beziehen und diese mit dem Entgelt einer geringfügigen Beschäftigung aufbessern. Allerdings wird dieser Mehrverdienst zum größten Teil mit den Sozialleistungen verrechnet. Folglich ist nicht damit zu rechnen, dass diese Gruppe merklich kleiner wird. Der andere Teil, etwa ein Fünftel der Aufstocker ist sozialversicherungspflichtig vollerbstätig. Da diese Gruppe nicht auf einem extrem niedrigen Niveau entlohnt wird, müsste der Mindestlohn schon auf einem erheblich höheren Niveau festgesetzt sein, damit die Mitglieder dieser Gruppe nicht mehr auf Sozialleistungen angewiesen sind.

Die Gruppe der Minijobber genießt ein staatliches Privileg. Für sie gilt „Netto gleich brutto“. Die Arbeitgeber zahlen die Steuern und Sozialabgaben, die geringer als üblich sind. Mit der Einführung des Mindestlohns werden diese Privilegien noch stärker ins Gewicht fallen. Folglich werden die Arbeitgeber dazu veranlasst, reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zusätzlich in Minijobs umzuwandeln, um die durch den Mindestlohn anfallenden Kosten aufzufangen.

Die Diskussion um Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn spitzt sich zu, je mehr das Datum der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns näher rückt. Sollte es dazu kommen, dass alle Lobbyinteressen berücksichtigt, also geringfügig Beschäftigte, erwerbstätige Rentner, Schüler, Studenten, Langzeitarbeitslose, Saisonarbeiter, Aushilfskräfte sowie Jugendliche unter 18 Jahren von der Geltung eines Mindestlohn von 8,50 Euro ausgenommen werden, dann würde die gesetzliche Regelung für ein Drittel der gering Verdienenden wirkungslos bleiben. Ein neuer Niedriglohnsektor würde unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns entstehen.

2. Impulse der Debatte um den Mindestlohn

Die öffentliche Debatte um den gesetzlichen Mindestlohn ist ein Spiegel jener Erosion, die den flächendeckenden Tarifvertrag, die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und die staatlichen Organe seit Anfang der 1980er Jahre und insbesondere seit dem Beginn des neuen Jahrhunderts getroffen hat.

Erosion des Tarifvertrags

1982 hatte Graf Lambsdorff eine Liste arbeits- und sozialpolitischer Reformvorschläge veröffentlicht, die marktradikalen wirtschaftsliberalen Kreisen als unabdingbar erschienen, um die Wachstums- und Beschäftigungskrise in Deutschland zu überwinden. Als eine zentrale Stellgröße wurden die Tarifautonomie und insbesondere der Flächentarifvertrag genannt. Die Tarifautonomie wurde als ein System gekennzeichnet, in der sich die Vertreter eines bilateralen Monopols auf Kosten der Arbeitslosen und der Allgemeinheit bereicherten. Der Flächentarifvertrag verhindere passgenaue Reaktionen auf die Herausforderungen globaler Märkte und müsse zugunsten betriebsnaher Vereinbarungen flexibilisiert werden.

In der Folge wurden Tarifverträge vereinbart, die bloß noch einen Mindestrahmen oder Korridore festlegen, die auf betrieblicher und unternehmerischer Ebene von Unternehmensleitungen und Betriebsräten ausgefüllt werden sollten - entweder für eine begrenzte Dauer oder während einer wirtschaftlich angespannten Situation. So ist der Flächentarifvertrag in ein mehrstufiges Verhandlungssystem transformiert worden, das den Betriebsräten eine neue Verhandlungskompetenz zuweist. Zudem waren in zehn Jahren (1991-2000) die Firmentarifverträge um das 170-fache gestiegen. Die Folge dieser Flexibilisierung war ein über 20 Jahre währendes Nachhinken der Entwicklung der realen Stundenlöhne hinter der Entwicklung der Produktivität. Die ursprünglichen Ziele der Tariflohnpolitik der Gewerkschaften, nämlich eine Verteilung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung auf die Einkommen aus unselbständiger Arbeit und die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen durchzusetzen, die sich an der Produktivitätsrate, der von der Zentralbank zugelassenen Inflationsrate und einer Umverteilungskomponente orientierte, scheiterten in den 1990er Jahren und erst recht im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts.

