

„Die Gesellschaft muss sich verständigen, was ein angemessener Lohn ist“

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns war bei den Koalitionsverhandlungen eine der strittigsten Fragen. Zum 1. Januar 2015 wird nun ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde für das ganze Bundesgebiet eingeführt. Es wird Ausnahmen geben, auch Übergangsfristen. Aber spätestens zum Januar 2017 gilt das bundesweite gesetzliche Mindestlohnniveau uneingeschränkt. Warum das Thema in Deutschland so kontrovers diskutiert wurde und wie andere europäische Länder den Mindestlohn regeln, darüber sprach die G.I.B. mit dem Tarifexperten Dr. Thorsten Schulten vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung. Schulten ist Referent für Arbeits- und Tarifpolitik in Europa und Mitglied der Kommission, die die NRW-Landesregierung beim Mindestlohn für die öffentliche Auftragsvergabe berät.

G.I.B.: Von 28 EU-Staaten haben 21 einen gesetzlichen Mindestlohn. Deutschland gehörte bis vor Kurzem noch nicht dazu. Können Sie die Situation der Mindestlohnsicherung im europäischen Kontext für uns einordnen?

Dr. Thorsten Schulten: Die sieben EU-Staaten ohne allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn sind die skandinavischen Länder, Österreich, Italien und Zypern – und eben Deutschland. Diese Länder haben zumeist ein relativ gut entwickeltes Tarifvertragssystem, zwi-

zeigen deutlich: Je niedriger das Einkommen, desto unwahrscheinlicher ist es, dass für die Beschäftigten ein Tarifvertrag gilt.

In Europa reichen die Tarifbindungsraten von 95 Prozent in Österreich bis hin zu unter 20 Prozent in einigen osteuropäischen Ländern. Deutschland liegt damit unter 60 Prozent etwa in der Mitte. Wenn man aber Osteuropa außer Acht lässt und sich nur Westeuropa und die alte EU anschaut, befindet sich Deutschland ganz unten auf der Skala und wird nur noch von Großbritannien untertroffen. Dort ist die Tarifbindung schon in den 1980er Jahren unter Margret Thatcher in den Keller gegangen. Ganze Flächentarifverträge sind zerschlagen worden und Tarife werden fast nur noch dezentral verhandelt. Also abgesehen vom Sonderfall Großbritannien und eben Deutschland haben die meisten westeuropäischen Länder zumindest bis zum Ausbruch der Krise 2008/2009 relativ stabile Systeme und eine hohe Tarifbindung um die 80 bis 90 Prozent. Warum ist das so?

In Skandinavien liegt das an einem sehr hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad. In anderen Ländern wie den Niederlanden oder Frankreich, wo der Organisationsgrad ähnlich niedrig wie in Deutschland oder sogar niedriger ist, greifen staatliche Formen der Unterstützung, insbesondere über das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung, kurz AVE. In den Niederlanden wird zum Beispiel so gut wie jeder relevante Branchentarifvertrag für allgemein verbindlich erklärt, und zwar nicht nur für die untersten Lohngruppen, sondern für die gesamte Lohntabelle. Auch die Arbeitgeber unterstüt-

Das Tarifsysteem erodiert in vielen Branchen, mit dem Ergebnis, dass es immer weniger Tarifverträge gibt oder diese nicht mehr erneuert werden.

schen 80 und 90 Prozent der Beschäftigten unterliegen hier Tarifverträgen und die Mindestlohnsicherung funktioniert dementsprechend weitgehend über die Tarifverträge. In Deutschland sind hingegen die einst hohen Tarifbindungsraten seit Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich zurückgegangen. Das Tarifsysteem erodiert in vielen Branchen, mit dem Ergebnis, dass es immer weniger Tarifverträge gibt oder diese nicht mehr erneuert werden. Das ist der Hintergrund der Mindestlohndebatte in Deutschland. Mittlerweile werden weniger als 60 Prozent der Beschäftigten in Deutschland durch einen Tarifvertrag erfasst. Das heißt, ein großer Teil fällt durch das System, und zwar vor allem in den Branchen, die zum klassischen Niedriglohnssektor gehören. Die Daten



Dr. Thorsten Schulten, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung

zen diese Form der Tariffestlegung, weil AVE eine verlässliche Wettbewerbsordnung schaffen und garantieren, dass Konkurrenten die gleichen Lohnsätze zahlen müssen. Irrationale Formen der Konkurrenz, wo die Lohnspirale immer weiter nach unten geht, werden so effektiv verhindert.

