

Der Mindestlohn muss vor Armut schützen

BEATE MÜLLER-GEMMEKE

Unser Land tut sich mit Mindestlöhnen schwer, und zwar bis heute – obwohl auch die Wirtschaft von Mindestlöhnen profitiert. Der erste Mindestlohn in Deutschland wurde aus wirtschaftspolitischen Gründen eingeführt. Er galt auf dem Bau und wurde ein Jahr, nachdem das Arbeitnehmer-Entsendegesetz 1996 in Kraft getreten war, für das Bauhauptgewerbe allgemeinverbindlich erklärt. Seither garantiert dieser Branchenmindestlohn gleiche Löhne für einheimische und ausländische Arbeitskräfte auf dem Bau und sorgt so dafür, dass Unternehmen und Beschäftigte vor Billigkonkurrenz geschützt werden. Nach und nach wurden in verschiedenen Branchen solche Mindestlöhne festgesetzt, um Lohndumping und Unterbietungswettbewerb auf Kosten der Beschäftigten und Betriebe zu verhindern. Manche dieser Branchenmindestlöhne verschwanden im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 wieder. Andere haben noch heute Bestand, so auch der Mindestlohn im Bauhauptgewerbe. Er liegt derzeit bei 12,20 € Stundenlohn für einfache Arbeitskräfte. Fünf von zwölf derzeit existierenden Branchenmindestlöhnen lagen zum Redaktionsschluss über 12 € pro Stunde und sechs bewegten sich zwischen 10 € und 12 €.

Wer arbeitet, soll von seinem Lohn leben können

Der Weg zu einem gesetzlichen Mindestlohn, der für alle Branchen gilt, war steinig. Die damit gesetzte Lohnuntergrenze war lange Zeit politisch heftig umstritten. Selbst die Gewerkschaften taten sich mit einem gesetzlichen Mindestlohn zunächst schwer. Der Mindestlohn löst zwar nicht alle Probleme im Bereich prekärer Arbeit, er ist aber zumindest ein Meilenstein. Nach seiner Einführung im Jahr 2015 haben Studien zufolge rund 4 Mio. Menschen von dieser Art der Lohnerhöhung profitiert – unter ihnen vor allem Frauen und Beschäftigte in Ostdeutschland. Der vielfach prognostizierte Abbau von Arbeitsplätzen blieb dagegen aus. Insbesondere in Ostdeutschland hat der Mindestlohn außerdem dafür gesorgt, dass tarif-

liche Löhne im unteren Bereich schneller und stärker angestiegen sind. Der Mindestlohn sorgt also auch für höhere Löhne im Tarifgefüge und stabilisiert so das Tarifvertragssystem.

Im kommenden Jahr wird der in Deutschland bundesweit gültige gesetzliche Mindestlohn, der sich derzeit auf 9,19 € beläuft, erstmals evaluiert. Eines ist heute schon klar: Dieser Mindestlohn ist viel zu niedrig. Der hiesige Niedriglohnsektor ist mit Einführung des Mindestlohns nicht kleiner geworden, sondern immer noch einer der größten im europäischen Vergleich. Und: Der Mindestlohn schützt nicht vor Armut. Denn weiterhin gibt es hierzulande viele Menschen, die trotz Vollzeitarbeit so wenig verdienen, dass sie gezwungen sind, aufstockende Grundsicherungsleistungen zu beantragen. Das darf nicht sein. Diese Beschäftigten bräuchten kein soziales Netz, wenn sie genug verdienen würden.

Doch auch in den meisten europäischen Ländern reicht der jeweilige nationale Mindestlohn nicht aus, um die Existenz und gesellschaftliche Teilhabe zu sichern.¹ Das heißt, wenn in der Europäischen Union gute Lebensverhältnisse für alle Menschen geschaffen werden sollen, müssen auch in den einzelnen EU-Staaten die Mindestlöhne steigen. Notwendig dafür wäre ein Rechtsrahmen für einen europäischen Mindestlohn. Bundesarbeitsminister Heil hat angekündigt, dass er einen solchen Rechtsrahmen 2020 im Zuge der deutschen Ratspräsidentschaft umsetzen will. Dabei geht es nicht um eine einheitliche Höhe des Mindestlohns, sondern um eine relative Mindesthöhe, die dem Lohngefüge in den jeweiligen Nationalstaaten entspricht. Die europäische Mindestlohndiskussion orientiert sich dabei zu Recht an einem Mindestlohn in Höhe von 60 %

des jeweiligen nationalen Medianlohns. Nur so können alle Menschen in der EU ein würdevolles Leben führen; und nur so kann ein soziales Europa Realität werden.