Die Tarifverträge erodierten aus einem zweiten Grund. Die Arbeitgeberverbände ließen eine Verbandsmitgliedschaft von Unternehmen zu, die eine Tarifbindung nicht einschloss. So kam den Gewerkschaften der Verhandlungspartner immer mehr abhanden. In Ostdeutschland galt am Ende der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts nur für die Hälfte der Beschäftigten ein Tarifvertrag, in Westdeutschland nur für weniger als zwei Drittel.

Flächendeckende Tarifverträge waren aus einem dritten Grund für beide Sozialpartner nur noch schwer durchzusetzen. Diese hatten in der Nachkriegszeit den Grundsatz der Tarifeinheit als verbindlich anerkannt: In einem Betrieb sollte nur ein Tarifvertrag gelten, den eine Gewerkschaft mit dem zuständigen Arbeitgeberverband vereinbart hatte. Überwiegend in den Sektoren des ehemals Öffentlichen Dienstes traten im neuen Jahrhundert Spartengewerkschaften auf, die wie Ärzte im Krankenhaus, Lokführer bei der Bahn oder Fluglotsen an den Flughäfen für überschaubare, meist kampffähige Arbeitnehmergruppen respektable Tariflohnabschlüsse durchsetzten, von denen die Masse der Arbeitnehmer, die in den so genannten Einheitsgewerkschaften organisiert waren, nur träumen konnten.

Schwäche der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften waren seit den 1980er Jahren von verschiedenen Seiten unter massiven Druck geraten. Seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods Währungssystems, dem rasanten Verfall des US-Dollars und der mehrfachen Ölpreiserhöhungen war die Massenarbeitslosigkeit nicht zu beseitigen - trotz der wiederholten Verheißungen der Regierungen. So verloren fast alle Gewerkschaften ständig Mitglieder.

Zudem waren sie die besondere Zielscheibe bürgerlicher Kampagnen, die seit den 1980er Jahren die angeblichen Verkrustungen des Arbeitsmarktes aufbrechen wollten und in der so genannten Sozialstaatsfalle die Ursache der verfestigten Arbeitslosigkeit erblickten. Für diese machten sie die Gewerkschaften verantwortlich, weil sie zum einen die Tariflöhne nach unten nicht weit genug absenkten, bis der Arbeitsmarkt geräumt wäre, und weil sie zum anderen nicht bereit seien, die

Lohnstruktur nach unten so zu spreizen, dass ein breiter Niedriglohnbereich entstehen und die Unternehmer mehr Arbeitskräfte nachfragen könnten.

Darüber hinaus sahen sich die Gewerkschaften damit konfrontiert, dass die häufigen betrieblichen Umbauten eine schleichende Entsolidarisierung der Belegschaften verursachten. Einer Kernbelegschaft, die über gute und sichere Arbeitsplätze und ein angemessenes Einkommen verfügte, standen Randgruppen von Leiharbeitern, Teilzeitbeschäftigten und Kollegen in befristeten oder prekären Arbeitsverhältnissen gegenüber. Die Interessen der einen wurden durch Betriebsräte vertreten, während die anderen solche Anwälte nicht hatten. Angestellte, denen der Eindruck vermittelt wurde, sie wären mit Leitungsfunktionen betraut, grenzten sich von einfachen Arbeitern ab. Sie waren davon überzeugt, dass sie ihre Anliegen selbst durchsetzen könnten und auf gewerkschaftliche Vermittlung nicht angewiesen seien. Schließlich haben Wirtschaftsjuristen viel Fantasie darauf verwandt, dass große Unternehmen sich den rechtlichen Bestimmungen einer Mitbestimmung der Arbeitnehmervertreter in den Unternehmensorganen entziehen konnten.

