

Niedriglöhne? Mindestlöhne!

Verbreitung von Niedriglöhnen und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung

Beitrag für die Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“

Reinhard Bispinck und Claus Schäfer

1. Niedriglöhne – ein wachsendes Problem

Die aktuelle Auseinandersetzung um die „Reform“-Agenda 2010 und die damit verbundenen Neuregelung am Arbeitsmarkt haben das Thema „Niedriglöhne“ wieder verstärkt in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt. Insbesondere die im Rahmen des Hartz IV-Gesetzes vorgesehene Verschärfung der Zumutbarkeit für Langzeitarbeitslose wird dazu führen, dass ab 2005 mehrere hunderttausend Arbeitslose gezwungen werden können, jede legale Tätigkeit auszuüben. Es wird dann nicht mehr nur keinen Qualifikations-, sondern auch keinen Einkommensschutz mehr geben. Bis an die Wuchergrenze muss jede Entlohnung akzeptiert werden, die am Markt geboten wird. Dies wird über kurz oder lang Auswirkungen auf das gesamte bestehende Einkommensgefüge haben. Während die Befürworter der nahezu unbegrenzten Zumutbarkeit am Arbeitsmarkt sich davon eine deutlich verbesserte Vermittlung der Langzeitarbeitslosen und damit auch eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation insgesamt erwarten, befürchten die Kritiker eine Erosion der tarifvertraglich vereinbarten Verdienstniveaus und –strukturen die statt einer spürbaren Entlastung am Arbeitsmarkt eher das Gegenteil bewirkt. Niedriglöhne als Problem oder als Lösung – das ist der Kern der Kontroverse.

Wir wollen im Folgenden keine allgemeine theoretische Analyse dieser Fragestellung vornehmen, sondern einige Ergebnisse eines Forschungsprojekts präsentieren, dass sich vor dem Hintergrund einer Erosion des über Jahrzehnte gewachsenen Tarifsystems mit den Möglichkeiten der Sicherung verlässlicher Mindeststandards von Arbeits- und Einkommensbedingungen befasst hat.¹ Zunächst werden Umfang, Struktur und

¹ Vgl. dazu ausführlich Reinhard Bispinck/Johannes Kirsch/Claus Schäfer, „Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem“, Projektbericht, Düsseldorf 2003 sowie WSI-Mitteilungen 7/2003, Schwerpunkttheft „Flächentarifvertrag – Mindeststandards – Niedrigeinkommen“ mit mehreren Beiträgen zum Thema. Deshalb kann hier weitgehend auf Fußnoten und Literaturhinweise verzichtet werden. Das WSI-Projekt wurde im Auftrag des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit (MWA) durchgeführt. Die wichtigsten Projektergebnisse und der Projektbericht stehen auch auf der Website <http://www.boeckler.de/fix/niedriglohn> zum Download zur Verfügung.

Differenzierung des real existierenden Niedriglohnsektors mit Blick auf die tarifvertraglich vereinbarten Vergütungen wie auch die effektiv gezahlten Einkommen analysiert. Sodann werden verschiedene Ansätze der Eingrenzung der Niedrigeinkommen erörtert: tarifvertragliche Regelungen, die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sowie die gesetzliche Festlegung von Mindesteinkommen.

2. Empirie von Niedriglöhnen – Umfang, Struktur und Entwicklung

2.1 Tarifliche Niedriglöhne

Die Arbeitseinkommen der überwiegenden Mehrheit der abhängig Beschäftigten werden nach wie vor durch Tarifverträge festgelegt. Durch Flächen- und Firmentarifverträge werden in Westdeutschland rund 70 % in Ostdeutschland rund 55 % der abhängig Beschäftigten erfasst. Überdies orientieren sich viele Firmen bei der Lohn- und Gehaltsfestsetzung an den Branchentarifverträgen, obwohl sie nicht tarifgebunden sind.

Bereits ein erster Blick auf die Tarifverträge zeigt, dass niedrige Tariflöhne und –gehälter keine Seltenheit sind. In zahlreichen Berufen und Tätigkeiten verschiedener Branchen und Tarifbereiche betragen die tariflichen Grundvergütungen (zum Teil erheblich) weniger als 10 € in der Stunde bzw. als 1.500 € im Monat (vgl. Tabellen 1 und 2 sowie Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2003).

Tabelle 1: Tarifliche Niedriglöhne West in ausgewählten Tarifbereichen und Vergütungsgruppen

Tätigkeiten	Tarifbereich	Vergü-tungs-gruppe	Grund-vergütung ¹ in €	Stunden-vergütung in €
Hilfsarbeiter für leichte Arbeiten	Landwirtschaft Rheinland-Nassau	L 1	814	4,68
Haushaltshilfe (1. Tätigkeitsjahr)	Privathaushalte NRW	E I	944	5,65
Wach- und Kontrollpersonal (im Veranstaltungsdienst)	Bewachungsgewerbe Schleswig-Holstein	II 6	970 ²	5,60
Bote, Page	Hotels u. Gaststätten Saarland	E 1	1.030	5,95
VerkäuferIn (ungelernt, 1. Jahr)	Bäckerhandwerk Saarland	k. A.	1.035	5,98
FloristIn (3. Jahr)	Florist-Fachbetriebe West ohne Schleswig-Holstein	A 2	1.294	7,66
FischverpackerIn	Fisch- u. Geflügelwirt. Cuxhaven	L 1	1.269	7,69
FriseurIn ("Erste Kraft")	Friseurhandwerk Pfalz	VI	1.312	8,19
Gelernter Konditor (1. Jahr)	Konditorenhandwerk Hamburg	k. A.	1.315	7,87
VerkäuferIn (2. Berufsjahr)	Einzelhandel Niedersachsen	G II	1.376	8,44
GebäudeinnenreinigerIn	Gebäudereinigerhandwerk NRW	Ecklohn B	1.380	8,17
FilmvorführerIn (bis 3 Berufsjahre)	Filmtheater West (höchste Ortsklasse)	k. A.	1.380	8,17
Sachbearbeitung Ein- u. Verkauf (bis 23. Lebensjahr)	Schuhindustrie Niedersachsen, Bremen, NRW	G K3	1.428	8,45
AutomobilverkäuferIn (in der Einarbeitung)	Kfz-Gewerbe Schleswig-Holstein	G III	1.469	9,42

Industriekaufmann/-frau (1. Tj.)	Papierverarb. Ind. Rhl.-Pfalz u. Saar	G 3	1.495	9,84
Nähen an Nähmaschinen oder Handnäharbeiten	Bekleidungsindustrie Bayern o. Unterfranken	L IV	1.510	9,44
Stahlfacharbeiter (o. Berufserfahr.)	Eisen- und Stahlindustrie NRW	L 6	1.585	10,43

1) Beträge ggf. gerundet. 2) Berechnungsbasis 40-Stunden-Woche

Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand: 31.12.2003

Tabelle 2: Tarifliche Niedriglöhne Ost in ausgewählten Tarifbereichen und Vergütungsgruppen

Tätigkeiten	Tarifbereich	Vergütungsgruppe	Grundvergütung ¹ in €	Stundenvergütung in €
Wach- und Kontrollpersonal (im Veranstaltungsdienst)	Bewachungsgewerbe Thüringen	II 4	748 ²	4,32
VerkäuferIn (ungelernt, 1. Jahr)	Bäcker- und Konditorenhandwerk Brandenburg	16	863	4,98
Hoteldiener, Bellboy	Hotels u. Gaststätten Mecklenburg-Vorpommern	1	887	5,12
FriseurmeisterIn (verantwortlich für bis zu 10 AN)	Sachsen	IV	895	5,59
Arbeiter für leichte Arbeiten (keine Saisonarbeiter)	Landwirtschaft Sachsen	L 1	908	5,22
FloristIn (3. Jahr)	Florist-Fachbetriebe Sachsen-Anhalt	A 2	948	5,33
VerkäuferIn (ungelernt, 1. Jahr)	Bäckerhandwerk Sachsen	I/2	961	5,52
GebäudeinnenreinigerIn	Sachsen-Anhalt	Ecklohn B	978	5,79
Haushaltshilfe (ohne Vorkenntnisse)	Privathaushalte Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen	E I	1.103	6,60
AutomobilverkäuferIn (in der Einarbeitung)	Kfz-Gewerbe Mecklenburg-Vorpommern	G3	1.225	7,51
Sacharbeitung Ein- und Verkauf (bis 23. Lebensjahr)	Schuhindustrie Ost	G K3	1.285	7,61
Gelernter Konditor (1. Jahr)	Bäcker- und Konditorenhandwerk Brandenburg	5.	1.331	7,68
Vorrichten von Webmaschinen	Textilindustrie Ost	L V	1.400	8,09
FilmvorführerIn (bis 3 Berufsjahre)	Filmtheater Ost (höchste Ortsklasse)	k. A.	1.380	8,17
VerkäuferIn (1. Tätigkeitsjahr)	Einzelhandel Mecklenburg-Vorpommern	G2	1.397	8,27
Industriekaufmann/-frau (bis 23. Lebensjahr)	Metallindustrie Thüringen	G2	1.396	8,45
Stahlfacharbeiter (o. Berufserfahr.)	Eisen- und Stahlindustrie Ost	L 6	1.585	9,61
kaufmännische/r Angestellte/r (1. Tätigkeitsjahr)	Papierverarbeit. Industrie Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	G 3	1.605	10,03

1) Beträge ggf. gerundet. 2) Berechnungsbasis 40-Stunden-Woche

Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand: 31.12.2003

Um diese Zahlen richtig einordnen und bewerten zu können, muss das Tarifverdienstgefüge insgesamt berücksichtigt werden. Dies haben wir anhand einer detaillierten Analyse der Tariflandschaft in Nordrhein-Westfalen getan. Sie bezieht sich auf die Struktur und Differenzierung der tariflichen Grundvergütungen von repräsentativen 24 Tarifbereichen aus den Bereichen Landwirtschaft, Industrie, Handwerk, private Dienstleistungen und öffentlicher Dienst. Einige wesentliche Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt.²

Als erstes ist die große intersektorale Tariff differenzierung festzuhalten: Bereits Zahl und Aufgliederung der Vergütungsgruppen weisen eine große Variationsbreite auf. So variiert die Zahl der Vergütungsgruppen bei den Löhnen zwischen 3 und 17, bei den Gehältern zwischen 5 und 16 und bei den Entgelten zwischen 8 und 15. Im Durchschnitt sind dies bei den Löhnen 7,8 bei den Gehältern 7,3 und bei den Entgelten 12 Gruppen. Bei den Löhnen liegen im Schnitt 4,1 Lohngruppen unterhalb der mittleren Gruppe, bei den Gehältern sind es 1,9 und bei den Entgelten 3,7 Gruppen.

