

Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Beschäftigungsfördernde Lohnpolitik und deutscher Mindestlohn



ARBEITSKREIS ARBEIT-BETRIEB-POLITIK

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

Wirtschafts-
und Sozialpolitik

Friedrich-Ebert-Stiftung

Wirtschafts- und Sozialpolitik

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Beschäftigungsfördernde Lohnpolitik und deutscher Mindestlohn

Diese Publikation basiert auf zwei Veranstaltungen des Arbeitskreises Arbeit-Betrieb-Politik in der Gesprächsreihe „Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit“ zum Thema „Möglichkeiten und Grenzen einer beschäftigungsorientierten Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik im Zeitalter der Globalisierung“ am 9. März 2006 und „Der gesetzliche Mindestlohn vor seiner Einführung in Deutschland“ am 22. Juni 2006 in Berlin.

Verfasser: **Ralf Greifenstein**, Sozialwissenschaftler, Meschede

Herausgegeben von
Friedrich-Ebert-Stiftung
Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/>
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
Dezember 2006
ISBN 10: 3-89892-560-9
ISBN 13: 978-3-89892-560-0

Inhalt	Seite
Vorwort.....	5
auf einen Blick.....	6
1. Globalisierung, Arbeitsmarktprobleme und prekäre Erwerbstätigkeit im Niedriglohnssektor	8
1.1 Herausforderungen im Wandel der Arbeitswelt: ein Trendüberblick	9
1.2 Möglichkeiten und Grenzen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Reformen	11
1.3 Die Suche nach neuen Beschäftigungschancen im Niedriglohnssektor	13
2. Ende der Verzichtsstrategie oder weiterhin Zurückhaltung – Dispute über den Königsweg in der beschäftigungsorientierten Lohnpolitik	18
2.1 Konzeptionelle Einsichten in die beschäftigungsorientierte Lohnpolitik.....	18
2.2 Ein Katalog beschäftigungspolitischer Aufgaben.....	21
3. Mindestlohn in Deutschland: existenzsichernde Aussichten für die Arbeitnehmer?	26
3.1 Argumente, Konzeption und Folgenabschätzung	26
3.2 Mindestlohnregelungen in Europa	30
3.3 Orientierungen für einen deutschen Mindestlohn	37
4. Eine Perspektive am Arbeitsstandort Deutschland.....	41
Referenten, Gesprächspartner, Moderator	43
Zum Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik.....	44

Vorwort

Die vorliegende Studie präsentiert die Ergebnisse zweier miteinander thematisch vernetzter Tagungen des Arbeitskreises Arbeit-Betrieb-Politik, in der Gesprächsreihe „Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit“

- *Möglichkeiten und Grenzen einer beschäftigungsorientierten Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik im Zeitalter der Globalisierung. (Berlin, März 2006)*
- *Der gesetzliche Mindestlohn vor seiner Einführung in Deutschland – neue Existenzsicherung in der Bürgergesellschaft oder staatlicher Dirigismus und Eingriff in Tarifautonomie? (Berlin, Juni 2006)*

Die erste Tagung begutachtete die Lohnpolitik im Hochlohnland Deutschland mit einer gleichzeitigen Arbeitsmarktmisere. Vor diesem Hintergrund wurde ausgelotet, ob eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik neben anderen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Handlungsstrategien die Arbeitsnachfrage steigern könnte. An diesem Konzept scheiden sich in Wissenschaft wie Politik noch immer die Geister. Die Vorschläge sind unbefriedigend, welcher lohnpolitische Paradigmenwechsel als sinnvoll, sachgerecht und zukunftsfähig zu gelten hat, um den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken, die Beschäftigung zu sichern und einen qualifizierten Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten.

Die zweite Tagung überprüfte das aktuelle Vorhaben zu einem existenzsichernden Mindestlohn angesichts der Befürchtung, dass immer mehr Beschäftigte mit ihren Niedriglöhnen „arm trotz Arbeit“ werden. Die unüberlegte Einführung einer Mindestlohnregelung würde indes nicht viel weiter helfen. Daher wurden Informationen vermittelt und abseits von Pauschalurteilen verschiedene Problemstellungen zwischen Politik und Arbeitnehmervertretern besprochen, welche die Voraussetzungen, den konzeptionellen Zuschnitt als auch die Folgen eines Mindestlohns thematisieren. Der Dialog beinhaltete folglich die Reichweite, den Geltungsbereich, die Höhe und die Umsetzungsmodalitäten einer deutschen Mindestlohnregelung sowie die Chancen und Risiken für Wirtschaft und Gesellschaft.

Beide Veranstaltungen kennzeichnete letztlich ein Balanceakt zwischen „sozialstaatstauglichen“ Konzepten und internationalen Wettbewerbserfordernissen.

...auf einen Blick

- Die nationalstaatliche Politik scheint im Zeitalter der Globalisierung ziemlich ohnmächtig. In die weltweite Marktwirtschaft werden immer mehr Wirtschaftskulturen integriert und im scharfen internationalen Wettbewerb wandelt sich die Arbeitswelt - mit spürbaren Folgen. Viele Beschäftigte erzielen kein existenzsicherndes Einkommen und werden zu den „Working Poor“. Sie sind arm trotz Arbeit. Das Vorhaben, die nationale Marktwirtschaft „sozial“ zu halten, ist kompliziert und der Sozialstaat wie auch die Sozialpartner finden noch keine wirklich geeigneten Antworten auf diese Herausforderung.
- Die vermeintliche Ohnmacht gegenüber dem globalen Wirtschaftsgeschehen ist dennoch unbegründet. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, im Rahmen eines umfassenden Ansatzes die vorhandenen Handlungsspielräume auszuschöpfen: durch neue wirtschafts-, lohn-, tarif-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen.
- Eine Weiche ist die *beschäftigungsorientierte Lohnpolitik*. Die Erwartung, einen Königsweg zu finden, wäre illusorisch. In Gewerkschaftskreisen wird die deutsche „lohnpolitische Verzichtstrategie“ inzwischen als zu einseitig beurteilt. Dieser Ansatz habe die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut, das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum nicht gefördert. Die Lohnentwicklung führe zu einer chronischen Konsumschwäche und die geringe Binnennachfrage verhindere den Beschäftigungsaufbau. Lohnzurückhaltung, d.h. „Verzicht“ ist von den Betriebsräten daher kaum noch in den Belegschaften zu vermitteln. Ökonomen teilen diese Auffassung nicht ohne Einschränkungen und verweisen auf andere EU-Länder, wo sich die Lohnzurückhaltung beschäftigungspolitisch durchaus ausgezahlt hat. Sie setzen auf eine flexible, dezentrale und vor allem gemäßigte Lohnpolitik.
- Einige Lösungswege lassen sich trotz der unterschiedlichen Bewertungen skizzieren. Eine maßvolle Lohnsteigerungspolitik ist zwar eine Strategie, um die Kaufkraft zu stärken und das Beschäftigungswachstum zu fördern. Anderes muss aber hinzukommen. Alle lohnpolitischen Bemühungen kränkeln an einer zu hohen Abgabenlast, welche die Arbeitskosten erhöht, die Arbeitsplatznachfrage senkt und die Binnenkaufkraft schwächt. Erforderlich sind auch eine bessere Bildungspolitik und Qualifizierungsmaßnahmen, um vor Arbeitslosigkeit zu schützen und Beschäftigung am „Qualifikations- und Qualitätsstandort“ Deutschland zu sichern. Eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik ist daher in ein umfassendes politisches Gestaltungskonzept zu integrieren und damit in das Vorhaben, die nationale bzw. lokale Ökonomie in und trotz der Globalisierung zu stärken.
- Zugleich wird in Deutschland abgewogen, unter welcher Einkommensschwelle hierzulande nicht mehr gearbeitet und gelebt werden sollte. Die Allianz für einen existenzsichernden Mindestlohn ist zwar breiter geworden, dennoch stehen die Vor- und Nachteile eines Mindestlohns immer noch in der Diskussion.

- Die vorgeschlagenen Konzepte divergieren. Ein gesetzlicher Mindestlohn böte einen einfachen Orientierungswert für alle Arbeitnehmer, würde Rechtssicherheit stiften und einen flächendeckenden Mindesteinkommensstandard garantieren. Ein tariflicher Mindestlohn würde dagegen maßgeschneiderte Mindestlöhne für einzelne Branchen in Aussicht stellen, allerdings wäre die Regelungsvielfalt erheblich und damit auch der Kontrollaufwand.
- Die Höhe des Mindestlohns ist ebenso umstritten: Fällt der Mindestlohn zu hoch aus, könnten Arbeitsplätze gefährdet, liegt der Mindestlohn zu niedrig, andere Löhne auf dieses Niveau herabgezogen werden.
- Die Folgenabschätzungen führen letztlich zu unterschiedlichen Prognosen. Mindestlöhne werden als wirtschaftlicher Vorteil (Binnenkaufkraft) und Armutsbremse bewertet, während in einem anderen Szenario Niedriglohnbranchen zu teuren Mindestlohnbranchen werden und Mindestlöhne als ein Beschäftigungsrisiko für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose gelten.
- Die politischen Perspektiven zu den Verfahrensregeln sind deshalb nicht eindeutig. Unstrittig ist, dass diese Lohnfindung nicht im politischen Tagesgeschäft stattfinden darf. Offen ist dagegen, ob ein Mindestlohn z.B. im Rahmen von Allgemeinverbindlichkeitserklärung, Ausweitung des Entsendegesetzes oder (nach britischem Vorbild) gesetzlich, flächendeckend und durch die Institutionalisierung einer Steuerungskommission festzulegen wäre. Zu erwarten ist aber eher eine Mischstrategie.
- Deutschland kann von internationalen Erfahrungen einiges lernen. Das britische Mindestlohnmodell wird mittlerweile als Erfolgskonzept anerkannt. Die britischen Mindestlöhne sind kontinuierlich gestiegen. Die Profiteure des Mindestlohns sind vor allem Frauen, Teilzeitbeschäftigte sowie ethnische Minderheiten. In den schlecht bezahlten Branchen sind sinkende Arbeitslosenquoten zu verzeichnen. Auch Frankreich verfügt über durchaus positive Erfahrungen. Der französische Mindestlohn bringt vielen Beschäftigten Einkommensvorteile, besonders in denjenigen Wirtschaftssektoren, in denen die Gewerkschaften eher schwächer vertreten sind.
- Die Einführung eines Mindestlohns bleibt ein kompliziertes politisches Gestaltungsfeld. Zu lange sollte aber nicht über alle erdenklichen Folgen des Mindestlohns debattiert werden. Die Einführung eines deutschen Mindestlohns darf nicht auf einem politischen „Basar“ mit vielen Abstrichen und Kompromissen ausgehandelt werden – dafür ist dieses Vorhaben für die Betroffenen zu (über-) lebenswichtig.

1. Globalisierung, Arbeitsmarktprobleme und prekäre Erwerbstätigkeit im Niedriglohnsektor

Die „soziale Frage“ scheint sich in der Wissens- und Informationsgesellschaft bzw. im nachfordistischen Produktionsmodell neu zu stellen¹. In den letzten Jahren mehren sich die Anzeichen, dass die Zahl der Arbeitenden, die in Armut leben, ansteigt. Zum bundesrepublikanischen Selbstbild gehörte bislang aber ein unantastbares Attribut: Der Sozialstaat verhindert Armut. Heute werden dagegen einerseits Bedenken geäußert, ob sich die Solidargemeinschaft diese gesellschaftliche Übereinkunft noch leisten kann und will. Andererseits produzieren nicht nur hohe Arbeitslosigkeit und leere Sozialkassen Armut, sondern auch der augenfällige Trend, dass immer mehr Erwerbstätige in der Arbeit „verarmen“. Die Anzahl niedrigentlohnter Arbeitnehmer steigt (vgl. Kapitel 1.3). Immer mehr Menschen sind davon betroffen:

- Prekäre Arbeitsverhältnisse infolge wirtschaftlicher Stagnation und anhaltender Krise auf dem Arbeitsmarkt nehmen zu.² Zu ihnen gehören nach der Arbeitsmarktreform auch die Arbeitnehmer in Mini-Jobs. Allen gemeinsam ist, dass ihr Arbeitsentgelt unter den Durchschnittslöhnen liegt und die Erwerbstätigkeit keine planbaren Zukunftsperspektiven bietet.

- Aber auch die Beschäftigten in regulären und tarifgebundenen Arbeitsverhältnissen sind vom Abrutschen unter das Existenzminimum bedroht. Einige der unteren Tariflöhne bewegen sich mit 4-6 Euro inzwischen im Niedriglohnbereich.³

Diese Arbeitnehmer zählen schon oder werden zu den „Working Poor“, die keinen existenzsichernden Lebensunterhalt verdienen und in sozialer Unsicherheit leben. Sie werden aufgrund hoher Arbeitslosigkeit, stagnierender Wirtschaft, Tariffucht und Prekarisierung von Arbeit kaum weniger werden.

Diese Entwicklung ist äußerst umstritten. Der Ausbau des Niedriglohnsektors verspricht nach den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Ansichten der Protagonisten zwar eine Senkung der Arbeitslosigkeit. Dem steht allerdings die Forderung der Gegner gegenüber, Niedriglöhne einzudämmen bzw. zumindest eine finanzielle Untergrenze einzuziehen, unter der in Deutschland keiner mehr produzieren und arbeiten soll: gemeint ist der Mindestlohn (vgl. Kapitel 3).

Hinter diesem Streitfall verbergen sich viele ungelöste Probleme. Die folgenden Fragen sind weitgehend ungeklärt und veranschaulichen die Kontroversen exemplarisch:

- Leisten die gegenwärtige Lohnpolitik und die Arbeitsmarktreformen einen Beitrag zur Beschäftigungssicherung oder eher zur weiteren Prekarisierung von Er-

¹ Vgl. Brinkmann, Ulrich/ Dörre, Klaus/ Röbenack, Silke/ Kraemer, Klaus/ Speidel, Frederic: Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Hrsg. vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2006.

² Wie z.B. einfache Dienstleister (der Wachmann oder Gebäudereiniger), die von ihrem Einkommen die Miete kaum noch bezahlen können.

³ In manchen Wirtschaftszweigen (etwa im Bewachungsgewerbe und Bäckerhandwerk) liegt das gesamte Tarifniveau so tief, dass dort nach Bewertung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung schon von ganzen Niedriglohnbranchen gesprochen werden muss (vgl. Böcklerimpuls 4/2006: „Haare schneiden für ein Taschengeld“).

werbsarbeit und zur Vergrößerung der Armut?

- Welche Korrelation besteht überhaupt zwischen Lohnniveau und Beschäftigungsvolumen?
- Was wäre eigentlich ein gesellschaftlich gerechter Lohn für gute Arbeit? Müssen Arbeitnehmer und ihre Organisationen mehr Flexibilität zeigen und wo liegt das Ende dieser Flexibilität?

Diese Fragestellungen können kaum sachgerecht beurteilt werden, wenn nicht zuvor die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Bewegungsfreiheit von Unternehmen, Gewerkschaften und Politik in Zeiten der Globalisierung ausgelotet wird. Die Frage nach dieser Bewegungsfreiheit in einer globalisierten Wirtschaft und Gesellschaft eröffnet allerdings eine weite Perspektive, die Folgen hat: Je mehr dieses Blickfeld geöffnet wird, umso eher werden die (vermeintlichen oder realen) Grenzen, vielleicht sogar eine Ohnmacht nationalstaatlicher Politik im Zeitalter der Globalisierung wahrgenommen. Diese fatalistische Aussicht führt indes nicht viel weiter. Daher ist eine Bestandsaufnahme empfehlenswert, wie sich die Arbeitswelt verändert und welche Folgen Megatrends wie der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und der technische Fortschritt für Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitsmarkt haben. Dabei zeigen die kennzeichnenden Trends, wie mehrdimensional die Probleme im Wandel der Arbeitswelt realiter sind.