Nachdem mehrere „Bündnisse für Arbeit“ zwischen der Regierung und den Sozialpartnern unter den Kanzlern Helmut Kohl und Gerhard Schröder geplatzt waren, entschloss sich die rot-grüne Koalition dazu, die schwerwiegenden Umbauten und Demontagen des Sozialstaats in einen aktivierenden Sozialstaat und die Metastasen des Sozialstaats in einen Wettbewerbsstaat ohne Beteiligung der Gewerkschaften durchzusetzen. Der Staat mutierte zum „Territoriums-Unternehmer“, das Staatsziel Nr. 1 bestand und besteht weiterhin darin, die Bürgerinnen und Bürger für den globalen wirtschaftlichen Wettbewerb zu rüsten und die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft beschäftigungsfähig zu machen. Die Agenda 2010 und die Hartz IV-Regelungen wurde unter dem Regime der Exekutive gegen die Zustimmung einer Gruppe von Abgeordneten und Parteimitglieder sowie der Gewerkschaften durchgezogen. Sie haben das Verhältnis der Rechte von Bürgern und Pflichten des Sozialstaats in ihr Gegenteil verkehrt: Sozialleistungen werden in Zukunft an Bedürftige nur dann gewährt, wenn diese wirtschaftliche Vorleistungen erbringen.

SPD auf der Lern-Spur

Das spröde Verhältnis zwischen der von der SPD geführten rot-grünen Koalition und den Gewerkschaften sowie die persönliche Konfrontation zwischen Bundeskanzler Schröder und dem DGB-Vorsitzenden Michael Sommer gehören der Vergangenheit an. Während der schwarz-roten Koalitionen unter Kanzlerin Merkel ist es offensichtlich von wechselseitigem Respekt abgelöst worden.

Die Agenda 2010 hat der SPD einen schweren politischen Schaden zugefügt. Man wird Verständnis dafür aufbringen, dass es den Parteispitzen schwer fällt, den beschäftigungs- und sozialpolitischen Fehler offen einzugestehen. Aber es darf als geschmacklos empfunden werden, dass die Partei den Verursacher des sozialen Debakels nach zehn Jahren öffentlich feiert und weiterhin kontrafaktisch an der Legende strickt, als ob die wirtschaftliche Belebung nach der Finanzkrise durch die angebliche Jahrhundertreform des Basta-Kanzlers verursacht worden sei. Immerhin ist es den schwarz-roten Regierungen hoch anzurechnen, dass sie wenigstens versuchen, die auffälligsten Wunden entregelter Arbeitsverhältnisse und deformierter solidarischer Sicherungssysteme mit Wundpflastern zu überkleben. Den Nonsens einer Bürokratie zu beseitigen, die widerrechtlich und

entwürdigend auf Menschen zugreift, um ihnen einen Arbeitsplatz zu verschaffen, den es nicht gibt, übersteigt vielleicht die politische Option der großen Koalition eines Fahrens auf Sicht.

Die schwarz-rote Koalitionsregierung hat allem Anschein nach den notorischen Korporatismus des deutschen Sozialmodells wieder belebt. Die wirtschaftliche Erholung nach dem dramatischen realwirtschaftlichen Absturz infolge der Bankenkrise ist der dreiseitigen Vereinbarung der Regierung mit den Sozialpartnern über das Kurzarbeitergelt zu verdanken. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise sind Betriebsräte und Gewerkschaftsfunktionäre von Unternehmensleitungen und Regierungsvertretern als ernsthafte Verhandlungspartner akzeptiert worden. Nicht nur dem Chef der Deutschen Bank, Josef Ackermann, sondern auch dem Ersten Vorsitzenden der IG Metall, Berthold Huber wurde eine Geburtstagsfeier im Kanzleramt ausgerichtet. Dass Kanzlerin Merkel im wirtschaftlichen Aufschwung die Gewerkschaften zu offensiven Tarifverhandlungen anfeuerte, wurde als ungewöhnlich empfunden. Und auch die dreiseitige Vereinbarung der Arbeitnehmerüberlassung und des Entsendegesetzes sowie die Hartnäckigkeit, mit der die schwarz-rote Koalition das Projekt eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns gegen öffentliche Einwände verteidigte, galt als Beleg eines korporativen Klimawechsels zwischen Regierung und Gewerkschaften.

