

Tarifliche und gesetzliche Mindeststandards für Erwerbseinkommen – Ansätze der gewerkschaftlichen Diskussion

Gabriele Peter
Jörg Wiedemuth

Die Problematik von Niedrigeinkommen trotz Vollzeitarbeit verdient angesichts ihrer Ausweitung mehr Aufmerksamkeit als in der Vergangenheit. Niedrigeinkommen sind verbunden mit sozialem Ausschluss und der Bedrohung von Armut. Die tariflichen und gesetzlichen Mindeststandards haben die Entstehung von Arbeitsmarktsegmenten mit Niedrigeinkommen nicht verhindert. In den Gewerkschaften hat vor wenigen Jahren eine Diskussion über mögliche Maßnahmen gegen Niedrigeinkommen begonnen. Als eine Variante wurde auch die Forderung nach Einführung eines gesetzlich festgelegten Mindesteinkommens diskutiert, die in den Einzelgewerkschaften zu unterschiedlichen Reaktionen geführt hat.

1 Niedrigeinkommen – Problem oder Lösung?

In der Bundesrepublik steigt die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit Niedrigeinkommen. Damit sind immer mehr Menschen von einer angemessenen Lebensführung ausgeschlossen – und das trotz Vollzeitarbeit. Sie leben an oder unter der Armutsgrenze. Die prekäre Einkommenssituation von vollzeitbeschäftigten Niedrigverdienern und -verdienerinnen hat in ihrer sozialpolitischen Dimension kaum öffentliche Aufmerksamkeit gefunden – geschweige denn auf nationaler Ebene politischen Handlungsbedarf hervorgerufen. Im Gegenteil: Zum Abbau der Arbeitslosigkeit wurden verschiedene Modelle zur Ausweitung und Schaffung neuer Niedriglohnsektoren entwickelt. Die öffentliche Hand investiert Millionenbeträge in Kombilohnmodelle und andere Formen der Lohnsubventionierung – allerdings ohne nennenswerte Beschäftigungseffekte zu erzielen.¹ Außer Spesen nichts gewesen könnte das Fazit lauten. Wer die Einkommensentwicklung genauer beobachtet hat, konnte schon vorher erkennen, dass sich Vollzeitarbeit – insbesondere am unteren Rand der Beschäftigungspyramide – seit den 80er Jahren verbilligt hat, ohne einen Zuwachs an Beschäftigung nach sich zu ziehen (Schäfer 2000, S. 541 f.). Vielmehr hat die Debatte um die Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung dazu beigetragen, die Akzeptanz für „Arbeit um jeden Preis“ –

und sei der Verdienst noch so niedrig – zu steigern und den Druck auf Arbeitslose zu erhöhen, jede Tätigkeit anzunehmen. In diese Richtung weist auch die Umsetzung des Hartz-Konzepts.

Niedrigeinkommen sind keine marginale Erscheinung. Vielmehr ist von einem ausgeprägten Niedriglohnproblem auszugehen. Die Einkommenssituation von mehr als einem Drittel der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ist als „prekär“ zu bezeichnen (Schäfer 1997, S. 84). Als „prekär“ gelten in der Armutsforschung Entgelte, die zwischen 75 % – 50 % des Durchschnittsentgelts liegen. In einer weiteren Kategorie darunter sind Armutslöhne bzw. working poor-Einkommensverhältnisse angesiedelt, die das Durchschnittsentgelt um 50 % und mehr unterschreiten.

Legt man das vom Statistischen Bundesamt im März 2003 veröffentlichte monatliche Durchschnittsentgelt von 2.484 € (Westdeutschland: 2.568 € – Ostdeutschland: 1.902 €) für das Jahr 2002 zugrunde,² beginnen prekäre Entgelte ab einem Verdienst von weniger als 1.863 € (Westdeutschland: 1.926 € – Ostdeutschland: 1.426,50 €). Entsprechend sind Arbeitseinkommen von weniger als 1.242 € (Westdeutschland: 1.284 € – Ostdeutschland: 951 €) als Armutslöhne einzuordnen. Rund 25 % der Vollzeitbeschäftigten erhalten prekäre Entgelte. Weitere rund 11 % bekommen Armutslöhne. Untersuchungen belegen, dass schon vor der Wiedervereinigung 1990 in Westdeutschland 11,7 % aller Vollzeitbeschäftigten weniger als 50 % des Durchschnittseinkommens als abhän-

gig Beschäftigten erhielten (Schäfer 1996, S. 57 ff.). Sozialpolitisch darf dieser Zustand nicht ignoriert werden (Bieback 2000, S. 208). Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit derart niedrigen Entgelten sind von einer angemessen existenzsichernden Lebensführung ausgeschlossen und von staatlichen Transferleistungen abhängig. Niedrigverdienste reichen allenfalls im Zusammenhang mit weiteren Haushaltseinkommen aus, eine Lebensführung auf einigermaßen angemessenem Niveau finanzieren zu können.

1 Zu Ergebnissen und Kosten eines bundesweit eingeführten Kombilohnmodells vgl. AuR 2002, S. 254 f.

2 Laut Pressemeldung des Statistischen Bundesamtes vom 4.3.2003 unter Berücksichtigung der effektiven Arbeitseinkommen aller vollzeitbeschäftigten Arbeiter, Arbeiterinnen und Angestellten im produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe.