1.1 Herausforderungen im Wandel der Arbeitswelt: ein Trendüberblick

Wer das Augenmerk auf die gegenwärtigen Veränderungen in der Arbeitswelt richtet, ist vielleicht erstaunt, mit welcher rasanten Geschwindigkeit sich diese Entwicklungsprozesse vollziehen. Jeder der nachstehenden Trends wäre es wert, ausführlich analysiert und diskutiert zu werden. Darauf soll jedoch an dieser Stelle verzichtet werden zugunsten einer Herausstellung der markantesten Eckpunkte dieser Trends. Dieses Vorgehen vermittelt einen sehr plastischen Eindruck der Hauptentwicklungen im Wandel der Arbeitswelt, der folgende Konturen annimmt:

- ➔ Den Unternehmen wird eine sehr hohe Anpassungsfähigkeit an ein Umfeld abverlangt, das sich immer schneller wandelt. Gleichzeitig nimmt die weltweite Arbeitsteilung in einem verschärften Wettbewerb kontinuierlich zu. Die Auswirkungen sind spürbar und beschäftigen nahezu tagtäglich die Betriebsratsbüros und die Beschäftigten. Die Wertschöpfungsketten verändern sich, das Kapital wird hochmobil, Standorte werden verlagert und mit ihnen auch viele Arbeitsplätze, die in Deutschland verloren gehen.
- ➔ Inzwischen droht eine weitere Globalisierungswelle Deutschland zu überrollen. Ins Land kommen immer mehr ausländische Investoren (die so genannten „Heuschrecken“) mit sehr hohen Renditeerwartungen, aber oftmals geringem Verständnis für die lokalen Eigenarten, die Traditionen der Belegschaften und für die deutschen Arbeitsbeziehungen. Nicht selten bleibt

nichts mehr beim Alten; die Interessenvertretungen müssen sich auf neue Prozesse der Interessenaus-handlung mit anders als gewohnt agierenden Akteuren einstellen und die renditeorientierten Managementstrategien arbeitspolitisch abfangen.

- In einem tiefgreifenden Strukturwandel verändert sich darüber hinaus die Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und zur Wissens- bzw. Informationsgesellschaft. Die traditionellen wirtschaftlichen Kernbereiche verlieren an Bedeutung und mit ihnen auch die klassischen Qualifikationen ihrer Beschäftigten. Dieser Übergang führt zu erheblichen Anpassungsschwierigkeiten. Der Abbau der Industriearbeitsplätze wird nicht nahtlos durch einen Aufbau von Arbeitsplätzen im Dienstleistungs- und Informationssektor kompensiert und die alten Qualifikationsstrukturen können nicht problemlos durch neue ersetzt werden. Daraus resultieren beträchtliche Arbeitsmarktprobleme, vor allem in Verbindung mit dem nächsten Trend.
- Im technisch-organisatorischen Wandel ist eine Abwendung von den typischen standardisierten (fordistischen) Massenprodukten bzw. -gütern zu beobachten, die heute nahezu überall auf der Welt produziert werden. Hochentwickelte Industrienationen stellen dagegen differenzierte Hochtechnologieprodukte her. Die neuen Produktionszusammenhänge gehen zulasten unqualifizierter Arbeitnehmer. Die Wirtschaft benötigt immer weniger Geringqualifizierte, vielmehr ist eine gute und ständig aktualisierte Qualifikation der Schlüssel, um sich (im so genannten „skill biased technical change“) am

Arbeitsmarkt erfolgreich zu behaupten.

- Die Arbeitsverhältnisse selbst bleiben von den Wandlungsprozessen nicht unberührt. Das Normalarbeitsverhältnis bleibt zwar noch die am weitesten verbreitete Arbeitsform. Wie allerdings das Institut Arbeit und Technik (IAT) konstatiert, finden Zuwächse immer häufiger nur noch in Beschäftigungsformen statt, die in einer oder mehreren Dimensionen von diesem „Normalitätsstandard“ abweichen (etwa befristete Beschäftigung, Teilzeit, Selbständigkeit, Leiharbeit etc.). Die Erwerbstätigenstruktur wird infolge inhomogener, was nicht nur lohnpolitische Konsequenzen (stärkere Ausdifferenzierung) hat, sondern auch interessenvertretungspolitische Folgen zeigt.¹
- Zu guter Letzt verändern sich auch die traditionellen Arbeitsbeziehungen sowie die Verhaltensmuster der Akteure. Mit zunehmenden Unterschieden zwischen den Unternehmen steigen die Interessengegensätze auch innerhalb einer Branche. Die Konsequenzen sind offenkundig und gravierend. Immer weniger Arbeitgeber treten in Arbeitgeberverbände (mit Tarifbindung) ein. Vergleichbare Entwicklungen sind auf der Arbeitnehmerseite zu verzeichnen. Dort hat ein Trend zur individuellen Interessenregulierung eingesetzt mit der Konsequenz, dass weniger Beschäftigte in die Gewerkschaften eintreten. Die (Flächen-) Tarifbindung sinkt, dagegen nehmen Firmentarifverträge, Einzelverträge und betriebliche Bündnisse für Arbeit zu

¹ Auf diese Entwicklung scheint die Lohnpolitik mit einer stärkeren Differenzierung der Entgeltstruktur zu reagieren.

(vgl. Kapitel 2.2). Die Sozialpartner stehen vor verschärften Organisationsproblemen, die Mitgliederzahlen und Organisationsgrade sind seit längerem rückläufig. Ihre Rolle im System industrieller Beziehungen und Interessenregulierung wird damit komplizierter, Repräsentativität und Gestaltungsfähigkeit nehmen ab.

Zu welchem weiteren „Gesamtergebnis“ führen die aufgezeigten Trends? Das Beschäftigungs- und Einkommensrisiko steigt für viele Arbeitnehmer an. Die Massenarbeitslosigkeit konnte trotz aller Reformen am Arbeitsmarkt noch nicht wirksam bekämpft werden. Sind daher die arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten im (globalen) Wandel der Arbeitswelt karger geworden und läuft die Arbeitsmarktpolitik der Entwicklung ohne Aussicht auf Erfolg hinterher?

1.2 Möglichkeiten und Grenzen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Reformen

Der Wandel der Arbeitswelt geht einher mit massiven Arbeitsmarktproblemen. Deutschland ist zwar Exportweltmeister, aber mit Millionen Arbeitslosen. Die Arbeitsnachfrage hat nachgelassen. Diese Zustandsbeschreibung klingt widersprüchlich und wirft die Frage auf, warum es nicht gelingt, die Arbeitslosen besser zu vermitteln, zumal die jüngste Arbeitsmarktreform einen entscheidenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten sollte.

Der scheinbare Widerspruch löst sich aber nach einem Blick auf die Lohn- und Beschäftigungsstrukturen auf:

- Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, mit der auch die sozialen Sicherungssysteme finanziert werden, stagniert oder ist zeitweilig rückläufig. Fast zweifünftel der Arbeitssuchenden sind mittlerweile Langzeitarbeitslose und länger als ein Jahr arbeitslos. Die Arbeitslosigkeit verfestigt sich in besonderen Problemgruppen, das heißt bei Geringqualifizierten, aber auch Älteren und in letzter Zeit wieder zunehmend Jugendlichen. Die Geringqualifizierten finden im industriellen Sektor kaum noch Arbeit, sondern meistens nur in einem relativ kleinen Segment einfacher und niedrigentlohnter Dienstleistungen.
- Uneinigkeit besteht aber über die Ursachen der defizitären Arbeitsnachfrage. Die einen (vor allem Arbeitgeber) heben zu hohe Löhne bzw. Arbeits- und Lohnnebenkosten hervor, die anderen (insbesondere Gewerkschafter) eine zu geringe Binnennachfrage, die auch das Ergebnis einer unbefriedigenden Lohnpolitik ist (vgl. Kapitel 2). Je nach interessenorientiertem Standpunkt wird das Angebots- oder mehr das Nachfrageauge auf diesen Ist-Zustand gerichtet.¹

Wie kann der Entwicklung gegengesteuert werden? Als erstes ist zu überlegen, welche politischen Möglichkeiten vorhanden sind, die Nachfrage zu stimulieren, um den Arbeitsmarkt zu beleben. Diese Option bestünde durchaus:

¹ Die unterschiedlichen Bewertungen deuten darauf hin, dass auch ein beginnender wirtschaftlicher Aufschwung die Probleme am Arbeitsmarkt kaum lösen, sondern allenfalls mildern wird.

- Im infrastrukturellen Bereich besteht ein eklatantes Investitionsdefizit. Investitionen in die Infrastruktur könnten neue Beschäftigungsimpulse geben.
- Das Maastricht-Kriterium ist zwar bindend, belässt aber finanzielle Spielräume, die anders genutzt werden könnten. Einige der (viel diskutierten) Subventionen wären durchaus umschichtbar und in die öffentliche Infrastruktur zu investieren.
- Um der gelähmten Nachfrage entgegenzuwirken und den Konsum zu stimulieren, müsste die Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung auf der Tagesordnung stehen.
- In keynesianischer Tradition könnten kurzfristig klassische Beschäftigungsprogramme aufgelegt werden. Sie haben sich in der Vergangenheit aber allzu oft nur als ein Strohfeuer erwiesen.

Alle Überlegungen zu diesen und anderen staatlichen Interventionen konterkariert allerdings die defizitäre Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden. Wie steht es aber um die aktive Arbeitsmarktpolitik, was wurde auf diesem Politikfeld geleistet und welche Zukunftsaufgaben stellen sich? Wenn die Möglichkeiten und Grenzen von staatlicher Arbeitsmarktpolitik auf den Prüfstand kommen, sollte zuvor angemerkt werden, dass der Staat weder (Voll-) Beschäftigungsgarantien geben, noch als Reparaturbetrieb für tarifpolitische Fehlentwicklungen beistehen kann. Trotzdem ist im Bereich der Arbeitsmarktpolitik Folgendes festzustellen:

- In den vergangenen Jahren erwiesen sich einige traditionelle Instrumente bzw. Versuche der aktiven Arbeitsmarktpolitik,

die auch kostenintensiv sind, teilweise als wirkungslos, wie zum Beispiel die umstrittenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). In der Praxis hat sich gezeigt, dass Arbeitsuchende (ohne ABM) manchmal schneller und dauerhafter eine Anstellung gefunden haben, als Teilnehmer von ABM.

- Die Reform der Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsvermittlung zeigt dagegen erste Erfolge, wenngleich sich nicht alle Hartz-Gesetze als so erfolgreich erwiesen haben wie geplant. Schritte in die richtige Richtung sind gezielte Lohnkostenzuschüsse oder das Überbrückungsgeld zur Förderung der Selbständigkeit. Sie gehören zu den erfolgreichsten Maßnahmen. Auch die Ich-AG scheint allen Unkenrufen zum Trotz kein arbeitsmarktpolitischer Flop zu sein. Problematischer sind dagegen die umstrittenen Mini-Jobs. Mit ihnen könnten in erster Linie Nebenverdienstmöglichkeiten gefördert werden, möglicherweise sogar zulasten von Vollzeitarbeitsplätzen. Die „ABM-light“, gemeint sind die Ein-Euro-Jobs, sind ein zwiespältiges Instrument und einige Beobachter des Arbeitsmarktes bewerten sie als neue „Aufbewahrveranstaltungen“, die keine reale Perspektive für die Betroffenen bieten.¹ Der erhoffte Erfolg der PersonalService-Agenturen (PSA) blieb ebenfalls aus.
- Diskussionswürdig scheint der Anteil von Qualifizierungsmaßnahmen am gesamten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenpaket. Wenn ein Hauptproblem der Arbeitslosigkeit unzureichende oder von der technischen Entwicklung überholte Qualifikationen sind, müsste der Qualifi-

¹ Darüber hinaus wird sehr genau zu evaluieren sein, ob die Ein-Euro-Jobs etwa einige Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnsektor ersetzen.

zierung und Weiterbildung eine höhere arbeitsmarktpolitische Priorität eingeräumt werden.

Das bedeutet für die Strategie auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik: Alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente müssen auf den Prüfstand kommen und danach teilweise modifiziert werden, um aus diesem Ensemble der aktiven Arbeitsmarktpolitik die funktionalsten Instrumente gezielter einzusetzen und dauerhaft zu nutzen.¹ Dieses Vorgehen entspräche auch den Leitlinien der europäischen Beschäftigungsstrategie, die Deutschland dazu auffordert, die Investitionen in das Humankapital zu verstärken, die Effizienz der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu verbessern und aktive wie präventive Maßnahmen für Arbeitslose zu entwickeln.

So mancher Beobachter des arbeitsmarktpolitischen Geschehens könnte bei dieser Aufforderung aber auch auf den Gedanken kommen, dass im Hochlohnland Deutschland ein Niedriglohnsektor unterentwickelt wäre, der mehr Arbeitsplätze für die Geringqualifizierten vorhält. Wenn Arbeitslosigkeit vor allem die Geringqualifizierten massiv trifft, könnte also mit „spitzer Zunge“ nachgefragt werden, ob in Deutschland unter einem bestimmten Vergütungsniveau zu wenig Arbeit angeboten wird. Aber trifft dies die Realität oder verbirgt sich dahinter ein Zerrbild? Diese Frage ist im Folgenden näher zu überprüfen.

¹ Sicher existieren auch noch weitere staatliche Möglichkeiten, je nach objektiver Notwendigkeit zu regulieren oder zu deregulieren. Die Förderung von Selbstständigkeit kann beispielsweise durch den Abbau überflüssiger bürokratischer Hürden und Hindernisse unterstützt werden.

1.3 Die Suche nach neuen Beschäftigungschancen im Niedriglohnsektor

Wenn der Niedriglohnsektor gründlicher ins Blickfeld genommen wird, fällt auf: Entgegen manchmal anders lautender Annahmen erscheint heute schon vielen Beschäftigten eine „schlechte“ Vergütung besser als Arbeitslosigkeit.² Millionen von Beschäftigten, übrigens mehrheitlich Frauen, arbeiten in Deutschland inzwischen nämlich zu Niedriglöhnen.³ Die Berechnungen unterschiedlicher Institute bewegen sich in einer Spannbreite von über drei Millionen bis zu fast acht Millionen Arbeitnehmer, die in Deutschland zu diesen Bedingungen arbeiten.⁴

Wenngleich somit keine allgemeine „amtliche Niedriglohn-Definition“ diesen Sektor präzise eingrenzt, liefern die Berechnungen des IAT durchaus Orientierungspunkte, um den Niedriglohnsektor genauer auszuloten. Das IAT bezieht nicht nur die Vollzeit-Beschäftigten, sondern auch Teilzeitbeschäftigte und Minijobber in die Analyse mit ein, setzt die Niedriglohngrenze bei 9,58 € in Westdeutschland und 6,97 € in Ostdeutschland fest und gelangt auf

² Das WSI differenziert den Niedriglohnbereich (für Vollzeitbeschäftigte) nach prekären Löhnen mit einem Effektivverdienst mit 50% bis unter 75% des Durchschnittsverdienstes und Armutslöhnen, die unter der 50% Marge liegen (vgl. Schäfer, Claus: Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 3/2003, S. 420ff.).

³ So konstatiert die Untersuchung des WSI, dass (in Westdeutschland) von den vollzeitbeschäftigten Beziehern von Armutslöhnen im Jahr 1997 über 70% Frauen waren (vgl. wieder Schäfer, Claus: Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 3/2003, S. 424).

⁴ Vgl. zum Folgenden Böcklerimpuls 2/2006: Niedriglohn: Wissenschaftliche Vorstöße in eine Grauzone. Danach rechnet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mit 3,9 Millionen, das WSI aber mit 7,8 Millionen Geringverdienern.

dieser Grundlage zu dem Ergebnis, dass ca. 6,9 Millionen Beschäftigte unter diese Grenze fallen. Diese Niedriglöhner verdienen meist weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommen von 1350 € (brutto), viele von ihnen sogar nur 700-800 €. Das sind Einkommen, welche die Existenz kaum sichern können. Unabhängig vom jeweiligen Modus der Berechnung scheint damit auf jeden Fall aber festzustehen, dass sich der Niedriglohnsektor ausdehnt und das Ausmaß der Entwicklung größer ist, als in der Öffentlichkeit angenommen und dies nicht erst seit heute. Der Niedriglohnsektor entfaltet sich schon seit Ende der neunziger Jahre. Im Jahr 2000 stieg der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten (nach einer längeren Phase geringer Lohnspreizung) an, ganz im Unterschied zu den meisten anderen EU-Ländern, in denen die Niedriglohnbeschäftigung eher rückläufig ist.

Fehlende Qualifikation ist aber keineswegs der einzige Faktor, der zu dieser Verfestigung des Niedriglohnsektors führt, wie ungeprüft anzunehmen wäre:

- Eine Betrachtung der betroffenen Personengruppe zeigt, dass sie nicht nur aus Geringqualifizierten besteht. Zwar gehören Personen ohne Berufsausbildung gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtwirtschaft sehr häufig zu den Niedriglöhnern, dennoch haben dreiviertel der Niedriglöhner eine Berufsausbildung abgeschlossen. Ebenso viele sind auch keine Berufsanfänger mehr, die nur einige Jahre geringe Einkommen erzielen.
- Vielmehr stärken auch bestimmte Wirtschaftsbereiche den Niedriglohnsektor. So stellt das WSI z.B. fest, dass der Dienstleistungssektor (neben der Landwirtschaft) den weitaus überwiegenden

Teil aller Niedriglöhne verursacht und sich die Niedriglöhne vor allem auf Kleinstbetriebe (mit bis zu neuen Beschäftigten) konzentrieren.¹ Wirtschaftszweige mit überdurchschnittlich hohen Anteilen von Niedriglöhnern sind beispielsweise das Reinigungsgewerbe oder das Hotel- und Gaststättengewerbe.