Die Gewerkschaftsbewegung ist nur zögernd auf die Offerte eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns eingegangen. Das Urteil der DGB-Gewerkschaften über den Mindestlohn war längere Zeit nicht einheitlich. Die Gewerkschaften ver.di, Bau-Agrar-Umwelt und Nahrung-Gaststätten-Genussmittel beurteilten das Konzept eines gesetzlichen Mindestlohns bereits sehr früh positiv, weil dieser die tariffreien Zonen, mit denen sie konfrontiert sind, schließen und den Niedriglohnsektor austrocknen würde. Die IG Metall und die IG Bergbau, Chemie und Energie wehrten sich dagegen ursprünglich gegen einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn, weil er die tarifpolitische Ohnmacht der Gewerkschaften manifestiere. Unklar und im Grundsatz fragwürdig sei das Konstrukt einer parastaatlichen Niedriglohnkommission, die dem Staat eine lohnpolitische Schlüsselrolle zuweise. Deren Empfehlungen dürften jedenfalls nicht den Tarifrunden vorauslaufen, sondern müssten ihnen folgen. Wirkmächtige Tarifverhandlungen würden einen gesetzlichen Mindestlohn überflüssig machen. Die untersten Tariflöhne, die verhandlungsstarke Gewerkschaften bisher schon mit ihren Tarifpartnern abgeschlossen haben, seien eh weit höher als die in der Öffentlichkeit diskutierten Mindestlohniveaus. Zudem könne ein gesetzlicher Mindestlohn für die Gewerkschaften zum Eigentor werden, wenn die Kollegen im vermeintlichen Glauben, der Staat schütze sie, gar nicht mehr Mitglied einer Gewerkschaft werden. Man dürfe die Lohnfindung nicht dem Staat überlassen. Am Ende übernehme der gesetzliche Mindestlohn die Funktion einer Lohnleitlinie, die den Tarifrunden vorgehe, gewerkschaftliche Lohnforderungen an die Kette lege, für diese gar einen Sog nach unten ausübe und die Tarifautonomie total aushöhle. Um zumindest die Nähe zur Tarifpolitik zu wahren, sei ein branchenbezogener Mindestlohn mit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung vorzugswürdig. Zu Beginn des Jahres 2014 haben sieben DGB-Gewerkschaften ihre Zustimmung zu den Plänen der Regierung erklärt, während die IG Metall und die IG BCE solidarisch auf dieses Votum eingeschwenkt sind.

Erfolgsgeschichte

Im Vereinigten Königreich konnte die Einführung, Abschaffung und Wiedereinführung eines gesetzlichen Mindestlohns als Realexperiment getestet werden, und zwar als Erfolgsgeschichte. Die

bereits 1909 installierten Mindestlöhne waren unter der Regierung Margaret Thatchers abgeschafft worden. Doch nach dem Regierungswechsel löste die Labour Party eines ihrer zentralen Wahlversprechen ein und setzte 1999 einen zunächst relativ niedrigen gesetzlichen Mindestlohn in Kraft, der stufenweise erhöht wurde. Die politische Entscheidung wurde von einer Kommission vorbereitet, begleitet und ausgewertet. Die Beschäftigung stieg in der Folgezeit in typischen Niedriglohnbereichen, nämlich im Einzelhandel, in der Gastronomie, in Pflegeberufen und im Reinigungsgewerbe an. In Regionen mit besonders viel schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen wurden keine Arbeitsplätze abgebaut.

Nun sind Ländervergleiche, die ein Bündel abweichender Bedingungen und Voraussetzungen nur selektiv berücksichtigen, mit großen Vorbehalten zu beurteilen. Deshalb haben wohl eher drei Erfahrungen, die in Deutschland mit Mindestlöhnen unterschiedlicher Art gemacht wurden, ein stärkeres Gewicht. Erstens erklärte der Arbeitgeberpräsident Hundt Ende 2013, dass die Arbeitgeberverbände bereits 41 Tarifverträge mit DGB-Gewerkschaften vereinbart hätten, in denen für besondere Gruppen von Arbeitnehmern Einstiegsgehälter unter 8,50 Euro je Stunde gezahlt werden. Zweitens existieren tarifliche Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz unter anderem in den Branchen Abfallwirtschaft, Bauhauptgewerbe, Berufliche Weiterbildung, Dachdeckerhandwerk, Elektrohandwerk, Gebäudereinigerhandwerk, Gerüstbauerhandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk sowie Wach- und Sicherheitsgewerbe. Drittens hat die Ankündigung der schwarz-roten Koalition, einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn in Kraft zu setzen, das Fleischer- und Friseurhandwerk veranlasst, einen Tarifvertrag abzuschließen, der einen Mindestlohn in der Nähe des zu erwartenden Gesetzes enthält. So nehmen sie die Möglichkeit in Anspruch, durch Tarifabschlüsse die gesetzliche Regelung um eine geringe Zeitspanne hinauszuschieben.

