



Konzept

23. Februar 2006

Uwe Döring, Minister für Arbeit des Landes Schleswig-Holstein

Warum Deutschland relative Mindestlöhne braucht

Ein Gespenst geht um in Deutschland: der gesetzliche Mindestlohn. Jahrzehntlang ging es ohne ihn, plötzlich ist er in Mode und soll die Wunderwaffe gegen Lohndumping und den Konkurrenzdruck des europäischen Binnenarbeitsmarktes sein. Das hört sich einfach, gerecht und sozial(-demokratisch) an. Doch Vorsicht: Gut gemeint ist nicht gleich gut gemacht. Die meisten der diskutierten Mindestlohnmodelle ignorieren grundlegende wirtschaftliche Zusammenhänge und würden statt höherer Löhne höhere Arbeitslosigkeit bringen.

Dieses Konzeptpapier legt dar, warum wir tatsächlich einen Mindestlohn brauchen (1.), warum ein starrer gesetzlicher Mindestlohn mehr Schaden als Nutzen würde (2.) und welche Argumente für einen mehrteiligen Ansatz sprechen, der als eines von mehreren Elementen einen relativen Mindestlohn vorsieht (3.).

1. Warum braucht Deutschland einen Mindestlohn?

Der Lohn muss in einem fairen Verhältnis zum dem Ertrag stehen, den der Arbeitgeber mit der Arbeitsleistung wirtschaftlich erzielen kann. Er darf aber auch nicht so hoch sein, dass die Lohnkosten für den Arbeitgeber nicht mehr reingeholt werden können, weil seine Waren oder Dienstleistungen zu teuer werden und nicht mehr nachgefragt werden. Die Folge wären Entlassungen und/oder die Betriebsverlagerung ins Ausland.

Ein Lohn kann im oben gemeinten Sinn fair sein, aber trotzdem zu gering, um ein nach unseren Maßstäben existenzsicherndes oder auskömmliches Einkommen zu garantieren. Die entscheidende Frage ist: Wie erreichen wir faire und existenzsichernde Löhne, ohne weitere Arbeitslosigkeit zu produzieren? Wie lösen wir den Zielkonflikt zwischen Beschäftigungsförderung und Lohnsicherung?

Es ist ein Kernelement der deutschen sozialen Marktwirtschaft, dass die Antwort auf diese Fragen nicht vom Staat oder „privatautonom“ zwischen den einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gegeben wird, sondern von den Tarifparteien. Denn bei Tarifverhandlungen besteht, so der Grundgedanke, „Waffenparität“, und die Tarifpartner wissen aufgrund ihrer genauen Kenntnisse der wirtschaftlichen Verhältnisse besser, welcher Lohn fair und wirtschaftlich vernünftig ist. Aus diesem Grund hat es in Deutschland auch so lange keine Mindestlohndebatte gegeben, insbesondere nicht von Seiten der Gewerkschaften und der SPD.

In den letzten Jahren haben mehrere Faktoren dazu geführt, dass trotz dieses im Grundsatz bewährten Systems immer mehr Beschäftigte zu Löhnen arbeiten, die weder fair noch existenzsichernd sind. Die wichtigsten Gründe dafür sind

- die seit Jahren schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie anhaltende Wachstumsschwäche, Rückgang öffentlicher Investitionen, geringen Binnennachfrage; all das hat die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer, Betriebsräte und Gewerkschaften geschwächt;
- der sinkende Organisationsgrad bei den Gewerkschaften und Austritte aus den Tarifgemeinschaften führen ebenfalls zu einer Schwächung des Systems der Lohnfindung durch Tarifverhandlungen;
- die besonders schwierige Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland, die mit einem geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und vielfach fehlender Tarifbindung einhergeht;
- der Globalisierungsdruck, der sich besonders im industriellen Sektor Lohn senkend auswirkt.
- Die zunehmende Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung von ausländischen Arbeitnehmern innerhalb der EU, die zu niedrigeren, teilweise sogar zu Dumpinglöhnen führt.

Der Lohndruck wird sich bei Auslaufen der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen EU-Mitglieder wie Polen und bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie weiter erhöhen. Schließlich können auch Kombilohnmodelle und andere staatliche Transfers zusätzlichen Druck auf untere Lohngruppen zur Folge haben.

Aus diesen Gründen ist es notwendig, eine Lohnabsicherung nach unten und existenzsichernde Einkommen zu gewährleisten.

2. Warum schadet ein starrer gesetzlicher Mindestlohn?

Die aus Tarifverhandlungen hervorgehenden Lohnstrukturen haben die Vermutung für sich, dass sie zu angemessenen und mindestens beschäftigungsneutralen Löhnen führen. Ein starrer gesetzlicher Mindestlohn, wie er derzeit von vielen Seiten vorgeschlagen wird, würde in vielen Branchen und insbesondere in Ostdeutschland häufig über den Tariflöhnen liegen.