- Damit ist auch offen gelegt: Tarifverträge sind nur noch ein begrenztes Steuerungsinstrumentarium gegen prekäre Arbeitsentgelte bzw. Armutslöhne und die untersten Tarifgruppen erfüllen ihre materielle Schutzfunktion in einigen Fällen kaum noch. Schon in fast 650 Berufsgruppen sind nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums mittlerweile Löhne unter 6 Euro vereinbart worden.

Die Ursachen, die den Niedriglohnsektor festigen und vergrößern, sind demnach in den strukturellen Rahmenbedingungen in einzelnen Wirtschaftszweigen, Betrieben und Berufsfeldern aufzuspüren. Hinzu kommt ein abnehmender Tarifschutz.

Das „Auffangbecken Niedriglohnsektor“ divergiert somit ganz erheblich von modernen technologieintensiven Branchen, wie der folgende Einblick in zwei sehr unterschiedliche Arbeitswelten stellvertretend veranschaulicht.

Zwei Arbeitswelten – unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Entwicklungen

Der *Handel* und vor allem die *Discounter* sind Beispiele für eine Arbeitswelt, in der

¹ Dieser Trend könnte im Dienstleistungsbereich aufgrund der andauernden Tertiarisierung weiter zunehmen.

Niedriglöhner, die „Working Poor“, beschäftigt sind. Die „Mängelliste“ zu den Arbeitsbedingungen in diesem Sektor ist lang und kann nur „auszugsweise“ vorgestellt werden. Betroffene Betriebsräte berichten vor allem über folgende bedenkliche Entwicklungen:

- Anders als der Fachhandel, verzichten besonders die Großmärkte zunehmend auf kundenorientierte Service- und Beratungsleistungen und vergrößern ihre beratungs- bzw. servicefreien Verkaufsflächen. Geschultes Fachpersonal ist kostenintensiv und gilt mittlerweile fast schon als wettbewerbsschädigend. Auch Stundenlöhne des Kassenspersonals in Höhe von 9 Euro gelten für die Arbeitgeber inzwischen als zu teuer. Besonders Frauen, die über dreiviertel der Beschäftigten stellen, erhalten in dieser Branche Niedriglöhne. Die teilzeitbeschäftigte Verkäuferin verfügt somit vielleicht nur über 700 Euro im Monat. Alleinstehende können von diesem Entgelt nur schwerlich ihren Lebensunterhalt finanzieren.
- Im Disconthandel arbeiten die Beschäftigten (Packer) abends oder in der Nacht, auch ohne Zuschläge für diese Arbeitszeit. Diese „rechtlosen Nachtarbeiter“ ersetzen immer häufiger das Stammpersonal.
- Beschäftigungspolitische Zugeständnisse, auf Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld zu verzichten, sichern nach den Erfahrungen, die Betriebsräte im Handel vielerorts machen, auch keine weitere Beschäftigung.
- Die umsatzorientierte Personalpolitik mit sinkender Beschäftigungsquote gleicht

vielmehr einem Teufelskreis.¹ In Zeiten nachlassender Kaufkraft werden die Kunden nicht weniger, sondern sie kaufen nur weniger ein und müssen trotzdem bedient werden. Dies erfolgt mit immer weniger und gering vergütetem Personal und verschlechtertem Service, was durchaus zur Folge haben kann, dass die Kunden ausbleiben und der Umsatz sinkt. Die Personalstrategie gefährdet also nicht nur ein existenzsicherndes Auskommen und die Mitarbeiter büßen an Arbeits- und Lebensqualität ein, sondern auch die Kunden müssen zunehmend auf Servicequalität verzichten.

- Die Betriebsräte geraten angesichts dieser Entwicklung zusehends in Interessenvertretungspolitische Schwierigkeiten und Mitbestimmungsrechte laufen ins Leere.

Dieser Sektor widerspricht folglich den geläufigen Vorstellungen, dass ein Niedriglohnssektor stets mit Beschäftigungszuwachs gleichzusetzen ist und veranschaulicht zugleich, wie die Arbeitnehmer dort unter verschlechterten Bedingungen arbeiten und entlohnt werden.

Völlig anders präsentiert sich dagegen die „High-Tech-Arbeitswelt“ wie zum Beispiel in der *RAG Coal International AG* und damit auch eine Bestandsaufnahme der Inte-

¹ Bei genauer Prüfung stimmen die Argumente zu sinkenden Renditen und rückläufigen Umsätzen im Übrigen häufig nicht. Größere Handelsketten, die über einen Wirtschaftsausschuss und einen Gesamtbetriebsrat verfügen, haben wenigstens noch die Instrumente und den Interessenvertretungspolitischen Manpower, um die Argumente zu widerlegen, mit denen der Personalabbau begründet wird. Andere und dafür berühmte Discounter „zerschlagen“ dagegen die betrieblichen Interessenvertretungsstrukturen.

ressenvertretung.¹ Ein Einblick in die Tochtergesellschaft DBT (Deutsche Bergbautechnologie) zeigt, dass in diesem Unternehmen im Prinzip keine einfache Arbeit mehr angeboten werden kann. In den modernen Produktionsprozessen, in den Werkstätten arbeiten vielmehr hochqualifizierte Fachkräfte, die imstande sein müssen, eine zukunftsfähige Technologie zu produzieren. Das Unternehmen produziert zwar auch in Asien. Anders als zu vermuten wäre, geben aber nicht chinesische Niedriglöhne den Ausschlag, sondern die Option, vor Ort in vergleichbarer Qualität zu produzieren, ohne die Produkte dorthin transportieren zu müssen. Hierzulande wird mit sehr gut qualifiziertem Personal dagegen die Technologie von morgen entwickelt. Die Arbeitsplätze gelten daher als zukunftssicher, ohne dass die deutschen Löhne mit den asiatischen zu konkurrieren hätten.

In einer hochmodernen Arbeitswelt zeigt sich somit zweierlei:

- Der deutsche Standort ist das Standbein der Produktentwicklung. In der Frage, wie Beschäftigung gesichert werden kann, erhält die Förderung kontinuierlicher Qualifizierung eine entscheidende Bedeutung sowie die Bereitschaft der Arbeitnehmer, diesen nicht immer einfachen Weg auch mit zu gehen.
- Technologieorientierte Unternehmen können kaum einen Beitrag zum arbeitsmarktpolitischen Grundproblem der Niedrigqualifizierten bzw. Arbeitsuchenden ohne qualifizierte Ausbildung leisten. Diese Arbeitnehmer finden in modernen

Produktionszusammenhängen keine Arbeit, zu welchen Niedriglöhnen sie auch immer bereit wären, dort einzusteigen. Das legt die Prognose nahe, dass der technologische Wandel diesen Zugang immer mehr versperren wird.

Was bedeuten die allgemeine Bestandsaufnahme zum Niedriglohnsektor sowie die beiden „Fallbeispiele“ für die Auseinandersetzung über einen deutschen Niedriglohnsektor in der Quintessenz? Vom Gesamtergebnis her gesehen erhalten die Protagonisten eines Niedriglohnssektors einen „Dämpfer“.

Die Anzahl der Niedriglöhner wäre nicht groß genug, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu entschärfen. Der Niedriglohnsektor würde Personen mit geringen Qualifikationen und Langzeitarbeitslosen daher eine bessere Chance bieten, in ein festes Arbeitsverhältnis einzusteigen. So argumentieren bekanntlich die Befürworter einer Ausdehnung des Niedriglohnssektors, denn sie erkennen in marktgerechten Niedriglöhnen einen Ansatz zur Überwindung der Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten. An dieser „Theorie“ melden die Gegner der Niedriglohnstrategie jedoch verschiedene Zweifel an, welche auch die vorangegangene Zustandsbeschreibung zu untermauern scheint:

- Das Plädoyer für einen Ausbau des Niedriglohnsektors blendet aus, wie diese Niedriglöhne das gesamte Lohnniveau (etwa im regionalen Wirtschaftsumfeld ohnehin geschwächter Wirtschaftsregionen) negativ beeinflussen und sogar die Arbeitslosigkeit verschärfen können, wenn Kaufkraft, Konsumfreude und Binnennachfrage sinken. Niedriglöhne sind keinesfalls immer mit mehr Beschäftigung gleichzusetzen.

¹ Der Firmenname suggeriert zwar „Kohleabbau“, dieses Geschäft gehört nach Verkäufen der internationalen Bergwerke inzwischen aber der Vergangenheit an.

- In Kleinbetrieben arbeiten bereits Niedriglöhner in beachtlicher Konzentration. Dort dürfte kaum mehr Beschäftigung zu erschließen sein.
- Der Niedriglohnsektor könnte für viele Arbeitnehmer zur „Niedriglohnfalle“ (geringe Aufstiegswahrscheinlichkeit) werden, aus der sie nicht mehr herauskommen, sondern festsitzen. Sie sind mit ihren prekären Arbeitsverhältnissen zunehmend auf flankierende staatliche Unterstützung angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Daher ist das arbeitsmarktpolitische Rezept, den Niedriglohnsektor zur Bekämpfung der Jobkrise zu fördern, letztlich auch in Frage zu stellen.¹

Die öffentliche Diskussion bleibt dennoch polarisiert: zwischen der (sozial- und gesellschaftspolitisch begründeten) Forderung zur Beschränkung und der (beschäftigungspolitisch begründeten) Forderung nach Entfaltung des Niedriglohnsektors. Dahinter verbirgt sich aber zugleich eine Debatte über das „ob und wie“ einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik, die im folgenden eröffnet wird.

¹ Vgl. auch Böcklerimpuls 6/2005: „Niedriglohn: Für viele kein Sprungbrett“.

2. Ende der Verzichtstrategie oder weiterhin Zurückhaltung – Dispute über den Königsweg in der beschäftigungsorientierten Lohnpolitik

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird vor allem auf strukturelle Reformen von Arbeitsmarkt- und Sozialstaat gesetzt. Die Versuche, die Arbeitslosigkeit mit makroökonomischen Mitteln zu bekämpfen werden häufig als Irrweg interpretiert. In der wirtschaftspolitischen Diskussion stehen sich daher seit Jahren zwei Richtungen unversöhnlich gegenüber und verharren in einem Dogmenstreit, dem sich die Sichtung von Konzepten beschäftigungsorientierter Lohnpolitik nicht gänzlich entziehen kann. Im Folgenden sollen aber beide Blickwinkel gleichermaßen genutzt werden. Dabei werden gleich auch andere politische Handlungsfelder auf ihre Beschäftigungsorientierung hin überprüft.

2.1 Konzeptionelle Einsichten in die beschäftigungsorientierte Lohnpolitik

Der Industriekapitän Robert Bosch hat in den dreißiger Jahren sinngemäß angemerkt, dass er keine hohen Löhne zahle, weil er viel Geld habe, sondern er habe viel Geld, weil er hohe Löhne zahle. Oder auch anders im Sinne von Henri Ford ausgedrückt: Autos kaufen keine Autos. Ist diese frühindustrielle Wirtschaftsanschauung in der aktuellen Diskussion um eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik noch wegweisend?

Das wirtschaftspolitische Kreislaufdenken scheint jedenfalls unter der dominanten Interpretation verloren zu gehen. Der Mainstream baut eher auf Lohnzurückhal-

tung nach der vereinfachten Formel: Niedrige Löhne sind gleich mehr Beschäftigung, Lohnzurückhaltung fördert den Arbeitsplatzaufbau. Ökonomen, die den Nachfrageeffekt betonen und dabei die Löhne nicht nur als Arbeitskosten definieren, sondern als volkswirtschaftlichen Nachfragemotor, befinden sich dagegen in die Minderheit.

Die meisten spüren die Löhne und Lohnnebenkosten überwiegend als diejenige Ursache auf, die Beschäftigung verhindert, obwohl die Lohnnebenkosten (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, tarifliche Kosten wie etwa Urlaubsgeld und betriebliche Sonderzahlungen) in den letzten Jahren in Deutschland sogar partiell gesunken sind. Einmal akzeptiert, die Korrelation zwischen der Höhe der Lohnnebenkosten und der Beschäftigungsquote wäre eine empirisch nachweisbare „Gesetzmäßigkeit“, dann hätte die Beschäftigung also ansteigen müssen. Dies war jedoch nicht der Fall. „Andersdenkende“ erkennen daher einen alternativen Effekt: Aus volkswirtschaftlicher Perspektive werden über die Lohnnebenkosten via Rentenversicherungsbeiträge das Altersruhegeld, über Krankenversicherungsbeiträge das Gesundheitswesen und mit Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung die Lohnersatzleistungen finanziert. Aus diesem Blickwinkel sind nicht nur die Nettolöhne, sondern auch die stets beklagten Lohnnebenkosten kaufkraft- und nachfragewirksam und führen zu mehr Beschäftigung – zumindest in der Theorie, denn die Praxis scheint heute eine andere Sprache zu sprechen und weder der einen noch der anderen Richtung so richtig Recht zu geben.

Der Dreh- und Angelpunkt der lohnpolitischen Auseinandersetzung wird somit

transparent und die zentrale Fragestellung lautet: Fördert Lohnzurückhaltung die Beschäftigung oder schwächt diese Taktik eher die Wirtschaft und verringert das Beschäftigungsvolumen? Dieser lohnpolitische Spagat ist keineswegs einfach und international werden durchaus unterschiedliche Strategien verfolgt. Vor dem Einstieg in die Antworten, die auf diese Problemstellung gegeben werden, ist der Blick aber zuvor auf die Lohnentwicklung, auf das durchschnittliche Niveau der Löhne und Lohnerhöhungen zu richten, um Fakten von Mutmaßungen besser unterscheiden zu können.

Wer die Lohnerhöhungen der letzten 10 bis 15 Jahre überprüft, stellt fest, dass sie im Ergebnis moderat ausgefallen und von zeitweilig über 6% (Anfang der 90er Jahre) auf unter 2% (im Jahr 2005) gesunken sind.¹ Hinzu kommt: Während z.B. Länder wie Schweden oder Großbritannien hohe Reallohnzuwächse verzeichnen, platziert sich Deutschland am unteren Ende der Skala und verzeichnet Reallohnverluste von ca. 0,9 %.

Die *gewerkschaftliche Position* zu dieser Lohnentwicklung ist inzwischen eindeutig:

- Dieser Weg ist eindeutig derjenige eines Verzichts, auf welchem die Löhne hinter der Produktivität zurückblieben. Im Rahmen dieser lohnpolitischen Verzichtsstrategie wurde im Prinzip auch alles weitgehend umgesetzt, was liberale Ökonomen regelmäßig vorschlagen.² Das Ergebnis fällt aber bescheiden aus. Die Beschäftigungsentwicklung ist un-

günstig, die Arbeitslosigkeit liegt hoch und das Wirtschaftswachstum, die Konjunktur springt kaum an. Die Verzichtsstrategie gilt nach gewerkschaftlicher Bewertung als gescheitert. Dieses Konzept beschäftigungsorientierter Lohnpolitik habe nicht viel bewegt und keine neuen Beschäftigungsverhältnisse geschaffen.

- In der entwickelten Industrieländer sind die deutschen Löhne (mit Ausnahme von Japan) am niedrigsten gestiegen. In Schweden verläuft die Lohnentwicklung verteilungsneutral, d.h. die Löhne sind in Höhe der Inflationsrate plus Produktivitätssteigerung angehoben worden. Trotzdem steigen dort die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum. Vergleichbares gilt für Großbritannien oder auch die USA, wo im Rahmen einer verteilungsneutralen Lohnentwicklung ebenfalls keine Lohnzurückhaltung deutschen Zuschnitts stattgefunden hat. Auch der internationale Vergleich widerspricht nach gewerkschaftlicher Bewertung daher den Annahmen vieler Ökonomen. Nicht jeder Beobachter wird dieser Diagnose uneingeschränkt zustimmen. Unter der internationalen Vergleichsperspektive ist aber zumindest zuzugestehen, dass die „Verzichtsstrategie“ keineswegs überall verfolgt wird, denn die internationalen Gegenüberstellungen belegen, wie vergleichbare Industrieländer mit einer „besseren“ Lohnentwicklung gute beschäftigungspolitische Erfolge erzielen.³
- Da offensichtlich kein Patentrezept aufzuspüren ist, wie auf die Globalisierung lohnpolitisch reagiert werden kann, sollte

¹ Zwar liegen die deutschen Arbeitskosten im internationalen Vergleich dennoch hoch, allerdings bei gleichzeitig hoher Produktivität.