Lohngerechtigkeit

Die Arbeitsministerin Andrea Nahles verteidigt den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. „Wer voll arbeitet, muss davon leben können, das ist eine Frage der Würde“. Offensichtlich lässt sich über eine angemessene Lohnhöhe nicht wertneutral reden. In der traditionellen katholischen Soziallehre wurde der Familienlohn propagiert, der einem Arbeiter einen solchen Lohn zusprach, der ihn in die Lage versetzt, sich für eine Frau, eine Familie und Kinder zu entscheiden. Doch die Bewahrung eines traditionellen Familienbildes, in dem der männliche „Erzeuger, Ernährer, Beschützer“ eine zentrale Rolle spielt, ist weder die Aufgabe des Staates noch erst recht eines Unternehmers. Der von vielen verteidigte so genannte Leistungslohn, der sich an der Grenzproduktivität der Arbeiterstunde orientiert, ist indessen eine Legende, weil er in einem arbeitsteiligen Produktionsprozess nicht präzise ermittelt werden kann. Für den Mindestlohn wird berechtigter Weise eine Zielmarke angegeben, die abhängig Beschäftigte in die Lage versetzt, wirtschaftlich inkludiert und gesellschaftlich beteiligt zu sein. Er soll alle Erwerbstätigen ermächtigen, ein menschenwürdiges Leben zu führen, d.h. über ein sozio-kulturelles Existenzminimum, nämlich eine Mindestausstattung an Gütern zu verfügen, die ihnen eine aktive Beteiligung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben einer Gesellschaft ermöglicht. Falls zivilgesellschaftliche Tarifverhandlungen nicht in der Lage sind, ein solches Mindestentgelt zu gewährleisten, hat der Sozialstaat die Aufgabe, diese Gerechtigkeitslücke zu schließen.

3. Beschäftigungspolitische Nebenarena

Die Debatte um den gesetzlichen Mindestlohn hat inzwischen ähnlich wie die um ein bedingungsloses Grundeinkommen einen Pegel öffentlicher Erregung erreicht, der sich umgekehrt proportional zum Gewicht und zur Funktion des Tarifvertrags bzw. der Tarifautonomie verhält. Dieses Missverhältnis soll im Folgenden in drei Schritten erläutert werden.

Die komplexe ökonomische Funktion der Tarifverträge

Die Tarifverträge, die von DGB-Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden mehr oder weniger jährlich ausgehandelt und vereinbart werden, gelten direkt oder indirekt für etwa 40 Millionen Erwerbstätige. Gegenstand der Verhandlungen sind Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen. Die Reichweite ist flächendeckend, nach Branchen und Regionen ausdifferenziert oder auf ein einziges Unternehmen beschränkt, wie beim Haustarif der Volkswagen AG. Die Menge laufender Tarifverträge liegt derzeit bei etwa 40 000. Die Arbeitsentgelte sind vertikal nach Lohngruppen gegliedert, wobei die Gewerkschaften in Tarifverhandlungen auch daran interessiert sind, den Lohnanstieg der unteren Lohngruppen überdurchschnittlich zu gestalten. Um die sogenannten Sockelbeträge muss in der Regel heftig gestritten werden, um sie gegen die Arbeitgeber als Tarifpartner durchzusetzen. Gleichzeitig nötigt eine ausgewogene Lohnstruktur die höher qualifizierten Kollegen, einen spezifischen Solidaritätsbeitrag zugunsten der weniger Qualifizierten zu leisten, der auch für die Arbeiterbewegung weder natürlich noch selbstverständlich ist noch jederzeit widerstandslos erbracht wird. Die Arbeitsbedingungen umfassen Arbeitszeiten, Pausenregelungen, Sonderzahlungen, Urlaubstage und die Formen der Mitbestimmung am Arbeitsplatz. Die vereinbarten Laufzeiten richten sich meist nach der aktuellen und der erwarteten wirtschaftlichen Situation einer Branche.