Darin liegen vier Gefahren:

- Die Bedeutung der Tarifautonomie, der Flächentarife und schließlich ganz allgemein der Gewerkschaften würde weiter massiv sinken. Die Botschaft wäre: Die Tarifpartner sind nicht in der Lage, die Löhne festzulegen, also muss es der Staat tun. Die staatsunabhängige Gestaltungs- und Vertretungsmacht der Gewerkschaften würde, so ist zu befürchten, insgesamt Schaden nehmen. Wer für starke Arbeitnehmerrechte eintritt, muss aber die Gewerkschaften stärken, nicht schwächen.
- Es spricht nichts dafür, dass der Staat die Lohnfindung besser vornehmen könnte als die Tarifparteien. Insbesondere hat er kein überlegenes Wissen darüber, welche Löhne angemessen und von den Arbeitgebern ohne beschäftigungsfeindliche Wirkungen auch auf Dauer bezahlt werden können. Damit bedroht ein starrer gesetzlicher Mindestlohn Arbeitsplätze. Besonders bei Geringqualifizierten, Wiedereinsteigern etc. wäre ein zu hoher Mindestlohn eine massive Beschäftigungsbarriere. Daran ändert auch alle berechtigte Empörung über Armutslöhne nichts.
- Ein zu hoher Mindestlohn fördert Schwarzarbeit und Scheinselbstständigkeit, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme.
- Schließlich könnten starre gesetzliche Mindestlöhne die Arbeitgeber zu Versuchen einladen, bislang höhere Löhne in Richtung Mindestlohn zu drücken.

Diese Gefahren bestehen, wenn auch in unterschiedlichem Maße, bei allen derzeit diskutierten Mindestlohnhöhen, seien es nun fünf, sechs, sieben oder acht Euro.

Ein starrer, einheitlicher Mindestlohn für ganz Deutschland würde den sehr unterschiedlichen Verhältnissen in den Regionen und Branchen nicht gerecht werden. Den Friseur im Bankenviertel von Frankfurt/Main und die Friseurin an der polnischen Grenze in Frankfurt/Oder kann man nicht über einen Kamm scheren. Speziell für viele Bereiche Ostdeutschlands lautet die unbequeme Wahrheit, dass nur wegen der sehr niedrigen (Tarif-)Löhne überhaupt noch Beschäftigung gesichert oder aufgebaut werden kann. Die Alternative der staatlich fixierten Mindestlöhne für unterschiedliche Branchen und Regionen wäre einerseits kompliziert und letztlich willkürlich. Andererseits liefere sie noch stärker auf eine faktische Entmachtung der Tarifparteien hinaus.

Der beliebte Verweis auf existierende starre Mindestlöhne in anderen Ländern beweist leider nicht, dass das Konzept ohne weiteres auch auf Deutschland übertragen werden kann. Die meisten Vergleiche hinken, weil in anderen Ländern die Strukturen des Arbeitsmarkts und der Sozialsysteme vollkommen unterschiedlich sind. Besonderheiten Deutschlands sind z.B.

- die wegen der Integration der neuen Bundesländer extrem unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnisse und das daraus folgenden Lohngefälle;
- die besondere Konkurrenzsituation an den Grenzen zu den neuen EU-Mitgliedern: Industrie und Dienstleister in den Grenzregionen stehen in direkter Konkurrenz - ganz anders z.B. als die britischen Inseln! - zu Mitbewerbern in der Nachbarschaft;
- trotz Hartz IV ist der Umfang der sozialen Absicherung und des rechtlichen Schutzes (Kündigungsschutz etc.) in Deutschland vergleichsweise hoch; durch ergänzenden Bezug von Arbeitslosengeld können Niedriglöhne aufgestockt werden;
- kaum ein anderes Land kennt so große Mitbestimmungs- und Verhandlungsrechte der Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter (der Flächentarifvertrag ist nur ein Beispiel von vielen), mit deren Hilfe rechtlich verbindlich auf die Lohnfindung Einfluss genommen werden kann.

Auch die Höhe der Mindestlöhne in anderen Ländern ist häufig nur bedingt aussagekräftig. Dies gilt insbesondere für das oft zitierte Beispiel Großbritannien: Die pauschale Umrechnung des dortigen Mindestlohns von Pfund in Euro ergibt ein schiefes Bild, weil dabei die erheblichen Kaufkraftunterschiede hier und dort nicht eingerechnet werden. Die reale Höhe des britischen Mindestlohns ist deutlich niedriger, als sie aufgrund der Währungsumrechnung erscheint. In Großbritannien erhalten wegen des allgemein höheren Lohnniveaus denn auch lediglich knapp zwei Prozent der Beschäftigten den Mindestlohn.

