

André Glöckner

**Kontroverse Mindestlohn**  
**- rechtliche und ökonomische Aspekte -**

**DIPLOMARBEIT**

HOCHSCHULE MITTWEIDA

---

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Fakultät Wirtschaftswissenschaften

Mittweida, 2009



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	5
<b>1 Begriffsklärung &amp; Definition</b>	6
<b>2 Einleitende Worte zur Mindestlohnproblematik</b>	7
<b>3 Hauptbeweggründe für die Forderungen nach Mindestlöhnen</b>	10
3.1 Der Niedriglohnsektor in Deutschland	10
3.1.1 Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnsektor	13
3.1.2 Gründe für das Anwachsen des Niedriglohnssektors	16
3.1.3 Tarifliche Niedriglöhne	17
3.1.4 Zwischenergebnis	18
3.2 Abnehmende Durchsetzungskraft des Tarifvertragssystems	20
3.3 Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union	21
3.4 Zusammenfassung	23
<b>4 Mindestlöhne in Europa</b>	25
<b>5 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Festlegung von Mindestlöhnen</b>	30
5.1 Mindestlöhne als Ansatz zur Arbeitsmarktregulierung	30
5.2 Privatautonomie und Vertragsfreiheit	31
5.3 Koalitionsfreiheit & Tarifautonomie	32
5.4 Europarechtliche Rahmenbedingungen	34
5.5 Rechtliche Mindestanforderungen an die Entgelthöhe	37
5.5.1 Sittenwidrige Vergütung und Lohnwucher	37
5.5.2 Billigkeit des Arbeitsentgeltes	39
5.6 Verfassungsrechtliche Gebote zur Festlegung von Mindestlöhnen?	40
<b>6 Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Mindestlohnpolitik</b>	44
6.1 Tarifliche Mindestlöhne kraft AVE von Entgelttarifverträgen nach § 5 TVG	45
6.1.1 Reichweite und Bedeutung	46
6.1.2 Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen	47
6.1.3 Verfassungsrechtliche Probleme und Schranken	52
6.1.3.1 § 5 TVG und das Verhältnis zur Vertragsfreiheit	53
6.1.3.2 § 5 TVG und die negative Koalitionsfreiheit	54
6.1.3.3 § 5 TVG und die positive Koalitionsfreiheit	55
6.1.3.4 § 5 TVG und die Berufsfreiheit	57
6.1.4 Zusammenfassung und Kritik	58
6.2 Tarifliche Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz	60
6.2.1 Das AEntG und die Regulierung der Arbeitnehmerentsendung	60
6.2.2 Entwicklungsgeschichte und Reichweite	61
6.2.3 Funktionsweise und aktueller Regelungsstand	63
6.2.4 Rechtliche Probleme mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz	67

6.2.4.1	Vereinbarkeit mit europäischem Recht	67
6.2.4.2	Rechtmäßigkeit der Verordnungsermächtigung	68
6.2.4.3	Ermessensgrenzen des Verordnungsgebers	70
6.2.4.4	Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Nichtorganisierten	72
6.2.4.5	Vereinbarkeit mit der Koalitionsfreiheit der Andersorganisierten	73
6.2.5	Würdigung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und Kritik	75
6.3	Mindestlöhne nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz	76
6.3.1	Entwicklung und Schutzkonzept des Mindestarbeitsbedingungengesetzes	76
6.3.2	Funktionsweise und Verfahrensgang	77
6.3.3	Erfordernisse für eine Mindestlohnfestsetzung	79
6.3.4	Kriterien für eine Mindestlohnfestsetzung	81
6.3.4.1	Vorüberlegungen	82
6.3.4.2	Orientierungsgrößen für eine unterste Entgeltgrenze	83
6.3.4.3	Richtwerte für angemessene Mindestlöhne	86
6.3.4.3.1	Fallbeispiel: Mindestlohn für das Frisörhandwerk	87
6.3.5	Verfassungsrechtliche Würdigung des MiArbG	92
6.3.5.1	Stichtagsregelung zum Vorrang tariflicher Entgelte	92
6.3.5.2	Vereinbarkeit mit der Tarifautonomie	94
6.3.6	Fazit und Kritik	96
<b>7</b>	<b>Mindestlöhne und Beschäftigung</b>	<b>98</b>
7.1	Modelltheoretische Erklärungsansätze	99
7.1.1	Mindestlöhne im neoklassischen Arbeitsmarktmodell	99
7.1.1.1	Kritik und Gegenkritik am neoklassischen Arbeitsmarktmodell	101
7.1.2	Mindestlöhne im Monopsonfall	107
7.1.2.1	Praktische Relevanz des Monopsons	111
7.2	Empirische Befunde zur Arbeitsmarktwirkung von Mindestlöhnen	113
7.2.1	Zwei verschiedene Studiendesigns	113
7.2.2	Ergebnisse internationaler Studien – Ein Überblick	114
7.2.3	Ergebnisse empirischer Forschung für Deutschland	115
7.2.3.1	Mindestlohnstudie für die deutsche Bauwirtschaft	115
7.2.3.2	Simulationsstudien für einen gesetzlichen Mindestlohn	117
7.3	Resümee	121
8	Schlussfolgerungen	122
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>127</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>140</b>