Gabriele Peter, Dr., Juristin, Referatsleiterin
Arbeitsrecht und Mitbestimmung beim
Hauptvorstand der Gewerkschaft NGG.
e-mail: gabriele.peter@ngg.net

Jörg Wiedemuth, Sozialwissenschaftler,
Bereichsleiter Tarifpolitische Grundsatz-
abteilung ver.di Bundesvorstand, Berlin.
e-mail: joerg.wiedemuth@verdi.de

2

Niedrigeinkommen trotz Tarifvertrag

Niedrigeinkommen sind keine neue Erscheinung. Über die letzten Jahrzehnte haben sich ganze Branchen, Berufe oder Regionen als Niedriglohnbereiche herausgebildet. Signifikant treten Niedrigeinkommen im Dienstleistungssektor auf und betreffen überwiegend weibliche Beschäftigte (Schäfer 1996, S. 95 ff.). Die Gastronomie, der Einzelhandel, die Textilindustrie oder die Gebäudereinigung gehören zu den typischen Niedriglohnbranchen. Mit 80 % sind überdurchschnittlich Frauen von Niedrigeinkommen betroffen und zwar altersunabhängig, trotz Berufsausbildung und trotz Tarifvertrag. Allerdings zählt auch die typische Männerdomäne Bewachungsgewerbe und Sicherheitsdienst zum Niedriglohnbereich.

In zahlreichen Tarifverträgen trifft man in den untersten und teilweise sogar noch in mittleren Entgeltgruppen auf Niedrigentgelte. Quer durch die Branchen lassen sich Beispiele prekärer Entgeltfestsetzungen in Tarifverträgen finden.

Selbst unter Berücksichtigung, dass es sich bei den genannten Beispielen um unterste tarifliche Grund- und Einstiegsentgelte handelt und sich für die individuellen Effektivverdienste durch Zulagen und Einmalzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld höhere Einkommen ergeben, bleibt das Entgeltniveau im prekären Bereich.

3

Gesetzliches Mindesteinkommen

Trotz der dargestellten materiellen Sicherungsdefizite in den unteren Tarifentgeltgruppen hat das Tarifsysteem der Bundesrepublik für den überwiegenden Teil der tarifgebundenen Beschäftigten angemessene Arbeitsbedingungen geschaffen. Ein Idealzustand flächendeckender und lückenloser tariflicher Sicherung auf angemessenem Niveau wurde allerdings nicht erreicht. Diese Perspektive rückt aufgrund verschiedener Einflussfaktoren zunehmend in die Ferne. Angesichts globalisierter Wettbewerbsbedingungen nimmt die Bereitschaft

Tabelle 1: Tarifliche Grundvergütung in ausgewählten Tarifbereichen

Tarifbereich	unterste Vergütungsgruppe
Baugewerbe West ohne Westberlin	1.568 €
Brot- und Backwarenindustrie, Großbäckereien Hessen	1.251 – 1.522 €
Chemische Industrie Ost	1.502 €
Kfz-Gewerbe NRW	1.419 €
Bekleidungsindustrie Bayern ohne Unterfranken	1.337 – 1.897 €
Arzthelferinnen Bundesgebiet West	1.309 – 1.851 €
Deutsche Post, Arbeiter	1.288 – 1.520 €
Privates Transport- und Verkehrsgewerbe NRW	1.241 – 1.501 €
Deutsche Bahn	1.206 – 1.352 €
Hotel- und Gaststättengewerbe Bayern	1.187 – 1.252 €
Feinkeramische Industrie Bayern	1.165 – 1.664 €
Eisen- und Stahlindustrie NRW, Bundesgebiet Ost	1.156 – 1.413 €
Einzelhandel NRW	1.148 – 1.466 €
Dachdeckerhandwerk Bundesgebiet	1.059 – 1.480 €
Metallindustrie NRW	1.058 – 1.489 €
Fleischerhandwerk NRW	1.016 – 1.453 €
Metallhandwerk Niedersachsen	1.014 – 1.463 €
Floristik Bundesgebiet West ohne Schleswig-Holstein, Bremen, Berlin	977 – 1.292 €
Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Bundesgebiet West	945 – 1.805 €
Landwirtschaft Bayern	886 – 1.058 €
Friseurhandwerk NRW	770 €

Quelle: WSI-Tarifhandbuch 2003, S. 128 ff.

WSI Hans Bockler Stiftung

im Arbeitgeberlager ab, sich einem Verband anzuschließen bzw. diesem kontinuierlich anzugehören (Peter 1999, S. 483 ff.). In den neuen Bundesländern bleibt die Tarifbindung gering (Bispinck/Kirsch 2003, S. 51.). Tariffucht und Tarifbruch sind keine Ausnahmerecheinungen mehr. Zu den ohnehin schon tariffreien oder schlecht organisierten Branchen kommen weitere hinzu.

Der Tarifvertrag bleibt zwar nach wie vor das zentrale Instrument zur Entgeltfestsetzung. Er gewährleistet aber nicht flächendeckend die materielle Sicherung, um working poor zu verhindern. Gerade der Dienstleistungssektor mit überwiegend klein- und mittelbetrieblicher Prägung ist für Niedrigeinkommen anfällig. In diesen Bereichen ist es extrem schwierig, eine gewerkschaftliche Vertretungsmacht zu organisieren und bessere Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Gleiches gilt für strukturschwache Regionen mit hoher Arbeitslosenquote. Hinzu kommt die tendenzielle Unterbewertung von Frauentätigkeiten (Peter 1995, S. 69 ff.). Vor diesem Hintergrund werden die Grenzen herkömmlicher Tarifpolitik deutlich, ausreichende und angemessene tarifvertragliche Mindeststandards in allen Wirtschaftszweigen zu schaffen. Ohne dass die strukturellen Durchsetzungsdefizite, die zur Vereinbarung derartig niedriger Entgelte führen, behoben werden, ist es schwerlich vorstellbar, die festgestellten Entgeltdefizite auszugleichen. Die Tarifparteien werden dieses Problem mit allgemeinen Entgelterhöhungen nicht überwinden. Angesichts der Lücken im

Tarifsysteem muss über andere Wege zur Herstellung von Mindeststandards nachgedacht werden (Schäfer 2000, S. 549). Zu diskutieren sind im Wesentlichen zwei Instrumente, um diese Zielsetzung zu erreichen – ein gesetzlich oder ein tarifvertraglich fixiertes Mindesteinkommen.