Bei den Vergütungen in vergleichbaren Tarifgruppen wird ein ausgeprägtes Gefälle zwischen den Tarifbereichen deutlich. In der untersten Vergütungsgruppe reicht die Spanne von 966 € für Arbeiter in der Landwirtschaft bis zu 1827 € im Versicherungsgewerbe. In der mittleren Gruppe, das heißt der Einstiegsgruppe für ArbeitnehmerInnen mit abgeschlossener Berufsausbildung, reicht die Spanne in der Anfangsstufe von 1.209 € in der Bekleidungsindustrie bis zu 2.168 € im Bauhauptgewerbe. Die Durchschnittswerte betragen in der untersten Gruppe 1.352 € und in der mittleren Gruppe 1.677 €.

Misst man das Tarifniveau einer Branche am Durchschnitt aller berücksichtigten Tarifbereiche, so zeigt sich, dass einzelne Branchen durchgängig oder zumindest teilweise unter bzw. über dem Durchschnitt aller Tarifbereiche liegen. Auf diese Weise lassen sich, in etwas differenzierterer Form, relative Niedrig- und Hochlohnbranchen identifizieren. Die nachstehende Tabelle lässt u.a. folgendes erkennen. Zu den Tarifbereichen, die *insgesamt unter* den Durchschnittswerten liegen, zählen die Landwirtschaft Nordrhein, die Eisen- und Stahlindustrie NRW, die Bekleidungsindustrie Nordrhein, das Hotel- und Gaststättengewerbe NRW. *Überwiegend unter* den Durchschnittswerten befinden sich das Gebäudereinigerhandwerk NRW, das Transport- und Verkehrsgewerbe NRW, der Steinkohlenbergbau Ruhr, die Deutsche Bahn AG, die Deutsche Post AG, der Groß- und Außenhandel NRW und die Süßwarenindustrie. *Teilweise unter* dem Durchschnitt liegen die Textilindustrie Nordrhein, der Einzelhandel NRW (VerkäuferInnen), die Metallindustrie NRW, das Kfz-Gewerbe NRW und die Papier verarbeitende Industrie Westfalen. Es braucht nicht weiter betont zu werden, dass es sich bei den Branchen mit unterdurchschnittlichem Tarifniveau überwiegend um Branchen mit hohem Frauenanteil handelt (Ausnahme: Stahlindustrie), während die Hochlohnbranchen im Wesentlichen typische Männerdomänen darstellen.

² Die folgenden Angaben zu Tarifvergütungen beziehen sich sämtlich auf den Stand vom 31.12.2001. Die Tabellen 1 und 2 wurden hingegen auf den Stand 31.12.2003 aktualisiert.

Tabelle 3: Tarifliche Grundvergütungen in € im Verhältnis zum Durchschnittswert der jeweiligen Gruppe

Tarifliche Stammbereiche	Lohn (L)				Gehalt (G) / Entgelt (E)			
	uG _A	mG _A	mG _E	oG _E	uG _A	mG _A	mG _E	oG _E
I. In allen Gruppen unterdurchschnittlich:								
Landwirtschaft Nordrhein	966	1611	1611	1782	-	-	-	-
Eisen- und Stahlindustrie NRW	1250	1530	1530	1882	1116	1396	1712	3291
Bekleidungsindustrie Nordrhein	1291	1554	1554	1893	1028	1209	1571	3268
Hotel- und Gaststättengewerbe NRW ¹	nur Entgelt				1139	1316	1316	2489
II. Teils unter-, teils überdurchschnittlich:								
Gebäudereinigerhandwerk NRW ²	1309	1439 ³	1439 ³	1505 ⁴	971	1843	2232	3298
Priv. Transp. und Verkehrsgew. NRW	1402	1559	1559	1613	1207	1373	1810	2772
Steinkohlenbergbau Ruhr	1288	1617	1617	2366	1086	1432	1990	3100
Papier verarb. Industrie West, Ang.: Westf.	1332	1634	1775	2131	1345	1613	2207	3205
Metallindustrie NRW	1300	1614	1699	2260	1026	1655 ⁵	2027	4154
Deutsche Bahn AG West	nur Entgelt				1178	1597	1644	5728
Textilindustrie Nordrhein	1373	1656	1656	1870	1151	1577	2219	4100
Groß- und Außenhandel NRW	1315	1920	1920	2092	1241	1513	1875	3382
Kfz-Gewerbe NRW	1028	1602	1831	2128	1274	1572	1964	2865
Deutsche Post AG West	1245	1469	1843	2141	1448 ⁶	1605 ⁶	1844	5352
Einzelhandel NRW	1486	1660	2146	2575	1113	1274	1857	3550
Holz verarbeitende Industrie Westfalen-Lippe	1580	1838	1838	1838	1555	1849	2175	3507
Süßwarenindustrie NRW	nur Entgelt				1314	1831	1960	3428
Öff. Dienst West Arb.: Bd., Länd., Gem., Ang.: Gem.	1528	1743	1948	2428	1445	1607	1897	5396
Bankgewerbe	nur Entgelt				1611	1826	2284	3557
Versicherungsgewerbe	nur Entgelt				1827	1900	2173	3568
Bauhauptgewerbe NRW/ West	1759	2168	2168	2714	1185	1705	2110	4001
III. In allen Gruppen überdurchschnittlich:								
Druckindustrie West, Ang.: NRW	1573 ⁷	2020	2126	2551	1356	1552	2124	3981
Energiewirtschaft NRW (GWE)	nur Entgelt				1597	2133	2498	4314
Chemische Industrie Nordrhein	nur Entgelt				1702	1992	2311	4085
Durchschnittswert	1354	1684	1780	2104	1222 ^G	1548 ^G	1976 ^G	3445 ^G
					1481 ^E	1799 ^E	2027 ^E	3881 ^E

1 Küche.

2 Lohn: Unterhalts- u. Gebäudeinnenreinigung; Gehalt: kfm. Ang.

3 Vorarbeiter/innen für bis zu 15 AN.

4 Vorarbeiter/innen für mehr als 15 AN.

5 Nach voll. 21. Lj.

6 Ab 19. Lj.

7 Eingangsstufe (6 Mon. Einarbeitungszeit).

uG = unterste Gruppe mG = mittlere Gruppe oG = oberste Gruppe

^A = Anfangsstufe ^E = Endstufe ^G = Gehalt ^E = Entgelt

Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand: 31.12.2001

Nun bedeutet ein *unterdurchschnittliches* Tarifniveau noch nicht unbedingt auch absolutes Niedriglohniveau. Im nächsten Schritt haben wir deshalb danach gefragt, in welchen Tarifbereichen (auch über die ausgewählten 24 Bereiche hinaus) ausgeprägt niedrige tarifliche

Grundvergütungen gezahlt werden und dabei zwei Grenzwerte angelegt: 1.250 € und 1.500 €. Das entspricht 75 % bzw. 90 % der durchschnittlichen tariflichen Grundvergütung in der mittleren Gruppe (Anfangsstufe). Auf der Basis einer 37,5-Stundenwoche entspricht dies Stundenlöhnen von rund 9,20 € bzw. rund 7,70 €.

In 32 Tarifbranchen gibt es tarifliche Grundvergütungen, die unterhalb der Grenze von 1.250 € liegen. Dabei zeigt sich auch in diesem Bereich nochmals eine erhebliche Streuung der Vergütungsbeträge. Häufig liegen nicht nur die unterste, sondern auch die nächsthöheren Tarifgruppen zumindest mit ihren Anfangsstufen noch unter dem Grenzwert von 1.250 €. Im Bereich der Filmtheater (Ortsklasse B) liegen alle 4 Entgeltgruppen unter 1.250 €, im Bewachungsgewerbe sind es 4 von 10 Lohngruppen, in der Lederwaren- und Kofferindustrie 3 von 6 Lohngruppen, im Schlosser- und Schmiedehandwerk sind es 3 von 6 Gehaltsgruppen, im Friseurhandwerk sind es 4 von 11 Entgeltgruppen, im Kfz-Gewerbe 2 von 5 Lohngruppen.

Legt man den Schwellenwert von 1.500 € an und durchforstet die nordrhein-westfälischen Tarifbereiche, so finden sich 20 Tarifbranchen, in denen die tariflichen Grundvergütungen unter diesem Grenzwert von 1.500 € liegen, und zwar nicht nur in den untersten Lohn- oder Gehaltsgruppen, sondern auch in den mittleren Vergütungsgruppen für Beschäftigte. In einigen Tarifbereichen wird die Grenze von 1.500 € selbst in oberen Gruppen nicht überschritten wird. Ein Beispiel ist das Hotel- und Gaststättengewerbe. Im Tätigkeitsbereich Küche, der im Tarifvertrag durch 12 Entgeltgruppen abgedeckt wird, liegen allein 7 Gruppen unter 1.500 €. Ähnlich liegen die Verhältnisse in den Bereichen Bewachungsgewerbe, Friseurhandwerk, Filmtheater, Arzthelferinnen, Schuhindustrie und Floristfachbetriebe.