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem aktuellen und politisch höchst kontrovers diskutierten Thema Mindestlohn. Der Autor konzentriert sich hierbei auf die rechtlichen und ökonomischen Aspekte von Mindestentgelten in Deutschland. Ziel ist eine ausgewogene, aufgeschlossene und unvoreingenommene Betrachtung der Thematik, gepaart mit größtmöglicher Objektivität und Sachlichkeit, an deren Ende die gereifte Auffassung des Verfassers zum Ausdruck kommt.

Die Arbeit gliedert sich im Wesentlichen in drei Teile: Im ersten Abschnitt werden wichtige Ursachen und Motive untersucht, die zur Forderung nach Mindestlöhnen geführt haben. Der zweite Teil behandelt die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung von Mindestlöhnen und die Lohnfindung im Allgemeinen. Darüber hinaus werden die rechtlichen Möglichkeiten für die Festsetzung von tariflichen und gesetzlichen Mindestlöhnen ausgiebig analysiert. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei das novellierte Arbeitnehmer-Entsendegesetz und das neugefasste Mindestarbeitsbedingengesetz. Insbesondere sollen verfassungsrechtliche Fragen, wie die Vereinbarkeit von Mindestlöhnen mit der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, einer Klärung zugeführt werden. Im dritten Abschnitt beschäftigt sich der Autor mit den ökonomischen Fragestellungen zu Mindestlöhnen. Vor allem wird die Funktion des Mindestlohns und dessen Wirkung auf den Arbeitsmarkt anhand ausgewählter ökonomischer Modelle analysiert und die für Deutschland bedeutendsten empirischen Untersuchungen ausgewertet.

# 1 Begriffsklärung & Definition

Der Lohn ist das Entgelt für die erbrachte Arbeitsleistung des Arbeitnehmers, welches der Arbeitgeber auf Grundlage eines beiderseitig geschlossenen Arbeitsvertrages schuldet. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt der Lohn einen bedeutenden Kostenfaktor für das Unternehmen dar. Für den Arbeitnehmer hingegen ist der Lohn meist die wichtigste finanzielle Einnahmequelle, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Lohnhöhe orientiert gewöhnlich sich an einer Reihe von Kriterien. Qualifikation, Verantwortung, Tätigkeitsprofil und Schweregrad der Arbeit werden ebenso berücksichtigt, wie die Leistung des Arbeitnehmers, seine persönliche Produktivität. Ausschlaggebend für das allgemeine Lohnniveau einer Branche<sup>1</sup> sind primär das Angebot und die Nachfrage am Arbeitsmarkt. Die Begriffe Lohn, Gehalt, Entgelt und Vergütung werden in der Praxis gleichbedeutend verwendet. Wenn in dieser Arbeit von Lohn oder Mindestlohn die Rede ist, so gelten diesbezügliche Aussagen gleichermaßen für die synonym verwendeten Begrifflichkeiten.