3.1 ERWARTUNGEN AN EIN GESETZLICHES MINDESTEINKOMMEN

Als eine Gegenmaßnahme wäre ein für alle Branchen einheitliches Mindesteinkommen in Erwägung zu ziehen, das allen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen eine Existenzgrundlage bietet, die für durchschnittliche Vollzeitarbeit als angemessen und notwendig angesehen wird (Bieback 2000, S. 207). Mit einem verbindlichen Mindestlohn entstünde ein Entgeltsockel, der für alle Entgeltvereinbarungen – einschließlich der tarifvertraglichen – die unterste Basis darstellt. In Betracht zu ziehen wäre allerdings nur ein gesetzliches Mindesteinkommen, das eine angemessene Teilhabe am soziokulturellen Leben ermöglicht. Genau diese Erwartung ist gemeinhin mit der Ausübung einer Vollzeittätigkeit verbunden. Nach richtiger Ansicht des Arbeitsgerichts Bremen muss Arbeit geeignet sein, ein menschenwürdiges Leben zu finanzieren und einen Lebensstandard zu ermöglichen, der wenigstens für eine Person deutlich oberhalb des durch die Sozialfürsorge und den Pfändungsschutz gesicherten Existenzminimums liegt (ArbG Bremen v. 30.8.2000, AuR 2001, S. 231, 232). Niedrigeinkommen liegen in

der Regel unterhalb dieser Grenzwerte. Nur mit einem angemessenen Niveau könnte der Trend aufgehalten werden, dass Niedrigverdiener – etwa wie in den USA – einen zweiten oder dritten Job brauchen, um ihre Ausgaben – u.a. für eine Wohnung – finanzieren zu können (zu Lebensbedingungen mit Niedriglohnjobs in den USA vgl. *Ehrenreich* 2003).

Für die Höhe eines existenzsichernden Einkommens bilden Sozialhilfe und Pfändungsfreigrenzen zumindest Orientierungswerte. Unter Berücksichtigung der existenzsichernden Elemente der Sozialhilfe würde mindestens ein Monatsentgelt von 1.300 € erforderlich sein, um – allerdings auf unterstem Niveau – Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu gewährleisten (Modellrechnung für 2003 auf Grundlage der Sozialhilfeleistungen s. Spindler 2003, S. 59; die Pfändungsfreigrenze für 2002 betrug 940 € netto – der unterhaltsrechtliche Mindestselbstbehalt für Erwerbstätige beträgt nach der Düsseldorfer Tabelle 2002 im Westen 905 €.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Festlegung auf den Bedarf nur einer Person äußerst restriktiv ist. Angesichts des Lohnabstandsgebots der Sozialhilfe müsste ein höherer Betrag angesetzt werden (Spindler 2003, S. 58). Auf Grundlage der oben beschriebenen Überlegungen hat die Forderung der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten nach einem Mindestlohn von 1.500 € ihre Berechtigung.

Die Diskussion in den deutschen Gewerkschaften über die Instrumente, die geeignet wären, ein existenzsicherndes Mindesteinkommen zu erreichen, befindet sich im internationalen Zusammenhang in guter Gesellschaft. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund erhebt die Forderung nach einem Mindestlohn von 1.500 Schweizer Franken. Er unterlegt diese Forderung durch eine kombinierte Strategie von tariflicher Auswertung von Niedrigentgelten und dem Instrument des gesetzlichen Mindestlohnes. In den 90er Jahren haben sich die Gewerkschaften des Österreichischen Gewerkschaftsbundes mit ihrer (damaligen) 10.000-Schilling Kampagne auf eine einheitliche Mindest-Tarifforderung verständigt und eine gezielte Tarifpolitik gegen Niedriglöhne betrieben (Schäfer 1997, S. 106). Initiativen gegen Niedriglohnpolitik ständen daher nicht isoliert und könnten auch von den Erfahrungen in anderen Ländern profitieren.

3.2 DIE DISKUSSION ZUM GESETZLICHEN MINDESTLOHN – PRO UND CONTRA

In der Bundesrepublik wurde bislang auf einen gesetzlichen Mindestlohn verzichtet. Ganz im Gegensatz zu vielen anderen Mitgliedsstaaten der EU wie Frankreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Großbritannien, Spanien, Portugal und Griechenland (vgl. den Beitrag von *Pete Burgess* in diesem Heft). Gerade die deutschen Gewerkschaften standen und stehen einem gesetzlichen Mindesteinkommen sehr skeptisch gegenüber. Das zentrale Argument lautet, dass mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes eine Entleerung der tarifpolitischen Gestaltungsmacht der Gewerkschaften verbunden ist.

Dagegen kann eingewandt werden, dass arbeitsrechtliche Mindeststandards bereits in der Geschichte der Bundesrepublik nicht ausschließlich auf dem Tarifvertrag beruhten. Eine Parallellität zwischen gesetzlicher und tariflicher Festsetzung von Arbeitsbedingungen hat es immer gegeben (Bispinck/Kirsch 2003). Mindeststandards wie Urlaub, Arbeitszeit, Entgeltfortzahlung, Kündigungsschutz sind von den Gewerkschaften als gesetzlich normiertes Recht verteidigt und unterstützt worden, ohne dass dies Bedeutungsverluste zur Folge gehabt hätte.