Insgesamt weisen – nach Wirtschaftsbereichen geordnet – folgende Tarifbereiche Tarifvergütungen auf, die in der untersten Gruppe 1.250 € und/oder in der mittleren Gruppe 1.500 € nicht überschreiten:

- Landwirtschaft:
Erwerbsgartenbau, Floristfachbetriebe, Garten- Landschafts- und Sportplatzbau, Landwirtschaft.
- Industrie:
Bauhauptgewerbe, Bekleidungsindustrie, Betonsteingewerbe, Eisen- und Stahlindustrie, feinkeramische Industrie, Lederwaren- und Kofferindustrie, Metallindustrie, Papier erzeugende Industrie, Schuhindustrie, Steinkohlenbergbau, Textilindustrie.
- Handwerk:
Bäckerhandwerk, Friseurhandwerk, Dachdeckerhandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk, Schlosser- und Schmiedehandwerk.
- Dienstleistungen:
Arzthelferinnen, Bewachungsgewerbe, Deutsche Bahn AG, Deutsche Post AG, Einzelhandel, Filmtheater, Gebäudereinigerhandwerk, Hotel- und Gaststättengewerbe, Kfz-Gewerbe, Privathaushalte, Systemgastronomie, Textilreinigungsgewerbe, Transport- und Verkehrsgewerbe.

Die unterschiedlichen Erscheinungsformen von tariflichen Niedrigeinkommen lassen sich zu folgenden Typen zusammenfassen (Übersicht 1):

Übersicht 1: Typen tariflicher Niedrigeinkommen

Typ 1:	Niedriglohnbranche mit extrem niedrigen Vergütungen (teilweise zusätzlich starke Lohndifferenzierung im unteren Einkommensbereich) Beispiele: – Landwirtschaft Nordrhein – Friseurhandwerk NRW
Typ 2:	Niedriglohnbranche mit unterdurchschnittlichen Einkommen in (nahezu) allen Vergütungsgruppen Beispiele: – Hotel- und Gaststättengewerbe NRW – Bekleidungsindustrie Nordrhein – Priv. Transport- und Verkehrsgewerbe NRW
Typ 3:	Gemischte Einkommensstruktur mit Niedrigeinkommen in wichtigen Teilbereichen Beispiele: – Einzelhandel NRW (Verkaufspersonal) – Papierverarbeitende Industrie Westfalen (Lohn)
Typ 4:	Niedrigeinkommen in sehr eng begrenzten Teilbereichen z.B. niedrige (Einstiegs-)Vergütung in der untersten Gehaltsgruppe: – Metallindustrie NRW (Gehalt)

Quelle: WSI-Tarifarchiv

- **Niedriglohnbranchen**

In einer Reihe von Tarifbereichen liegt das gesamte Tarifgefüge so niedrig, dass man von Niedriglohnbranchen sprechen kann. Je nach Bewertungsmaßstab fällt eine größere Zahl von (regionalen) Tarifbereichen in diese Kategorie. Nimmt man die Durchschnittswerte der 24 ausgewählten tariflichen Stammbereiche zum Maßstab, liegen aus dieser Gruppe von Tarifbereichen das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Bekleidungsindustrie, die Landwirtschaft und auch die Eisen- und Stahlindustrie in allen Gruppen und Vergütungsarten zum Teil deutlich darunter. Bezieht man weitere Tarifbereiche in die Analyse mit ein und nimmt 1.250 € für die unterste und 1.500 € für die mittlere Gruppe als Grenzwert, dann fallen weitere Tarifbereiche in (fast) *allen* Vergütungsarten in diesen Gruppen unter diese Werte. Dazu gehören u. a. die Floristfachbetriebe, die Lederwaren- und Kofferindustrie, das Bäckerhandwerk, die Privathaushalte, das Bewachungsgewerbe.

- **Niedrigeinkommen in Teilbereichen**

Eine weitere typische Erscheinungsform sind Niedrigeinkommen in Teilbereichen, sei es beschränkt auf einzelne Vergütungsarten (insbesondere im Gehaltsbereich), sei es in bestimmten Vergütungsgruppen (insbesondere in der untersten Gruppe). Ein Beispiel dafür ist die niedrige Vergütung der VerkäuferInnen im Einzelhandel.

- **Differenzierung im unteren Einkommensbereich**

Eine besondere Ausprägung tariflicher Niedrigeinkommen stellt sich schließlich in Form einer starken Einkommensdifferenzierung speziell im unteren Vergütungsbereich ein: Zwar liegen die untersten Gruppen im Durchschnitt nur rund 20 % unter der mittleren Gruppe, aber die Einzelwerte weichen teilweise erheblich davon ab und im Einzelfall trägt eine hohe Zahl der Vergütungsgruppen unterhalb der mittleren Gruppe zur Verfestigung dieser starken Einkommensspreizung bei. Dies gilt zum Beispiel für das Bäckerhandwerk, den Groß- und Außenhandel, die Landwirtschaft und die Süßwarenindustrie.

2.2 Effektive Niedriglöhne

Für die Kostensituation von Betrieben wie für die Lebenslage von ArbeitnehmerInnen sind nicht die Tariflöhne entscheidend, sondern die effektiv gezahlten – die mit ersteren in der Regel nicht identisch sind. Deshalb sind in der Debatte insbesondere über Niedriglöhne beide Ebenen – tarifliche und effektive Zahlung – zu berücksichtigen. Für die tarifliche Ebene ist zu prüfen, wie weit sie Niedriglöhne wirksam regulieren kann. Für die effektive Ebene ist zu fragen, wie weit sie die tarifliche Ebene abbildet, überschreitet oder sogar unterläuft. Beides kann aber letztlich nur befriedigend beantwortet werden, wenn vor allem Ausmaß und Strukturen von effektiv gezahlten Niedriglöhnen in Deutschland bekannt sind.

Detaillierte empirische Informationen über Effektivlöhne waren allerdings lange Zeit für Deutschland nur begrenzt verfügbar. Erfreulicherweise gibt es aber seit einigen Jahren wissenschaftlichen Zugang zu den prozessgenerierten Daten der Sozialversicherung, genauer: der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA), in der für die Gesamtwirtschaft einschließlich des Öffentlichen Dienstes die Effektivverdienste und weitere persönliche, betriebliche und regionale Merkmale von allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten enthalten sind.³

Für das eingangs erwähnte WSI-Projekt im Auftrag der NRW-Landesregierung wurden aus der Beschäftigtenstichprobe die Verdienstdaten für *Vollzeitbeschäftigte* herangezogen. Sie sind das Referenzobjekt für die Tarifpolitik und stellen nach wie vor den größten Teil aller Beschäftigungsverhältnisse für Männer wie Frauen in Deutschland. Die Verdienste dieser Vollzeitbeschäftigten und speziell der Niedriglohn-Empfänger werden im folgenden in Form von relativen Lohnpositionen dargestellt – für Westdeutschland- und teilweise auch für Ostdeutschland im Vergleich⁴. **Relative Lohnpositionen** werden festgelegt durch Bruchteile bzw. Vielfache des durchschnittlichen effektiven Vollzeitlohn, wie sie sich in der Verteilungsforschung eingebürgert haben. Solche Bruchteile definieren auch die Einkommensschwelle zum Niedriglohnbereich mit Verdiensten unter 75% des Durchschnittsverdienstes. Darunter werden weiter unterschieden in Anlehnung an die Forschung zu Armut und sozialem Ausschluss: die Effektivverdienste zwischen 50% bis unter

³ Zur Beschreibung der Stichprobe und ihrer Verwertungsmöglichkeiten siehe ausführlicher Bender u.a. 1996, 1999, 2000, Haas 1998.

⁴ Die im Projekt auch ausführlich untersuchten Verhältnisse für NRW werden hier weggelassen – zumal sie sich von denen für Westdeutschland nur wenig unterscheiden.

75% als *prekäre* Löhne sowie diejenigen unter 50% als *Armutslöhne* bzw. als Verdienste, die Armut trotz Vollzeitarbeit bedingen⁵.

Der *Referenzlohn*, aus dem diese Bruchteile oder Vielfache ermittelt werden, ist das arithmetische Mittel aller Effektivverdienste von ganzjährig vollzeitbeschäftigte Deutschen in den für das WSI-Projekt untersuchten Jahren – jeweils getrennt berechnet für West- und Ostdeutschland.⁶

Die relativen Lohnpositionen werden für zwei Gruppen von Beschäftigten unter Einbeziehung persönlicher und betrieblicher Merkmale bestimmt:

(1) alle deutschen und ausländischen Vollzeitbeschäftigte unabhängig von ihrer Beschäftigungsdauer im Jahr (Gruppe A): Hier sind also auch unterjährig Beschäftigte enthalten, wie SaisonarbeitnehmerInnen, Arbeitsmarkt(wieder)einsteiger und -aussteiger und andere, deren Tages- und Stundenverdienst häufig aus verschiedenen Gründen niedriger sein dürfte als der von ganzjährig Vollzeitbeschäftigte. Z.B. werden bei ihnen besonders niedrige „Einstieglöhne“ gezahlt, oder es besteht bei ihnen wegen des Unterschreitens einer bestimmten Beschäftigungsdauer noch nicht einmal ein Anspruch auf anteilige Jahressonderzahlungen

(2) die *ganzjährig* (durchgehend) *Vollzeitbeschäftigte*, und zwar ebenfalls Deutsche wie Ausländer (Gruppe B): Hier ist also die Beschäftigungsdauer im Jahr kein spezifischer Faktor für die Verdiensthöhe und damit auch nicht für das Ausmaß des Niedriglohnsektors. Die Grundgesamtheit der ganzjährig Beschäftigte stellt regelmäßig mit über 85% aller sozialversicherungspflichtigen Vollzeitarbeitsverhältnisse im Zeitverlauf den stabil-kräftigen *Kern des Normalarbeitsverhältnisses* dar.

Wenn jedoch selbst in diesem Kern Niedriglöhne verortet werden sollten, kommt ihnen unter sozialen wie ökonomischen Aspekten eine umso größere Bedeutung zu. Trotzdem gilt generell, dass Niedriglöhne innerhalb der unterjährig Beschäftigte *kaum weniger ernst* zu nehmen sind als solche unter den ganzjährig Beschäftigten.⁷

Zunächst sind hier in Tabelle 4 und 5 die wichtigsten Ergebnisse zur Lohnhierarchie der beiden Beschäftigtengruppen im Vergleich von Westdeutschland und Ostdeutschland anhand von Anfangs- und Endjahr des jeweils längstmöglichen Beobachtungszeitraums zusammengestellt.