Unter einem Mindestlohn versteht man ein verbindliches Mindestarbeitsentgelt für abhängig Beschäftigte. Es handelt sich folglich um ein kleinstes, rechtlich zulässiges Arbeitsentgelt. Aus ökonomischer Sicht gleicht ein solches Mindestentgelt einem Mindestpreis, der in diesem Fall für den Produktionsfaktor Arbeit geringstenfalls zu zahlen ist. Mindestlöhne unterscheiden sich hinsichtlich der Art und Weise ihrer Festlegung, der Reichweite und rechtstechnischen Umsetzung. Zu differenzieren sind vor allem rein von staatlicher Seite festgesetzte Mindestlöhne von tariflichvertraglich ausgehandelten. Vielfach finden sich Mischformen, bei denen sowohl der Staat als auch die Tarifvertragsparteien an Lohnfindung und Rechtsetzung beteiligt sind. Im Wesentlichen lassen sich fünf verschiedene Methoden zur Festlegung von Mindestlöhnen unterscheiden.<sup>2</sup>

- Rein staatliche Festsetzungsverfahren, ohne Einbeziehung der Sozialpartner,
- Indexmodelle, bei denen das Mindestentgelt in Abhängigkeit von Inflations- und / oder Lohnentwicklung regelmäßig angepasst wird,
- Verhandlungsmodelle, in denen die Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften die Mindestlöhne mit einem branchenübergreifenden Tarifvertrag aushandeln,
- Konsultationsmodelle, wobei der Staat auf Empfehlung eines Expertengremiums den Mindestlohn festlegt, dem gewöhnlich Vertreter der Tarifvertragsparteien angehören,
- Allgemeinverbindliche Tarifverträge, die durch einen staatlichen Rechtssetzungsakt gegenüber Dritten Rechtsverbindlichkeit erlangen.

---

<sup>1</sup> im Folgenden werden die Begriffe Branche und Wirtschaftszweig gleichbedeutend verwendet  
<sup>2</sup> teils in Anlehnung an Böcklerimpuls 6/2006, S. 1

Staatlich festgelegte „gesetzliche Mindestlöhne“ finden in aller Regel branchenübergreifend auf alle Arbeitnehmer zwingend Anwendung. Tarifliche Mindestlöhne erstrecken sich dagegen nur auf bestimmte Berufe und Wirtschaftszweige. Mindestlöhne können also für Teile des Arbeitsmarktes oder für die gesamte Wirtschaft bindend sein. Denkbar sind darüber hinaus Differenzierungen des Mindestlohns bezüglich des Alters, der Qualifikation oder der Berufserfahrung der Betroffenen. So finden sich in vielen Ländern Ausnahmeregelungen für Jugendliche. Auch eine Unterscheidung nach Regionen ist vorstellbar. Nicht zuletzt stellt sich auch die Frage, ob der Mindestlohn als Stundenlohn oder Monatslohn zu gestalten ist und welche Arbeitszeit hierbei zugrunde gelegt wird.

## **2 Einleitende Worte zur Mindestlohnproblematik**

In Deutschland wird bereits seit einigen Jahren kontrovers über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns diskutiert. Bislang wurde nur eine Reihe tariflicher Branchenmindestlöhne etabliert.<sup>3</sup> Einen vorläufigen Höhepunkt in der medialen Berichterstattung erreichte das Thema im Sommer 2008. Nahezu täglich gaben Politiker, Wirtschaftsexperten oder Gewerkschaftler ihre Meinung dazu kund. In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise trat die Frage ein wenig in den Hintergrund, um anschließend im Bundestagswahlkampf zu einem der Hauptthemen zu avancieren. Mit dem Regierungswechsel ist der Streit jedoch nur vertagt und keineswegs vom Tisch. Man darf fest damit rechnen, dass die Rufe nach einem flächendeckenden Mindestlohn bei nächster Gelegenheit wieder lauter werden. Die Forderungen haben mittlerweile ihren festen Platz in der politischen Auseinandersetzung eingenommen.