G.I.B.: Wie kommt es, dass sich Arbeitgeber in den Niederlanden beim Thema AVE so anders verhalten als in Deutschland?

Dr. Thorsten Schulten: Es sind eher die deutschen Arbeitgeber, die in Europa die Ausnahme bilden. Insbesondere der Dachverband, die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), hat eine sehr starre ideologische Position und lässt die AVE nur als absolutes Ausnahmeanstrument gelten, obwohl es ja durchaus Branchen gibt, die dem weniger reserviert gegenüberstehen. Erklären lässt sich das auch dadurch, dass die BDA sehr stark von exportorientierten Branchen dominiert ist. Für binnenorientierte Branchen hat die AVE natürlich eine viel wichtigere Ordnungsfunktion als für Unternehmen, die sich um den globalen Wettbewerb kümmern müssen.

G.I.B.: Eine zentrale Frage bei der Einführung eines Mindestlohns ist die Höhe. Was können wir da von den europäischen Nachbarn lernen?

Dr. Thorsten Schulten: Die Höhe des Mindestlohns ist in Europa sehr unterschiedlich und spiegelt das allgemeine Lohn- und wirtschaftliche Entwicklungsniveau der Länder wider. Eine Orientierung bieten Länder, die vom Niveau vergleichbar mit Deutschland sind, also etwa Frankreich und die Beneluxstaaten. Dort liegen die Mindestlöhne derzeit bei 9 bis 9,50 Euro. Warum sollte das nicht auch in Deutschland möglich sein? Andere Länder haben ein deutlich niedrigeres Niveau. In Südeuropa bewegt sich der Mindestlohn zwischen 3 und 4,50 Euro, in Osteuropa zwischen 1 und 2 Euro, aber das ist ja nicht mit Deutschland vergleichbar.

G.I.B.: Was sind für Sie Kriterien, um eine angemessene Lohnuntergrenze festzulegen?

Dr. Thorsten Schulten: Ein Mindestlohn muss aus meiner Sicht die Existenzsicherung für einen Arbeitneh-

mer gewährleisten. Weitere Aufstockungsleistungen sollten nicht mehr notwendig sein. Natürlich gibt es da regionale Unterschiede, weil auch die Kosten für die Unterkunft regional verschieden sind. Für Düsseldorf haben wir einen Stundenlohn von 9,40 Euro ausgerechnet. Das ist für mich eine adäquate Untergrenze. Das Kriterium der Existenzsicherung lässt sich natürlich auch auf die Rente ausweiten: Was müsste jemand verdienen, um nach 45 Jahren eine

Auch die Arbeitgeber unterstützen Allgemeinverbindlicherklärungen, weil sie eine verlässliche Wettbewerbsordnung schaffen und garantieren, dass Konkurrenten die gleichen Lohnsätze zahlen müssen.

Rente oberhalb der Grundsicherung zu erhalten? Da liegen wir dann schon bei einem Mindestlohn oberhalb von 10 Euro. Nimmt man die Europäische Sozialcharta, die in Artikel 4 ein Recht auf ein faires Entgelt garantiert, wäre man sogar bei 12 Euro. Die Gewerkschaften fordern 8,50 Euro. Das ist als Einstieg denkbar, um den Unternehmen erst einmal Möglichkeiten für eine Anpassung zu geben. 8,50 Euro ist aber immer noch ein Armutslohn. Ein existenzsichernder Mindestlohn geht in Richtung 9,50 bis 10 Euro. Bei dieser Marge befände sich Deutschland im Einklang mit anderen westeuropäischen Partnern, insofern scheint mir das sinnvoll.

G.I.B.: Wie einigen sich andere europäische Länder auf einen Mindestlohn?

Dr. Thorsten Schulten: Idealtypisch gibt es vier Modelle, wobei auch Mischformen existieren. Das einfachste Modell ist, die Regierung setzt den Mindestlohn fest, wie in den USA. Das ist eher untypisch in Europa, hat sich jetzt aber in der Krise zum Beispiel in Griechenland etabliert. Der Regelfall in Europa sind Verhandlungsmodelle. In Belgien zum Beispiel handeln Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände einen Mindestlohn aus.

