

Dr. Hartmut Seifert

Anhörung
im Bundesministerium für Arbeit und Soziales

zum Thema

„Mindestlohn“

am 04. Oktober 2006 in Berlin

**Anhörung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum Thema
„Mindestlohn“ am 04. Oktober 2006 in Berlin**

I. Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wettbewerbssituation der Unternehmen

1. *In vielen Mitgliedstaaten der EU und in den übrigen europäischen Staaten gibt es einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. Unter welchen Rahmenbedingungen (insbes. Lohnniveau, Mindestsicherung) wurden in anderen Ländern Mindestlöhne eingeführt? Welche Erfahrungen haben diese Staaten mit ihren Mindestlohnsystemen und deren Implementation gemacht? Lassen sich diese Erfahrungen auf Deutschland übertragen?*

Insgesamt 18 der 25 Mitgliedsländer der EU haben einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt. Ursprüngliche Bedenken wie in England, ein Mindestlohn könne die wirtschaftliche Entwicklung behindern, haben sich dann aber in der Praxis aufgelöst. Trotz unterschiedlicher Tarifvertragssysteme halten alle Länder mit Mindestlöhnen an diesen Regelungen fest. Ihre Abschaffung ist nirgendwo geplant.

Das Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne streut stark zwischen den EU-Ländern und bewegt sich zwischen 8,69 € in Luxemburg, 8,27 € in Frankreich und 0,75 € in Lettland. In Westeuropa liegen die Werte zwischen etwa 7,50 und 8,70 €.

Länder ohne Mindestlohn verfügen über funktionale Äquivalente wie einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (Skandinavien), eine flächendeckende Tarifbindung durch Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer (Österreich) oder eine verfassungsmäßig abgesicherte Allge-

meinverbindlichkeit der Tarifverträge (Italien). Vergleichbare funktionale Äquivalente fehlen in Deutschland. In kaum einem europäischen Land findet sich ein derart unregulierter Niedriglohnsektor wie in Deutschland.

Wie die internationalen Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen zeigen, bieten diese einen doppelten Schutz: sie schützen sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber vor einem existenzgefährdenden Lohn(kosten)Dumping. Ferner entlasten sie den Sozialstaat von ansonsten hohen Sozialtransfers an private Haushalte und dienen außerdem der sozialen Stabilisierung gesellschaftlicher Strukturen.

2. *Von verschiedener Seite wird darauf hingewiesen, dass die Einführung von Mindestlöhnen Arbeitsplätze vernichten würde. Andere Studien zeigen, dass zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigungsniveau kein eindeutiger Zusammenhang besteht. Wie ist dies zu erklären? Ist die Beurteilung nach Branchen oder Beschäftigten mit bestimmten Qualifikationen zu differenzieren? Ist eine Differenzierung zwischen den Altersgruppen (z. B. junge Menschen) erkennbar?*

Zahlreiche neuere wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass im Gegensatz zur neoklassischen Lehrbuchökonomie Mindestlöhne in der Regel keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung haben (Ragacs 2003). So wurde etwa in Großbritannien der gesetzliche Mindestlohn seit seiner Einführung im Jahre 1999 um mehr als 40% erhöht, während im gleichen Zeitraum die Arbeitslosigkeit um 25% zurückging. Auch die Anhebung des minimum wage in San Franzisko in 2004 auf 8,50 Dollar hat, wie eine Evaluierung zeigt, keine negativen Effekte auf die Beschäftigung ausgelöst, allerdings sind die Preise in einigen Bereichen (Restaurants) gestiegen (Reich et. al. 2005). Umgekehrt ist zu beachten, dass in Deutschland der seit einigen Jahren andauernde Anstieg des Niedriglohnsektors keineswegs, wie in der Theorie unterstellt, zu mehr Beschäftigung geführt hat.

3. *Wie sind die Erfahrungen mit dem seit 1996 geltenden Arbeitnehmer-Entsendegesetz? Wie haben sich Mindestlohn-Tarifverträge nach diesem Gesetz auf die Entwicklung der Beschäftigten ausgewirkt?*

Das in der Bauwirtschaft geltende Entsendegesetz wird nach allen

bisherigen Erfahrungen sowohl von Arbeitgeber- als auch von Arbeitnehmerseite als ein sinnvolles Instrument der Wettbewerbsregulierung angesehen. Das Entsendegesetz konnte zwar nicht den konjunkturell und strukturell bedingten Rückgang der Beschäftigung in der Bauwirtschaft aufhalten, diesen aber dämpfen. Nicht zuletzt wegen der guten Erfahrungen in der Bauwirtschaft ist der Geltungsbereich des Entsendegesetzes auf den Bereich der Gebäudereiniger ausgedehnt worden. In weiteren Bereichen wird die Einführung diskutiert. So fordern Arbeitgeber aus dem Sicherheits- und dem Ausbaugewerbe die Einführung von Mindestlöhnen, um verlässliche Konkurrenzbedingungen zu schaffen.