Wie weit die Ansichten der politischen Parteien in der Mindestlohnfrage auseinander klaffen, zeigt ein Vergleich der Wahlprogramme der jetzigen Opposition mit dem aktuellen Regierungsprogramm. Die neue Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP lehnt einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn strikt ab. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen zu tariflichen Mindestlöhnen wollen die Koalitionäre bis Oktober 2011 evaluieren. Dabei käme es darauf an, diese auf ihre Arbeitsmarktwirkung hin zu überprüfen. Zugleich gelte es zu untersuchen, ob der erforderliche Schutz der Arbeitnehmer als auch die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Branchen garantiert sei. Das Ergebnis dieser Evaluierung solle als Grundlage für die Entscheidung dienen, die geltenden Mindestlohnregelungen aufzuheben oder fortbestehen zu lassen.<sup>4</sup> Dabei hatte sich die Union erst im Juni 2007 mit der SPD auf einen Kompromiss verständigt, anstelle eines gesetzlichen Mindestlohns, den Weg für zusätzliche Branchenmindestlöhne frei zu machen. Schließlich wurde das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) auf weitere Branchen ausgeweitet und das Mindestarbeitsbedingungengesetz (MiArbG) runderneuert.

---

<sup>3</sup> siehe Abschnitt 6.2.2 Entwicklungsgeschichte und Reichweite

<sup>4</sup> Koalitionsvertrag CDU/CSU und FDP, 2009, S. 21

Die Oppositionsparteien des neuen Bundestages sprechen sich mehrheitlich für einen gesetzlichen Mindestlohn aus und stellen somit auch die tariflichen Mindestlohnregelungen nicht zur Disposition. SPD und Grüne favorisieren einen Mindeststundenlohn von 7,50 €, während sich Die Linke inzwischen gar für 10,- € je Stunde starkmacht. Die Sozialdemokraten wollen „Dumpinglöhne“ verhindern und gewährleisten, dass jeder Arbeitnehmer von seinem Einkommen leben könne. Vorrang sollten dabei allgemeinverbindliche tarifliche Mindestlöhne haben. Wo die Sozialpartner nicht mehr aus eigener Kraft dazu in der Lage wären, seien indes gesetzliche Lösungen unumgänglich.<sup>5</sup> Die Grünen treten nach eigener Aussage für Arbeit ein, die Menschen als gut empfinden und die fair bezahlt wird, statt „Working poor“ (Erwerbsarmut) weiter zu dulden. Dass Menschen gezwungen seien, für drei Euro Stundenlohn zu arbeiten, sei unwürdig und es sei zynisch, diese Form von Ausbeutung mit dem Hinweis auf die Arbeitsproduktivität rechtfertigen zu wollen. Eine Mindestlohnkommission nach britischem Vorbild solle für eine generelle Lohnuntergrenze verantwortlich werden. Die Kommission könne aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Wissenschaft bestehen und Vorschläge erarbeiten, die anschließend von der Bundesregierung umgesetzt würden.<sup>6</sup> Die Linke geht mit ihren Forderungen am weitesten. Unter dem Motto „Gute Arbeit“ wird ein Mindestlohn nach französischem Muster verlangt, der schrittweise auf zehn Euro gesteigert werden müsse. Branchenlösungen für alle Wirtschaftszweige werden als Flickwerk abgelehnt. Befürchtungen der Mindestlohnkritiker, hinsichtlich zu erwartender negativer Arbeitsmarktwirkungen, werden nicht geteilt. Auch sonst scheint keine kritische Auseinandersetzung mit den Gegenargumenten stattzufinden.<sup>7</sup>