Im zugrunde liegenden Beobachtungsfenster ist in Westdeutschland die Gesamtzahl der Vollzeitbeschäftigte in Gruppe A wie B deutlich zurückgegangen – und zwar um jeweils rund 9%. Darin gab es bisher schon einen beachtlich großen Niedriglohnsektor. Und entgegen

⁵ Andere Schwellenwerte, insbesondere für Armut, werden in Wissenschaft und Politik auch diskutiert; s. dazu die unterschiedlichen, nebeneinander genutzten Schwellenwerte im ersten nationalen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001), die sich allerdings i.w. auf die Armutfrage bei den privaten Haushalten beziehen – und nicht wie hier auf individuelle Arbeitseinkommen.

⁶ Zu den Gründen für die Wahl dieses Referenzlohns und zur methodischen Bestimmung seiner absoluten Höhe siehe im einzelnen den Projektbericht von Bispinck/Kirsch/Schäfer 2003.

⁷ Letztlich lässt sich die „Schwere“ der Niedriglohnfälle nur in Verbindung mit der Verweildauer im Niedriglohnbereich erschließen. Diese ist für unterjährig wie ganzjährig Beschäftigte prinzipiell im Rahmen von Längsschnittanalysen mit der Beschäftigtenstichprobe bestimmbar.

dem Gesamtbeschäftigungstrend hat er 1997 sowohl relativ wie absolut gegenüber 1980 zugenommen; er umfasst je nach Beschäftigtenabgrenzung und Vergleichszeitpunkt ein Viertel bis ein Drittel aller Vollzeitbeschäftigte. Die Zunahme des Niedriglohnsektors ist gleichzeitig eingebettet in eine Verstärkung der generellen Lohnspreizung – bei wie gesagt verringelter Gesamtbeschäftigung.

Tabelle 4: Die allgemeine Lohnhierarchie in Deutschland
– Die Verteilung von allen Vollzeitbeschäftigten¹⁾ auf Regionen und relative Entgeltklassen²⁾ in %³⁾ und in Mill.⁴⁾

Entgeltklassen ²⁾	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1997	1980	1997	1993
0-50 % ⁵⁾	12,1	12,0	9,5	7,0
Armutslöhne	(2,138)	(2,265)	(0,410)	(0,333)
50-75 % ⁵⁾	23,8	19,3	26,0	22,0
Prekäre Löhne	(4,175)	(3,661)	(1,125)	(1,049)
75-125 % ⁵⁾	47,5	53,3	47,0	53,9
Mittlere Löhne	(8,330)	(10,097)	(2,031)	(2,576)
125 % und mehr ⁶⁾	16,5	15,4	17,5	17,1
Hohe Löhne	(2,896)	(2,924)	(0,758)	(0,817)
Alle	100,0	100,0	100,0	100,0
	(17,526)	(18,946)	(4,325)	(4,778)

¹⁾ D.h. ganzjährig und unterjährig Vollzeitbeschäftigte (Beschäftigtengruppe A). - ²⁾ Gebildet aus Schwellenwerten in Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgelts ganzjährig vollzeitbeschäftigter Deutscher (Männer und Frauen). - ³⁾ In Prozent aller (ganzjährig und unterjährig) Vollzeitbeschäftigte. - ⁴⁾ In Klammern: absolute Zahlen aller (ganzjährig und unterjährig) Vollzeitbeschäftigte. - ⁵⁾ Zu lesen als: bis unter... - ⁶⁾ Wenig oberhalb von 125 % liegt die jeweilige Jahres-Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung.

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe – Berechnungen des WSI

Die Zahl der Bezieher *mittlerer* Löhne zwischen 75 und 125% des Referenzlohns stellt zwar 1997 in beiden Beschäftigtengruppen A und B nach wie vor die größte Population unter den Vollzeitbeschäftigte. Aber ihr Anteil an den jeweils untersuchten Beschäftigten hat deutlich abgenommen; bei allen (unterjährig wie ganzjährig) Vollzeitbeschäftigte ist sie sogar von ursprünglich über der Hälfte auf unter die Hälfte aller entsprechenden Beschäftigten gesunken. Parallel dazu hat die Gruppenstärke an den Entgelträndern der Lohnhierarchie zugelegt – der Hochlohnsektor ab 125% des Referenzlohns leicht, der Niedriglohnsektor unter 75% deutlich.

Bei den Rändern gilt es allerdings zu differenzieren: Der *Niedriglohnsektor* gemessen in Beschäftigtenanteilen ist in beiden Regionen deutlich gewachsen. Allerdings geht dieser Anteils-Anstieg in Westdeutschland überwiegend auf das Anwachsen der Gruppe prekärer Löhne bzw. deren Bezieher zurück. Der Armutssektor in Westdeutschland darunter ist in absoluten Zahlen sogar leicht gesunken. Das Niveau des Armutssektors aber bleibt in jedem Fall quantitativ beachtlich und stellt allein deshalb eine politische Herausforderung dar: In Westdeutschland sind 1997 innerhalb der Beschäftigtengruppe A, d.h. unter allen Vollzeitbeschäftigte, 12,1% oder 2,138 Mill. Personen als „einkommensarm trotz Vollzeitarbeit“ zu bezeichnen, in Ostdeutschland 9,5% oder 0,410 Mill. Personen. Für die Beschäftigtengruppe B, d.h. die ganzjährig Vollzeitbeschäftigte, lauten die entsprechenden

Werte 7,8% oder 1,109 Mill. Personen im Westen sowie 6,8% oder 0,219 Mill. Personen im Osten.

Tabelle 5: Die ganzjährige Lohnhierarchie in Deutschland - Die Verteilung von ganzjährig Vollzeitbeschäftigte¹⁾ auf Regionen und relative Entgeltklassen²⁾ in %³⁾ und in Mill.⁴⁾ –

Entgeltklassen ²⁾	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1997	1980	1997	1993
0-50 % ⁵⁾	7,8	8,9	6,8	5,0
Armutslöhne	(1,109)	(1,371)	(0,219)	(0,184)
50-75 % ⁵⁾	20,6	16,0	19,7	16,8
Prekäre Löhne	(2,910)	(2,455)	(0,633)	(0,619)
75-125 % ⁵⁾	52,3	57,3	51,9	57,9
Mittlere Löhne	(7,395)	(8,785)	(1,666)	(2,130)
125 % und mehr	19,3	17,7	21,6	20,3
Hohe Löhne ⁶⁾	(2,727)	(2,719)	(0,692)	(0,748)
Alle	100,0	100,0	100,0	100,00
	(14,141)	(15,330)	(3,210)	(3,680)

1) D.h. ganzjährig und unterjährig Vollzeitbeschäftigte (Beschäftigtengruppe B). - 2) Gebildet aus Schwellenwerten in Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgelts ganzjährig vollzeitbeschäftiger Deutscher (Männer und Frauen). – 3) In Prozent aller ganzjährig Vollzeitbeschäftigen. – 4) In Klammern: absolute Zahlen aller ganzjährig Vollzeitbeschäftigen. – 5) Zu lesen als: bis unter... – 6) Wenig oberhalb von 125 % liegt die jeweilige Jahres-Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung.

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe – Berechnungen des WSI

Noch beachtlicher ist das Ausmaß des Sektors prekärer Löhne zwischen 50 bis unter 75% des Referenzlohns. Er ist wie schon gesagt bei beiden untersuchten Beschäftigtengruppen A und B relativ um mehrere Prozentpunkte und auch absolut stark gewachsen, obwohl gleichzeitig die gesamte Vollzeitbeschäftigung in jeweils West und Ost deutlich rückläufig war.

Zusammen stellen Armutslöhne und prekäre Löhne bzw. deren BezieherInnen einen erheblichen Teil aller Vollzeitlöhne und -beschäftigte in Gruppe A und B. In Westdeutschland erfasst der gesamte Niedriglohnsektor unter allen (ganzjährig wie unterjährig) Beschäftigten 1980 31,3% und 1997 schon 35,9%; unter den ganzjährig Beschäftigten früher 24,9% und zuletzt 28,4%. Für Ostdeutschland betragen die Vergleichszahlen 1997: 35,5% (1993: 29,0%) bei allen Vollzeitbeschäftigen sowie 1997 26,5% (1993: 21,8%) bei den ganzjährig Vollzeitbeschäftigen.

Ostdeutschland wird hier wie auch im Projekt in den Vergleich nicht weiter einbezogen. Obwohl seine Vollzeitbeschäftigung in den 90er Jahren z.B. mit der von NRW vom Umfang her vergleichbar ist, gelten dort qualitativ andere Bedingungen. Teilweise wirken noch historische Ausgangsfaktoren nach – z.B. eine gleichmäßigeren Verteilung auf der Ebene individueller Erwerbseinkommen wie auf der Ebene privater Haushalte⁸. Teilweise aber sind

⁸ Zu der gleichmäßigeren Lohnverteilung, die auch weniger ausgeprägte Geschlechterunterschiede in der Bezahlung wie in der Besetzung der Lohnhierarchie bedeutet, siehe ausführlicher den „Bericht der Bundesregierung zur Erwerbs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern“, der von WSI/lnifes/Tondorf (2001) erstellt wurde; er ist auch abgedruckt in Bundestagsdrucksache 14/8952 mit den Stellungnahmen von Bundesregierung, Landesregierungen und Verbänden. Zu der

mit dem „Import“ westdeutscher Bezahlungs- und Tarifstrukturen Anpassungstendenzen in Gang gesetzt worden, die sich im Verdienstniveau wie in der Entgeltstruktur niederschlagen. Zwar ist das Niveau der Effektivverdienste im Osten – im Gegensatz zum in vielen Bereichen angenäherten Tarifniveau – auch heute immer noch weit von dem im Westen entfernt; gerade in industriellen Bereichen beträgt der Rückstand noch rund ein Drittel des Westniveaus⁹. Aber die Struktur bzw. das Ausmaß der Lohnspreizung ist in Ostdeutschland, wie die Tabellen 3 und 4 zeigen, schon 1993 und erst recht 1997 der westdeutschen bereits vergleichbar. Allein der Niedriglohnsektor war und ist, insbesondere in der Beschäftigtengruppe A, etwas anders strukturiert als im Westen. Wie die Auswertungen zeigen, kann dies teilweise an der deutlich geringeren Anzahl von ausländischen Beschäftigten im Osten liegen.