Unmittelbar wird in den Tarifverträgen über die aktuelle Verteilung der unternehmerischen bzw. der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung auf die Einkommen aus unselbständiger Arbeit und die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen entschieden. Doch diese Entscheidung orientiert sich gleichzeitig an der erwarteten Verwendung der jeweiligen Einkommen tendenziell für Konsum- und Investitionszwecke. Außerdem berücksichtigen die Tarifpartner jene Einkommensansprüche, die vom Staat zu erwarten sind, sowie die Abgaben für den Naturverbrauch. Daraus ergeben sich Vorentscheidungen für die Verteilung des Naturvermögens, des öffentlichen Vermögens und des privaten Sach- und Geldvermögens.

Mittelbar enthalten die Tarifabschlüsse auch Vorentscheidungen über die Verteilung der gesellschaftlichen Arbeitszeit auf Männer und Frauen, auf die Zeiten, die der Erwerbsarbeit, der unentgeltlichen Hausarbeit, Kinderbetreuung und Begleitung älterer Menschen in der Privatsphäre gewidmet werden sowie dem zivilgesellschaftlichen Engagement, also der ehrenamtlichen Arbeit.

Die große Vielfalt der Tarifabschlüsse nach Regionen und Branchen ist jeweils eingebunden in eine relativ starke und verbindliche Orientierung an der gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Inflationsrate, eine Orientierung, die häufig unerkannt bleibt. Medienberichte über lautstarke Tarifkonflikte, denen in Deutschland - allerdings extrem selten - Arbeitsniederlegungen oder symbolische Warnstreiks vorausgehen, lassen oft den Eindruck chaotischer und egoistischer

Interessenkämpfe entstehen. Ein solcher Eindruck täuscht jedoch darüber hinweg, dass unerschwellige strategische Spiele verfolgt und informelle Absprachen getroffen werden. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften mit hohem Organisationsgrad und/oder überdurchschnittlicher Kampfbereitschaft über auch heute noch eine Tarifführerschaft aus und sind in der Lage, komfortable Pilotabschlüsse durchzusetzen, die dann modifiziert auf andere Branchen und Regionen übertragen werden. Eine solche abgestimmte Tarifstrategie setzt eine hohe Solidaritätsbereitschaft unter den Gewerkschaften voraus, insbesondere bei jenen Gewerkschaften, die stärker organisiert sind und eine höhere Verhandlungsmacht aufweisen, mit ihren schwächer organisierten Kollegen, deren Verhandlungsmacht geringer ist. Diese Solidarität ist wohl auch der Grund dafür, dass die Entwicklung der Tariflöhne der allgemeinen Lohnentwicklung immer noch voraus eilt.

Die hohe Bedeutung der Tarifverträge und der Tarifautonomie als Form friedlicher ‚Bewältigung wirtschaftlicher Konflikte kommt insbesondere im Flächentarifvertrag zum Ausdruck, der in den vergangenen Jahrzehnten von marktradikalen und wirtschaftsliberalen Eliten als starr und verkrustet geächtet wurde. Er wird auch selbst von Unternehmen und Arbeitgebern wieder positiv beurteilt, weil er gleiche Wettbewerbsbedingungen auf den so genannten Arbeitsmärkten gewährleistet und damit die Informationskosten der Suche nach kompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern senkt. Auf Grund dieser Einsicht ist auch die Wertschätzung der Einheitsgewerkschaft und der Tarifeinheit im Betrieb bzw. Unternehmen wieder gestiegen.