² Die Lohnfindungssysteme sind stark dezentralisiert worden und die Arbeitsmarktpolitik wurde reformiert.

³ Im angelsächsischen Wirtschaftsraum kommt allerdings eine aktive Makropolitik hinzu, die Konjunktur-, Geld- und Finanzpolitik auch beschäftigungsorientiert ausrichtet, um die Beschäftigungsraten zu fördern (vgl. Kapitel 2.2).

der deutsche Weg aus dem vergangenen Jahrzehnt nicht mehr alternativlos weiterverfolgt werden. Das ist die Schlussfolgerung der gewerkschaftlichen Kritiker von Lohnzurückhaltung.

Der erhoffte Königsweg ist mit dieser lohnpolitischen Interpretation aber noch nicht gefunden. Ökonomen verweisen auf andere internationale Vergleiche, wenn sie eine gemäßigte Lohnentwicklung vorschlagen, die den eingeschlagenen deutschen Weg fortsetzt. Auch von den Niederländern könnte gelernt werden. Im Jahr 1982 verabredeten die Tarifparteien dort weitgehende Lohnzurückhaltung. Diese Abmachung hatte in der exportorientierten niederländischen Volkswirtschaft über zehn Jahre Bestand. Die Strategie zahlte sich offenbar aus. In den 90er Jahren wurde ein hohes Beschäftigungsniveau erreicht. Anschließend konnten auch wieder komfortablere Lohnerhöhungen vereinbart werden.

Gegen dieses Konzept spricht allerdings wiederum, dass Deutschland demzufolge eigentlich einen Beschäftigungsaufbau verzeichnen müsste. Dieser ist kaum in Sicht. Oder anders gedacht: Wenn der unterstellte Effekt erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung auftritt, bleibt zu fragen, wie lange die Lohnzurückhaltung hierzulande noch zumutbar ist und die Einkommen der Beschäftigten weiter absinken sollen. Damit ist zugleich aber die Frage aufgeworfen, warum die deutsche Strategie der Lohnzurückhaltung erfolglos blieb und den Arbeitsmarkt bis heute nicht nachhaltig belebt hat.

Beschäftigungs- und Wachstumsraten werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die Löhne haben daran nur einen relativ geringen Anteil. Das ist eine

Abwägung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), die in der Auseinandersetzung um eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik einkalkuliert werden sollte. Die Löhne beeinflussen zwar die Arbeitskosten der Unternehmen (im Sinne einer Erhöhung). Das Kernproblem ist aber, dass bei den Beschäftigten von den letzten sehr moderaten Lohnsteigerungen (gerechnet je Erwerbstätigem) nicht viel ankam. Das Einkommensniveau liegt im Vergleich zum Jahr 1995 heute im Prinzip niedriger, was auch, wenigstens zum Teil die deutsche Konsumschwäche erklärt. Um dieses Problem, was bei den Beschäftigten „in der Tasche“ bleibt, zu klären, sollten dem IW zufolge auch folgende Faktoren in Rechnung gestellt werden:

- Der Trend, insgesamt kürzer zu arbeiten, ist regelmäßig gleichbedeutend mit einem Verzicht auf Lohnzuwachs.
- Hinzu addieren sich die Preissteigerungen. Die Konsumentenpreise sind stärker gestiegen als das, was die Unternehmen über Erzeugerpreise an die Beschäftigten weitergeben konnten. Die Hälfte der Differenz zwischen der Arbeitskostenentwicklung je Stunde und der Einkommensentwicklung bei den Erwerbstätigen erklärt sich durch diese „Preisdiskrepanz“.
- Auch die administrativen Preise steigen.¹ Die Steuer- und Abgabenbelastung treibt einen Keil zwischen die Bruttoarbeitskosten, von denen die Arbeitgeber zudem ihre Einstellungsentscheidung abhängig machen und dem realen Einkommen der Arbeitnehmer.

¹ Würde man die administrativen Preise in den letzten 5 Jahren herausrechnen, läge der Verbraucherpreisanstieg nach Einschätzung des IW etwa 5% niedriger.

- Strukturelle Entwicklungen oder exogene „Schocks“ (wie bei den Energiepreisen), die die Volkswirtschaft zu verarbeiten hat, zerren insgesamt am Einkommen. Darauf hat die Lohnpolitik keinen Einfluss.

Gänzlich erfolglos ist die zurückhaltende Lohnpolitik allerdings nicht geblieben. Das IW gelangt nämlich auch zu dem Ergebnis, dass die Lohnzurückhaltung durchaus zur *Beschäftigungssicherung* beigetragen habe, wenngleich nicht zum Beschäftigungsaufbau. Der Ansatz, den Verteilungsspielraum nicht „komplett“ auszuschöpfen, beeinflusst (mit einer zeitlichen Verzögerung) das Arbeitsvolumen bzw. die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durchaus positiv. Nach einer Simulation des IW würden ohne Lohnzurückhaltung heute über 600.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze fehlen. Die Lohnpolitik der letzten Jahre bleibt auch noch unter anderen, allerdings sehr verschiedenen Vorzeichen nicht wirkungslos. Der gebremste Anstieg der Arbeitskosten fördert zwar die Exporte, aber bei gleichzeitig chronischer Konsumschwäche und lahmender Binnenkonjunktur. Die Entwicklung von Löhnen bzw. Arbeitskosten stärkt somit zwar den Exportweltmeister Deutschland, allerdings nicht seine Binnenkaufkraft. Damit spaltet die lohnpolitische Verzichtsstrategie auch die Konjunktur und vor allem die Beschäftigungsraten. Auf der einen Seite sind die Arbeitskosten im internationalen Vergleich unterproportional gestiegen und beeinflussen die Exportchancen positiv. Die Beschäftigung ist in den vergangenen Jahren im Exportsektor angestiegen. Auf der anderen Seite hängen aber die meisten Arbeitsplätze von der stagnierenden Binnenwirtschaft ab. Dort ist kein Beschäftigungswachstum zu verzeichnen.

Welche Schlussfolgerungen sind aus diesen Bewertungen und Analysen zu ziehen? Die beiden letztgenannten Resultate bedeuten im simplen Umkehrschluss nicht, dass die Löhne „explodieren“ sollten, um die Binnenkonjunktur zu stärken. Diese „Lohntheorie“ verfolgen auch die Gewerkschaften nicht, sondern im Mittelpunkt steht eine *verteilungsneutrale Lohnentwicklung*, die sich an *Inflation plus Produktivitätsanstieg* orientiert. Das explizite Ziel ist, die Unternehmen nicht zusätzlich zu belasten, sondern die Konsumschwäche zu beheben. Hinzu kommt: „Beschäftigungsorientierte Lohnzurückhaltung durch Verzicht“ könnte von den Betriebsräten aber auch kaum noch in den Belegschaften vermitteln werden, da die bisherigen Verzichte wenig zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beigetragen haben. Die Perspektive, durch Lohnzurückhaltung neue Arbeitsplätze zu fördern, ist zu ungewiss und erwies sich in vielen Fällen als Trugschluss. Einfache Botschaften können der Politik, den Tarifparteien und den betrieblichen Akteuren nicht mit auf den Weg gegeben werden. Die Stärkung der Binnenkonjunktur, die Erhöhung der Kaufkraft und die Förderung von Beschäftigung sind in Zeiten der Globalisierung mit internationalem Kapitalfluss komplizierte Vorhaben und die lohnpolitischen Steuerungsmechanismen sind begrenzt.

Dennoch lassen sich einige Vorschläge und Empfehlungen auf einem erweiterten „beschäftigungspolitischen Wunschzettel“ notieren.

2.2 Ein Katalog beschäftigungspolitischer Aufgaben

Neben der Lohnpolitik spielen nach dem Vorangegangenen zugleich andere Politik-

felder bzw. beschäftigungspolitische Stellschrauben eine wichtige Rolle. Eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik allein wird weniger bewirken als vielleicht erwartet. Diese flankierenden Politiken sollen als erstes diskutiert werden, bevor die Lohn- und Tarifpolitik wieder selbst auf den Prüfstand kommt.

Zu ihnen gehört etwa die *Geld-* und die *Finanzpolitik*:

- Die Geldpolitik, gemacht im „Euro-Tower“, stufen ihre Kritiker als eher beschäftigungsfeindlich ein. Im strategischen Zentrum steht die Inflationsentwicklung mit der Folge, dass man sich einer beschäftigungsorientierten Geldpolitik verschließt. Im Rahmen der britischen Geldpolitik erfolgt dagegen z.B. im Falle von Wirtschaftsabschwüngen in der Regel eine Zinssenkung, um die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen zu verbessern und Arbeitsplätze zu sichern.
- Die Finanzpolitik wird an den Maastricht-Kriterien ausgerichtet. Das hat wiederum zur Folge, dass die staatliche Investitionsquote in Deutschland niedrig ausfällt. Auch auf diesem Feld könnte ein anderer Weg beschritten werden, auf dem die Finanzpolitik antizyklischer ausgerichtet und staatliche Investitionen erhöht werden, um die Beschäftigung zu fördern.

Diese Stellschrauben könnten allerdings kaum national bewegt werden, sondern nur europäisch.

Praktikabler wären schon beschäftigungsorientierte Konzepte im Rahmen der *Steuerpolitik*. Dazu gehören etwa die Vorschläge zur steuerlichen Behandlung der Beschäftigungsquote. Beschäftigungs-

tensive Unternehmen (mit einer hohen Lohnquote) könnten mit einem geringeren Umsatzsteuersatz belastet werden, Betriebe mit sehr geringer Lohnquote dagegen mit einem deutlich höheren Steuersatz. Der Produktpreis würde nach diesem Konzept (über die Umsatzsteuer) beschäftigungsorientiert an die Arbeitsmarktpolitik gekoppelt. Dieses steuerpolitische Planspiel ist jedoch mit Vorsicht zu genießen:

- Die Umsatzsteuer wäre im Prinzip das falsche Instrument, da der Endverbraucher diese Steuer bezahlt, nicht die Unternehmen, die beschäftigungspolitisch „belohnt“ oder „bestraft“ werden sollen.
- Die Unternehmen produzieren und verkaufen in der Regel nicht durchgängig ein Produkt und die Wertschöpfung ist auf unterschiedliche Stufen verteilt. Ein Kraftfahrzeug wird z.B. nicht vom Hersteller alleine produziert und die Wertschöpfung ist in Deutschland vielleicht eher gering. Würde dieses Produkt steuerlich begünstigt, da in der Produktion eine große Anzahl an Mitarbeitern beschäftigt ist, würde ein Fehler begangen, da unter Umständen viele Einzelprodukte im Ausland hergestellt werden. Eine beschäftigungsorientierte Steuerpolitik müsste daher wohl eher andere Wege beschreiten, wie etwa die steuerliche Begünstigung der Existenzgründer, die in anderen Ländern in den ersten Jahren nicht selten steuerlich befreit werden.

Diese steuerpolitische Debatte soll hier nicht weitergeführt werden, sondern nur als Denkanstoß dienen, zumal bei fast allen Varianten Zweifel anzumelden sind, ob diejenigen Unternehmen, die bereits viele Mitarbeiter beschäftigen, aufgrund steuerlicher Förderung noch mehr Personal einstellen oder ob beschäftigungsarme

Unternehmen ihren Personalstand aufgrund einer Steuerbegünstigung tatsächlich erhöhen würden. Die „Rechnung“ ist unabhängig von den jeweiligen betriebs-spezifischen Produktionsformen auch sehr einfach: Kostet der neue Mitarbeiter im Ergebnis nicht mehr als an Steuern eingespart werden?

Wer über Kosten reflektiert und dabei die Beschäftigung im Blickfeld hält, muss vielmehr auch die Unternehmensfinanzierung im beschäftigungsintensiven deutschen Mittelstand nicht als letztes, sondern vielleicht zuerst prüfen. Die Eigenkapitalquote deutscher mittelständischer Unternehmen beträgt im Durchschnitt 10 Prozent und ist damit nicht immer beschäftigungsfördernd.¹ Eine höhere Eigenkapitalquote würde die Unternehmen stärken, denn das Eigenkapital besitzt eine Pufferfunktion, um wirtschaftlich schwierige Situationen und Verlustzeiten besser zu überstehen. Falls dieser Puffer zu klein ausfällt, führt hingegen die geringste Schwächephase dazu, dass Unternehmen Insolvenz anmelden und Arbeitsplätze verloren gehen. Eine geringe Eigenkapitalquote zwingt zugleich zu einer hohen Fremdfinanzierung und angesichts des Kostendrucks zu hochgesteckten Renditezielen. Diese Rahmenbedingungen sind wenig beschäftigungsfreundlich und grenzen den Beschäftigungsaufbau zusätzlich ein.

Der exemplarische Exkurs in andere Handlungsfelder und unterstützende Maßnahmen soll an dieser Stelle beendet werden. Die Anregungen verdeutlichen, dass eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik in ein abgestimmtes Ensemble anderer politischer Vorhaben einzubetten ist, die

dem Wirtschafts- und Beschäftigungsstandort Deutschland neue Perspektiven bieten (vgl. Kapitel 4.). Was könnte aber auf einen tarifpolitischen Wunschzettel geschrieben werden, der die Beschäftigung fördern soll?

Die Empfehlungen, die Wirtschaftswissenschaftler zu einer beschäftigungsorientierten Tarifpolitik formulieren, sind eher vorsichtiger Natur: Die Vorschläge zielen prinzipiell in die Richtung, im Rahmen künftiger Lohnpolitik den Verteilungsspielraum zumindest nicht zu großzügig auszuschöpfen bzw. zu überziehen. Es sollte indes auch nicht nur Verzicht geübt, sondern die Lohnpolitik mit gesundem Augenmaß an der Produktivitäts- und Preisentwicklung ausgerichtet werden.² Vor allem folgende Gründe werden für diese „Maßhaltung“ vorgebracht:

- Höhere Löhne steigern zwar Kaufkraft und Nachfrage, allerdings verbleibt auch nicht die gesamte Kaufkraft in der deutschen Binnenwirtschaft.
- Höhere Löhne verursachen höhere Kosten für die Unternehmen. Die langfristigen Kosteneffekte eines zu hohen Lohnniveaus könnten schwerer wiegen als die positiven kurzfristigen Nachfrage- und Beschäftigungseffekte.

Ein anderes Postulat steht aber ebenso in einem Forderungskatalog an die Tarifpartner. Die betriebliche Leistungsfähigkeit ist im globalen Wettbewerb sehr unterschied-

¹ Im internationalen Vergleich liegen die Quoten wesentlich höher.

² Zu definieren wäre u.a. aber, welche Produktivität jeweils gemeint ist (mit oder ohne Entlassungsproduktivität) und was unter der Preisentwicklung verstanden wird (Konsumentenpreise und Inflationsrate oder Erzeugerpreise). Über die jeweiligen Kriterien wäre vorab eine Verständigung zu erreichen.

lich. Die Tarifpolitik sollte daher differenzierte und flexible Abschlüsse zulassen und größere Spielräume für individuelle Lösungen nicht versperren. Wäre also eine Umorientierung im deutschen Lohnfindungssystem vonnöten und steht der Flächentarifvertrag zur Disposition? Die Meinungen gehen wie so oft weit auseinander. Flächentarifverträge gelten nach der gängigen Kritik als zu teuer, zu undifferenziert und zu unflexibel. Betriebliche Regelungen würden dagegen wesentlich mehr Gestaltungsspielraum bringen. Dem wird allerdings entgegengehalten, dass überbetriebliche Regelungen die Verhandlungs- bzw. Transaktionskosten senken, das betriebliche Konfliktniveau reduzieren und die Löhne zugunsten der Arbeitnehmer aus dem unternehmerischen Wettbewerb nehmen.