Ähnlich weit wie zwischen Regierung und Opposition liegt die Position der Spitzenorganisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auseinander. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) stellt sich demonstrativ hinter die Forderung der meisten seiner Mitgliedsgewerkschaften und forciert eine gesetzliche Lohnuntergrenze von 7,50 €. Zusätzlich tritt der Interessenverband für eine Ausweitung des AEntG ein. Wo keine Tarifvereinbarungen bestehen, solle der gesetzliche Mindestlohn die Lücke schließen. Um der Forderung Geltung zu verschaffen, führen die DGB-Gewerkschaften seit 2007 zudem eine umfangreiche Kampagne pro Mindestlohn durch.<sup>8</sup> Wenig überraschend ist dagegen die ablehnende Haltung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) zu Mindestlöhnen generell. Die Dachorganisation der Arbeitgeber sieht sowohl in der jüngsten Erweiterung des AEntG als auch in den Änderungen des MiArbG schwere Eingriffe in die Tarifautonomie herannahen. Die BDA argumentiert, dass mit dem Arbeitslosengeld II (ALG II) bereits ein hinreichendes Mindesteinkommen existiere, welches der Wirkung eines Mindestlohns entspräche. Im Übrigen werden vielfältige juristische und ökonomische Bedenken geäußert.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> SPD Wahlprogramm 2009, S.32

<sup>6</sup> Wahlprogramm der Grünen 2009, S. 36

<sup>7</sup> Wahlprogramm Die Linke 2009, S. 8-9

<sup>8</sup> Webseite des DGB, Stellungnahme Mindestlohn, 2009

<sup>9</sup> Gesetzliche Mindestlöhne: Irrweg mit fatalen Folgen – Position der BDA, 2006



Die öffentliche Debatte über das Für und Wider von Mindestlöhnen ist vielfach ideologisch geprägt. Die Standpunkte reichen von völliger Ablehnung jeglicher staatlicher Einflussnahme auf die Lohnbildung bis hin zu weitreichenden Forderungen nach allgemeinen Lohnuntergrenzen, die große Teile der Arbeitnehmerschaft erfassen würden. Bei der Mindestlohndiskussion geht es nicht zuletzt um die Frage, wie die Funktionsweise des Arbeitsmarktes grundsätzlich zu beurteilen ist. Dabei lassen sich zwei fundamental unterschiedliche Positionen erkennen. Aus Sicht der Anhänger klassischer Wirtschaftslehren handelt es sich beim Arbeitsmarkt um einen Markt wie jeder andere, auf dem durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage der Preis für den „Faktor Arbeit“ gebildet werde. Eine starke Regulierung des Arbeitsmarktes wird gemeinhin abgelehnt, um Störungen der Marktmechanistik zu vermeiden und negative Folgen, wie Arbeitslosigkeit, auszuschließen. Auf der anderen Seite stehen die Befürworter von Mindestlöhnen. Sie verweisen darauf, dass Regeln für den Arbeitsmarkt zum Schutze der Arbeitnehmer eine besondere Bedeutung haben. Der Mensch ist demnach existenziell auf seine Arbeit angewiesen und seine Arbeitskraft stelle auch kein Gut wie jedes andere dar. Sie sehen das Kräfteverhältnis auf dem Arbeitsmarkt tendenziell in einem Ungleichgewicht, zum Nachteil der Arbeitnehmerschaft. So wie gesetzliche Vorschriften zum Arbeitsschutz, zu Arbeitszeiten oder Urlaubsansprüchen bestehen, gelte es genauso, „ausbeuterische Löhne“ durch entsprechende Vorschriften zu verhindern.

Eine Fülle von guten Argumenten wird von beiden Seiten in die Diskussion eingebracht. Oft ist es nicht einfach, sachliche Argumentation von reinem Populismus zu trennen. Auffällig ist, dass viele wissenschaftliche Beiträge zum Thema Mindestlohn in ihren Ergebnissen mit den Positionen der Auftraggeber übereinstimmen. So kommt eine Simulationsstudie von *Bartsch* (2007) im Auftrag der Dienstleistungsgewerkschaft Verdi zu dem Schluss, durch die Einführung eines gesetzlichen Mindeststundenlohns von 7,50 € könnten kurzfristig 450.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Die langfristigen Beschäftigungsgewinne beliefen sich selbst bei einer Mindestlohnhöhe von 9,00 € noch auf 100.000 Arbeitsplätze. Dies steht im krassen Gegensatz zu Prognosen anderer Modellrechnungen, die Beschäftigungsverluste in Millionenhöhe vorhersagen.<sup>10</sup>