Für Westdeutschland dagegen wird der Niedriglohnsektor mit Hilfe verschiedener Merkmale der Niedriglohn-BezieherInnen differenziert. Die Darstellung beschränkt sich auf Armutslöhne und prekäre Löhne unter den **ganzjährig** Vollzeitbeschäftigten, also auf den Kern des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses. Für sie wurde die Häufigkeitsverteilung der in der IAB-Beschäftigtenstichprobe verfügbaren Merkmale untersucht und auch geprüft, ob die Häufigkeiten im Zeitverlauf konstant bleiben. Die wichtigsten Ergebnisse der berechneten Merkmalshäufigkeiten sind in Tabelle 6 und 7 enthalten.

gleichmäßigeren Verteilung der Haushaltseinkommen im Osten und ihren Gründen siehe zuletzt Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) 2003.

⁹ Siehe dazu Schäfer 2001.

Tabelle 6: Ausgewählte Häufigkeiten von Beschäftigungsmerkmalen bei Niedriglöhnen in Westdeutschland in %¹⁾

Beschäftigungsmerkmale	Armutslöhne		Prekärlöhne	
	1997	1980	1997	1980
Arbeit in Kleinbetrieben bis 99 Beschäftigte ²⁾	80,9 45,3	73,7 39,6	62,2 22,0	51,0 20,0
Geschlecht: Frau dar. deutsche Frauen	71,3 64,8	76,1 71,1	49,8 45,3	68,0 60,5
Arbeit im Dienstleistungsbereich ³⁾ dar. Handel und Verkehr dar. haushaltsbez. Dienstleistungen	63,0 22,4 16,6	54,7 27,0 13,0	52,4 26,0 4,4	43,1 23,2 4,7
Mit Berufsausbildung (aber ohne Abitur)	61,6	59,4	64,3	51,8
Alter ab 30 Jahre und darüber	65,3	51,5	60,8	52,7
Einfache Tätigkeiten	33,5	36,1	26,9	28,4
Alle (in Mill. Personen)	100,0 (2.138)	100,0 (2.265)	100,0 (4.175)	100,0 (3.661)

¹⁾ Die Häufigkeit von Merkmalsausprägungen ist in Prozent aller Empfänger (=100) von Armutslöhnen bzw. von Prekärlöhnen ausgedrückt. Die Angaben beziehen sich auf ganzjährig beschäftigte Niedriglohn-Bezieher. - ²⁾ Genauer: bis zu 9 bzw. bis zu 99 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte; einschließlich anderer Beschäftigungsformen können die Betriebe größer ausfallen. – ³⁾ Distributive (Handel und Verkehr), wirtschafts-, haushalts- und gesellschaftsbezogene Dienstleistungen.

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe – Berechnungen des WSI

WSI

Zur Darstellung dieser Verteilung und ihrer möglichen Entwicklung ist allerdings die Prozentuierung der Analyseergebnisse verändert. Waren bei Tabelle 3 und 4 die Niedriglöhner in Prozent aller Vollzeitbeschäftigen ausgedrückt worden, um ihr Gewicht innerhalb der Gesamtbeschäftigung zu verdeutlichen, so werden jetzt die Häufigkeiten der Merkmalsausprägungen von Niedriglöhnen und ihren BezieherInnen auf andere Grundgesamtheiten bezogen. In Tabelle 6 ist der **Basiswert (gleich 100%) die Gesamtheit aller Armuts- bzw. Prekärlohn-BezieherInnen** in Westdeutschland, um die merkmalsabhängige Zusammensetzung des Niedriglohnsektors zu verdeutlichen. In Tabelle 7 ist **Basiswert (=100%) die Gesamtzeit aller ganzjährig Vollzeitbeschäftigen je Merkmal** bzw. je Merkmalsausprägung, um die merkmalsbedingte Betroffenheit bzw. Wahrscheinlichkeit von Niedriglohn-Bezug zu quantifizieren. Beide Prozentuierungen sind zugleich Indikatoren für den Einfluss der verschiedenen Merkmale auf Niedriglöhne und ihre BezieherInnen.

Tabelle 7: Ausgewählte Bezugsrisiken von Niedriglöhnen in Westdeutschland in %¹⁾

Beschäftigungsmerkmale	Armutslöhne		Prekärlöhne	
	1997	1980	1997	1980
Alter				
unter 20 Jahre	63,9	54,1	31,1	36,5
20 – 25 Jahre	20,8	15,2	51,3	37,2
Haushaltsbezogene Dienstleistungen	36,5	34,7	25,2	23,5
Landwirtschaft u.ä.	24,2	35,0	38,9	22,4
Nahrungs- und Genussgüterproduktion	15,2	17,3	32,1	22,2
Arbeit in Kleinbetrieben				
bis 9 Beschäftigte ²⁾	24,1	27,4	32,5	24,7
10 – 19 Beschäftigte ²⁾	11,7	14,7	28,6	18,3
Geschlecht: Frau				
deutsche Frauen	16,8	21,1	32,5	32,2
ausländische Frauen	22,2	16,2	42,1	44,1
Einfache Tätigkeiten	13,6	15,5	30,3	21,9
Ohne Berufsausbildung (und ohne Abitur)	9,9	11,1	33,0	25,5
Alle (in Mill. Personen)	12,1 (2.138)	12,0 (2.265)	23,8 (4.175)	19,3 (3.661)

¹⁾ Die Betroffenheit bzw. das Risiko, einen Niedriglohn zu beziehen, ist in Prozent aller Vollzeitbeschäftigen ausgedrückt, die ein angegebenes Beschäftigungsmerkmal aufweisen (=100 %). Die Angaben beziehen sich auf ganzjährig beschäftigte Niedriglohn-Bezieher. - ²⁾ Genauer: bis zu 9 bzw. bis zu 99 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte; einschließlich anderer Beschäftigungsformen können die Betriebe größer ausfallen.

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe – Berechnungen des WSI

WSI

Tabelle 6 zeigt die Dominanz von einigen Merkmalen in Verbindung mit Niedriglöhnen auf. Zunächst wird deutlich, dass Niedriglöhne und darunter vor allem Armutslöhne ein – gewachsenes - Problem bzw. Produkt von Kleinbetrieben sind: rund 81% aller ArmutslöhnerInnen arbeiten 1997 in Kleinbetrieben mit bis zu 99 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (1980 noch rund 74%). Armutslöhne werden auch nach wie vor in erheblichem Ausmaß von Frauen bezogen, auch wenn hier von 1980 (76,1%) bis 1997 (71,3%) ein kleiner Rückgang der Merkmalshäufigkeit zu verzeichnen ist. Dagegen sind Prekärlöhne 1997 fast paritätisch auf die Geschlechter verteilt, während 1980 auch hier das Merkmal Frau mit 68,0% noch dominierte und ebenfalls auf Frauendiskriminierung bei der Bezahlung hinwies. Schließlich kommen Niedriglöhne und ihre BezieherInnen überwiegend aus Dienstleistungssektoren, bei den Armutslöhnen 1997 immerhin fast zwei Drittel (63%), bei den Prekärlöhnen 1997 noch gut die Hälfte – in beiden Fällen aber auch mit einer deutlichen Zunahme der entsprechenden Häufigkeit seit 1980 versehen.

Mögen diese Ergebnisse der Merkmalsverteilung eher kleinere Überraschungen auslösen, so sind die folgenden für größere gut: Denn fast zwei Drittel der Armut- wie der NiedriglöhnerInnen weisen 1997 eine Berufsausbildung auf, sind 30 Jahre alt oder älter und

üben keine einfache Tätigkeit aus. Und auch in diesen Fällen steigt die Häufigkeit der entsprechenden Merkmale von Niedriglohn-BezieherInnen im Zeitverlauf deutlich an. In jedem Fall wird damit weit verbreiteten Vorurteilen widersprochen, wonach die EmpfängerInnen von Niedriglöhnen in der Regel unqualifiziert sind oder einfache Tätigkeiten verrichten (und deshalb „angemessen“ bezahlt sind) und/oder jung sind (und deshalb eher nur „vorübergehend“ schlecht bezahlt werden). Die Entwicklung der entsprechenden Häufigkeiten zeigt auch, dass Ausbildung, Alter und qualifizierte Tätigkeit immer weniger vor dem Bezug von Niedriglöhnen „schützen“. Wohlgemerkt: hier liegen ganzjährig, also tendenziell kontinuierlich beschäftigte Personen in Vollzeit zugrunde.

Tabelle 7 zeigt, mit welchem Risiko Vollzeitbeschäftigte in Westdeutschland bisher zu rechnen haben, einen Niedriglohn zu beziehen bzw. akzeptieren zu müssen, wenn sie ein bestimmtes persönliches oder betriebliches Merkmal mitbringen oder eingehen. 1997 erhalten z.B. fast zwei Drittel all der Beschäftigten, die unter 20 Jahre alt sind, einen Armutslohn sowie ein weiteres knappes Drittel einen Prekarlohn. D.h. fast alle unter 20jährigen sind im Niedriglohnsektor anzutreffen – mehr übrigens als 1980. Bei den 20 bis 25jährigen ist dieser Prozentsatz aber schon deutlich geringer. Unter allen Beschäftigten in Dienstleistungsbereichen sind 1997 immerhin fast zwei Drittel im Niedriglohnsektor, darunter mehr als ein Drittel im Armutssektor. Auch die Beschäftigten von Kleinbetrieben mit bis zu neun Beschäftigten sind 1997 mehrheitlich im Niedriglohnsektor anzutreffen (24,1% im Armutssektor und 32,5% im Prekar-Sektor). Und fast die Hälfte aller ganzjährig vollzeitbeschäftigte deutschen Frauen ist im Niedriglohnsektor vertreten (16,8% im Armutssektor und 32,5% im Prekar-Sektor). Im Vergleich dazu ist das in der Tabelle nicht aufgeführte Niedriglohn-Bezugsrisiko der Männer deutlich geringer, insbesondere bei deutschen Männern. So stellen letztere z.B. fast ein Viertel aller Armutslohn-BezieherInnen, aber unter allen deutschen Männern insgesamt müssen 1997 nur 2,7% einen Armutslohn hinnehmen. Demnach sind alle diese bisher erwähnten Merkmal viel „gefährlicher“ für den Bezug von Niedriglöhnen als die weiteren in Tabelle 7 aufgeführten Merkmale „Ausübung einer einfachen Tätigkeit“ oder „Fehlen einer Berufsausbildung einschließlich Fehlen von Abitur“.