Empirische Fakten mahnen allerdings zu einer sachlicheren Betrachtungsweise und bringen mehr Klarheit als eher pauschale Beurteilungen. Der Anteil der Beschäftigten, die nach Branchentarifverträgen entlohnt werden, hat in den letzten 10 Jahren in West- wie Ostdeutschland abgenommen, die Flächentarifbindung ist schon kontinuierlich gesunken: in Westdeutschland von 69% im Jahr 1996 auf 41% im Jahr 2004, in Ostdeutschland von 56% auf 41%. Gleichzeitig ist die Anzahl der Firmentarifverträge wie auch der Betriebe angestiegen, die einzeltarifvertragliche Regelungen (Einzelarbeitsverträge) treffen. Über 8000 Firmen setzen (mit steigender Tendenz) bereits auf Firmentarifverträge. Die *Verbetrieblichung der Lohnpolitik* ist demnach längst Realität. Für viele Betriebe mit speziellen Anforderungen sind Firmentarifverträge anstelle von branchenweiten Verbandstarifverträgen zwar ein durchaus geeignetes Lohnfindungssystem. Damit ist aber nicht gesagt,

dass eine Regelung via Flächentarifvertrag automatisch die schlechtere Lösung ist, denn die wirtschaftlichen Ergebnisse der Unternehmen mit Firmentarifverträgen sind nach allen Erkenntnissen in der Praxis nicht besser als von denjenigen Unternehmen, die Flächentarifverträgen unterliegen. Deutschland ist mit seinem Lohnfindungssystem nicht isoliert, sondern Flächentarifverträge kennen auch andere europäische Länder. Dort ist zwar ebenfalls überall eine Tendenz zur Dezentralisierung der Lohnfindung festzustellen, etwa in Großbritannien. Forschungen zeigen aber, dass der Erfolg in Bezug auf die nationale Lohn-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung nicht von der Ebene abhängig ist, auf welcher die Tarifverhandlungen erfolgen.

Das bedeutet: Ein optimales Lohnfindungssystem ist nicht auszumachen, das als Referenzmodell dienen könnte. Ein tarifpolitischer Systemwechsel erscheint kaum sinnvoll, das deutsche Flächentarifvertragssystem ist nicht überholt, sondern allenfalls an einigen Stellen überholungsbedürftig. Welche Reformmöglichkeiten bestehen daher, das deutsche Tarifsysteem zu verfeinern? Die Optionen sind unterschiedlich und werden in der Praxis bereits auch genutzt:

- In den Flächentarifverträgen könnten die betrieblichen Gestaltungsspielräume erweitert werden, damit die Betriebsparteien mittels Öffnungsklauseln in bestimmten Situationen (in Notlagen, zur Beschäftigungssicherung) einvernehmlich vom Tarifvertrag abweichen können. Solche Öffnungsklauseln werden in den letzten Jahren zum Beispiel zunehmend in Arbeitszeit- wie Lohnfragen eingesetzt.

- Betriebliche Bündnisse für Arbeit, die mittels betrieblicher Kompromisse und Aushandlungsprozesse die Beschäftigung in den Unternehmen sichern sollen, wären ein weiterer Ansatzpunkt. Diese betrieblichen Pakte „schaffen“ durchaus eine Sicherung von existierenden Arbeitsplätzen, allerdings weniger neue Arbeitsplätze.
- Die materielle Mitarbeiterbeteiligung wird in Deutschland dagegen eher stiefkindlich behandelt. Diese Form der Arbeitnehmerpartizipation kann aber die Lohnstrukturen variierenden betrieblichen Gegebenheiten anpassen und damit flexibilisieren. Dieses Konzept zur Teilhabe der Arbeitnehmer am Produktivvermögen ist zwar alles andere als neu, jedoch stehen sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeber der materiellen Arbeitnehmerbeteiligung zurückhaltend gegenüber. Die Gewerkschaften erkennen ein doppeltes Risiko für die Arbeitnehmer: Zum Beschäftigungsrisiko kommt ein Lohnrisiko hinzu, wenn Mitarbeiter zu „Mitunternehmern“ werden. Die Arbeitgeber sperren sich häufig dagegen, ihre „Bücher“ zu öffnen und Transparenz über die wirtschaftliche Lage zu schaffen. Die Vorbehalte sind auf beiden Seiten nicht angebracht, wie die Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft (AGP) zeigen.¹ Die materielle Mitarbeiterbeteiligung wirkt durch ihren Leistungsanreiz auch produktivitätssteigernd, sichert damit Beschäftigung und senkt zugleich die Fluktuationsrate von qualifizierten Arbeitskräften, die im Wettbewerb stark umworben sind. Die jeweiligen Modelle

müssen allerdings betriebsspezifisch ausgelotet und zugeschnitten werden.²

Die Bestandsaufnahme zum Niedriglohnsektor, zur Theorie und Praxis beschäftigungsorientierter Lohnpolitik und das flankierende Maßnahmenbündel auf unterschiedlichen Politikfeldern haben aufgedeckt, dass alle Ansätze und realen Entwicklungen auch Risiken für die Arbeitnehmer bergen. Das bedeutet in knapper Form ausgedrückt: Arbeit und Beschäftigungswachstum zu jedem Preis ist gesellschaftlich kaum zu akzeptieren. Dieser „Schnitt“ in der Debatte führt allerdings zu einer anderen kontrovers geführten Diskussion, die Tarifparteien, Politik, Arbeitgeber wie Betriebsräte und Beschäftigte zunehmend bewegt: Die Einführung eines existenzsichernden Mindestlohns in Deutschland.

¹ Die AGP ist ein Zusammenschluss aus ca. 400 zumeist mittelständischen Unternehmen, die Formen materieller Mitarbeiterbeteiligung praktizieren.

² Materielle Mitarbeiterbeteiligung könnte darüber hinaus gerade im Mittelstand zur Stärkung des Eigenkapitals beitragen.

3. Mindestlohn in Deutschland: existenzsichernde Aussichten für die Arbeitnehmer?

In Deutschland ist eine Diskussion in Gang, was unter einem akzeptablen Mindestlohn zu verstehen ist bzw. unter welcher Schwelle hierzulande nicht mehr gearbeitet und gelebt werden soll. Die Motive, dieses Vorhaben umzusetzen, begründen folgende Ursachen (vgl. Kapitel 2.1 sowie 2.3):

- Das Normalarbeitsverhältnis und der Tariflohn sichern keineswegs die Existenz jedes Arbeitnehmers.
- Millionen von Beschäftigten arbeiten mittlerweile im Niedriglohnsektor. Ihre Niedriglöhne gelten nicht selten als Armutslöhne. Der Arbeitsmarkt ist viel stärker als in der Vergangenheit prekariert.
- Allgemeine Preissteigerungen zehren die ohnehin geringen Lohnerhöhungen auf, was besonders bei den Geringverdienern zu Buche schlägt.
- Die Gewerkschaften selbst stehen vor dem Dilemma, Schief lagen in der Lohnstruktur fast nicht mehr aus eigener Kraft tarifpolitisch korrigieren zu können. Tarifgebundene Arbeitsverhältnisse sind zudem rückläufig.

Vor der Einführung einer Mindestlohnregelung sind allerdings unterschiedliche Problemstellungen zu prüfen, welche die Voraussetzungen als auch die Folgen eines Mindestlohns thematisieren. Diskussionswürdig sind vor allem die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Regeln. Die zentralen Fragestellungen lauten:

- Wer legt den Mindestlohn wie fest: der Staat, die Tarifparteien oder beide zusammen? Was ist der „best way“ und was der „second best“?
- Käme ein gesetzlicher Mindestlohn einem Eingriff in die Tarifautonomie gleich?
- Lässt sich (für eine Branche oder für alle) eine einheitliche Verdienstuntergrenze festlegen und wie ist ein Druck auf die Löhne oberhalb dieses Mindestlohns auszuschließen?
- Sind Betriebsräte und die Arbeitnehmer für diese neue Arena ausreichend gewappnet, kann die Einhaltung des Mindestlohns kontrolliert und durchgesetzt werden?

Viele Fragen sind demnach noch offen. Im Folgenden werden daher die Argumente für, aber auch gegen einen Mindestlohn, verschiedene Einführungsmodalitäten und die prognostizierten Folgen einer Mindestlohnregelung vorgestellt.¹

3.1 Argumente, Konzeption, und Folgenabschätzung

Trotz der breiteren Allianz für einen Mindestlohn spaltet dieses Vorhaben immer noch die Befürworter und Gegner. Verschiedene Positionen stehen sich gegenüber, da die Folgen eines Mindestlohns unterschiedlich bewertet werden. Mindestlöhne werden durchaus als volkswirtschaftlicher Vorteil (für Binnenkaufkraft

¹ Umfassende Fakten zu der Thematik sind im Detail nachzulesen bei der Initiative Mindestlohn, die im Januar 2006 gemeinsam von der NGG und ver.di gegründet wurde und wissenschaftlich durch das WSI begleitet wird (vgl. www.mindestlohn.de).

und Absatzmarkt) bewertet, aufgemacht wird aber auch das gegenläufige Szenario, in dem (billige) Niedriglohnbranchen zu (teuren) Mindestlohnbranchen mit negativen Konsequenzen für die Arbeitsnachfrage werden.

Die *Befürworter eines Mindestlohns* bringen vor allem folgende Argumente vor:

- Der Niedriglohnsektor ist kaum reguliert. Die hohe Arbeitslosigkeit verführt zudem, eine Beschäftigung zu immer geringeren Löhnen anzunehmen. Diesen Trend könnten Mindestlöhne eingrenzen. Ein Mindestlohn bewahrt vor Lohndumping, verbessert die Lebenslage der Geringverdiener und spart zugleich staatliche armutsbedingte Sozialtransfers ein. Zwar wird durchaus zugestanden, dass die Einführung von Mindestlöhnen zwar zu steigenden Preisen und sinkenden Unternehmensgewinnen führen könnte, aber dennoch keine Arbeitsplätze gefährdet.¹ Mindestlöhne ergeben nach Auffassung der Befürworter vielmehr positive wirtschaftliche Effekte, indem sie die Nachfrage am untersten Ende der Lohnskala stabilisieren und zugleich auch die Steuereinnahmen verbessern, da „Mindestlöhner“ höhere Lohn- und Einkommensteuern als die „Dumpinglöhner“ abführen.
- Verstöße gegen Tarifverträge werden von einigen Unternehmern eher als „Ka-

valiersdelikt“ angesehen. Diese Verletzung ist bei den untersten Lohngruppen aber umso schmerzlicher. Mindestlöhne bieten eine gute Schutzfunktion, vorausgesetzt, die Regelung wird richtig eingeführt. Ein Mindestlohn verhindert eine Unterbezahlung, wenn (strenge) rechtliche Sanktionsmechanismen die Einhaltung sichern.

Die *Kritiker eines Mindestlohns* stellen dagegen die Gleichung „Mindestlohn bedeutet Arbeitsplatzverlust“ auf und beschreiben negative wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Szenarien:

- Die Vorbehalte gegen einen Mindestlohn nährt die Sorge vor Beschäftigungsverlusten. Mindestlöhne könnten zum Beschäftigungsrisiko besonders für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose werden, die in einer Wissensgesellschaft nur in einem ausgebauten Niedriglohnsektor wieder in Arbeit gelangen bzw. in Beschäftigung bleiben. Mindestlöhne verteuern dagegen einfache Arbeit und produzieren hohe Lohnkosten.
- Mindestlöhne sind somit ein Beschäftigungsrisiko, da sich Arbeitsentgelte nicht mehr nach Angebot und Nachfrage frei bilden. Wenn der Mindestlohn den Wert der Leistung übersteigt, die der Arbeitnehmer an seinem Arbeitsplatz erbringt, drohen Rationalisierung, Standortverlagerung, Dienstleistungsex- und -importe und damit der Verlust von Arbeitsplätzen.²

¹ Zu diesem Ergebnis gelangt z.B. das WSI. Aber auch das Beispiel der Bauindustrie belegt, wie sich die anfänglichen Erwartungen, dass Mindestlöhne Arbeitsplätze vernichten, nicht bestätigen. Der Beschäftigungsrückgang in der Bauindustrie ist nicht auf Mindestlöhne zurückzuführen, sondern auf die eklatanten Umsatzeinbußen (von über 30% seit 1995) sowie auf die gestiegene Produktivität. In dieser Industrie senkt der Mindestlohn (auch in einer relativ großen Höhe von über 10 € in Westdeutschland) das Risiko von Dumpinglöhnen.

² Vgl. die Risikoprognose in IW Nr. 23/2006. Dagegen ist allerdings einzuwenden, dass die Dienstleistungsbranche sehr standortgebunden ist und Arbeitsplätze kaum verlagert bzw. Dienstleistungen importiert werden können.

- Investitionen bleiben aufgrund der erhöhten Arbeitskosten und gesunkenen Unternehmensgewinne ebenfalls aus.
- Mindestlöhne werden schließlich als staatlicher Dirigismus mit hohem Bürokratieaufwand interpretiert.

Eindeutig sind die Prognosen zu den Folgen eines Mindestlohns folglich nicht. Auch die Wissenschaft scheint nicht so richtig weiterhelfen zu können, denn die Ökonomen sind sich heute gar nicht mehr so sicher, welche Auswirkungen ein gesetzlicher Mindestlohn tatsächlich auf die Beschäftigung hat. Die Folgen hängen aber auch davon ab, wie das Konzept implementiert wird und vor allem wie hoch der Mindestlohn ausfällt. Darüber gehen die Auffassungen auseinander.

Modus der Implementierung

Ausgestaltung und Festlegung von Mindestlöhnen sind durchaus schwierige politische Aufgabenstellungen. Geltungsbereich, Niveau, Reichweite etc. des Mindestlohns sind daher offene Fragen, die noch gelöst werden müssen. Diskutabel ist als erstes die Frage nach den Akteuren, die den Mindestlohn bestimmen werden. Ein Mindestlohn kann sowohl *gesetzlich* als auch *tarifvertraglich* oder in einer „Mischform“ festgelegt werden. Bei der Wahl des Verfahrens sind allerdings unterschiedliche Vor- und Nachteile abzuwägen:

- Ein gesetzlich festgeschriebener Mindestlohn liefert einen eindeutigen (und einfachen) Orientierungswert für alle Arbeitnehmer, stiftet Rechtssicherheit und garantiert einen flächendeckenden Mindesteinkommensstandard. Die Initiative

Mindestlohn hebt diese Schutzfunktion und Eindeutigkeit der gesetzlichen Form hervor und strebt daher die Einrichtung eines unabhängigen nationalen Mindestlohnrats an (mit Arbeitgebern, Gewerkschaftern und Wissenschaftlern), der die Bundesregierung bei der Einrichtung und Weiterentwicklung des Mindestlohns unterstützt.¹ Gegen die gesetzliche Variante können jedoch auch Einwände erhoben werden. Das Prinzip der Flächendeckung kann z.B. Betriebe in bestimmten Dienstleistungsbranchen oder schwachen Wirtschaftsregionen in Schwierigkeiten bringen und der Mindestlohn somit betriebswirtschaftlich überfordern.

- Ein tariflicher Mindestlohn, der für die Beschäftigten einer Branche als Verdienstuntergrenze gilt und von den Tarifparteien ausgehandelt wird, besitzt dagegen andere Vorzüge wie auch Schwachpunkte.² Einerseits sind maßgeschneiderte Mindestlöhne für einzelne Branchen zu erwarten, welche die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Sektors besser berücksichtigen. Andererseits wäre die Regelungsvielfalt im Rahmen branchenbezogener tariflicher Lösungen erheblich, daher auch der Kontrollaufwand. Darüber hinaus muss vor allem die Breitenwirkung eines tariflichen Mindestlohns problematisiert werden, denn bundesweite Tarifverträge sind eher Seltenheit. Nur wenige Branchen verfügen über bundesweit geltende Flächentarifverträge wie etwa das Bauhauptgewerbe. Daher bleibt die Option

¹ Zu dieser Kommission könnte das britische Konzept Pate stehen (vgl. Kapitel 3.2).

² Unter Gewerkschaftern und Betriebsräten besteht allerdings Konsens, dass die Verhandlung über einen Mindestlohn nicht in der betrieblichen Arena stattfinden darf. Verbetrieblichung ist kein Konzept für einen Mindestlohn, sondern würde die betriebliche Interessenvertretung überfordern und könnte keinen existenzsichernden Einkommensstandard mehr garantieren.

diskutabel, über die Ausweitung von Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Entsendegesetzregelung Mindestlöhne für Teilbereiche der Wirtschaft festzulegen (vgl. Kapitel 3.3).¹

Geeigneter wäre nach gewerkschaftlichen Vorstellungen daher eine „geschichtete“ Vorgehensweise, wonach die untersten Tarifgruppen einer Branche zwar den Mindestlohn definieren. Falls dieser Wert einen vom Gesetzgeber festgelegten Satz allerdings unterschreitet, gilt der gesetzliche Mindestlohn. In diesem Sinne sprach sich der DGB auf seinem letzten Bundeskongress für eine gesetzliche Regelung aus, die aber auch branchenspezifische Mindestlöhne auf der Basis von Tarifverträgen ermöglicht. Das Konzept setzt voraus, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären. Der unterste Tariflohn wäre in jeder Branche folglich allgemeinverbindlich. Der gesetzliche Mindestlohn greift stets in denjenigen Fällen, in denen entsprechende Tarifverträge nicht zustande kommen oder die Tarife unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegen.