In einigen osteuropäischen Ländern kommt der Staat als dritter Verhandlungspartner hinzu. Gibt es keine Einigung, legt die Regierung den Mindestlohn fest.

Eine dritte Form sind mehr oder weniger ausgeprägte institutionelle Konsultationen, also Kommissionen, die Empfehlungen abgeben. In Frankreich ist das zum

Die „Low Pay Commission“ aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Wissenschaftlern unterbreitet der Regierung einen Vorschlag, wie der Mindestlohn anzuheben ist, und die Regierung folgt dem in der Regel auch.

Beispiel die Nationale Tarifkommission, für die deutsche Debatte interessant ist das britische Modell mit der „Low Pay Commission“. Diese Kommission aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Wissenschaftlern unterbreitet der Regierung einen Vorschlag, wie der Mindestlohn anzuheben ist, und die Regierung folgt dem in der Regel auch.

Darüber hinaus gibt es insbesondere in den Beneluxländern, Frankreich und Slowenien zusätzlich eine Indexierung der Mindestlöhne. Das ist eine garantierte automatische Mindestanpassung an die Preissteigerung, an die durchschnittlichen Tariflöhne oder eine Mischung aus beidem. Die Politik hat dabei Spielraum nach oben, kann also noch höher gehen. In den Niederlanden gibt es auch den umgekehrten Fall, da kann die Regierung in Krisensituationen die Mindestanpassung aussetzen, und das ist auch schon passiert.

G.I.B.: Welches Modell bietet sich für Deutschland an?

Dr. Thorsten Schulten: In der aktuellen Debatte konkurrieren folgende Positionen: Die CDU schlägt eine Lohnuntergrenze vor, die in einer Kommission aus Arbeitgebern und Gewerkschaften ohne Beteiligung der Politik vereinbart und festgelegt wird. Diese Lohnuntergrenze soll weiter differenziert werden können nach

Regionen, Branchen, Berufsgruppen, Altersgruppen etc. und nur dort gelten, wo es bislang keine Tarifverträge gibt. Dass sich dieser Vorschlag durchsetzt, halte ich für unwahrscheinlich. Die Vorstellungen von SPD, Grünen und teilweise auch der Linken orientieren sich am britischen Modell, also der Low Pay Commission. Allerdings soll das Ergebnis der Kommission nicht verbindlich sein, sondern nur eine Empfehlung. Die Entscheidung fällt am Ende die Politik.

Ein möglicher Kompromiss ist das Modell, das die thüringische Landesregierung 2012 in den Bundesrat eingebracht hat. Auch hier verhandelt eine Kommission aus Arbeitgebern und Gewerkschaften die Höhe des Mindestlohns, die Politik hat keinen Einfluss. Im Unterschied zum CDU-Modell soll der Mindestlohn flächendeckend für ganz Deutschland und alle Branchen gelten. Charmant ist dabei, dass sich SPD und CDU in der großen Koalition in Thüringen schon auf diesen Vorschlag geeinigt haben. Ich sehe allerdings zwei Probleme: Zuerst, welches Interesse sollten Arbeitgeber in dieser Kommission haben, einen Mindestlohn auszuhandeln, wo sie das doch für Teufelszeug halten? Kommt es zu keiner Einigung, soll ein Schlichter entscheiden. Das heißt, in diesem gar nicht so unwahrscheinlichen Fall hängt die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland von einer einzigen Schlichterperson ab. Das finde ich abenteuerlich.

G.I.B.: Was für ein Modell würden Sie denn favorisieren?