Wenn es um die Existenzgrundlage von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geht, wäre eine zuverlässige Einschätzung der eigenen Kraft in der Diskussion um ein gesetzliches Mindesteinkommen sicherlich förderlich. Nicht ohne Grund wurde mit dem Arbeitnehmerentendengesetz der Mindestlohn für das Baugewerbe geschaffen. Wenn man für eine Branche zu der Feststellung kommt, keinen umfassenden tariflichen Schutz schaffen zu können, ist es trotz vergleichbarer Problemlage wenig plausibel, einen einheitlichen Mindestlohn abzulehnen. Es lässt sich nicht leugnen, dass Niedrigentgelte trotz tarifvertraglicher Praxis entstanden sind und sich auf niedrigem Niveau verstetigt haben (Schäfer 2000, S. 549). Die tarifliche Lohnfestsetzung war und ist nicht frei von Marktfaktoren und Rollenklischees, so dass sich in Tarifverträgen Marktlöhne wiederfinden, die den Fokus nicht auf das notwendige Existenzminimum richten. Mit einem gesetzlichen Mindestlohn entstünde auch im Verhältnis zu den Tariflöhnen eine objektive untere

Grenze. Ein Mindestlohn könnte durchaus im Sinne des Schutzes des Tarifvertragssystems seine Brüche heilen, statt es aufzuweichen (Bieback 2000, S. 208). Zu konzedieren ist allerdings, dass auch bei der Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohnes Marktfaktoren ebenso wirken wie eine klischeegesättigte gesellschaftliche Bewertung von Arbeitstätigkeiten.

Während die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten für einen einheitlichen Mindestlohn eintritt, lehnen andere Gewerkschaften wie z.B. ver.di, die IG Metall, IG BCE und auch die IG BAU diese Forderung nach wie vor ab. Die IG BAU tritt allerdings für die Ausdehnung tariflich vereinbarter Mindestlöhne durch einen gesetzgeberischen Akt (durch Rechtsverordnung) auch auf die Außenseiter in der Branche ein (nach § 1 Abs. 3 a Arbeitnehmerentendengesetz).

Sie befürchten, dass sich die austarierte Balance zwischen den Ebenen der kollektiven Regelung der Arbeitsbeziehungen (Gesetzgeber, Tarifvertragsparteien und Betriebsparteien) zu Gunsten des Staates verschieben würde. Die Gewerkschaften würden damit einen Teil ihres originären Gestaltungsanspruches aufgeben. Sie würden auf einen Teil ihrer Tarifautonomie freiwillig verzichten mit der Gefahr, sie auch formal zu verlieren. Auch der Terrainwechsel für die Aushandlung von eher sozialpolitisch begründeten Mindestentgelten auf die Ebene der nationalen Wirtschafts- und Verteilungspolitik birgt zusätzliche Probleme in sich. Die von neoliberalen Ökonomen vertretene These, die Löhne müssten auf ein Niveau abgesenkt werden, das markträumend im Sinne von Beseitigung des Überangebotes von Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt wirke, würde im Aushandlungsprozess eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes auf nationaler Ebene z.B. viel stärker Wirkung entfalten als bei sektoralen Tarifverhandlungen zwischen den Tarifvertragsparteien.

In weiten Bereichen gelingt es den Einzelgewerkschaften nach wie vor, existenzsichernde Einkommen zu tarifieren und ihre Bedeutung für die Sicherung der elementaren Existenzbedingungen der ArbeitnehmerInnen zu belegen.

Tarifauseinandersetzungen um Lohn und Gehalt sind zudem die letzten größten sozialen Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit, in denen die gewerkschaftliche Organisation als Interes-

senvertretung der abhängig Beschäftigten sichtbar und erfahrbar wird.

Andere Reaktionen auf die Deregulierungspolitik und das Zurückdrängen gewerkschaftlicher Normierungen kennt man aus Großbritannien. Dort hatte sich der TUC in den 90er Jahren offensiv für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns eingesetzt. 1998 erließ die Labour Party nach der Regierungsübernahme schließlich ein Mindestlohngesetz.³ Mindestlohngesetzgebung ist auch eine Gestaltungsfrage. Es gibt auch Formen der systematischen Beteiligung der Gewerkschaften an diesem Prozess. In Belgien sind die Tarifparteien unmittelbar am Festsetzungsverfahren beteiligt, so dass sich hier die Chance für die Gewerkschaften bietet, als Interessenvertretung aller abhängig Beschäftigten und als Institution der Normsetzung aus einem solchen Beteiligungsprozess gestärkt hervorzugehen. Das trüge auch den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Eingriffe in die Tarifautonomie Rechnung (Bieback 2000, S. 211).

Grundsätzlich muss die Kompetenz der tarifautonomen Entgeltfestsetzung durch einen Mindestlohn nicht verloren gehen. Der Gestaltungsspielraum außerhalb und oberhalb des Niedriglohnssektors bliebe der Tarifpolitik vorbehalten. Sie wäre aber von der Schaffung existenzsichernder Löhne am Ende der Entgeltpyramide entlastet. Dabei ist zu berücksichtigen, in wie weit Tarifaufeinanderstellungen mit Arbeitskämpfmaßnahmen außerhalb und oberhalb des gesetzlichen Mindesteinkommens an gesellschaftlicher Legitimation verlieren und die Gewerkschaften damit praktisch Durchsetzungskraft einbüßen würden.