Der künftige Mindestlohn muss aber in jedem Fall eine Existenzsicherung aller Beschäftigten oberhalb der Armutsgrenze sicherstellen.² Die *Höhe dieses Mindestlohns* ist aber zum Streitfeld geworden und die Meinungen gehen zum Teil erheblich auseinander. Infolgedessen werden in der

deutschen Mindestlohndebatte recht unterschiedliche Beträge vorgestellt, die im Folgenden als Anschauungsmaterial zwar exemplarisch beziffert, aber nicht weiter bewertet werden sollen:

- Das WSI spricht sich für einen Stundenlohn in Höhe von 8,10 bis 8,50 Euro aus und reklamiert damit einen an der Pfändungsgrenze orientierten Mindestlohn. Diese ist das Minimum, welches vom Nettoeinkommen bei Vollzeitbeschäftigten von Ansprüchen Dritter gesetzlich geschützt ist.³
- Der DGB votiert nach seinem 18. Bundeskongress für einen Einstiegswert von 7,50 Euro.
- Die Initiative Mindestlohn fordert ebenfalls 7,50 Euro pro Stunde. Dieser Mindestlohn sollte schrittweise auf 9,00 Euro erhöht werden. Damit könnte ausgehend von einer 38,5 Stundenwoche ein Bruttoarbeitsentgelt von 1.250 Euro, später von 1.500 Euro erzielt werden. Dieser Anpassungsmodus erfordert allerdings eine über die normalen Tarifsteigerungen hinausgehende überproportionale Erhöhung des Mindestlohns, etwa vergleichbar zum britischen Beispiel. Ein Mindestlohn in dieser Höhe soll die Löhne aber vor allem armutsfester machen (vgl. Kapitel 3.2).⁴
- Die Politik selbst veröffentlicht immer wieder unterschiedliche Beträge. In

¹ Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Tarifvertrags führt dazu, dass die Normen des Tarifvertrags für alle bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer innerhalb des sachlichen Geltungsbereichs des Tarifvertrags verbindlich werden.

² Das bedeutet nicht, dass Ausnahmen für bestimmte Personengruppen unzulässig wären. Jugendliche oder Auszubildende könnten wie in anderen EU-Ländern ausgeschlossen werden oder einen geringeren Mindestlohn erhalten, um keine weitere Jugendarbeitslosigkeit zu produzieren.

³ Brutto hochgerechnet würde sich danach ein Betrag von 1.360 € inklusive Lohnsteuer und SV-Abgaben ergeben.

⁴ Die Werte orientieren sich an einer Grenze, nach der Löhne unter 50 Prozent des durchschnittlichen Bruttoeinkommens aller Vollzeitbeschäftigten als Armutslohne bezeichnet werden sollen. In Deutschland beträgt das durchschnittliche Bruttoeinkommen 2.884 €, 50 Prozent davon folglich 1.442 €.

CDU-Kreisen werden 4,50 Euro diskutiert, in der SPD 7 Euro und mehr, d.h. die große Koalition ist in dieser Abwägung uneins und nähert sich der Bezifferung eines möglichen Niveaus eher mit Vorsicht.

- Auch die europäische Sozialcharta wäre durchaus eine Referenz für die Höhe des Mindestlohns. Danach ist ein Lohn von weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Netto-Vollzeit-Lohns nicht akzeptabel, was für Deutschland wiederum durchaus einen Mindestlohn von etwa 1.420 Euro bedeuten würde.

Das Zahlenspiel bzw. der „Poker“ um die Höhe des Mindestlohns soll nicht weiter vertieft werden. Der beschäftigungspolitische Spagat, der sich letztlich stets hinter den unterschiedlichen Vorstellungen zur Höhe des Mindestlohns verbirgt, ist aber erneut auf den sehr einfachen Nenner zu bringen: Fällt der Mindestlohn zu hoch aus, werden Arbeitsplätze gefährdet und Schwarzarbeit gefördert, liegt der Mindestlohn zu niedrig, könnten andere Löhne auf dieses Niveau herabgezogen werden, was ganz im Gegensatz zu den Zielen der Einführung letztlich einem „gesetzlichen Dumpinglohn“ gleichkäme.

Mindestlöhne sind aber in Europa nicht ganz so unbekannt. Daher stellt sich vor einer Bewertung der realen politischen Aussichten zur Einführung eines Mindestlohns in Deutschland erst einmal die Frage, welche Erfahrungen andere europäische Länder mit ihren Mindestlöhnen gemacht haben.

3.2 Mindestlohnregelungen in Europa

Die Einführung eines Mindestlohns fordert Tarifparteien und Politik heraus, nach konsensualen Lösungswegen zu suchen, um eine deutsche Konzeption zu entwickeln und erfolgreich umzusetzen. Dazu lohnt sich ein Blick über die Landesgrenzen, wenngleich Deutschland die internationalen Erfahrungen mit Mindestlöhnen nicht einfach als Blaupause nutzen, davon aber einiges lernen kann. Mindestlöhne sind in Europa nämlich überaus verbreitet, wie die folgende Übersicht zu den europäischen Mindestlöhnen belegt.

Die europäische Mindestlohnlandschaft

Die Sichtung europäischer Mindestlöhne verrät, dass Deutschland auf diesem Terrain eine Insel in Europa ist, da die meisten Nachbarländer seit Jahren gesetzliche oder tarifliche Mindestlöhne eingeführt haben. Ein deutscher Mindestlohn scheint daher nahezu überfällig. Die Mindestlöhne unterscheiden sich aber in der Höhe als auch in den Verfahrensweisen.¹ Die folgende Übersicht zeigt exemplarisch, wie breit allein die Höhe der Mindestlöhne in Europa ausfällt:²

- *Niederlande*: Ein gesetzlicher Mindestlohn wurde Ende der sechziger Jahre eingeführt. Das Arbeitsministerium orientiert sich vor allem an der allgemeinen Preis- und (Tarif-) Lohnentwicklung. Der

¹ Die Fakten stammen von der Initiative Mindestlohn (vgl. unter www.mindestlohn.de „Deutschland ist umzingelt“).

² Von einer „Harmonisierung“ im Bereich der Mindestlöhne ist die EU weit entfernt. Der Überblick beschränkt sich darauf, den Trend wiederzugeben, ohne alle landesspezifischen Regelungen im Detail vorzustellen.

- Stundenlohn liegt gegenwärtig bei 7,96 Euro.
- *Belgien*: 1975 einigten sich die Dachverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf einen branchenübergreifenden Tarifvertrag zum Mindestlohn, der für rechtsverbindlich erklärt wird. Der nationale Mindestlohn beträgt heute 7,48 Euro. Die Erhöhungen erfolgen auf der Basis eines automatischen Inflationsausgleichs sowie tarifvertraglicher Aushandlungen.
 - *Luxemburg*: 1944 wurde ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt, der sich an der Preisentwicklung und der durchschnittlichen Entwicklung der Reallöhne orientiert. Der Mindestlohn beträgt 8,69 Euro und ist in dieser Höhe ein europäischer Spitzenwert.
 - *Frankreich*: Ein wachstumsorientierter berufsgruppenübergreifender Mindestlohn, jährlich angepasst und an der Preis- und Reallohnentwicklung orientiert, beträgt 8,03 Euro.
 - *Großbritannien*: Der einheitliche, nationale Mindestlohn beträgt 7,36 Euro und wird alle zwei Jahre durch eine Low Pay Commission nach wirtschaftlichen und sozialen Faktoren angepasst.
 - *Irland*: Seit dem Jahr 2000 kennen auch die Iren einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von heute 7,65 Euro.
 - *Spanien*: Der gesetzliche Mindestlohn liegt für westeuropäische Verhältnisse mit 3,78 Euro niedrig und dient vor allem als Referenzwert für soziale Leistungen.
 - *Osteuropa*: Die neuen EU-Länder setzen ebenfalls auf gesetzliche Mindestlöhne, denn die tarifvertragliche Deckungsrate ist in diesen Ländern (mit Ausnahme von Slowenien) gering. Die Mindestlöhne, bei denen die Kaufkraft und die Lebenshaltungskosten der neuen EU-Länder in Rechnung zu stellen sind, fallen vergleichsweise niedrig aus und bewegen sich in einer Spannbreite von z.B. 0,67 Euro in Lettland bis zu 3,03 Euro in Slowenien.
 - *Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich*: In diesen Ländern mit einer hohen Tarifbindung wird der Mindestlohn über Verträge zwischen den Tarifparteien ausgehandelt, nicht gesetzlich festgeschrieben.
- Zudem bleibt als Charakteristikum der europäischen Mindestlohnregelungen festzuhalten:¹
- Die Mindestlöhne sind in vielen europäischen Ländern nach bestimmten Arbeitnehmergruppen abgestuft. Belgien, Niederlande, Frankreich, Irland, Slowakei, Tschechien und Großbritannien unterscheiden z.B. sehr unterschiedlich nach dem Alter, d.h. einen vollen Mindestlohn erhalten die jüngeren Beschäftigten nicht.
 - Das gesetzliche Minimum ist nicht überall gleichermaßen verbindlich. Einige Länder kennen Ausnahmeregelungen für Branchen oder Regionen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die vom Mindestlohn ausgenommen sind, oder bestimmte Arbeitnehmergruppen wie etwa Beschäftigte in Privathaushalten, in der Agrarwirtschaft etc. Dadurch sollen die Problembranchen bzw. spezielle Beschäftigte mit höherem Beschäftigungs-

¹ vgl. auch IW Nr. 37/2005.

risiko nicht zu den „Verlierern“ des Mindestlohns werden.

- Die wichtige Kontrolle des Mindestlohns und die Sanktionen im Falle seiner Missachtung durch die Arbeitgeber werden recht unterschiedlich gehandhabt. Das Kontrollspektrum reicht von Arbeitsgerichten (was eine Klage voraussetzt), über betriebliche Interessenvertretungen bis hin zu verschiedenen Behörden. Das Sanktionsspektrum erstreckt sich über Geldstrafen (in den meisten Fällen) oder sogar Gefängnisstrafen (Irland) bis zu bloßen Appellen bzw. Ermahnungen (Niederlande).

Die kurze Umschau in Europa zeigt: Die europäischen Nachbarländer verfügen mehrheitlich über einen gesetzlichen Mindestlohn, einige über eine tarifliche Untergrenze. Die konzeptionelle Palette ist äußerst breit und auf die jeweiligen nationalen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie auf die industriellen Beziehungen zugeschnitten.

Ein grundsätzliches Problem, das derzeit vor allem die Diskussion in Deutschland bewegt, stellt sich aber zu den Folgen dieser Mindestlohnkonzepte. Nach allen vorliegenden Erfahrungen könnte dazu folgender „Bescheid“ erteilt werden: *Negative Beschäftigungsfolgen sind nirgendwo zu verzeichnen*. Vielmehr setzen die Mindestlöhne durchaus Impulse für Wachstum (Binnennachfrage) wie Beschäftigung und schützen die Arbeitnehmer vor Armut, wenngleich nicht in jedem Einzelfall. Das zeigt das britische (Erfolgs-) Beispiel, aber auch die Entwicklung in Frankreich (mit einem relativ hohen Mindestlohn).

Das Mindestlohnmodell in Großbritannien

Das (gewerkschaftlich unterstützte) britische Mindestlohnmodell entpuppt sich mittlerweile als Erfolgskonzept. Der britische Mindestlohn wird darüber hinaus durch Kombilohnmodelle flankiert, mit denen sowohl Familien wie auch Alleinstehende unterstützt werden. Beide Regelungen sind quasi auch Bestandteil des sozialen Sicherungssystems am „unteren Ende“ des Arbeitsmarktes.

Die Erfolgsgeschichte der britischen Mindestlohnregelung kennzeichnen folgende Ergebnisse:

- Die britischen Mindestlöhne sind kontinuierlich gestiegen, sogar prozentual relativ mehr als die Durchschnittseinkommen.
- Die Profiteure des Mindestlohns sind vor allem Frauen, Teilzeitbeschäftigte sowie ethnische Minderheiten.
- In den Niedriglohnsektoren sind sinkende Arbeitslosenquoten zu verzeichnen.

Offensichtlich lohnt sich ein genauerer Blick auf das Konzept, seine Umsetzung und Wirkung. Zum besseren Verständnis der britischen Mindestlohnregelung sind im Zeitraffer zunächst die *Vorgeschichte* der Implementierung und der *Entwicklungsstand* vorzustellen:

- Die Initialzündung zur Einführung eines Mindestlohns gab nicht ein Vorhaben der Regierung, sondern eine gewerkschaftliche Forderung. Der gewerkschaftliche Dachverband TUC erwirkte im Jahr 1986 einen Beschluss für einen Mindestlohn, der in den Einzelgewerkschaften zu-

nächst allerdings kontrovers beurteilt wurde.

- 1992 nahm die Labour Partei das Mindestlohnkonzept (mit einem Stundensatz von nur 3.20 Euro) in ihr Wahlprogramm auf. Das Vorhaben stieß bei den Konservativen auf starke Kritik. Als Hauptargument gegen den Mindestlohn wurde der potentielle Verlust von Arbeitsplätzen ins Feld geführt, das heißt eine Warnung, die auch die deutsche Debatte über einen Mindestlohn beschäftigt.
- Fünf Jahre später ging die Labour Partei als Wahlsieger hervor und damit stand die Umsetzung des Mindestlohns auf der Tagesordnung. Allerdings war im Wahlprogramm diesmal kein Stundensatz festgelegt. Eine unabhängige Niedriglohnkommission, die Low Pay Commission (LPC) sollte den Mindestlohnsatz definieren, eine konfliktarme Grundlage für die Einführung schaffen und Empfehlungen zur Ausgestaltung der Mindestlohnregelung formulieren.
- Die Arbeitgeber, neben der konservativen Partei anfänglich ebenfalls erklärte Gegner des Mindestlohns, zeigten danach Dialogbereitschaft. Die Kommission wurde mit Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und Wissenschaftlern „(drittel-) paritätisch“ besetzt. Die (einstimmigen) Empfehlungen der Kommission wurden von der Regierung weitgehend akzeptiert und umgesetzt.
- Der im Jahr 1999 endgültig eingeführte Mindestlohn, der National Minimum Wage (NMW) ist ein nationaler Satz (ohne regionale oder sektorale Unterschiede) und basiert auf einem Stundensatz (keinem Monatsgehalt bzw. –einkommen). Dieser Mindestlohn wurde mittels einer

intensiven Pressekampagne öffentlichkeitswirksam eingeführt und die Umsetzung von den Gewerkschaften in den einzelnen Branchen intensiv vorbereitet.

Die Einhaltung der Mindestlohnregelung wird durch ein duales Kontrollsystem gesichert. Die Kontrolle liegt in Händen der Finanzämter, die jederzeit Lohnunterlagen einsehen und bei Verstößen Geldbußen verhängen können (ggf. bis zu 5.000 £ pro Fall). Den Beschäftigten selbst steht der Beschwerde- und Rechtsweg über so genannte „Employment Tribunals“ und staatliche Schlichtungseinrichtungen offen.

Ausgehend von einem niedrigen Startniveau hat sich der britische Mindestlohn wie folgt entwickelt:

1999	£ 3.60	
2000	£ 3.70	+ 2,6%
2001	£ 4.10	+ 10,8
2002	£ 4.20	+ 2.4%
2003	£ 4.50	+ 7.1%
2004	£ 4.85	+ 7.8%
2005	£ 5.05	+ 4.1%
2006	£ 5.35	+ 5.9%

Quelle: Lionel Fulton, Labour Research Department, London 2006

Der Stundensatz ist in verschiedenen Stufen angehoben worden und liegt nach heutigem Stand bei umgerechnet 7,31 Euro (ab dem Alter von 22 Jahre).¹ Mit dem Mindestlohn wurde also vorsichtig umgegangen. Der anfänglich niedrige Stundensatz ist erst deutlich angehoben worden, nachdem sich das Konzept bewährt hat und vor allem arbeitsmarktpolitische Risiken ausgeschlossen werden konnten.

¹ Darunter liegen niedrigere Sätze für jüngere Arbeitnehmer, d.h. 6,16 € für 18-21jährige und 4,35 € für 16-17jährige.

Zwei weitere Ziffern kennzeichnen den britischen Mindestlohn:

- Der Mindestlohn ist höher als das Arbeitslosengeld (Jobseeker's Allowance). So beträgt der Mindestsatz des Arbeitslosengeldes 83 Euro pro Woche gegenüber einem Mindestlohn von 256 Euro (im Falle einer 35 Std. Woche).
- Die Steigerung des Mindestlohnes fällt größer aus als die Erhöhung des Durchschnittseinkommens. Im obigen Zeitraum sind die Löhne in Großbritannien durchschnittlich ungefähr um 3% gestiegen.