Dr. Thorsten Schulten: Ich finde es sinnvoll, Gewerkschaften, Arbeitgeber und vielleicht auch Wissenschaftler mit einzubeziehen, würde so eine Kommission aber auch nicht überhöhen. Jede einzelne Gruppe ist von Interessen geleitet, selbst die Wissenschaftler sind in ihrem eigenen Modelldenken gefangen. In Großbritannien funktioniert die Low Pay Commission, weil die beteiligten Wissenschaftler gegenüber dem Mindestlohn aufgeschlossen sind. In Deutschland lehnt ihn dagegen ein Großteil der Ökonomen immer noch vehement ab. Wichtiger als die Zusammensetzung einer Kommission ist für mich, dass die Politik den Mindestlohn am Ende entscheidet und verantwortet. Ein

gesetzlicher Mindestlohn ist eben etwas anderes als ein Tariflohn, er greift vor allem da, wo Tarifverträge nicht funktionieren oder zu niedrig ansetzen. Für wichtig halte ich außerdem eine gesellschaftliche Debatte und Verständigung über die Frage, was ein angemessener Lohn ist. Das sollte nicht in irgendwelchen Hinterzimmern ausgehandelt werden. Auch eine Mindestanpassung durch eine Indexierung an die Preis- und Lohnentwicklung finde ich sinnvoll.

G.I.B.: Sie sind beteiligt an dem beratenden Ausschuss, der nach dem Tarifreugesetz in NRW jährlich einen Vorschlag zur Anpassung des Mindestlohns unterbreiten soll. Welche Erfahrungen haben Sie in NRW bei den Verhandlungen über einen Mindestlohn für die öffentliche Auftragsvergabe gemacht?

Dr. Thorsten Schulten: In NRW gibt es eine paritätisch besetzte Kommission mit Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern und Arbeitgebern unter dem Vorsitz des Landesschlichters. Im Jahr 2012 hat die Landesregierung in NRW bei der Verabschiedung des neuen Vergabegesetzes einen vergabespezifischen Mindestlohn von 8,62 Euro festgelegt. Das heißt, das muss ein Unternehmer seinen Beschäftigten mindestens zahlen, wenn er einen öffentlichen Auftrag in NRW haben will. Der Maßstab für den Mindestlohn war die unterste Lohnstufe im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes der Länder (TV-L), das waren damals 8,62 Euro. So kam diese krumme Zahl zustande. Der TV-L ist inzwischen erhöht worden und liegt ab dem 1. Januar 2014 in der untersten Lohngruppe bei 9,08 Euro. Das ist jetzt auch unsere Empfehlung für eine Anpassung, die Anfang des kommenden Jahres erfolgen soll. Die Erfahrungen bei den Verhandlungen zeigen aber, dass die Arbeitgeber in der Kommission eigentlich gar keine Anhebung des Mindestlohns wollen. Jetzt muss der Minister über die Anpassung entscheiden.

G.I.B.: Was passiert denn mit den Landesinitiativen für vergabespezifische Mindestlöhne, wenn ein flächendeckender Mindestlohn kommt?

Dr. Thorsten Schulten: Ich sehe keinen Grund, von heute auf morgen die unterschiedlichen Landesinitiativen zu beenden. Und warum nicht auch das Argu-

ment der Differenzierung mal von der anderen Seite nehmen? Ein Land wie NRW könnte doch auch sagen, wir können auf der Grundlage eines allgemeinen Mindestlohns noch ein bisschen mehr möglich machen. Da ist der Blick nach Großbritannien interessant. Dort gibt es einen relativ niedrigen allgemeinen Mindestlohn, auf kommunaler und regionaler Ebene kommen aber immer mehr Living-Wage-Regelungen hinzu, die die regionalen Lebenshaltungskosten berücksichtigen. Je nach Standort liegt der Mindestlohn dann höher. Ich denke, dass Deutschland schon eine einheitliche Lohnuntergrenze braucht, aber das Argument, dass die Lebenshaltungskosten regional sehr unterschiedlich sind, ist auch nicht ganz von der Hand zu weisen. Eine gewisse Flexibilität wäre da sinnvoll.

G.I.B.: Welche Probleme auf dem Weg zu auskömmlichen Löhnen lassen sich überhaupt mit einem gesetzlichen Mindestlohn lösen und welche Rolle hat die AVE in diesem Zusammenhang?