Letztlich ist es schwierig zu entscheiden, welche der unterschiedlichen Argumente für und gegen einen gesetzlichen Mindestlohn einen höheren Plausibilitätsgrad beanspruchen können, entscheiden könnte dies in letzter Konsequenz nur die gesellschaftliche Realität. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes findet heute keine ausreichende Unterstützung. Selbst wenn diese Maßnahme genügend Befürworter fände, würde angesichts der aktuellen Debatte um die Ausweitung des Niedriglohnssektors kein gesetzliches Mindesteinkommen auf einem Existenzsicherndem Niveau durchsetzbar sein.

CDU/CSU, FDP und neuerlich sogar die Bundesregierung sind bereit, in die Tarifautonomie einzugreifen. Daher wäre die Verlagerung eines Teils der Entgeltpolitik

(Gesetzliches Mindestentgelt als Sockel) auf die Ebene gesetzlicher Regulierung das falsche Signal und würde nicht ohne negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche Stellung der Gewerkschaften und das Kräftegefüge in der Bundesrepublik bleiben. Derzeit steht im Vordergrund zu verhindern, dass die Gewerkschaften in eine Situation geraten, in der die Tarifautonomie stärker gefährdet, ihre Regelungskompetenz beschnitten oder das Günstigkeitsprinzip uminterpretiert wird.

3.3 RECHTLICHE ANSATZPUNKTE FÜR EIN GESETZLICHES MINDESTEINKOMMEN

Ungeachtet der politischen unterschiedlichen Bewertung eines gesetzlichen Mindesteinkommens gibt es eine Reihe rechtlicher Ansatzpunkte, die in der öffentlichen Debatte wenig bekannt sind, die aber dafür fruchtbar gemacht werden können. Lohnfestsetzung wird nicht durchgängig den Tarifparteien überlassen. In das Rechtssystem der Bundesrepublik wurden verschiedene normative Sicherungselemente integriert, die zwar auf keinem geschlossenen Konzept beruhen, aus dem Geflecht einzelgesetzlicher Bestimmungen und Spezialgesetzgebung lässt sich jedoch die Notwendigkeit von Schutzmechanismen gegen unangemessene Niedrigentgelte erkennen (Peter 1995, S. 131 ff.).

Auf Grundlage der zivilrechtlichen Generalklauseln §§ 138, 242, 315 BGB können zumindest einzelvertragliche Entgeltabreden im Wege einer gerichtlichen Inhaltskontrolle auf Sittenwidrigkeit, Lohnwucher, Treuwidrigkeit oder Unangemessenheit überprüft werden. Nach der Schuldrechtsreform 2001 bestehen zudem für Formulararbeitsverträge nach § 307 BGB n.F. Ansatzpunkte für eine AGB-Kontrolle. Ausgenommen von der Inhaltskontrolle sind tarifliche Entgelte, weil sie von der Rechtsprechung als „gerecht“ bzw. „richtig“ anerkannt werden (BAG 10.3.1982, AP Nr. 47 zu § 242 BGB Gleichbehandlung).

Die staatliche Verantwortung für Lohngerechtigkeit hat sich niedergeschlagen in einem Gesetz zur Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen. Dieses Gesetz ermöglicht – ähnlich wie das Heimarbeitsgesetz – staatliche Lohnfestsetzungen in Bereichen, die nicht von einem Tarifvertrag erfasst werden. Das Gesetz von 1952 ist weithin unbekannt geblieben, weil auf sei-

ne Anwendung bislang verzichtet wurde. Es ermöglicht dem Bundesarbeitsministerium unter drei Bedingungen Mindestentgelte und andere Mindestarbeitsbedingungen zu erlassen:

(1) Für den Wirtschaftszweig bzw. die Beschäftigungsart bestehen keine Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände oder bestehende Tarifparteien repräsentieren nur eine Minderheit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitgeber.

(2) Die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen erscheint zur Befriedigung der notwendigen sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse erforderlich.

(3) Eine Regelung von Entgelten und sonstigen Arbeitsbedingungen ist nicht durch Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages erfolgt.

Auch wenn diese Voraussetzungen in mehreren Arbeitsmarktsegmenten anzutreffen sind, darf es angesichts der prozeduralen Hürden des Mindestarbeitsbedingungengesetzes nicht verwundern, dass die praktische Anwendung ausgeblieben ist (Peter 1995, S. 134 ff., 184 ff.; Bieback 2000, S. 209).

Fehlende Mindeststandards können ferner mit einer Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen kompensiert werden. Der Anspruch auf eine angemessene Vergütung für Auszubildende ist ausdrücklich in § 10 Abs. 1 BBiG enthalten (lt. BAG 10.4.1991, DB 1991, 1524; BAG 25.7.2002, AuR 2003, 155). Die Bundesrepublik hat ferner mit Verabschiedung der Europäischen Sozialcharta (ESC) das Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt anerkannt, welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern (Art. 4 Abs. 1 ESC). Nach den Festlegungen des Sachverständigenausschusses des Europarates muss ein angemessenes Arbeitsentgelt mindestens 68 % des Durchschnittsentgelts betragen (gemessen an dem vom Sta-

³ Zur Entstehungsgeschichte des britischen Mindestlohns s. *Burgess* 1999, S. 471 ff.

tistischen Bundesamt zuletzt veröffentlichten effektiven Durchschnittsentgelt von 2.484 € würde das angemessene Entgelt-niveau von 68 % 1.689 € betragen). Mit diesen einzelnen Sicherungselementen liegt der Rechtsordnung ein Verständnis zugrunde, abhängig Beschäftigten Schutz gegen unangemessene niedrige Entgelte gewähren zu wollen (Peter 1995, S. 136 f.). Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes reicht jedoch nicht so weit, einen Mindeststandard zu garantieren, wie es ein gesetzlicher Mindestlohn könnte.