Schließlich ist im Rahmen des zugrunde liegenden NRW-Projekts das persönliche Merkmal „berufliche Tätigkeit“ noch weiter ausdifferenziert worden, um die Niedriglohn-Betroffenheit auch einzelner konkreter Berufe zu prüfen, auch wenn diese in der Beschäftigtenstatistik nicht so eng abgegrenzt sind wie tariflich definierte Tätigkeiten. Immerhin bot sich damit trotzdem die sonst im verfügbaren Datenmaterial nicht gegebene Gelegenheit, die effektive und die tarifliche Bezahlungsebene so nah wie möglich zu vergleichen. Tabelle 8 zeigt für neun ausgewählte Berufsgruppen, die weitgehend mit den oben in Tabelle 1 genannten tariflichen Niedriglohn-Berufen identisch sind, die Verteilung der Vollzeitentgelte auf relative Lohnpositionen. Danach sind die dortigen Beschäftigten mit ihren Entgelten weit überwiegend im Niedriglohnsektor angesiedelt. Ein Teil dieser Berufsgruppen muss sogar als ausgesprochene Armutslohn-Berufe angesprochen werden, weil mehr als die Hälfte aller darin Beschäftigten weniger als 50% des durchschnittlichen Vollzeitlohns bzw. Referenzlohns verdient (HilfsarbeiterInnen, Floristinnen, Wächterinnen, FriseurInnen, Gebäude-reinigerinnen).

Tabelle 8: Die Lohnhierarchie ausgewählter Berufsgruppen in Westdeutschland 1997 - Verteilung von ganzjährig Vollzeitbeschäftigen auf Niedriglohn-Positionen in %¹⁾ -

Relative Lohnposition	HilfsarbeiterIn (Landw.)		FloristIn		NäherIn	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
0 – 50	54,6	75,8	44,4	54,2	20,9	41,5
50 – 75	33,1	24,1	22,3	43,8	41,7	49,6
0 – 75	87,7	99,9	66,7	98,0	62,6	91,1
Relative Lohnposition	VerkäuferIn		WächterIn, AufseherIn		PförtnerIn, Hauswarte	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
0 – 50	11,9	39,9	21,4	60,1	5,8	35,0
50 – 75	34,9	47,9	45,1	29,1	23,0	37,6
0 – 75	46,8	87,8	66,5	89,2	28,8	72,6
Relative Lohnposition	SprechstundenhelperIn		FriseurIn		Glas- u. GebäudereinigerIn	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
0 – 50	12,6	33,1	60,6	78,5	17,0	70,2
50 – 75	31,4	50,8	31,8	20,4	51,8	29,8
0 – 75	44,0	83,9	92,4	98,9	68,8	100,0

¹⁾ In % aller ganzjährig Vollzeitbeschäftigen in der jeweiligen Berufsgruppe.
Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe - Berechnungen des WSI.

Insgesamt belegen die Ergebnisse der Lohnanalyse auf effektiver Ebene erneut einen in Deutschland selbst unter den Vollzeitbeschäftigten ausgedehnten Niedriglohnsektor. In Westdeutschland besteht er sogar schon seit rund 20 Jahren und ist seitdem deutlich gewachsen. Den weitaus größten Teil dieses Niedriglohnsektors stellen die ganzjährig Vollzeitbeschäftigen als Kern des Normalarbeitsverhältnisses. Bezieht man neben den Vollzeitbeschäftigten noch die Teilzeitbeschäftigen bis hin zu den geringfügig Beschäftigten ein, müssen die Grenzen des Niedriglohnsektors noch wesentlich weiter gesteckt werden.

Die Ursachen für den Bezug von Niedriglöhnen unter den Vollzeitbeschäftigten sind offenbar meist nicht – und im Zeitvergleich zunehmend nicht – persönliche Merkmale wie z.B. (fehlende) Ausbildung oder (geringes) Alter. Allein das Geschlecht „Frau“ spielt darunter angesichts der weit überdurchschnittlichen Betroffenheit von weiblichen Vollzeitbeschäftigten durch Niedriglöhne noch immer eine bedauerliche Rolle¹⁰. Davon abgesehen liegen die Ursachen für Niedriglöhne vielmehr auf struktureller und institutioneller Ebene. Mit ersterer sind die Rahmenbedingungen einzelner Wirtschaftszweige, Betriebsgrößen oder Berufe gemeint. Dort kommen Niedriglöhne teilweise geballt vor, sind aber im allgemeinen relativ breit verteilt, so dass es relativ wenig individuell steuerbare „Schutzzonen“ vor Niedriglöhnen gibt. Mit der institutionellen Ebene sind Steuerungsmechanismen wie insbesondere Tarifverträge und deren gegebene Verallgemeinerungsmöglichkeiten angesprochen. Diesen Instituten wurde bisher eine „Schutz- und Auffangfunktion“ durch unterste Tariflöhne zugesprochen, die sie offenbar – so legen es die Analyseergebnisse nahe – schon früher und erst recht heute nur noch bedingt erfüllen können.

Es stellt sich deshalb die Frage nach verschärften und/oder ergänzenden institutionellen Vorkehrungen zur Eindämmung von Niedriglöhnen oder zumindest von Armutslöhnen, wie

¹⁰ Zur Einkommensdiskriminierung von Frauen siehe insbesondere WSI/Inifes/Tondorf 2001 sowie Schäfer 2002.

sie im WSI-Gutachten für die NRW-Landesregierung diskutiert werden: wirksamere Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tariflöhnen und gesetzliche Mindestlöhne.

Das Verlangen nach Eindämmung von Niedriglöhnen steht zwar im Kontrast zur öffentlich verbreiteten Forderung nach Ausdehnung des Niedriglohnsektors, die beschäftigungspolitisch begründet wird. Aber diese Begründung fällt angesichts der Empirie schon lange zusammen¹¹: Niedriglöhne erzeugen nicht mehr Beschäftigung. Die hier belegte Ausdehnung des westdeutschen Niedriglohnsektors unter den Vollzeitbeschäftigen im 20-Jahres-Vergleich geht einher mit einer Schrumpfung der Gesamtzahl von Vollzeitbeschäftigten. Der an anderer Stelle (z.B. bei Schäfer 2001) belegte effektive Lohnrückstand der ostdeutschen Vollzeitbeschäftigen von immer noch rund einem Drittel gegenüber dem Westniveau – gerade auch in industriellen Bereichen – hat selbst dort unter diesen „günstigen“ Umständen kein Beschäftigungswunder ausgelöst. Allenfalls erzeugen Niedriglöhne Substitutionseffekte sowie Mitnahmeeffekte mit Folgeproblemen innerhalb der Vollzeitbeschäftigen wie zwischen Normalarbeitsverhältnissen und atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Die „Karriere“ der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse seit den 80er Jahren bis heute bei gleichzeitiger Schrumpfung des Vollzeitbeschäftigungsniveaus ist dafür ein starkes Indiz¹²

3. Konzepte zur Bekämpfung von Niedriglöhnen

In den vergangenen Jahren hat sich in den Gewerkschaften eine Diskussion darüber entwickelt, welche Möglichkeiten zur Bekämpfung des Niedriglohnsektors bestehen (Peter/Wiedemuth 2003, 433 ff.) Dies war eine Reaktion auf die Vorstöße von Arbeitgeberverbänden, Wissenschaft und der politischen Parteien, einen Niedriglohnsektor als vermeintlich *positiven* Bestandteil einer Arbeitsmarktreform auf- bzw. auszubauen. Insbesondere die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) macht sich für einen gesetzlichen Mindestlohn stark, weil sie keine andere Möglichkeit sieht, flächendeckend ein sozial angemessenes Einkommensniveau sicherzustellen. Dies stößt bisher auf Ablehnung bei anderen Gewerkschaften. Die meisten unter ihnen setzen nach wie vor auf die Gestaltungskraft der Tarifpolitik und wollen die Tarifverträge nicht vermuteten Risiken einer gesetzlichen Fixierung von Mindeststandards aussetzen. Angesichts der konträren Auffassungen konnten sich die Gewerkschaften auf dem DGB-Kongress 2002 (lediglich) auf eine „Kampagne für ein existenzsicherndes Einkommen“ einigen. Sie sollte die Öffentlichkeit für die zunehmende Verbreitung von Niedriglöhnen sensibilisieren, Verbündete zur Eindämmung des Phänomens der „working poor“ gewinnen helfen und Druck auf die Unternehmen ausüben, die vorrangig mit Beschäftigungsverhältnissen zu Niedriglöhnen arbeiten. Als Referenzgröße war in einem auf dem DGB-Bundeskongress von NGG und anderen gestellten Antrag zu einem gesetzlichen Mindestlohn ursprünglich ein Betrag von 1.500 € brutto im Monat vorgesehen, Zielsetzung und Betrag fanden jedoch keine Mehrheit. Vielmehr wurde eine Stärkung der Tarifpolitik sowie eine Reform des Instruments der

¹¹ Zu Gegenargumenten auf theoretischer Ebene siehe zuletzt Grunert 2003.

¹² Siehe dazu einschließlich einer Diskussion der Folgekosten für die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme z.B. Weinkopf 2003, Koch/Bäcker 2003.

Allgemeinverbindlicherklärung gefordert, um auf diese Weise die Geltungskraft tariflicher Normen auch in Bereichen mit niedrigem Organisationsgrad zu erweitern.