Die politische Funktion der Tarifverträge

Tarifverträge und die Tarifautonomie sind eine Verkörperung des Sozialstaats, die sich aus Art. 20 des Grundgesetzes ergeben, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundestaat ist. Unter der Rücksicht sozialer Grundrechte weist das Grundgesetz zwar einen weißen Fleck auf - im Unterschied zu den Verfassungen einiger deutscher Länder und zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen. Aber aus der Sozialstaatsklausel der Verfassung haben der Gesetzgeber und die Rechtsprechung wiederholt die Geltung wirtschaftlich-sozialer Grundrechte bekräftigt, die aus der Lebenslage abhängiger Arbeit begründet werden.

Die Sozialstaatsklausel des Art. 20 GG garantiert in Verbindung mit Art 1 GG, dass die Würde des Menschen unantastbar ist, jeder Bürgerin und jedem Bürger unabhängig von der Kaufkraft und dem wirtschaftlichem Leistungsvermögen eine Mindestausstattung mit Gütern, die ihnen ein menschenwürdiges Leben zu führen ermöglicht. Zum sozio-kulturellen Existenzminimum gehört die Teilhabe an jenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gütern, die in der Gesellschaft als unverzichtbar gelten. Damit ist der Status der Bürgerin und des Bürgers, die keinen Preis haben, als vorrangig zu ihrer Eigenschaft, beschäftigungsfähig oder wirtschaftlich verwertbar zu sein, anerkannt.

Die Sozialstaatsklausel schützt zudem jede Bürgerin und jeden Bürger, die der Lebenslage abhängiger Arbeit ausgesetzt sind. Im Unterschied zu einer Minderheit von Eigentümern an Sach- und Geldvermögen verfügt diese Bevölkerungsmehrheit lediglich über ein Arbeitsvermögen. Um damit den Lebensunterhalt zu erwerben, ist sie gezwungen, sich als abhängig Beschäftigte einem

fremden Willen zu unterwerfen. Das individuelle Arbeitsrecht bietet ihr einen persönlichen Schutz gegen Übergriffe von Arbeitgebern und Kapitaleignern.

Das durch Art. 9 (3) GG garantierte Grundrecht auf Koalitionsbildung und Koalitionsbetätigung hat eine doppelte Dimension. Zum einen setzt es den privaten und öffentlichen Arbeitgebern verbindliche Grenzen, wenn sie das Arbeitsvermögen abhängig Beschäftigter im eigenen Interesse kommerziell nutzen wollen. Diesen wird das Recht garantiert, sich solidarisch zu verbinden und ein paritätisches Gegengewicht gegen die ungleiche Verhandlungsposition der Arbeitgeber und Kapitaleigner aufzubauen, die dem Arbeitsvertrag und dem Arbeitsverhältnis inhärent ist. Nur so sind überhaupt Verhandlungen auf halbwegs gleicher Augenhöhe mit dem Vertragspartner möglich.

Der deutsche Sozialstaat hat seine Regelungskompetenz in Bezug auf das kollektive Arbeitsrecht weit zurück genommen und diese den Tarifparteien als zivilgesellschaftlichen Akteuren überlassen. Der Unterschied zwischen dem bisher immer noch öffentlich-rechtlichen Verhältnis von Staat und Kirchen einerseits und dem arbeits- und sozialrechtlichen Verhältnis von Sozialstaat und Gewerkschaften als zivilgesellschaftlichen Verbänden andererseits scheint mir die Grenze einer nicht analoge vergleichenden Positionsbestimmung von Kirchen und Gewerkschaften zu begründen. Dieser Unterschied ist vielleicht gar der Grund dafür, dass Kirchenjuristen nur schwer nachvollziehen können, wie vorteilhaft es ist, den Interessen- und Klassengegensatz zwischen abhängig Beschäftigten einerseits und privaten bzw. öffentlichen (einschließlich kirchlichen) Arbeitgebern durch ein komplexes System friedlicher Konfliktregelung zu regeln. Deren Fantasie scheint beim Gedanken an Tarifverträge, Tarifautonomie und Tarifkonflikte spontan auf Szenarien wie Häuserkämpfe und brennende Barrikaden gelenkt zu werden.