Gelegentlich werden gegen einen gesetzlichen Mindestlohn verfassungsrechtliche Bedenken erhoben, weil er die in Art. 9 Abs. 3 GG garantierte Tarifautonomie verletzt. Dagegen sprechen schon vom Grundsatz die tatsächlichen Wirkungen eines Mindestlohns (Peter 1995, S. 236 ff.; Bieback 2000, S. 210 f.). Diese Argumentation muss sich im Übrigen grundgesetzliche Schutzpflichten aus Art. 12, 20, 3 Abs. 1 u. 2 GG entgegen halten lassen, mit denen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ihre Rechtfertigung findet (Bieback 2000, S. 209 ff.).

4

Neue Diskussion in den Gewerkschaften

Mit dem Vorstoß von Arbeitgeberverbänden, Wissenschaft sowie Teilen der SPD und Grünen Ende der 90er Jahre, den Niedriglohnsektor in der Bundesrepublik auszudehnen und abgesenkte Entgelte z.T. über Subventionsmodelle aufzupolstern, entwickelte sich in den DGB-Gewerkschaften eine Diskussion darüber, wie man über die Einnahme einer bloß verbalen Ablehnungsposition gegenüber derartigen Konzeptionen hinaus eine strategische Antwort auf die Herausforderungen des Niedriglohnsektors formulieren könnte. Zwar war es im DGB insbesondere auf Druck der kleineren und vorrangig betroffenen Gewerkschaften noch gelungen, eine prinzipiell ablehnende Positionsbestimmung gegen die unterschiedlichen Varianten der Kombilohn- und Lohnsubventionsvorschläge zu erreichen, allerdings offenbarten sich in der Diskussion auch erhebliche Unsicherheiten über die grundsätzliche Funktion des Lohnes und die Fragen der Entgeltdifferenzierung in und zwischen den Branchen.

Mit der öffentlichen Diskussion über Niedrigeinkommen stellte sich für die Gewerkschaften die Frage, ob die Vorstellung, durch Tarifpolitik Einkommen auf einem Niveau zu sichern, das es den abhängig Beschäftigten ermöglicht, davon in der Regel eine eigenständige Existenzsicherung zu betreiben, weiterhin konkrete Zielorientierung von Tarifpolitik sein sollte oder dies auf das Feld von Grundsatzreden und Kongressbeschlüssen verwiesen werden würde. Aus der Mitte des Tarifpolitischen Ausschusses des DGB entwickelte sich eine Initiative, den Umfang und das Ausmaß des real existierenden Niedriglohnsektors genauer zu untersuchen, den Ursachen für die Ausdehnung des Niedriglohnsektors nachzugehen und gewerkschaftspolitische und gesellschaftspolitische Strategien der Eindämmung zu überlegen.

Die Evidenz, dass gewerkschaftliche Tarifpolitik in der Vergangenheit nicht in der Lage gewesen ist, Tarifentgelte in allen Bereichen, insbesondere in Branchen mit hohem Frauenanteil, respektive bei kunden-nahen Dienstleistungen auf einem Niveau zu stabilisieren, das eine eigenständige Existenzsicherung ermöglicht, provozierte die Überlegung, ob es Aufgabe staatlicher (Sozial-)Politik sei, diese Schwäche durch gesetzgeberische Regelungen zu kompensieren. Anknüpfend an das Konzept solidarischer Tarifpolitik, das auch die Funktion hat, alle Wirtschaftsbereiche gleichermaßen an einer gleichmäßigen Entwicklung der Tarifeinkommen teilhaben zu lassen und damit auch einen teilweisen Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft, unterschiedlicher Organisationsgrade sowie unterschiedlicher Durchsetzungskraft der Gewerkschaften in den Branchen zu bewirken, wurde die Überlegung geboren, ob man nicht durch eine stärkere Koordination der Tarifpolitik und deren Ausrichtung an einem Mindeststandard in Bezug auf die Entgelthöhe so etwas wie ein Mindesteinkommen als soziale Absicherungsgrenze definieren könnte.

5

Gewerkschaftsübergreifende Kampagne für ein gesichertes Erwerbseinkommen

5.1 ENTSTEHUNG

In der Initiativgruppe, die aus Vertretern der tarifpolitischen Abteilungen einiger Einzelgewerkschaften, dem Tarifsekretariat des DGB sowie Wissenschaftlern des WSI bestand, wurden im Wesentlichen zwei Strategieansätze diskutiert:

- (1) Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes und
- (2) Entwicklung eines branchenübergreifenden existenzsichernden tariflichen Mindestentgeltes als tarifpolitisches und gesellschaftspolitisches Projekt.

Im Rahmen von mehreren Workshops wurden die Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen in Frankreich und Italien sowie die Kampagnen in Österreich und der Schweiz für ein Mindesteinkommen in die Debatte einbezogen.

Einigkeit bestand in der Analyse und in der Begründung der Notwendigkeit, ein existenzsicherndes Einkommen für alle Vollzeitbeschäftigten zu erreichen. In Bezug auf die Verfolgung der Zielsetzung einigten sich die Initiatoren jedoch darauf, die Instrumente und Initiativen nicht vorzeitig auf ein Instrument zu fokussieren. Auch die Diskussion im tarifpolitischen Ausschuss brachte eine relativ weitgehende Übereinkunft in Bezug auf die Einschätzung der Problemlagen und der Notwendigkeit der Entwicklung einer längerfristig tragfähigen gewerkschaftlichen Gegenstrategie. Mit Blick auf den 17. Ordentlichen Bundeskongress des DGB wurde dann ein gemeinsam von IG Bauen-Agrar-Umwelt, Gewerkschaft NGG und Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft entwickelter Antrag eingebracht (die Antragsteller selbst vertreten in Bezug auf die Frage, ob die Gewerkschaften einen gesetzlichen Mindestlohn fordern sollten, unterschiedliche Positionen und auch die Beschlusslagen sind unterschiedlich), eine Kampagne für ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen durchzuführen.