Der Streit um Mindestlöhne hat auch eine stark emotionale Komponente. Viele von prekären Arbeitsverhältnissen Betroffene empfinden es als zutiefst unbefriedigend und ungerecht, trotz Vollzeitarbeit und teilweise ordentlicher Qualifikation auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen zu sein, weil das Einkommen zum Leben einfach nicht ausreicht. Ein beträchtlicher Teil der Niedriglohneempfänger hat eine abgeschlossene Berufsausbildung und arbeitet in ehrwürdigen Berufen. Die Fürsprecher von Mindestentgelten sehen sich regelmäßig durch Umfragen in Gesellschaft und Wirtschaft in ihrer Haltung bestärkt. Mehrheitlich sprachen sich die Befragten für gesetzliche oder tarifliche Lohnuntergrenzen aus.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> 1,22 Millionen - Bachmann et al., Mindestlöhne in Deutschland, 2008, S. 53

<sup>11</sup> Umfrage zur Europawahl 2009 von Infratest dimap, 79 Prozent für europäischen Mindestlohn  
ARD-DeutschlandTrend April 2007, 63 Prozent pro gesetzlichen Mindestlohn  
Forsa-Umfrage Dezember 2007, 71 Prozent für einen gesetzlichen Mindestlohn usw.

Sogar Unternehmer befürworteten in einigen Erhebungen die Einführung von Mindestentgelten, wobei eine positive Grundhaltung wesentlich vom betrieblichen Lohnniveau abhängig war.<sup>12</sup> Dabei sollte man sich für das sozial- und wirtschaftspolitische Instrument „Mindestlohn“ aber nicht aus parteitaktischem Kalkül einsetzen. Schließlich stehen Löhne in komplexer Wechselwirkung mit der gesamten Ökonomie. Es ist daher eine reife Abwägung aller Vor- und Nachteile erforderlich, vorwiegend aber die Beantwortung der Frage, ob sich der Mindestlohn mit dem Anspruch einer niedrigen Arbeitslosigkeit vereinbaren lässt. Letztlich müssen sich Mindestentgelte auch daran messen lassen, inwiefern die gesetzten Ziele damit überhaupt zu erreichen sind.

### **3 Hauptbeweggründe für die Forderungen nach Mindestlöhnen**

Der wachsende Ruf nach Mindestlöhnen hat vielfältige Ursachen, die es erst einmal zu ergründen gilt, will man die Zusammenhänge verstehen und sich ein objektives Bild machen. Bis vor einigen Jahren spielte die Frage Mindestlohn noch keine bedeutende Rolle in der politischen Diskussion. Gesellschaft, Wirtschaft und hier im Besonderen der Arbeitsmarkt unterliegen aber einem ständigen Wandel. Die wichtigsten Veränderungen und Beweggründe, die in Deutschland zum Aufkommen der Mindestlohnforderungen geführt haben und zugleich Begründung für deren Einführung sind, sollen nun einleitend beschrieben und analysiert werden.

#### **3.1 Der Niedriglohnsektor in Deutschland**

Der so genannte Niedriglohnsektor hat in den letzten Jahren in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Wesentlich mehr Arbeitsplätze fallen heute statistisch gesehen in den Bereich niedriger Entlohnung. Mindestlohnbefürworter drängen beharrlich darauf, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Demnach mache sich in Deutschland im zunehmenden Maße Erwerbsarmut breit. Dieser müsse man mit einem gesetzlichen Mindestlohn begegnen. Außerdem werde mit den Niedriglöhnen von heute die Grundlage für die Altersarmut von morgen geschaffen.<sup>13</sup> Mindestlohnskeptiker verweisen hingegen darauf, dass gerade durch die Ausweitung des Niedriglohnarbeitsmarktes neue Arbeitsplätze entstanden wären und der Rückgang der Erwerbslosenquote auch darauf zurückzuführen sei.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Bachmann et al., Mindestlöhne in Deutschland, 2008, S. 43