4. *Erfordert die zunehmende Europäisierung des Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung der auf europäischer Ebene erlassenen Richtlinien (Entsenderichtlinie einerseits; Dienstleistungsrichtlinie andererseits) die Festlegung nationaler Mindeststandards und damit auch die Festlegung eines Mindestlohnes? Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die 2009, spätestens 2011 hergestellte uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit? Muss mit einem verstärkten Zustrom vor allen von Arbeitnehmern aus osteuropäischen Mitgliedstaaten gerechnet werden? Welche Auswirkungen auf das Lohngefüge in Deutschland sind hierdurch zu erwarten? Wären einzelner Wirtschaftszweige oder Regionen besonders betroffen? Mit welchen Aktivitäten muss die Seite des Arbeitsangebots stimuliert werden, um eine steigende Nachfrage nach einer Existenz sichernden Beschäftigung decken zu können?*

Angesichts der zunehmenden Europäisierung des Arbeitsmarktes (Dienstleistungsrichtlinie) ist davon auszugehen, dass viele ausländische Unternehmen zwar in Deutschland aktiv werden, aber nicht den Arbeitgeberverbänden beitreten und damit auch nicht tarifgebunden sein werden. Insofern ist zukünftig, spätestens 2011 mit der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit, mit einem verstärkten Druck auf Tarifstandards zu rechnen. Hiervon besonders betroffen dürften Bereiche mit Jedermanns-Qualifikationen, Teile des Dienstleistungsbereiches sowie das Ausbaugewerbe am Bau sein. Mit Ausnahme von Deutschland und den Niederlanden haben alle anderen EU-Staaten ihre nationalen Entsendegesetze so gestaltet, dass sie dort für alle Branchen gelten.

5. *Steigender Konkurrenzdruck betrifft auch Unternehmen und Betriebe. Sind Tendenzen erkennbar, Wettbewerbsvorteile durch „Lohnunterbietung“ zu erreichen? Besteht hier ein Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland? Besteht ein Unterschied zwischen dem Anteil von Frauen und Männern? Mit welchen Instrumenten könnte auch eine solche Entwicklung reagiert werden?*

Lohnunterbietung hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Das gilt selbst für die durch Tarifverträge abgedeckten Bereiche. Hier wurden tarifliche Öffnungsklauseln eingeführt, die den Betrieben erlauben, die Tarifstandards (in definierten Bandbreiten) zu unterschreiten. 75 % der Betriebe mit Betriebsräten wenden Öffnungsklauseln an. Die verschärfte Situation der Lohnunterbietung in der Bauwirtschaft und bei der Gebäudereinigung war Grund für die Anwendung des Entsendegesetzes. Die Einführung eines bundesweiten Mindestlohnes würde eine mit relativ geringem Aufwand kontrollierbare Untergrenze für einen ansonsten ausufernden Lohnwettbewerb bilden.

6. *Wie erklärt sich, dass Deutschland im internationalen Vergleich eine besonders ausgeprägte Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten aufweist? Inwieweit verhindern Mindestlöhne die vom Sachverständigenrat zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und zum Abbau der Arbeitslosigkeit angemahnte starke Lohnspreizung? Welche Auswirkungen hat ein Mindestlohn vor allem für die Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten?*

Die Lohnspreizung hat in Deutschland in den letzten Jahren merklich vor allem im Bereich der unteren Lohngruppen zugenommen und mittlerweile ein deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegendes Ausmaß erreicht (European Commission: Employment in Europe 2005). Von Lohnkompression kann keine Rede sein, die Entwicklung geht eher in die andere Richtung. Gleichwohl ist die Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten nicht zurückgegangen, wie es die neoklassische Theorie unterstellt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Betriebe bei einem reichlich überschüssigen Arbeitsangebot bei Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen besser qualifizierte Arbeitskräften favorisieren. Es findet ein Verdrängungsprozess zu Lasten gering Qualifizierter statt.

Das Niedriglohnproblem ist nicht primär eine Frage mangelnder Qualifikationen. Nur eine Minderheit der Bezieher von Niedriglöhnen verfügt nicht über einen beruflichen Abschluss, gut 60% sind qualifiziert. Die Mehrheit ist weiblich, arbeitet in Kleinbetrieben und im Dienstleistungsbereich. Niedriglöhne sind also primär kein Resultat mangelnder Qualifikationen, sondern ein wirtschaftsstrukturelles Problem und auch auf Lohndiskriminierung von Frauen zurückzuführen.