Tarifverträge / Gesetzlicher Mindestlohn

Aus der Reflexion über die wirtschaftliche und politische Funktion der Tarifverträge will ich mein Urteil über die Rolle und Bedeutung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns einerseits, wie er von der schwarz-roten Koalition beschlossen ist, und einer Rückgewinnung funktionsfähiger Tarifverträge in fünf Hypothesen formulieren:

(1) Die staatliche Intervention in die kollektive Regelung der Arbeitsverhältnisse ist eine hoheitliche Setzung. Eine etatistische Option tritt damit neben eine korporative, zivilgesellschaftliche Option. Im Extremfall löst sie diese gar ab.

(2) Welche Kompetenz der Staat vorweisen kann, um zentral einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn zu ermitteln, der die personale, regionale und sektorale Vielfalt der Arbeitsverhältnisse berücksichtigt, bleibt verborgen.

(3) Die Rolle und Funktion, die den staatlichen Vertretern in einer Kommission zukommt, die zudem mit jeweils drei Mitgliedern der Tarifparteien besetzt wird, ist unklar. Soll der Staat als wohlwollender Beobachter auftreten, als Schiedsrichter oder als dritte Kraft, die das allgemeine Interesse vertritt? Der moderne Staat begreift sich häufig als ein Knoten in einem politischen Netzwerk, das von staatlichen Organen, Wirtschaftsverbänden und zivilgesellschaftlichen Akteuren gebildet wird. Im ungünstigen Fall etwa einer Finanzdemokratie ist er selbst Partei oder kooperative Geisel. Unter

dem Druck von Lobbyisten aus Banken, Energiekonzernen und Handelsketten sitzt er der Legende einer nationalen Standortkonkurrenz auf. Er wird dann eine nur moderate Lohnentwicklung im Interesse der Exportindustrie empfehlen und die Tarifforderungen der Gewerkschaften ausbremsen.

(4) Gesellschaftliche Funktionen und Institutionen, die verschieden sind, sollten als solche unvermischt und ungetrennt präzisiert werden: Tarifverträge und Tarifverhandlungen sind zivilgesellschaftlich verankert und Bestandteil einer aktiven Beschäftigungspolitik. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist Bestandteil staatlicher Sozialpolitik.

(5) Eine arbeitsteilige beschäftigungs- und sozialpolitische Rangfolge lässt sich so skizzieren: Der Staat festigt vorrangig Flächentarifverträge und die Tarifautonomie. Er regelt gesetzlich, dass der Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband automatisch die Tarifbindung folgt. Und der Staat erklärt die Tarifverträge, die von Arbeitgebern und Gewerkschaften personen-, firmen-, branchenbezogen und regional ausgehandelt sind, unter erweiterten Bedingungen für allgemeinverbindlich.

Literaturhinweise

Amlinger, Marc / Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten: Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? in: WSI Report 12, Januar 2014.

Brenke, Karl / Müller, Kai-Uwe: Gesetzlicher Mindestlohn, in: DIW Wochenbericht 39/2013, 3-17.

Flassbeck, Heiner / Spiecker, Friederike / Meinhardt, Volker / Vesper, Dieter: Lohnzurückhaltung in Deutschland, in : dieselbe: Irrweg Grundeinkommen. Die große Umverteilung von unten nach oben muss beendet werden, Frankfurt/Main : Westend Verlag GmbH 2012, 91-104.

Hengsbach, Friedhelm: Aus Trümmern auferstanden? - Die Regierung kooperiert wieder mit den Gewerkschaften, in: Aachener Nachrichten, 17.5.2014, 2.

Hengsbach, Friedhelm: Bruchlinien gewerkschaftlicher Solidarität? in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, Münster : Aschendorff 2011, 195-227.

Hengsbach, Friedhelm: Die Zeit gehört uns. Widerstand gegen das Regime der Beschleunigung, Frankfurt/Main : Westend Verlag GmbH 2012, 243-252.

Holtermöller, Oliver / Pies, Ingo: Vom Mindestlohn zur Lohnsubvention, in : Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.3.2014, 18.

Nothelle-Wildfeuer, Ursula: Mindestlohn - eine Frage der Gerechtigkeit? in: Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle (Hg): Kirche und Gesellschaft Nr. 410, Köln : J.P. Bachem 2014.

Oschmiansky, Frank / Kühl, Jürgen: Mindestlohn, Bundeszentrale für politische Bildung vom 16.11.2011, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55329/mindestlohn>.