<sup>13</sup> Sozialverband Deutschland e.V., Mindestsicherung in der Rente, Vorschläge des SoVD zur Vermeidung von Altersarmut, 2009, S. 6

<sup>14</sup> Die Arbeitslosenquote sank von 9,5 Prozent in 2005 auf bis 7,1 Prozent in 2008, gleichzeitig stieg der Umfang voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von 26,2 Millionen in 2005 auf 27,5 Millionen in 2008 um 5 Prozent an, währenddessen das Ausmaß geringfügiger Beschäftigung von 4,78 Millionen auf 4,8 Millionen in 2008 nahezu konstant blieb. Zumindest in diesem Zeitraum kann der Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht mit einer Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung begründet werden, wobei diese nur einen Teil des Niedriglohnarbeitsmarktes umfasst. Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt regelmäßig im Monat 400 € nicht überschreitet. Quellen: Beschäftigungsstatistiken des Statistisches Bundesamt und der Bundesagentur für Arbeit

Eine einheitliche Definition des Niedriglohnssektors existiert indes nicht. In der Wissenschaft werden verschiedene Maßstäbe angewandt, um den Niedriglohnsektor abzugrenzen. Nach der allgemein anerkannten Definition der OECD werden Löhne, die unterhalb von zwei Dritteln des Medianbruttolohns liegen, als Niedriglöhne bezeichnet. Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) beziffert den Umfang des Niedriglohnsektors gemäß dieser Definition wie folgt:

**Tabelle 1: Niedriglohnschwellen und Anteil der Niedriglohnbeschäftigten**

<b>Jahr 2006</b>	<b>Getrennte Niedriglohnschwellen</b>	<b>Einheitliche Niedriglohnschwelle</b>
<b>Niedriglohnschwelle</b> (brutto/h, 2/3 d. Medianl.)	9,61 Euro (West) 6,81 Euro (Ost)	9,13 Euro
<b>Niedriglohnanteil</b>		
Westdeutschland	22,20%	19,10%
Ostdeutschland	22,10%	41,10%
Gesamtdeutschland	22,20%	22,60%

<b>Niedriglohnanteil:</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>
Westdeutschland	14,4%	17,4%	22,2%
Ostdeutschland	17,5%	17,8%	22,1%
Deutschland	15,0%	17,5%	22,2%

Quelle: Kalina / Weinkopf, IAQ Report 2008-01, S. 3 und 6 – eigene Zusammenstellung –

Als Datengrundlage verwendeten die Autoren das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Dabei handelt es sich um eine repräsentative Wiederholungs-Umfrage in ausgewählten Haushalten, die in der Forschung als eine sehr belastbare Datenquelle gilt. In die Berechnung der Niedriglohnschwelle fließen, neben Einkünften von Vollzeitbeschäftigten, auch jene von Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten, wie Mini- und Midijobs, mit ein. Sondervergütungen, wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld, sind ebenfalls mit berücksichtigt. Auszubildende, Wehr- oder Zivildienstleistende und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) bleiben ausgespart.

Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, ist der Anteil der Geringverdiener unter allen abhängig Beschäftigten im Vergleichszeitraum deutlich angewachsen. Mit einem Niedriglohnanteil von 22,2 % im Jahre 2006 liegt Deutschland mittlerweile leicht über dem europäischen Durchschnitt.<sup>15</sup> Auffällig sind die nach wie vor großen Lohnunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland, weswegen die getrennte Berechnung der Niedriglohnschwelle sinnvoll erscheint. Bei 9,61 € je Stunde zählt ein westdeutscher Arbeitnehmer immerhin noch bei einem monatlichen Bruttoverdienst von 1614 € als Geringverdiener, ein Ostdeutscher bei 6,81 € je Stunde bis monatlich 1144 €. Damit verdienen sämtliche ostdeutsche Niedriglohnempfänger weniger als die geforderten 7,50 € Mindeststundenlohn.