II. Tarifautonomie und Mindestlohnmodelle

8. *In Deutschland obliegt es den Tarifparteien, Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen eigenverantwortlich auszuhandeln. Ist dieses Tarifvertragssystem noch uneingeschränkt in der Lage, in allen Wirtschaftszweigen angemessene Entgeltstandards zu schaffen? Besteht hier ein Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland? Welche Auswirkungen hätte die Einführung von Mindestlöhnen auf das Tarifvertragssystem sowie auf die Bindungskraft von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden?*

Das in Deutschland gültige Prinzip des Flächentarifvertrages erodiert in doppelter Weise. Zum einen sinkt die Tarifbindung: zwischen 1995 und 2005 ist sie in Westdeutschland von 69% auf 59% der Beschäftigten und in Ostdeutschland von 56% auf 42% der Beschäftigten gefallen. Zum anderen werden die Flächentarifverträge aufgrund von Öffnungsklauseln poröser. Öffnungsklauseln erlauben, sowohl beim Einkommen als auch bei der Arbeitszeit sowie anderen Arbeitsbedingungen von den tariflichen Standards nach unten abzuweichen. Aber selbst tarifvertragliche Vereinbarungen können Niedriglöhne nicht verhindern, wo die gewerkschaftliche Verhandlungsposition nur schwach ist.

Wie zuletzt die Erfahrung in England zeigt, können gesetzliche Mindestlöhne das Tarifvertragssystem stabilisieren. Beim Lohn fixieren sie einen unteren Referenzpunkt und mildern so den Druck auf Lohnkonzessionen. Nicht unplausibel erscheint, dass ein gesetzlicher Mindestlohn die Verbandsflucht unattraktiver werden lässt, weil er die Anreize, den Arbeitgeberverband zu verlassen, mindert. Die Bedeutung der Tarifvertragsparteien ließe sich noch erhöhen, wenn sie in den Konsultationsprozess über die Dynamisierung von Mindestlöhnen einbezogen wären.

Gesetzlicher Mindestlohn und Tarifvertragssystem haben eine komplementäre Funktion. Dieses Prinzip von gesetzlich definierten Referenzwerten ist für die Tarifvertragsparteien im Grundsatz nicht neu und hat sich in der langjährigen Praxis gut bewährt. In verschiedenen Bereichen hat der Gesetzgeber, wie z. B. bei der Höchstdauer der Arbeitszeit, beim Urlaub oder der Lohnfortzahlung Grenzwerte fixiert, die Tarifverträge zugunsten der Beschäftigten günstiger gestalten können.

9. *Für die Festlegung und Anpassung eines Mindestlohnes stehen verschiedene Modelle zur Verfügung. Gibt es einen bestimmten Modelltyp, dem aufgrund ein-*

deutiger Vorteile der Vorzug zu geben wäre? Worin besteht der Unterschied zwischen einem tariflichen Mindestlohn nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und einem gesetzlichen Mindestlohn?

Die vielfältigen Erfahrungen aus dem Ausland sprechen für einen einheitlichen nationalen Mindestlohn, der jährlich an die Lohn- und Preisentwicklung anzupassen wäre. Nach dem Vorbild Großbritanniens sollte eine aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Wissenschaftlern zusammengesetzte Mindestlohnkommission die Regierung bei der Festlegung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns beraten. Bezüglich seiner Höhe könnte auf bereits bestehende sozialstaatliche Normen zurückgegriffen werden. Als Orientierungspunkt bietet sich z. B. die sogenannte Pfändungsfreigrenze an. Sie definiert die Grenze des Einkommens, die im Falle einer Überschuldung nicht gepfändet werden darf. Derzeit liegt die Pfändungsfreigrenze in Deutschland bei 985 Euro netto für einen alleinstehenden Erwerbstätigen. Umgerechnet auf Basis einer 38 Stundenwoche entspricht sie einem Bruttostundenlohn von etwa 8,10 Euro. Der von den Gewerkschaften geforderte Einstiegs-Mindestlohn von 7,50 Euro ist vor diesem Hintergrund durchaus angemessen und würde sich am unteren Rand der in Westeuropa üblichen Mindestlöhne bewegen, die zwischen 7,50 und 8,70 Euro liegen.

Die deutschen Gewerkschaften haben sich nach teilweiser kontroverser Diskussion in ihrer großen Mehrheit auf eine gemeinsame Position verständigt, die das Modell einer universellen Mindestlohnsicherung mit einer branchenbezogenen Regelung als Ergänzung ansieht. Dieser Vorschlag trägt der Tatsache Rechnung, dass Deutschland eine universelle Mindestlohnnorm braucht, unterhalb derer zukünftig keine Arbeitnehmer entlohnt werden dürfen. Oberhalb dieser Norm soll darüber hinaus ein nach Branchen differenziertes tarifvertragliches Mindestlohnsystem gestärkt werden. Es soll der Gefahr entgegenwirken, dass bestehende höhere tarifliche Mindestlöhne in einigen Branchen auf das dann geringere allgemeine gesetzliche Mindestlohnniveau gesenkt werden. Die Ausdehnung des Entsendegesetzes auf alle Branchen und die Erleichterung der Verfahren zur Allgemeinverbindlichkeit (geringere Quoren als 50% Tarifbindung der Beschäftigten in der Branche) wären weitere flankierende Elemente, den Niedriglohnbereich unter Kontrolle zu halten .