Dieses Verhältnis zu den durchschnittlichen Einkommenssteigerungen verweist bereits in den Bereich der Folgen des Mindestlohnmodells. Wird der Blick auf diese Auswirkungen erweitert, fallen unterschiedliche positive Entwicklungen des (recht einfach gehaltenen) Instruments auf:

- Die Zahl der Begünstigten ist zwar geringer als ursprünglich angenommen. Die Voraussagen lagen bei 1,9 Millionen. Heute gilt der Mindestlohn aber schon für über 1,1 Millionen Beschäftigte – also eine durchaus beachtliche Anzahl von Arbeitnehmern.
- Anfangs lag der Mindestlohn deutlich unter den Tariflöhnen und im Prinzip gehörten nur die Unorganisierten zu den Nutznießern.¹ Seit den jeweiligen Erhöhungen des Mindestlohns sind aber auch einige Tarifvereinbarungen betroffen (z.B. im Einzelhandel und in der Tex-

til- und Bekleidungsindustrie), wengleich die Mehrheit der Abschlüsse über dem Mindestlohniveau liegt. In diesen Branchen bewirkt der Mindestlohn inzwischen eine Angleichung zwischen tariflichem und gesetzlichem Niveau (bei den niedrigen Lohngruppen).

- In einigen Branchen richten sich die jährlichen Tarifierhöhungen darüber hinaus immer häufiger nach dem prozentualen Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns.
- Die Einkommen spezifischer Beschäftigengruppen haben sich durch den Mindestlohn erhöht. Vor allem Frauen profitieren von der Regelung (ca. 2/3 der Bezieher), aber auch Teilzeitbeschäftigte (zum größten Teil Frauen) und ethnische Minderheiten.
- Der beargwöhnte Arbeitsplatzabbau hat als Folge des Mindestlohns nicht stattgefunden. Die Arbeitslosigkeit sinkt und die Beschäftigung steigt besonders in den Branchen wie Genuss, Gaststätten, Sicherheit etc., in denen niedrige Löhne gezahlt werden.² Diese Niedriglohnbranchen sind offenbar nicht zu „teuren Mindestlohnbranchen“ geworden, wie in Deutschland von einigen Kritikern befürchtet wird (vgl. Kapitel 3.1).

Die politischen Kontroversen zum Mindestlohn sind im Spiegel der positiven Auswirkungen in Großbritannien verebbt. Auch die Konservativen haben den Mindestlohn inzwischen akzeptiert.¹ Nicht ohne Grund lautet das Fazit des Vorsitzen-

¹ In Großbritannien sind Tarifverträge überwiegend dezentralisiert und werden bei einer Deckungsrate von nur etwa 35% (in 2004) auf der betrieblichen Ebene verhandelt.

² Arbeitsplatzverluste verzeichnen zwar andere Branchen wie Textil/ Bekleidung und Landwirtschaft mit ihren ebenfalls geringen Löhnen. Diese Verluste werden in Großbritannien aber nicht auf die Einführung des Mindestlohns zurückgeführt.

den (Adair Turner, früher Chef eines Arbeitgeberverbandes) der Low Pay Commission: *„Der nationale Mindestlohn ist ein großer Erfolg. Er hat vielen niedrig bezahlten Arbeitnehmern höhere Löhne gebracht ...ohne eine bedeutende negative Auswirkung auf die Industrie oder die Schaffung von Arbeitsplätzen.“* Der Mindestlohn ist gewissermaßen zum populären Vorzeigeprojekt der Labour Regierung geworden.

Der Mindestlohn fungiert darüber hinaus als Untergrenze für ein Kombilohnmodell, das in Großbritannien zudem implementiert worden ist. Diese staatliche Unterstützung für Niedrigverdiener verfolgt das arbeitsmarktpolitische Ziel, Arbeit lohnender zu machen und gleichzeitig das sozialpolitische Vorhaben, Armut zu bekämpfen. Das Konzept ist in Großbritannien nicht ganz neu. Ein Family Credit wurde bereits 1988 von den Konservativen eingeführt, aber 1999 von der Labour Partei erweitert (zum Working Families Tax Credit) und im Jahr 2003 auf Alleinstehende (Working Tax Credit) ausgedehnt.

Die Bedingungen, unter denen der Kombilohn bezogen werden kann, sind folgende:

- Wer Kinder hat, muss über 16 Jahre alt sein und mehr als 16 Stunden pro Woche arbeiten.
- Ohne Kinder beträgt das Mindestalter 25 Jahre und die Mindestarbeitszeit mehr als 30 Stunden pro Woche.
- Ältere über 50 Jahre, die mehr als 16 Stunden pro Woche arbeiten, aber vor kurzem arbeitslos waren, erhalten die Leistung ebenfalls.

- Die Einkommenssituation Betroffener kann sich auf dieser Grundlage beispielsweise wie folgt gestalten. Eine Familie mit einem Kind erhält einen Mindestlohn von 1.100 Euro und zusätzlich eine staatliche Subvention in Höhe von ca. 700 Euro, sofern ein Familienmitglied 35 Stunden pro Woche arbeitet. Alleinstehende erhalten dagegen erheblich weniger, dennoch aber immerhin ca. 98 Euro pro Monat als staatliche Subvention plus den genannten Mindestlohn.

2,2 Millionen Familien und mehr als 200.000 Alleinstehende erhalten gegenwärtig diese staatliche Subvention. Die Kosten für den Staatshaushalt machen 3,1% des gesamten Haushaltes aus. Entgegen den deutschen Erfahrungen und politischen Kontroversen zeigt das britische Kombilohnmodell, dass diese staatliche Subvention durchaus flächendeckend eingeführt werden kann und das Mindestlohnkonzept sinnvoll ergänzt: gewissermaßen zu einem „gesellschaftsfähigen“ Mindesteinkommen für die britischen Bürger.

Festzuhalten bleibt daher: In Großbritannien hat der Mindestlohn keine negativen Beschäftigungseffekte gezeigt, sondern tendenziell positive. Offenbar sinken nur die erhöhten Gewinne der Unternehmen, die vorher durch geringere Löhne erzielt worden sind. Die Arbeitsplätze sind dadurch aber nicht in Gefahr geraten. Das Dogma, dass Mindestlöhne sich negativ auf die Beschäftigung auswirken, scheint das britische Beispiel jedenfalls zu entkräften - allerdings unter den Bedingungen guter wirtschaftlicher Prosperität in Großbritannien.

¹ Zum Wahlkampfthema wird der britische Mindestlohn beispielsweise nicht mehr.

Das Mindestlohnmodell in Frankreich

Frankreich kennt ebenfalls einen allgemein garantierten gesetzlichen Mindestlohn, der bereits 1950 eingeführt und dessen Regelwerk 1970 reformiert wurde. Vor der Reform fehlten Regeln, wie und in welchen Zeitabständen der Mindestlohn angepasst wird. Seit der Reform sichert der SMIC (Salaire minimum interprofessionnel de croissance) als wachstumsorientierter berufsgruppenübergreifender Mindestlohn den Beschäftigten ein unterstes Einkommensniveau.

Der Mindestlohn gilt von einigen Ausnahmen abgesehen für alle Arbeitnehmer und die gesamte Wirtschaft.¹ Die jährliche Anpassung erfolgt nach der Preis- wie Reallohnentwicklung und wird nach Konsultation eines trilateralen paritätischen Ausschusses für Tarifangelegenheiten von der Regierung (mit gewissen politischen Ermessensspielräumen) festgelegt.² Die Arbeitsinspektion (im Dienst des Arbeitsministeriums auf der Kreisebene) bzw. ihre Inspektoren kontrollieren die Einhaltung der Mindestlohnregelung. Die Arbeitnehmer selbst haben das Recht, im Falle von Verstößen der Arbeitgeber gegen den Mindestlohn lokale Arbeitsgerichte (von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gewählte Richter) zu konsultieren.³

Im Bereich Folgen des Mindestlohns steht inzwischen fest, dass der gesetzliche Mindestlohn vielen Beschäftigten eindeutige

Vorteile bringt. Wie in Großbritannien, ist auch der französische gesetzliche Mindestlohn kontinuierlich angestiegen. Die Entwicklung des SMIC, der den Stundenlohn beziffert, unter dem laut Gesetz niemand beschäftigt werden darf, nahm von 2001 bis 2006 folgenden Verlauf:

2006	8,27 €	+ 3%
2005	8,03 €	+ 5,5%
2004	7,61 €	+5,5%
2003	7,19 €	+5,3%
2002	6,83 €	+2,4%
2001	6,67 €	

Quelle: Christian Dufour, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Paris

Neben den Erhöhungen (über 20% in den letzten fünf Jahren) und den damit verbundenen Anhebungen des Lebensstandards sind mit dem SMIC weitere Vorteile verbunden, die vor allem im Lichte der schwachen französischen Gewerkschaftsbewegung zu beurteilen sind:

- Hochgradige Lohnunterschiede (ausgeprägte Lohnspreizung) wurden partiell abgebaut.
- In Betrieben mit weniger als 100 Arbeitnehmern sind die französischen Gewerkschaften kaum präsent. Aufgrund der zahlreichen gewerkschaftsfreien betrieblichen Zonen genießen viele Beschäftigte, insbesondere aus Kleinbetrieben deutliche Einkommensvorteile.
- Dort, wo die Gewerkschaften präsent sind und Kollektivverträge abschließen, liegen die Löhne im Schnitt zwar höher, aber die untersten Lohngruppen bewegen sich trotzdem nicht selten unter dem SMIC. Aufgrund dieses Trends steigt in der Arbeitnehmerschaft die Zahl der vom gesetzlichen Mindestlohn Betroffenen

¹ Geringere Lohnsätze gelten z.B. für Auszubildende, Jugendliche unter 18 Jahren, Behinderte und für bestimmte Arbeitnehmer aus dem Agrarsektor.

² Die Erhöhung des SMIC darf allerdings nicht niedriger ausfallen als die Hälfte der Erhöhung der Kaufkraft der vom Arbeitsministerium festgestellten durchschnittlichen Stundenlöhne.

³ In ca. 85% der Fälle haben die Arbeitnehmer die anhängigen Verfahren auch gewonnen.

bzw. Begünstigten und liegt heute bei ca. 13% der Beschäftigten.

Soweit die „Haben-Seite“ im Bereich der Vorteile. Zu vermerken bleibt abschließend allerdings auch, dass die gesellschaftliche Akzeptanz des französischen Mindestlohns hoch ausfällt. Das hat aber eine Konsequenz: Der französische Mindestlohn ist zu einer Art sozial akzeptierten (Entgelt-) Norm vor allem für Berufsanfänger, Geringqualifizierte und weibliche Beschäftigte geworden – trotz seines Anstiegs auf einem nicht immer für alle Beschäftigten und ihre jeweiligen Lebenslagen unproblematischen Einkommensniveau.

3.3 Orientierungen für einen deutschen Mindestlohn

Nach der Exkursion in europäische Nachbarstaaten ist nunmehr die politische Diskussion in Deutschland daraufhin abzuklopfen, inwieweit die Erfahrungen berücksichtigt werden, welche deutschen Eigenarten demgegenüber zu berücksichtigen sind und wie die politischen Perspektiven stehen, in Deutschland einen Mindestlohn einzuführen.

Zweierlei bleibt zunächst anzumerken:

- Eine Niedriglohnstrategie mit der Absicht, gegenüber den Löhnen etwa asiatischer Länder konkurrenzfähig zu sein, würde zweifellos in eine Sackgasse führen. Vielmehr ist in Zeiten der Globalisierung auch in Deutschland eine untere Auffanglinie zu schaffen, die gesellschaftlich akzeptabel und existenzsichernd ist – eben der Mindestlohn.

- Ein europäischer Weg, bei dem sich zumindest die „alten“ EU-Länder auf ein grenzüberschreitendes Mindestlohnkonzept verständigen, erscheint gegenwärtig illusorisch. Dafür sind die politischen Rahmenbedingungen und industriellen Beziehungen zu unterschiedlich, wie die ausdifferenzierten europäischen Verfahrensregeln zu den nationalspezifischen Mindestlohnregelungen zeigen.¹

Die Einführung eines Mindestlohns birgt allerdings unterschiedliche Chancen und Risiken, die auch das IAT formuliert und daher für Besonnenheit plädiert. Die Chancen einer Mindestlohnregelung bestehen ohne Zweifel darin, die Lohnabwärtsspirale in den besonders „gefährdeten“ Wirtschaftssektoren zu stoppen sowie tariftreue Unternehmen und ihre Beschäftigten vor einem weiteren Unterbietungswettbewerb und Lohndumping durch Billiganbieter bzw. „Schmutzkonzurrenz“ zu schützen. Risiken beinhaltet dagegen weniger der Mindestlohn selbst, als vielmehr die Gefahr einer fehlerhaften Umsetzung der Mindestlohnstrategie.

Um Implementierungsprobleme möglichst auszuschließen, wäre daher mehreres zu beachten:

- Je komplizierter die Regelung ausfällt, desto wahrscheinlicher werden Probleme bei der Einführung und Umsetzung des Vorhabens. Im Vordergrund der Konzeptionsentwicklung sollte eine einfache und verständliche Ausgestaltung der Mindestlohnregelung stehen, die auch den Arbeitnehmern transparent ist,

¹ So würden z.B. Staaten mit hoher Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen (wie etwa Österreich oder Schweden) kaum für einen gesetzlichen Mindestlohn nach französischem oder britischem Vorbild zu gewinnen sein.

um sich im Konfliktfall darauf stützen und verlassen zu können.

- Je differenzierter der Mindestlohn und je geringer die Transparenz, umso höher ist zugleich der Kontrollaufwand auch für die betriebliche Interessenvertretung. Dennoch müssen einige Ausnahmen (z.B. für Auszubildende) wie in den anderen EU-Ländern sorgsam abgewogen werden.
- Die Implementierungsphase muss durch sorgfältige Vorbereitung, breite Kommunikation und schrittweise Einführung gekennzeichnet sein.
- Ein in der Höhe zu „überdimensionierter“ Mindestlohn, vor allem auch im Vergleich zu anderen EU-Ländern, könnte die Beschäftigung tatsächlich gefährden.¹
- Der Mindestlohn muss allerdings von seinem Startniveau aus und in der Zukunft regelmäßig angepasst werden, um die intendierte Schutzfunktion nicht einzubüßen. Nicht nur zur Festsetzung, sondern auch zu den Anpassungsintervallen kann auf europäische Verfahrensweisen zurückgegriffen werden, wie das britische oder französische Beispiel zeigen.
- Durchsetzung und Kontrolle der Mindestlohnregelung sind unverzichtbar, Verstöße müssen von Kontrollinstanzen geahndet werden.
- Die Einrichtung einer unabhängigen Kommission (etwa nach britischer Vorgabe) wäre ein sinnvolles Instrument,

¹ Die Mahnung bedeutet indes nicht, einen Mindestlohn an der Grenze zu einem Billiglohn einzuführen.

um den Implementierungsprozess effektiv zu steuern.

Wie ist der politische Diskussions- und Entscheidungsstand im Spiegel der internationalen Bestandsaufnahme und wissenschaftlichen Empfehlungen einzuordnen, das heißt wie stehen die politischen Aussichten zur Umsetzung einer Mindestlohnregelung?

Auf den ersten Blick scheinen sie günstig:

- Neue Rahmenbedingungen wie die Dienstleistungsrichtlinie zwingen hierzulande beinahe zu einer politischen Einigung, da zu erwarten ist, dass die untersten Lohngruppen in diesem Sektor einem schärferen Wettbewerb ausgesetzt werden.²
- In der EU wird politisch auch nur begrenzte Zeit durchzuhalten sein, die Arbeitnehmerfreizügigkeit von deutscher Seite zu begrenzen.

Zweifellos wird damit die Grundlage breiter, eine untere Lohngrenze auch in Deutschland einzuziehen, welche die Beschäftigten schützt und zugleich der abfallenden Tarifbindung als wirksames lohnpolitisches Instrument entgegengesetzt wird.³ Eindeutig sind die Perspektiven sowohl zur Höhe des Mindestlohns als auch

² Nach dieser Richtlinie des europäischen Parlaments sollen grenzüberschreitende Dienstleistungen erleichtert und zwischenstaatliche Barrieren für die Niederlassung abgebaut werden.