Der Mindestlohn ist nicht armutsfest

Dass der gesetzliche Mindestlohn auch in Deutschland mit ca. 48 % des Medianlohns unterhalb der Armuts(gefährdungs)schwelle liegt, hat einen einfachen Grund: Er ist auf viel zu niedrigem Niveau gestartet. Bei seiner Einführung am 1. Januar 2015 lag er bei 8,50 € pro Stunde. 2017 stieg die Lohnuntergrenze nach einem Beschluss der unabhängigen Mindestlohnkommission der Bundesregierung auf 8,84 € an. 2019 ging es hoch auf die jetzigen 9,19 €. Und die nächste Steigerungsstufe folgt am 1. Januar 2020 mit 9,35 €. Das ist zur Sicherung des Lebensunterhalts, je nach Region, Familien- und Haushaltsstand, nicht ausreichend.

Doch auch ein zweiter „Geburtsfehler“ wohnt dem Mindestlohn inne. Bei seiner Einführung hat der Gesetzgeber das niedrige Niveau langfristig festgeschrieben, indem die Gestaltungsspielräume der Mindestlohnkommission, die für die Anpassung des Mindestlohns zuständig ist, von vornherein begrenzt wurden: Laut Gesetzgeber soll sich die Anpassung des Mindestlohns an der Tarifentwicklung orientieren. Diese Vorgabe hat die Mindestlohnkommission als zwingend in ihre Geschäftsordnung übernommen, was wiederum die wissenschaftliche Debatte über die sozialpolitisch notwendige Höhe des Mindestlohns gänzlich ignoriert. In der Folge ist eine Erhöhung über die Tarifentwicklung hinaus selbst dann nicht möglich, wenn ein höherer Mindestlohn ökonomisch möglich und sozialpolitisch geboten ist. Armutsfest wird er so auf lange Sicht nicht. Und das muss sich ändern.

Der Mindestlohn muss deutlich steigen

Die Frage, wie das gelingen kann, wird unterschiedlich beantwortet. Manche fordern, den

¹ Vgl. Schulten, T. / Lübker, M. (2019): WSI-Mindestlohnbericht 2019: Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, in: WSI-Mitteilungen 72 (2), S. 133–141, https://www.boeckler.de/wsimit_2019_02_luebker.pdf

Mindestlohn per Gesetz auf 12 € zu erhöhen. Wir, Bündnis 90/Die Grünen, wollen hingegen, dass die Erhöhung weiterhin in den Händen der Mindestlohnkommission liegt. Nur das stellt sicher, dass der Mindestlohn nicht zum Spielball wechselnder politischer Mehrheiten wird, indem er, je nach „Farbspektrum“ der Regierungskoalitionen, mal steigt, für längere Zeit stagniert oder gar abgesenkt wird. In den USA etwa scheitern seit rund zehn Jahren alle Initiativen, den nationalen Mindestlohn zu erhöhen, an den politischen Mehrheiten im Kongress. So etwas darf in Deutschland nicht möglich sein, deswegen muss die Erhöhung des Mindestlohns weiterhin in der Verantwortung der Mindestlohnkommission bleiben. In ihr sitzen Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitgeberseite, Gewerkschaften und Wissenschaft. Diese Struktur entspricht der Tradition der Tarifautonomie, sie stärkt die Sozialpartnerschaft und sie garantiert zugleich, dass der Mindestlohn als allgemeine Lohnuntergrenze das Tarifvertragssystem stabilisiert. Würde der Mindestlohn vonseiten der Politik angepasst, dann könnte Tarifbindung wie auch die gesellschaftliche Akzeptanz für die Höhe des Mindestlohns verloren gehen. Liegt die Verantwortung für die Anpassung aber in der Verantwortung der Mindestlohnkommission, dann eröffnet das gerade in Branchen mit geringerer Tarifbindung und geringem Organisationsgrad den jeweiligen Gewerkschaften neue Möglichkeiten, wieder tarifliche Lohnstrukturen zu schaffen und für die Beschäftigten attraktiv zu werden.

Die Mindestlohnkommission muss gestärkt, der Mindestlohn konsequent durchgesetzt werden

Um den Mindestlohn auf ein Niveau zu heben, das wirklich armutsfest ist, muss der Entscheidungsspielraum der Mindestlohnkommission ausgeweitet und gestärkt werden. Konkret sollte in § 9 Abs. 2 Satz 1 Mindestlohngegesetz (MiLoG) die Zielsetzung eingefügt werden, dass der Mindestlohn tatsächlich vor Armut schützen muss. Die Mindestlohnkommission müsste bei ihrer Abwägung diese Zielsetzung und auch die wissenschaftliche Diskussion zur Höhe des Mindestlohns einbeziehen. Zudem sollte § 9 Abs. 2 Satz 2 MiLoG dahingehend konkretisiert werden, dass der Mindestlohn *mindestens* der Tarifentwicklung folgt. Das wäre notwendig, damit sich der Mindestlohn nicht von der Lohnentwicklung nach unten abkoppelt, aber durchaus darüber hinaus steigen kann, um der

Zielsetzung „Schutz vor Armut“ gerecht zu werden. Um Beschäftigung auch in konjunkturrellen schwächeren Jahren nicht zu gefährden, sollte die Mindestlohnkommission außerdem die Möglichkeit erhalten, den Mindestlohn jährlich anzupassen. Solche Änderungen im Mindestlohngegesetz wären eine konkrete Vorgabe, mit der die Mindestlohnkommission befähigt und aufgefordert würde, den Mindestlohn schrittweise außerordentlich zu erhöhen.