3.1 Tarifpolitik

Angesichts des differenzierten Bildes von Tarifstruktur und Tarifdynamik ist die Frage nach einer wirksamen tarifpolitischen Strategie zur Bekämpfung von (tariflichen) Niedrigeinkommen nicht einfach zu beantworten. Zum einen läge es nahe, durch eine gezielte *intrasektorale Lohnstrukturpolitik* vor allem eine überstarke Differenzierung im unteren Einkommensbereich zu korrigieren. Zum anderen wäre den Branchen bzw. Tarifbereichen mit *durchgängig* niedrigen Vergütungen nur mit einer Niveausteigerung des gesamten Tarifgefüges geholfen, um ihre *intersektorale Verteilungsposition* zu verbessern.

Generell ist festzustellen, dass die Tarifpolitik keine durchgreifenden Erfolge bei der Eindämmung von Niedriglöhnen erzielt hat. Der kostenneutrale Verteilungsspielraum aus Preisentwicklung und Produktivitätsanstieg konnte abgesehen von der Phase der Vereinigungsbooms Anfang der 90er Jahre nur in wenigen Jahren ausgeschöpft werden. Die im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zu verzeichnende Steigerung der tariflichen Grundvergütungen um rund 40 % von 1990 – 2001 variiert bei den im WSI-Projekt z.B. ausgewählten Tarifbereichen in NRW zwischen rund 21 und 56 %. Dabei lassen sich keine trennscharfen Unterschiede zwischen Niedrig- und HochlohnTarifen feststellen. Bereiche mit niedrigen Tarifen weisen allerdings in stärkerem Maße (unter-)durchschnittliche Tarifanhebungen auf. In einigen NiedriglohnTarifbereichen blieb der Tarifanstieg sogar deutlich hinter dem Durchschnitt zurück. Das gilt z.B. für die Landwirtschaft, das Verkehrsgewerbe und das Bekleidungsgewerbe. Über dem Durchschnitt lagen dagegen der Einzelhandel und auch das Friseurgewerbe.

Auch beim Abbau übermäßiger Lohndifferenzierung innerhalb der Branchen sind in den letzten zehn Jahren - im Gegensatz zu den 70er und 80er Jahren - nur geringe Erfolge zu verzeichnen. Zumeist beschränkte sich die „soziale Komponente“ von Tarifabschlüssen auf gelegentliche Einmalzahlungen in gleicher Höhe für alle Vergütungsgruppen, die keine dauerhaften Auswirkungen auf die Tarifstrukturen hatten. Einzelne Tätigkeiten, wie z.B. Verkäuferinnen und Friseurinnen konnten Tarifsteigerungen über dem Durchschnitt verbuchen, andere wie z.B. landwirtschaftliche Hilfsarbeiter und Arzthelferinnen entwickelten sich nur unterdurchschnittlich.

Die unbefriedigenden Ergebnisse der Tarifpolitik bei der Zurückdrängung von Niedriglöhnen sind weniger auf falsche tarifpolitische Schwerpunktsetzungen der Gewerkschaften zurückzuführen als vielmehr das Ergebnis verschiedener sich selbst verstärkender Wirkungsfaktoren wie eine ungünstige wirtschaftliche Branchenentwicklung, ein hohes und tendenziell Lohn drückendes Arbeitskräfteangebot, ein geringes gewerkschaftliches Durchsetzungsvermögen aufgrund niedriger Tarifbindung und geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrades. Hinzu kommt die systematische gesellschaftliche Geringbewertung bestimmter Berufe/Tätigkeiten (sog. typische Frauentätigkeiten, denen die Tarifverträge tendenziell „Zuverdienstcharakter“ zumessen), die nur mit Mitteln der Tarifpolitik kaum

aufzubrechen sind (siehe dazu ausführlich das Gutachten von WSI und anderen für die Bundesregierung WSI/INIFES/Tondorf 2001).

3.2 Allgemeinverbindlichkeit von tariflichen Mindesteinkommen

Die Allgemeinverbindlicherklärung von (Vergütungs-)Tarifverträgen durch die Arbeitsministerien von Bund und Ländern auf Antrag der Tarifparteien kann zwar das Tarifniveau selbst nicht verändern, aber sie schließt über die branchenweite Verbindlichkeit der Tarife ein Unterschreiten der tariflichen Vergütungen in nicht tarifgebundenen Unternehmen eines Tarifbereichs aus. Das Verhindern von Lohndumping und von Schmutzkonkurrenz ist eine der zentralen Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) (Kirsch 2003).

Die Praxis der Allgemeinverbindlicherklärung zeigt aber einen kontinuierlichen Rückgang der Zahl und Bedeutung von allgemeinverbindlich erklärt Vergütungstarifverträgen. Insgesamt galten Anfang 2002 in Deutschland 542 allgemeinverbindliche Tarifverträge. Lässt man Änderungs- und Zusatztarifverträge sowie Protokollnotizen beiseite, dann bleiben noch 282 Ursprungstarifverträge. Noch Anfang der 1990er Jahre waren es 408 gewesen. Bezieht man diese Zahlen auf sämtliche Ursprungsverbandstarifverträge, so ergibt sich ein Rückgang des Anteils der allgemeinverbindlichen Tarifverträge an allen Tarifverträgen von 5,4 auf 2,5%. Dabei ist zu berücksichtigen, dass allgemeinverbindliche Einkommenstarifverträge einen immer kleineren Anteil aller allgemeinverbindlichen Tarifverträge bilden: 1991 waren es immerhin noch 30 %, im Jahr 2002 dagegen nur noch 19,5 %. Dahinter verbergen sich 55 Tarifverträge. Nur noch in vier Branchen gelten die *Einkommenstarifverträge* in einem großen oder gar überwiegenden Teil der Bundesländer allgemeinverbindlich: im Friseurhandwerk, im Wäschereigewerbe, im Gebäudereinigerhandwerk und im Wach- und Sicherheitsgewerbe. Hinzu kommt das Bauhauptgewerbe, in dem die Löhne auf der Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG) für allgemeinverbindlich erklärt wurden, um in erster Linie Mindeststandards für Arbeitnehmer zu sichern, die von Firmen mit Sitz im Ausland auf deutsche Baustellen entsandt werden, damit aber auch Mindeststandards für deutsche Bauarbeiter festsetzen. Erfasst werden durch alle diese allgemeinverbindlichen Einkommenstarifverträge insgesamt 1,86 Mio. ArbeitnehmerInnen, darunter rund 900.000 auf der Basis des AEntG. Die verbleibenden knapp 1 Mio. ArbeitnehmerInnen machen nicht einmal 5 Prozent der überhaupt von Tarifverträgen erfassten Beschäftigten aus.

Die Ursache für den kontinuierlichen Rückgang der AVE liegt wesentlich in einer veränderten Haltung der Arbeitgeberverbände. So nutzt die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände seit einigen Jahren ihre faktische Vetomöglichkeit im Tarifausschuss des Bundesarbeitsministeriums im Sinne einer äußerst restriktiven Anerkennungspraxis. Aber auch einzelne Branchenverbände haben ihre Position geändert. So haben beispielsweise die Arbeitgeberverbände im Einzelhandel nach mehreren Jahrzehnten der Zustimmung zur AVE der Lohn- und Gehaltstarifverträge diese Ende der 1990er Jahre zurückgezogen. Offensichtlich steht dieser Umschwung auch im Zusammenhang mit der allgemeinen Diskussion um die künftige Entwicklung des (Flächen-)Tarifsystems und die Absicht der Arbeitgeberverbände, die branchenbezogenen Tarifstandards sehr viel stärker als bislang für

betriebsbezogene Abweichungen zu öffnen. Vor diesem Hintergrund sind sie bestrebt, die AVE auf ein Minimum zu reduzieren.

Die Gewerkschaften haben umgekehrt ein Interesse daran, das AVE-Instrumentarium zu revitalisieren und in seiner Anwendung zu erleichtern. Dazu bieten die rechtlichen Rahmenbedingungen durchaus auch Spielraum (Zachert 2003). Vorgeschlagen werden eine veränderte Zusammensetzung der Tarifausschüsse bei Bund wie Bundesländern, die den jeweils betroffenen Branchen Sitz und Stimme verschafft, und eine Einschränkung des Vetorechts der Spitzenverbände. Außerdem wird dafür plädiert, das Kriterium des „öffentlichen Interesses“ zu konkretisieren und eine AVE auch dann zu ermöglichen, wenn weniger als 50 % der Arbeitnehmer des betreffenden Tarifbereichs in tarifgebundenen Betrieben arbeiten.

3.3 Gesetzliche Mindestlöhne – ausländische Erfahrungen und deutsche Möglichkeiten

Instrumente zur Stabilisierung der Bindungswirkung von Tarifverträgen sowie zur Ergänzung tarifvertraglicher Mindeststandards auf gesetzlichem Wege gibt es in zahlreichen Ländern der Europäischen Union, wobei sich je nach länderspezifischem Hintergrund ganz unterschiedliche Ausprägungen ergeben. Von den 15 bisherigen Mitgliedsstaaten der EU haben neun Länder (alle außer Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Österreich und Schweden) und von den zehn neuen Mitgliedern ebenfalls neun einen *gesetzlichen Mindestlohn*. In Großbritannien und Irland sind gesetzliche Mindestlöhne in den letzten fünf Jahren eingeführt worden, in den sonstigen Ländern besteht der Mindestlohn seit mehreren Jahrzehnten. Die Höhe des Mindestlohnes klafft je nach nationalen Rahmenbedingungen wie Kaufkraft u.ä. weit auseinander (siehe Tabelle 9); und groß sind auch die Unterschiede bei seiner Festlegung.