Dr. Thorsten Schulten: Der Mindestlohn ist in der Tat nur ein Instrument, um die schlimmsten Bedingungen aufzufangen, aber kein Ersatz für ein gut funktionie-

Ein Land wie NRW könnte doch auch sagen, wir können auf der Grundlage eines allgemeinen Mindestlohns noch ein bisschen mehr möglich machen.

rendes Tarifvertragssystem. Es gibt im Gegenteil ja auch Befürchtungen, dass ein Mindestlohn das Lohnniveau nach unten ziehen kann, gerade in Bereichen, die nur knapp über dem angedachten Mindestlohn liegen. Der gesetzliche Mindestlohn war übrigens auch bei den Gewerkschaften anfänglich umstritten. Die Dienstleistungsgewerkschaften waren dafür, die Industriegewerkschaften mit Verweis auf die Tarifautonomie eher reserviert. Der DGB hat sich 2006 beim Bundeskongress dann auf den Kompromiss geeinigt, nicht nur einen gesetzlichen Mindestlohn zu fordern, sondern auch die Ausweitung der AVE, um das Tarifvertragssystem zu stabilisieren.

In der gewerkschaftlichen Debatte werden beide Dinge zusammen gedacht und das halte ich für sinnvoll. Zum Selbstverständnis der sozialen Marktwirtschaft gehört die Tarifautonomie, aber die funktioniert eben in vielen Bereichen nicht mehr. Eine Lohnuntergrenze einzuführen ist ein wichtiger Punkt, aber das alleine reicht nicht aus. Die Gewerkschaften sind gefordert, wieder mehr Mitglieder zu organisieren, aber auch die Politik hätte beim Thema AVE Möglichkeiten, das Tarifsystem zu stabilisieren, zum Beispiel indem das jetzige, doch sehr komplizierte Verfahren reformiert wird.

G.I.B.: Welche konkreten Reformschritte könnten das sein?

Dr. Thorsten Schulten: Ein Kernpunkt ist das relativ hohe Quorum. Ein Tarifvertrag kann nur für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn die tarifgebundenen Unternehmen mehr als 50 Prozent der Beschäftigten einer Branche repräsentieren. Aber eigentlich ist es ja widersinnig, dass die AVE gerade dann nicht greift, wenn die Tarifbindung zurückgeht und die AVE sozusagen am nötigsten ist. Natürlich muss man nicht jeden Minderheitentarif allgemeinverbindlich machen,

Ein wichtiger Reformschritt wäre auch, die Zusammensetzung des Tarifausschusses zu ändern, also neben dem Spitzenverband auch einen Vertreter der jeweiligen Branche zu beteiligen. Dann hätte man nicht mehr die Situation, dass die BDA mit ihrer ablehnenden Haltung alles blockiert und damit gegen eigene Branchen entscheidet.

G.I.B.: Wie sehen Sie die Chancen für einen gesetzlichen Mindestlohn?

Dr. Thorsten Schulten: Ich bin sehr optimistisch, dass Deutschland diesen Schritt geht, nach mehr als zehn Jahren, die die Debatte nun schon dauert. Für mich ist die Frage nicht mehr, ob wir einen Mindestlohn bekommen, sondern wie er gestaltet wird. Einigen sich die Beteiligten auf ein gutes, wirksames und weitreichendes Modell? Oder gibt es nur einen halbherzigen Kompromiss, ohne vernünftigen Lohn und vernünftige Anpassungen, wo dann doch wieder viele Leute durchfallen. Aber dass es einen Mindestlohn geben wird, davon bin ich überzeugt. Da sind wir auf der Zielgeraden.

Eine Lohnuntergrenze einzuführen ist ein wichtiger Punkt, aber das alleine reicht nicht aus. Die Gewerkschaften sind gefordert, wieder mehr Mitglieder zu organisieren.

aber es gibt auf europäischer Ebene interessante Beispiele, an denen man sich orientieren könnte. In einigen südeuropäischen Ländern ist nicht die Tarifquote entscheidend, sondern die Frage: Wie repräsentativ sind die dahinter stehenden Organisationen der Gewerkschaften und Arbeitgeber? Welche übergeordnete Bedeutung haben sie?

DAS INTERVIEW FÜHRTEN

Manfred Keuler

Tel.: 02041 767-152

E-Mail: m.keuler@gib.nrw.de

Arnold Kratz

Tel.: 02041 767-209

E-Mail: a.kratz@gib.nrw.de

KONTAKT

Dr. Thorsten Schulten

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches

Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Tel.: 0211 7778239

E-Mail: thorsten-schulten@boeckler.de