10. *Sollte das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für alle oder für einzelne Branchen geöffnet werden? Sollen von den Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nur bundesweite Entgelttarifverträge erfasst werden? Was soll für Branchen gelten, in denen es keine (bundesweiten) Entgelttarifverträge gibt?*

Die Anwendung des Entsendegesetzes sollte auf alle Wirtschaftsbereiche ausgedehnt werden, so wie es in den meisten europäischen Ländern auch Praxis ist.

11. *Welche Vor- und nachteile hätte in einheitlicher, gesetzlicher Mindestlohn gegenüber einem branchenbezogenen Mindestlohn? Sollten Mindestlöhne nach Regionen differenziert werden? Was soll ggf. für Tarifverträge gelten, die unterhalb eines Mindestlohns liegen?*

Ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn hätte gegenüber branchenspezifischen Regelungen den Vorzug der größeren Transparenz und der besseren Kontrollierbarkeit. Bei einer regionalen Differenzierung stellt sich die Frage, welche regionalen Einheiten zugrunde gelegt werden (Kommunen, Bundesländer). Festlegung und Dynamisierung eines regional gestaffelten Mindestlohnes würden erheblichen Verwaltungsaufwand notwendig machen

12. *Wir haben sich in den letzten Jahren die unteren Tarifgruppen entwickelt, inwieweit korrespondiert diese Entwicklung mit der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere der Geringqualifizierten?*

Die relativen Abstände zwischen den Tarifgruppen haben sich im letzten Jahrzehnt leicht vergrößert z. B. durch die Einführung von Einsteigertarifen (Chemische Industrie), von Niedriglohngruppen (Öffentlicher Dienst) oder auch im Rahmen von tariflichen Öffnungsklauseln. Gemäß der neoklassischen Theorie hätte diese Entwicklung der sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit gering Qualifizierter entgegen wirken müssen, was aber nicht der Fall ist. Eher ist das Gegenteil zu beobachten.

III. Gesamtgesellschaftliche Wirkungen eines Mindestlohnes

14. *Welche Auswirkungen hätte die Einführung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung, die sozialen Sicherungssysteme (insbesondere Sozialversicherungen) und die öffentlichen Haushalte?*

Gesetzliche Mindestlöhne, die Armutslöhne vermeiden, entlasten die öffentlichen Haushalte. Es ist mit einem erheblichen Rückgang der Sozialtransfers an bedürftige Haushalte zu rechnen. Die Sozialversicherungssysteme werden von höheren Beitragseinnahmen profitieren. Zu beachten ist ferner, dass die Ausbreitung des Niedriglohnsektors, bedingt auch durch die stetige Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse (auf mittlerweile 34,5 % der Beschäftigten im Jahre 2004), den in der Arbeitsmarkt- und in der Sozialpolitik vollzogenen Kurswechsel in Richtung vermehrter Eigenverantwortlichkeit gefährdet.

15. *Müsste die Einführung von Kombilöhnen durch einen Mindestlohn flankiert werden, um der Gefahr einer breiten Lohnsubventionierung vorzubeugen?*

Kombilöhne und Mindestlöhne widersprechen sich nicht, wie zahlreiche Beispiele aus dem europäischen Ausland zeigen. Zu diskutieren sind allerdings Höhe, Funktionsprinzip (angebots- oder nachfrageseitige Orientierung) und Zielgruppen des Kombilohnes. Wegen in aller Regel hoher und kaum zu vermeidender Mitnahmeeffekte sollten Kombilöhne eng auf spezifische Beschäftigtenmerkmale (Alter, Qualifikation) begrenzt bleiben und mit Qualifizierungsmaßnahmen kombiniert werden.

16. *Welche Auswirkungen hätte ein Mindestlohn auf einzelne Branchen, insbesondere solche, die im unteren Segment Lohntarifverträge abgeschlossen haben, auf die Konjunktur bzw. auf das Preisniveau und sonstige Kosten?*

Nach allen bisherigen Erfahrungen in Ländern mit Mindestlohnregelungen sind die Auswirkungen auf Konjunktur als neutral anzusehen. In einzelnen Bereichen ist mit gewissen Preissteigerungen zu rechnen, denen jedoch zusätzliche Einkommen gegenüberstehen.

Anlage