³ Der Staat macht allerdings einen komplizierten Spagat. Einerseits sollen Mindestlohnregelungen entwickelt werden, andererseits werden unter Kostendruck und gemäß dem Günstigkeitsprinzip durchaus öffentliche Aufträge an Firmen vergeben, die eine Tariffucht angetreten haben und Lohndumping betreiben. Unter diesem Blickwinkel wäre auch eine Überprüfung von Vergabeordnung etc. auf den Prüfstand gesellschaftlicher Kosten-/ Nutzenabwägungen zu stellen und ein vernünftiges Verhältnis von wirtschaftlichem Günstigkeitsprinzip und gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen auszuloten.

zu den Verfahrensregeln dennoch nicht, sowie auch nicht der Zeitpunkt, ab wann in Deutschland mit einer Mindestlohnregelung zu rechnen wäre.¹

Unstrittig ist dagegen, dass diese Lohnfindung künftig weder im politischen Tagesgeschäft (z.B. aufgrund der Gefahr politischer Beliebigkeit im Falle eines Regierungswechsels) stattfinden noch die Tarifautonomie zur Disposition stellen soll. Zwar sind Niedriglöhne wie aufgezeigt auch das Resultat von vereinbarten Tariflöhnen, aber die Politik sollte trotzdem keine „Ausputzerrolle“ übernehmen. Weiterhin besteht Einigkeit: Die Kontrolle einer Mindestlohnregelung wird zu einer politischen Herausforderung und darf keiner Scheinkontrolle gleichkommen, sondern muss mit konkreten Sanktionen verbunden werden. Wahrscheinlich ist daher die Institutionalisierung einer Kommission (mit „angedockter Task-Force-Mindestlohnkontrolle“) nach britischem Vorbild, folglich einer Institution „außerhalb“ der Politik selbst.²

Anderes ist auf dem politischen Verhandlungsterrain dagegen noch weitgehend offen:

- Grundsätzlich besitzen tarifvertragliche Lösungen und die Tarifhoheit (anders als in Großbritannien mit schwächeren Gewerkschaften) hierzulande Priorität, trotz der heutigen Probleme von Organisations- und Tariffucht. Ein Mindestlohn könnte daher im Rahmen einer Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeitserklä-

rung und des Entsendegesetzes umgesetzt werden. Das Ausmaß der „Flächendeckung“ eines so konzipierten Mindestlohns wird aber noch politisch auszuhandeln sein. Wie weit diese Ausweitung „koalitionspolitisch“ konsensfähig ist, muss die nahe Zukunft erst noch beweisen.³

- Im Spiegel divergierender politischer Gestaltungsvorstellungen scheint damit ungewiss, ob Deutschland einen „flächendeckenden“ gesetzlichen Mindestlohn etwa nach den vorgestellten britischen oder französischen Beispielen erhalten wird. Ein anderer, auf die deutschen Arbeitsbeziehungen abgestimmter Zuschnitt könnte sich eher herauskristalisieren.
- In Deutschland ist darüber hinaus eine regionale Komponente bzw. ein ökonomischer Faktor nicht auszuschließen, um die Unterschiede im Lohngefüge zwischen Ost- und Westdeutschland zu berücksichtigen, trotz der politischen Absicht, die Arbeits- und Lebensverhältnisse weiter anzugleichen.
- Die Höhe des Mindestlohns bleibt ein Politikum. Der Minimalkonsens könnte vielleicht lauten, dass ein existenzsicherndes Einkommen keinesfalls unter „Hartz IV-Niveau“, dieser gesellschaftlich untersten Auffanglinie liegen darf, sondern vielmehr einen realen Arbeitsanreiz bieten muss (Abstandsgebot zu Arbeitslosengeld und Sozialhilfe).¹ Der Mindestlohn wird folglich deutlich höher ausfallen. Zur Höhe des Mindestlohns mahnt die Politik allerdings auch an, dass sich

¹ Das Arbeitsministerium beabsichtigt allerdings, im Herbst 2006 konkrete Vorschläge vorzulegen.

² Eine Task-Force-Mindestlohnkontrolle könnte z.B. beim Zoll angesiedelt sein, der gute Erfolge in der Bekämpfung von Schwarzarbeit vorweisen kann.

³ Dabei sind auch befristete Regelungen im Entsendegesetz denkbar, um die Tarifparteien aufzufordern, autonom Lösungen zu finden.

Deutschland zwar an den europäischen Nachbarn orientieren, als „Neueinsteiger“ in die europäische Mindestlohndlandschaft aber auch nicht gleich „ganz oben“ beginnen, sondern vorsichtiger anfangen sollte. Mit Blick auf die neuen EU-Länder an der östlichen Grenze Deutschlands stellt sich die Frage sogar noch schärfer, in welcher Höhe Deutschland starten sollte, da sich das Lohngefüge dort nur sehr langsam „nach oben“ bewegt. Trotzdem dürfen die politischen Meinungsverschiedenheiten nicht um die letzten „50 Cent“ geführt und damit in die Länge gezogen werden, dafür ist das Vorhaben, Lohnstrukturen zu reformieren und den europäischen Rahmenbedingungen besser anzupassen, zu wichtig.²

- Als letztes ist in der politischen Diskussion zu prüfen, wie neben dem Mindestlohn zugleich ein akzeptables (Familien-) Mindesteinkommen garantiert werden kann.³ Das politische Vorhaben wird demnach kaum eingleisig fahren können, sondern die Gesamtproblematik unterer Einkommensgruppen bzw. des Niedriglohnssektors aufgreifen, folglich auch den Kombilohn bzw. ergänzende Sozialleistungen, um die Existenz der Betroffenen abzusichern.⁴

Dieser politische Aushandlungsprozess wird kaum „locker“ zwischen den Koalitionspartnern zu bewältigen sein, die Verhandlungssituation ist sicher keine einfache. Das Mindestlohnkonzept sollte aber auch nicht mit zu vielen Vorstellungen bzw. Erwartungen überfrachtet und das Postulat der Einfachheit einer Mindestlohnregelung nicht missachtet werden. Im Fokus des Vorhabens muss eine Unkompliziertheit stehen, an der sich Arbeitgeber halten und Arbeitnehmer orientieren können, um ihre Rechte durchzusetzen. Auf jeden Fall sind die Gewerkschaften aber gefordert, den politischen Aushandlungsprozess nicht nur zur Höhe des Mindestlohns kritisch zu „beobachten“ und zu begleiten.

In Deutschland wird im Ergebnis eine „Zwei-Stufen-Implementierungslogistik“ zu erwarten sein, das heißt eine Kombination aus tarifvertraglichen und gesetzlichen Lösungen bzw. Regelungen zum Mindestlohn. Dieses Vorhaben würde die Tarifpartner sicher auch mehr „unter Druck“ setzen, abseits der Politik Vereinbarungen zu treffen, die existenzsichernde Löhne garantieren. Ohne gesetzlichen Mindestlohn wird Deutschland aber nicht auskommen, auch aufgrund nachlassender gewerkschaftlicher Durchsetzungsmacht.

¹ Allerdings sollte das ALG II infolge einer Mindestlohnregelung keinesfalls abgesenkt werden.

² Klärungsbedürftig sind wie in anderen europäischen Ländern auch die Ausnahmen, d.h. ob bzw. wie etwa Auszubildende, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten etc. unter eine Mindestlohnregelung fallen können, ohne ihre Beschäftigung auf Spiel zu setzen.

³ Auch beschäftigungspolitisch ist der Mindestlohn sicher kein Allheilmittel. Für bestimmte Personengruppen ist und bleibt ein (staatlich kontrollierter) zweiter Arbeitsmarkt erforderlich, der sie auffängt und gleichzeitig vor „Ausbeutung“ im Wirtschaftssystem schützt.

⁴ Dieses Vorgehen ist auch im Koalitionsvertrag so vorgesehen. Dabei kann politisch aber sicher nicht auf alle denkbaren Lebensumstände und

Einkommenssituationen der Betroffenen (z.B. unterschiedliche regionale Lebenshaltungskosten) reagiert werden.

4. Eine Perspektive am Arbeitsstandort Deutschland

Auf die Globalisierung und den strukturellen wie technischen Wandel muss reagiert werden. Die Sozialpartner als auch der Staat können sich den Entwicklungen nicht entziehen und sind zum Teil auch beide gemeinsam herausgefordert. Eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik sollte in ein umfassendes politisches Gestaltungskonzept integriert werden und somit in das Vorhaben, die nationale bzw. lokale Ökonomie in und trotz der Globalisierung zu stärken. In einem umfassenden, ganzheitlichen Politikansatz bleibt auf mehreren Politikfeldern einiges zu tun:

- Die Tarifparteien sollten das *Tarifsystem* und die *Tarifpolitik* überprüfen und dort, wo es angebracht erscheint, je nach betrieblicher Konstellation flexible und differenzierte Abschlüsse zulassen, um die Beschäftigung zu sichern. Es geht um eine Optimierung, aber keinesfalls um einen Systemwechsel.
- Die *Senkung der Abgabenbelastung* sollte trotz aller Schwierigkeiten ein flankierendes politisches Ziel bleiben, um die Arbeitskosten zu verringern und die Inlandsnachfrage zu stärken. Überlegungen zu einer *beschäftigungsorientierten Steuerpolitik* müssen allerdings beachten, dass öffentliche Zukunftsinvestitionen schon kaum noch finanzierbar sind und einen historischen Tiefstand erreicht haben. Die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen sind unterfinanziert, die öffentliche Infrastruktur marode. Die ausbleibenden öffentlichen Investitionen sind aber auch eine Ursache der Beschäftigungsmisere. Welche anderen Wege beschritten werden können, zeigt z.B. Schweden mit ei-

nem hohen Beschäftigungsanteil im öffentlichen Sektor und einer entwickelten öffentlichen Infrastruktur.

- Die *Bildungspolitik* erhält im gesellschaftlichen und demografischen Wandel einen hohen Stellenwert und ist ein wichtiger Schlüssel, um Deutschland für den internationalen Wettbewerb fit zu halten. Der Zustand des Bildungssystems ist aber bedenklich. In Deutschland gelten zu viele jugendliche Schulabgänger als nicht ausbildungsfähig bzw. bildungsarm. Die Modernisierung des deutschen Bildungssystems steht daher auch auf der Tagesordnung, um weniger Jugendarbeitslosigkeit (und -armut) zu produzieren.
- Festzuhalten bleibt auch, dass die Beschäftigung in einem entwickelten Industrieland nicht gesetzmäßig sinken muss, wie internationale Beispiele ebenfalls belegen. Die Rahmenbedingungen müssen allerdings stimmig sein. Der deutschen Wirtschaft fehlt aber vor allem Wachstum. Mehr Wachstum, eine nachhaltige Belebung der Konjunktur würde auch zu mehr Beschäftigung führen. Das ist die *wirtschaftspolitische Aufgabenstellung*, zu der eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik gleich welchen Zuschnitts eben nur teilweise einen Beitrag zu leisten vermag.

Am Arbeitsmarkt selbst ist daher auch noch einiges zu tun. Im Rahmen gründlich abgewogener *arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen* müssen die Hartz-Reformen evaluiert und nur die erfolgreichen Instrumente dürfen weiter verwendet und fortentwickelt werden. Vorsicht ist dagegen geboten, neue Instrumente überhastet einzuführen, wenn die „alten“ noch nicht hinreichend ausgewertet sind, sich aber

vielleicht schon bewährt haben. Alle Menschen so gut zu qualifizieren, um sie problemlos am Arbeitsmarkt unterbringen zu können, wäre indes illusorisch. Daher muss trotz aller Schwierigkeiten versucht werden, den Mangel an einfacher Arbeit zu beheben. Diese Arbeitsplätze sind in der Industrie aber kaum noch aufzuspüren, sehr wohl aber im Dienstleistungssektor. Wenn dieser Markt ausgeschöpft werden soll, müssen ggf. die niedrigeren Löhne zu akzeptablen Einkommen durch staatliche Leistungen flankiert oder noch besser: ein Mindestlohn eingeführt werden.

Es bleibt somit Aufgabe der Politik, dafür Sorge zu tragen, dass Menschen hierzulande zu menschenwürdigen Bedingungen arbeiten. *Mindestlöhne* sind zwar kein Allheilmittel, um Kaufkraft zu fördern, die Binnenkonjunktur anzukurbeln sowie gleichzeitig Armut zu verhindern. Wie die internationalen Erfahrungen belegen, er-

zielen diese Mindestlohnregelungen in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarktes dennoch positive Wirkungen für die Arbeitnehmer. Die internationalen Modelle müssen daher bewertet und auf die deutschen Verhältnisse zugeschnitten werden. Sicher wird erst eine spätere empirische Evaluation die Stärken und Schwächen eines deutschen Wegs aufzeigen. Die gesellschaftliche Verständigung darüber ist aber unverzichtbar geworden, um existenzsichernde Einkommen zu gewährleisten, die akzeptabel sind.

Beide Debatten, sowohl zur beschäftigungsorientierten Lohnpolitik als auch zur Einführung eines Mindestlohns in Deutschland münden somit in eine Grundsatzdiskussion über die Finanzierung der Bürgergesellschaft im globalen Wandel der Arbeitswelt. Diese ist zwar eröffnet worden, aber noch lange nicht abgeschlossen.

Referenten, Gesprächspartner, Moderator

Gregor Asshoff	Hauptabteilungsleiter Politik und Grundsatzfragen beim Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Wulf Bantelmann	Konzernbetriebsratsvorsitzender Gildemeister AG
Doris Barnett, MdB	Mitglied BT-Ausschuss für Wirtschaft und Technologie Mitglied Fraktionsvorstand der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag Mitglied der Arbeitsgruppe Existenzsichernde Löhne
Ralf Blauth	Arbeitsdirektor, Mitglied des Vorstands der RAG Coal International AG
Christian Dufour	stv. Direktor, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Paris
Lionel Fulton	Leiter, Labour Research Department (LRD), London
Wolfgang Grotthaus, MdB	Mitglied BT-Ausschuss für Arbeit und Soziales Stv. Sprecher, Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der SPD-Fraktion
Horst Kuschetzki	Ex-Vorstandsvorsitzender der Edscha AG, Remscheid
Gundula Lange	Betriebsrätin real-SB-Warenhaus, Berlin
Dr. Hagen Lesch	Leiter, Referat Lohn- und Tarifpolitik Institut der deutschen Wirtschaft (IW)
Andrea Nahles, MdB,	Mitglied BT-Ausschuss für Arbeit und Soziales, Mitglied im SPD-Parteivorstand und im Präsidium der SPD, Mitglied der Arbeitsgruppe Existenzsichernde Löhne
Prof. Dr. Claus Schnabel	Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Ottmar Schreiner, MdB	Bundesvorsitzender, Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD (AfA) Mitglied der Arbeitsgruppe Existenzsichernde Löhne
Achim Vanselow,	Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
Moderation: Volker Schroeter	Sprecher des Arbeitskreises Arbeit-Betrieb-Politik

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Aufgaben und Ziele

Die Friedrich-Ebert-Stiftung führt seit 1995 den bundesweiten Arbeitskreis *Arbeit-Betrieb-Politik*, dem im wesentlichen Betriebsräte und Betriebsrätinnen aus allen Branchen angehören. Die Stiftung will mit diesem Kreis Fachkenntnisse von Arbeitnehmervertretern für die politische Meinungsbildung aktivieren. Themen werden aus der Sicht von Arbeitnehmern aufgegriffen, um Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne der Beschäftigten auszuloten.

Ausgehend von konkreten Erfahrungen in Unternehmen und Betrieb bietet dieser Arbeitskreis insbesondere Betriebsratsmitgliedern aus den verschiedenen Industrie- und Dienstleistungssektoren ein Forum für Information, intensive Diskussion und Meinungsaustausch mit Politikern sowie Kolleginnen und Kollegen aus anderen Betrieben und Branchen. Der Arbeitskreis beteiligt sich an der Diskussion über die Folgen neuer Produktions- und Arbeitsformen, über die Auswirkungen der Globalisierung sowie über arbeitsmarktpolitische Reformkonzepte.

Bisherige Themen (Auswahl)

Die neue Betriebsverfassung im Praxistest – Bilanz und Perspektiven

Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt!?

Stand und Perspektiven der Umsetzung des Hartz-Konzepts

Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand – Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit

EU-Osterweiterung: Herausforderung für Betriebsräte!?

Ein grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch von Praktikern

Mitbestimmung in Zeiten der Globalisierung - Bremsklotz oder Gestaltungskraft?

In der Gesprächsreihe

Arbeitnehmerpolitik – zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Hartz IV – Politik gegen Arbeitslose oder auf dem Weg zum aktiven Sozialstaat?

Möglichkeiten und Grenzen einer beschäftigungsorientierten
Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik im Zeitalter der Globalisierung

Der gesetzliche Mindestlohn vor seiner Einführung in Deutschland

Die Rente mit 67

Die Ergebnisse der Veranstaltungen finden Sie unter:

www.fes.de/wirtschaftspolitik

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Kontakt:

helmut.weber@fes.de