Der gesetzliche Mindestlohn wird in Belgien und Griechenland formal durch eine nationale Verhandlung zwischen den Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften festgelegt. Das Ergebnis wird durch Erlass für allgemein verbindlich erklärt. In den anderen betroffenen Ländern wird das Niveau (bzw. die Anpassung) von der Regierung (üblicherweise vom Arbeitsminister) unter Hinzuziehung der Sozialpartner bestimmt. In Großbritannien ähnelt das Verfahren einer Verhandlung (‘vermittelter Verhandlung’), formal aber handelt der Minister auf eine Empfehlung einer Kommission, deren Mitglieder aus Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Sachverständigen besteht. Ein gleichartiges Verfahren existiert ebenfalls in Irland. Auch in Frankreich gibt es ein Verfahren, wonach ein paritätischer Ausschuss eine Empfehlung an den Minister überreichen kann. Die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohnes erfolgt in Hinblick auf die Preisentwicklung (Frankreich, Spanien), die Lohnentwicklung (bisherige bzw. prognostizierte Entwicklung), die Preis- und Lohnentwicklung (Portugal, Frankreich laut einer Formel) bzw. die allgemeine Wirtschaftsentwicklung und die nationale Konkurrenzfähigkeit (Großbritannien). In Belgien und Luxemburg wird ein Indexierungsverfahren angewandt, das eine laufende Anpassung ermöglicht. In Belgien wird der Mindestlohn zusätzlich alle zwei Jahre durch eine nationale Sozialpartnervereinbarung neu verhandelt. In Luxemburg erfolgt die Anpassung durch das Indexierungsverfahren, gegebenenfalls auch alle zwei Jahre nach einer Einschätzung der Wirtschaftslage seitens der Regierung. Es besteht die Möglichkeit einer ‘reinen’ politischen

Entscheidung in Frankreich, Irland (mit Sozialpartnerberatung), Großbritannien, den Niederlanden, Portugal (mit Sozialpartnerberatung) und Spanien (mit Sozialpartnerberatung).

Tabelle 9: Gesetzliche Mindestlöhne in den „alten“ EU-Ländern

Land	Euro
Luxemburg	1369
Niederlande	1249
Belgien	1163
Frankreich	1154
Großbritannien	1105
Irland	1073
Griechenland	605
Spanien	526
Portugal	416

Quelle: Eurostat Stand: Januar 2003

Alle diese ausländischen Erfahrungen haben gezeigt, dass ein gesetzlicher Mindestlohn weder die Beschäftigung noch die Tarifpolitik negativ berühren muss. Im Gegenteil: In allen entsprechenden EU-Ländern wird der gesetzliche Mindestlohn nicht nur akzeptiert, es findet auch zu den Lohnregionen über ihm eine uneingeschränkte und lebhafte Tarifpolitik statt. Und in einigen dieser EU-Länder vollzieht sich in den letzten Jahren z.B. der Abbau von Arbeitslosigkeit nicht nur schneller als in Deutschland (so in Frankreich), auch das Niveau der Arbeitslosigkeit ist teilweise niedriger als hierzulande (so in England, Holland, Luxemburg, Irland). Deshalb gibt es wenig ernstzunehmende Gründe, einen gesetzlichen Mindestlohn nicht auch auf deutsche Verhältnisse anzuwenden. Schließlich gibt es für den deutschen Bausektor auf der Basis des EU-Entsendegesetzes auch schon einen quasi-gesetzlichen Mindestlohn für eine Branche, dessen Vorteile von den Tarifparteien gesehen und getragen werden. An Bedenken gegen einen gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland scheint nur tragfähig die Befürchtung, dass der Staat mit der Festsetzung eines sehr niedrigen Niveaus lediglich eine kosmetische oder symbolische Maßnahme umsetzen könnte. Solche Befürchtungen lassen sich z.B. aus der Niedriglohnpraxis in den USA ableiten, wo die Empfänger auch nach amtlichen Angaben durch den gesetzlichen Mindestlohn nicht vor Armut bewahrt werden, sondern auf wesentliche zusätzliche staatliche Unterstützung in Form der negativen Einkommensteuer oder anderer Hilfen angewiesen sind. Um solche Befürchtungen auszuschließen, kommt es bei der Implementation eines gesetzlichen Mindestlohns wesentlich auf eine **angemessene** Höhe an und auf den Mechanismus, mit dem dies Niveau im Zeitverlauf fortgeschrieben wird.

Eine angemessene Ausgangshöhe lässt sich z.B. für Westdeutschland mit folgenden Argumenten ableiten¹³. Wollte man auf Basis der westdeutschen Lohndaten für 2003 mit

¹³ Eine Differenzierung zwischen Ost- und Westdeutschland könnte sinnvoll sein, solange das durchschnittliche effektive Bezahlungsniveau wie die Lebenshaltungskosten im Osten noch nicht mit denen im Westen übereinstimmen.

einem durchschnittlichen Vollzeitlohn von 2.884 € im Monat individuelle Lohnarmut vermeiden, müsste der gesetzliche Mindestlohn mindestens die Hälfte bzw. 1.442 € pro Monat betragen. Die Schwelle von 50 % des Durchschnitts, unter der man von Lohnarmut ausgeht, ist auf nationaler und internationaler Ebene sehr gebräuchlich. Die Bundesregierung z.B. hat sie für die Ebene der privaten Haushalte genutzt, um in ihrem ersten Armuts- und Reichtumsbericht deren Einkommensarmut zu beschreiben. 1.442 € wären zwar das höchste Niveau unter den gesetzlichen Mindestlöhnen in der europäischen Union, deren Rangskala 2003 von Luxemburg angeführt wurde (mit rund 1.350 €). Aber dieses Niveau ließe sich nicht nur mit der oben genannten Lohnarmuts-Schwelle rechtfertigen, sondern auch mit anderen nationalen Besonderheiten. Dazu gehören das hohe deutsche Produktivitätsniveau, die hohen deutschen Lebenshaltungskosten und z.B. auch der nötige Abstand zu einem individuellen Sozialhilfeanspruch, der auch ohne jegliche Arbeit bzw. Arbeitseinkommen bestünde:

Das steuerliche Existenzminimum eines Alleinstehenden, an dem sich der individuelle Sozialhilfeanspruch von Erwachsenen orientiert, beträgt zuletzt 639 € im Monat. Ein Erwerbstätiger müsste zusätzlich **mindestens** soviel mehr Arbeitseinkommen als Sozialhilfe erhalten, dass er arbeitsbedingte Ausgaben für Fahrtkosten, Arbeitskleidung usw. decken könnte, ohne dass er sich damit im Vergleich zur Sozialhilfe beim verbleibenden Einkommen besser stellen würde. Diese berufsbedingten Ausgaben kann man - wiederum in Anlehnung an das Steuerrecht - mit eher mehr als weniger 100 € im Monat veranschlagen. Eine Besserstellung gegenüber dem Sozialhilfestatus würde bei einer Erwerbstätigkeit also erst ab einer Einkommenshöhe von 739 € beginnen, ohne dass man bei einer Entgeltnähe zu 739 € von einer angemessenen Bezahlung der Arbeitsleistung sprechen könnte. Erst die Differenz zwischen 739 € und einem gesetzlichen Mindestlohn von 1.442 € könnte man als einigermaßen angemessenen Entlohnung für eine wohlgemerkt: Vollzeitarbeitsleistung gelten lassen bzw. diese Differenz wäre der eigentliche „Leistungslohn“ auf der Bruttoebene. Zieht man jedoch für einen Bruttolohn von 1.442 € die derzeit geltenden Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge ab¹⁴, so verbleiben netto nur noch 1012 € – und die Differenz zum steuerlichen Existenzminimum bzw. zum Sozialhilfesatz schrumpft auf 273 €. Bedenkt man schließlich, dass eine Freigrenze für Lohnpfändungen von 940 € gilt, die das Lebensnotwendige für Erwerbstätige garantieren soll, so ist das genannte Nettoeinkommen im Rahmen eines denkbaren gesetzlichen Mindestlohns noch weiter zu relativieren.

¹⁴ Berechnet mit dem „Lohnrechner“ auf der Website des Bundesfinanzministeriums

Literatur:

- Bispinck, R., Kirsch, J., Schäfer, C. (2003), Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem. Forschungsbericht für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW, Düsseldorf 2003, 452 Seiten.
- Bispinck, R., WSI-Tarifarchiv (2003), Wer verdient was? Tarifliche Grundvergütungen nach Berufen/Tätigkeiten, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 53, Düsseldorf, Juli.
- Bundesregierung (2001) (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung): Lebenslagen in Deutschland – Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2 Bände, Berlin
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2003): Armut in West- und Ostdeutschland – Ein differenzierter Vergleich, in: DIW-Wochenbericht 4, S. 61 – 66.
- Grunert, G. (2003): Lohnniveau und Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 6, S. 353-359.
- Kirsch, J. (2003): Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen - ein Instrument in der Krise, in: WSI-Mitteilungen Heft 7.
- Koch, A./Bäcker, G. (2003): Mit Mini- und Midi-Jobs aus der Arbeitslosigkeit? Die Neuregelungen zur Beschäftigungsförderung im unteren Einkommensbereich, in: SozialerFortschritt 4, S. 94-102.
- Peter, G., Wiedemuth, J. (2003): Tarifliche und gesetzliche Mindeststandards für Erwerbseinkommen - Ansätze der gewerkschaftlichen Diskussion
- Schäfer, C. (1997): Empirische Überraschung und politische Herausforderung: Niedriglöhne in Deutschland, in: Becker, I./Hauser, R. (Hrsg.), Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?, Frankfurt am Main/New York, S. 83-111.
- Schäfer, C. (2000): Niedrigere Löhne – bessere Welten?, in: WSI-Mitteilungen 8, S. 534-551.
- Schäfer, C. (2001): Ungleichheiten politisch folgenlos? Zur aktuellen Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen 11, S. 659-673.
- Schäfer, C. (2002): Die Einkommenssituation von erwerbstätigen Frauen, in: Engelbrech, G. (Hrsg.), Arbeitsmarktchancen für Frauen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des IAB, Band 258, Nürnberg.
- Weinkopf, C. (2003): Minijobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung?, in: IAT-Report 5, Gelsenkirchen.
- WSI/ INIFES/ Forschungsgruppe Tondorf (2001): Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern – im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Düsseldorf/Stadtbergen/Berlin, abgedruckt in Bundestags-Drucksache 14/8952 vom 25.04.2002.
- Zachert, U. (2003): Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen Heft 7.