5.2 INHALTLICHER ANSATZ

Ungeachtet der unterschiedlichen Bewertung der Instrumente war die gemeinsame Kompromissposition von der Erkenntnis geprägt, dass eine breite gewerkschaftliche und gesellschaftliche Diskussion und Mobilisierung gegen den sozialen Notstand von Niedrigeinkommen und Armut trotz Arbeit notwendig sei, unabhängig davon, ob man ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen bzw. einen gesetzlichen Mindestlohn durchsetzen wolle. Im gemeinsamen Antrag heißt es: „*Der DGB wird aufgefordert, im Zusammenwirken mit den Einzelgewerkschaften eine öffentlichkeitswirksame Kampagne für existenzsichernde Erwerbseinkommen durchzuführen.*“ Da sich die Gewerkschaften auf dem Bundeskongress jedoch nicht auf die vorgeschlagene Orientierungsgröße von 1.500 € verständigen konnten, wurde der DGB-Bundesvorstand beauftragt, die Höhe eines derartigen existenzsichernden Erwerbseinkommens zu erarbeiten. Dieser Kompromiss ermöglichte zwar, eine breite Mehrheit für die Annahme des Antrages zu erreichen, gleichwohl gelang es auch im Bundesvorstand des DGB nicht, eine für die Wirkung einer derartigen Kampagne notwendige konkrete Zielbestimmung vorzunehmen.

Mit der Kampagne sollten vor allem folgende Ziele verfolgt werden:

- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die zunehmende Verbreitung von Niedriglöhnen,
- der stillschweigenden Akzeptanz der Beschäftigung zu Niedriglöhnen in der Gesellschaft den Boden zu entziehen,
- Verbündete zu gewinnen für Strategien zur Durchsetzung existenzsichernder Einkommen, für Strategien zur Eindämmung von Armut trotz Arbeit,
- ins Bewusstsein zu rücken, dass das Arbeitsentgelt nach wie vor die wichtigste Erwerbsquelle der abhängig Beschäftigten ist,
- den Zusammenhang zu verdeutlichen, dass es zwischen den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung sowohl im Industrie- und Dienstleistungsbereich und angemessenen Preisen einen Zusammenhang gibt,
- Alternativen zu den Kombilohnkonzepten aufzuzeigen,
- gesellschaftlichen und politischen Druck gegenüber den Unternehmen aufzubauen, die überwiegend mit Beschäftigungsverhältnissen zu Niedriglöhnen arbeiten,

– auf eine gesetzliche Veränderung bei der Erteilung von Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE) hinzuwirken.

5.3 KAMPAGNENKONZEPT

Der Kampagne liegt eine Politikkonzeption zu Grunde, die gewerkschaftliche Politikfelder wie Tarifpolitik, Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik miteinander verknüpft. Das Manko bisheriger allgemeiner gewerkschaftspolitischer Kampagnen, die auf Politikbeeinflussung, gegen Sozialabbau und auf den Erhalt erkämpfter Arbeits- und Lebensbedingungen zielten, bestand darin, dass sie in der Regel parallel zu den Bewegungen im zentralen Kernfeld gewerkschaftlicher Politik, der Tarifarbeit, verliefen. Andererseits blieb Tarifpolitik mit wenigen Ausnahmen (Tarifauseinandersetzung um die Lohnfortzahlung) auf die betriebliche und Branchenebene beschränkt, ohne dass von den Gewerkschaften selbst aktiv die gesellschaftspolitische Dimension thematisiert wurde.

Diese Kampagne birgt nun die Chance, dass die Gewerkschaften ihre grundlegende Funktion, die Arbeits- und Lebensbedingungen auf einem kulturell und sozial akzeptablen Niveau abzusichern, nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch sozial- und gesellschaftspolitisch stärker verankern könnten. Die ordnungs- und insbesondere die sozialpolitische Kernfunktion des Flächentarifvertrages würde hier gleichsam wie im Brennglas verdeutlicht werden. Dieser Aspekt hat durch die aktuellen Auseinandersetzungen um den Flächentarifvertrag an Bedeutung noch gewonnen.

Es handelt sich um ein gemeinsames tarifpolitisches Projekt der DGB-Gewerkschaften, in dem sie eine gemeinsame Botschaft gegenüber der Öffentlichkeit präsentieren und dies mit eigenen Aktivitäten unterbauen können. Gleichwohl bleibt ein ausreichend großer Spielraum, um eigenständige Akzente in der Entgeltpolitik zu setzen. Dass ein gemeinsames tarifpolitisches Vorgehen keine Utopie ist, hat die Tarifgemeinschaft Zeitarbeit/Leiharbeit der DGB-Gewerkschaften im Mai/Juni 2003 unter Beweis gestellt. Hier ist es gelungen, zwei Verbandstarifverträge zur Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung abzuschließen, die auch Elemente eines branchenübergreifenden tariflichen Mindestlohnes enthalten.