Reformbedürftig ist auch § 4 Abs. 2 MiLoG, demzufolge nur die in der Mindestlohnkommission vertretenen Tarifpartner ein Stimmrecht haben, die zwei Mitglieder aus der Wissenschaft hingegen nur beratend tätig sind, also nicht stimmberechtigt. Künftig sollten, analog zur jeweiligen Anzahl der Mitglieder von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite, auch drei Repräsentanten der Wissenschaft in der Kommission vertreten sein und ebenfalls ein Stimmrecht erhalten. Damit bekäme die Mindestlohnkommission mehr Freiheit und Gestaltungsmöglichkeiten, um in einer Gesamtabwägung wissenschaftsbasiert die Höhe des Mindestlohns festzulegen. Das stärkt die Objektivität und Nachvollziehbarkeit der Erhöhung des Mindestlohns und kann so zu einer noch breiteren gesellschaftlichen Akzeptanz führen.

Ein gesetzlicher Mindestlohn macht natürlich nur Sinn, wenn er nicht nur auf dem Papier steht, sondern als unterste Lohngrenze auch konsequent durchgesetzt wird. Deshalb ist die vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit nicht akzeptabel, dass der Mindestlohn bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen ausgesetzt, also unterschritten werden kann. Gleichfalls nicht hinzunehmen ist, dass bislang mindestens 1,8 Mio. Beschäftigte², ggf. sogar 2,2 Mio.³, um den Mindestlohn geprellt wurden. Das macht deutlich, dass effektive Kontrollen nötig sind. Bislang aber werden nur 2,4 % aller Betriebe jährlich von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in puncto Mindestlohn überprüft, was nicht zuletzt ihrer personellen Unterausstattung (zu wenige Planstellen, und die zum Teil unbesetzt) geschuldet ist. Kontrollen zur Einhaltung des

gesetzlichen Mindestlohns sind außerdem nur effektiv und erfolgreich, wenn aussagekräftige Dokumentationspflichten für die Unternehmen gelten. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Dokumentation der Arbeitszeit vom 14. Mai 2019 ist hier richtungsweisend und muss daher zügig umgesetzt werden.

Soziale Leitplanken in der Arbeitswelt

Die flächendeckende Umsetzung eines Mindestlohns, der vor Armut schützt, ist eine notwendige, sozialpolitisch aber noch nicht hinreichende Bedingung. Denn mehr als 20 % aller Beschäftigten arbeiten in sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Sie haben einen Minijob, sind nur befristet beschäftigt, arbeiten auf Abruf, als Leiharbeitskraft oder mit einem Werkvertrag. Wenn der Lohn oder die Stundenzahl zu gering sind, wenn die Beschäftigung aufgrund von Befristungen oder Arbeitslosigkeit diskontinuierlich ist, dann entsteht Armut und dann reicht auch die Rente nicht für ein würdevolles Leben im Alter. Neben einem armutsfesten Mindestlohn ist deshalb auch eine Garantierende unerlässlich. Und um prekäre Beschäftigung endlich wirksam zurückzudrängen, sind neue soziale Leitplanken dringend notwendig.

Vor allem aber gilt: Lohngerechtigkeit wird am ehesten durch Tarifverträge erzielt. Deshalb muss die Tarifbindung konsequent gestärkt werden. Wenn in manchen Branchen die Tarifpartnerschaft nicht mehr funktioniert, dann muss das Tarifvertragssystem politisch gestützt und gestärkt werden. Notwendig sind deshalb Anreize für eine höhere Tarifbindung und mehr Mitbestimmung. Insbesondere die Möglichkeiten, allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge auf den Weg zu bringen, müssen erleichtert werden. So steigen letztlich die Chancen für eine bessere Lohndynamik. Und die zählt mehr als jeder gesetzliche Mindestlohn. Denn der markiert nur die unterste zulässige Lohngrenze, die die Menschen vor Armut schützen soll. ■

AUTORIN

BEATE MÜLLER-GEMMEKE ist Sprecherin für Arbeitnehmer*innenrechte und aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsrecht, Arbeitnehmer*innenrechte, Mitbestimmung, Digitalisierung der Arbeitswelt, sozialer Arbeitsmarkt.

@ beate.mueller-gemmeke@bundestag.de