Im Übrigen begegnen die starren Mindestlöhne in anderen Ländern teilweise erheblicher Kritik: Zum Beispiel wird in einigen Ländern die Höhe der Mindestlöhne für die sehr hohe Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. In einigen anderen Ländern gibt es nur einen sehr niedrigen und deshalb sinnlosen Mindestlohn: Auch auf solche bloße Symbolpolitik sollten wir verzichten.

3. Was spricht für einen relativen, branchenspezifischen Mindestlohn?

Führt ein starrer gesetzlicher Mindestlohn auf den Holzweg, müssen wir nach Alternativen suchen. Für die Verhinderung von Dumpinglöhnen brauchen wir ein Bündel ganz verschiedener Maßnahmen, die das Wissen, die Erfahrung und die Rechte der Tarifparteien grundsätzlich respektiert. Ich meine insbesondere Instrumente wie

- die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen,
- die Ausweitung des Entsendegesetzes auf weitere Branchen,
- Tariftreueregelungen im Bereich öffentlicher Auftragsvergabe, und schließlich als "Lückenfüller" für die restlichen Problembereiche
- einen relativen, branchenspezifischen Mindestlohn.

Der relative Mindestlohn wird zwar gesetzlich festgeschrieben, aber nicht in Euro und Cent. Er orientiert sich an den regionalen und branchenspezifischen Lohnstarifen, wie sie die Tarifpartner ausgehandelt haben. Er gilt nur dort, wo keine Tarifbindung besteht oder andere Regelungen den Lohn festlegen. Da der Tariflohn der Normallohn ist, muss der relative Mindestlohn niedriger sein. Denkbar ist ein Mindestlohn in Höhe von 80 Prozent des Tariflohnes, bzw. bei Tätigkeiten, für die es keinen Tarifvertrag gibt, in Höhe von 80 Prozent der jeweiligen ortsüblichen Vergütung.

Steigen die Tariflöhne, steigt auch der Mindestlohn, ohne dass der Gesetzgeber ständig nachjustieren müsste. Der Mindestlohn würde sittenwidrige Löhne verhindern, die von den Arbeitsgerichten erst bei einer Abweichung von mindestens 30 Prozent vom Tariflohn gesehen werden; er sollte aber auch zur Grenze der Sittenwidrigkeit noch Abstand halten. In den immer größeren Wirtschaftsbereichen, in denen keine Bindung an Flächen- oder Haustarife mehr besteht (Westdeutschland rund 30 Prozent, Ostdeutschland rund 45 Prozent, Tendenz steigend), würde der relative Mindestlohn eine flexible Untergrenze einziehen und so den freien Fall der Löhne verhindern.

Der relative Mindestlohn würde die Tarifautonomie respektieren und damit die Gewerkschaften stärken. Weil seine Höhe relativ leicht feststellbar wäre, könnte der Anspruch auch rechtlich effektiv durchgesetzt werden. Den Gewerkschaften müsste ein Verbandsklagerecht eingeräumt werden.

Ein Einwand gegen den relativen Mindestlohn liegt besonders nah: Was hilft er in den Regionen und Branchen, die tarifvertragliche Niedrigstlöhne von drei bis fünf Euro haben? Tatsächlich hilft ein relativer Mindestlohn hier wenig bis gar nicht, denn er gewähr-

leistet zwar einen Grundschatz gegen Ausbeutung, aber kein auskömmliches Einkommen.

Den betroffenen Beschäftigten müssen wir durch andere Regelungen helfen, z.B. durch das ergänzende Arbeitslosengeld II, mit dessen Hilfe insbesondere bei Familien mit Alleinverdienern ein Einkommen gesichert werden kann, das auf oder sogar über dem Nettoeinkommen vieler Tariflohnempfänger liegt. Außerdem müssen wir durch weitere staatliche Ergänzungs- und Anreizsysteme wie z. B. Kombilohn, höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten oder eine negative Einkommenssteuer dafür sorgen, dass extrem niedrige Löhne zu einem existenzsichernden Einkommen aufgestockt werden.

Ein starrer gesetzlicher Mindestlohn würde diesen Menschen jedenfalls Steine statt Brot geben, weil er vielfach beschäftigungsfeindlich wirken würde. Um bessere Tariflöhne zu erreichen, gilt es die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften zu stärken. Dazu braucht es ein starkes wirtschaftliches Umfeld, einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und schließlich auch realistische, d.h. marktgerechte Lohnforderungen, sonst nimmt die Flucht aus der Tarifbindung noch weiter zu. Für gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen muss die Politik sorgen, der Rest ist die ureigene Aufgabe der Gewerkschaften.