Wenn man die Chance der Verknüpfung einer branchenbezogenen Entgeltpo-

litik und der verteilungs- und gesellschaftspolitischen Funktion des Entgeltes für Erwerbsarbeit ernst nimmt, ist ohnehin die Frage nach dem Stellenwert von Entgeltstrukturpolitik gestellt. Als Belege dafür, dass Lohnstrukturpolitik eine deutlich mobilisierende und auch positive Wirkung für die Höhe des Tarifergebnisses haben kann, können die Aktivitäten gegen Leichtlohngruppen in den 60er und 70er Jahren aber auch die Tarifbewegungen der HBV im Einzelhandel in den 90er Jahren gelten, für die VerkäuferInnen ein Tarifentgelt von 3000 DM als Mindestentgelt zu erreichen. Damals ist es in der Tat gelungen, niedrige Entgelte überproportional zu steigern und die dafür notwendige Auseinandersetzungskraft aus dem Bewusstsein der Beschäftigten zu schöpfen, dass ihre Arbeit mehr wert sei.

Umgekehrt ist damit allerdings auch ein Defizit der Tarifpolitik der Gewerkschaften offen gelegt, nämlich dass es ihnen in vielen Sektoren mit einem geringen Durchsetzungsgrad nicht gelungen ist, die Entgelte zumal in den Eingangsstufen auf einem existenzsichernden Niveau zu etablieren. Und die Befürchtung vieler, die Bestimmung einer konkreten Entgelthöhe im Rahmen der Kampagne könne diesen Blick nochmals schärfen, ist auch nicht unbegründet. Der Verzicht auf die Festlegung einer derartigen Orientierungsgröße ist allerdings nicht die Lösung, sondern nur ein mildtätiger Schleier für das Problem.

Konstitutiver Bestandteil einer derartigen Kampagne ist die Konkretisierung des Anspruchs auf Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern, der oftmals verengt unter dem Blickwinkel der Arbeitsbewertung als Garant für Entgeltgleichheit diskutiert wird. In diesem Zusammenhang würde problematisiert, dass insbesondere die Entgeltgrößen in den sog. Frauenbranchen immer noch dadurch gekennzeichnet sind, dass sie als Zuverdienst angelegt sind und vielfach eine eigenständige Existenzsicherung unabhängig von zusätzlicher familialer und ehemäßiger Absicherung nicht möglich ist. Der gesellschaftlichen Entgeltdiskriminierung würde der Anspruch gegenüber gestellt, dass eine Vollzeitbeschäftigung auch unabhängig vom Geschlecht ein Einkommen zum Auskommen verdient. Gleichzeitig fände hier eine Verknüpfung gewerkschaftlicher Entgeltpolitik mit der Auseinandersetzung über die Ausdehnung des Niedriglohnssektors und gegen Kombilohnprojekte und die Subven-

tionierung von Niedrigeinkommen und deren fatale Auswirkungen statt.

Eine derartige Anlage der Kampagne erfordert allerdings, dass die Gewerkschaften nicht nur auf der Proklamationsebene gegen Niedriglöhne und für existenzsichernde Einkommen eintreten, sondern dies durch konkrete Politik auch in ihrem Aktivitätsfeld der Tarifpolitik untermauern. Die Verabredung einer Zielmarke in Euro, die man als existenzsichernd definiert, ist dabei u. E. eher hilfreich als prob-

lematisch. Diese Grenze ist Orientierungs- und Zielgröße, die durch Politik erreicht werden soll. Sie ist nicht Grenzlinie, an der tarifpolitisches Scheitern oder Siegen dokumentiert wird.

Der angenommene Antrag des 17. Bundeskongresses harrt immer noch einer adäquaten Umsetzung in politische Aktion. Die Einbettung des Antragsanliegens in eine allgemeine Image-Kampagne des DGB und der thematischen Zuordnung zu der Frage Flächentarifvertrag und Tarifau-

tonomie ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, wird jedoch den politischen Intentionen des Antrages nicht vollständig gerecht. Die Gewerkschaften verschenken damit eine Möglichkeit, ihre Tarifpolitik zu politisieren und in einem positiven Sinne zu popularisieren, obwohl dies angesichts der sich zuspitzenden Angriffe auf den Flächentarifvertrag und die Tarifautonomie insgesamt heute noch dringlicher wäre, als es dies bereits vor knapp zwei Jahren war.

LITERATUR

Bieback, K.-J. (2000): Rechtliche Probleme von Mindestlöhnen, insbesondere nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, in: RdA 2000, S. 207–216

Bispinck, R./Kirsch, J. (2003): Mindeststandards zwischen Tarifvertrag und Gesetz, in: WSI, Tarifhandbuch 2003, Frankfurt, S. 51 ff.

Burgess, P. (1999): Tarifpolitik und gesetzlicher Mindestlohn in Großbritannien – Antwort auf die Tariferosion oder Einfallstor für Staatsinterventionen?, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 471 ff.

Ehrenreich, B (2003): Arbeit poor, Reinbek

Peter, G. (1995): Gesetzlicher Mindestlohn, Baden-Baden

Peter, G. (1999): Abschied vom Konsens – Mangelnde Tariftreue und Erosion der Arbeitgeberverbände, in: Festschrift Däubler, Frankfurt/M. S. 479 – 494

Schäfer, C. (1996): Armut trotz Arbeit – Ungerechte Niedriglöhne in Deutschland und Europa, in: Schäfer/Pohl (Hrsg.) Niedriglöhne – Die unbekannteste Realität: Armut trotz Arbeit, Hamburg, S. 57–77

Schäfer, C. (1997): Empirische Überraschung und politische Herausforderung – Niedriglöhne in Deutschland, in: Becker, J./Hauser, R. (Hrsg.), Einkommensverteilung und Armut – Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?, Frankfurt/New York, S. 83 ff.

Schäfer, C. (2000): Niedrige Löhne – bessere Welten?, in: WSI-Mitteilungen 8, S. 534–550

Spindler, H. (2003), in: Grenzen der Zumutbarkeit von Arbeit für Sozialhilfeberechtigte bei Niedriglöhnen und Lohnwucher, in: info also 2003, S. 56–62