Würde ein Mindestlohn in dieser Höhe eingeführt, so wäre gemäß dieser Definition der gesamte Niedriglohnsektor Ostdeutschlands betroffen. Mit anderen Worten, der Niedriglohnsektor in Ostdeutschland würde in dieser Form komplett verschwinden.

Nach weit verbreitetem Vorurteil haben Niedriglohnempfänger häufig keinen Schulabschluss oder keine Berufsausbildung. In der Tat steigen die Chancen auf eine bessere Entlohnung mit zunehmender Qualifikation. Trotzdem haben rund 67 Prozent aller Geringverdiener einen Berufsabschluss und etwa 10 Prozent haben sogar einen Hochschulabschluss, das heißt der überwiegende Teil ist formal gut qualifiziert. Knapp 70 Prozent der Niedriglohnbezieher sind zudem Frauen, sie würden demnach von einem gesetzlichen Mindestlohn besonders profitieren.<sup>16</sup> Anhand der Strukturmerkmale lässt sich außerdem ableiten, dass kleinere Unternehmen besonders häufig Niedriglöhne zahlen. Vereinfacht gilt, je weniger Mitarbeiter in den Unternehmen beschäftigt werden, umso größer ist der Niedriglohnanteil unter den Arbeitnehmern. Demzufolge wären Kleinbetriebe erheblich stärker von Mindestlohnregelungen betroffen als große Unternehmen. Besonders stark verbreitet sind niedrige Löhne in der Landwirtschaft, bei Haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen und unternehmensnahen Dienstleistungen.<sup>17</sup>

Mindestlohnbefürworter bewerten das Wachstum des Niedriglohnsektors als Indikator für zunehmend um sich greifende Erwerbsarmut. Immer mehr abhängig Beschäftigte seien demnach arm trotz Arbeit. Der Bedeutungsgewinn des Niedriglohnsektors sei Ausdruck für diese Entwicklung.<sup>18</sup> Doch hier ist Vorsicht geboten, denn Geringverdiener zu sein, bedeutet nicht zwangsläufig auch arm zu sein. Die Statistik betrachtet nämlich nicht das Nettoeinkommen des gesamten Haushalts, welches die tatsächlichen Lebensbedingungen widerspiegelt, sondern nur das Bruttoeinkommen eines einzelnen Arbeitnehmers. Im Haushaltskontext gesehen, kann das zur Verfügung stehende Pro-Kopf-Einkommen deutlich größer sein. Viele Geringverdiener leben in Haushalten, in denen der Partner der Hauptverdiener ist und der geringe Verdienst lediglich ein Zubrot zum Familiengesamteinkommen. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln weist zudem darauf hin, dass Erwerbseinkommen zwar die wichtigste, aber oftmals nicht die einzige Einkommensquelle vieler Haushalte ist. Beispielsweise zählen auch Rentner, die sich mit geringfügigen Beschäftigungen etwas hinzuverdienen, zu Niedriglohnempfängern.<sup>19</sup>

---

15 Raddatz / Wolf, Irrglaube Mindestlöhne - Trügerische Hoffnung, zerstörte Beschäftigungschancen, Stiftung Marktwirtschaft, 2007, S. 9

16 Bosch / Weinkopf, Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, S. 10-16

17 Meyer, Auswirkungen eines Mindestlohns auf kleine und mittlere Unternehmen, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, S. 37-40  
Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 15-16/2006, S. 198-205

18 ebenda<sup>16</sup>, S. 16

19 Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Pressemitteilung Nr. 23 / 13. Juni 2006

Es scheint also geboten, sich die Zusammensetzung des Niedriglohnssektors genauer anzuschauen. Will man eine wirklichkeitsnahe Aussage über den Umfang der Erwerbsarmut treffen, sollten Teilzeitarbeitsplätze unberücksichtigt bleiben.<sup>20</sup> Denn man darf davon ausgehen, dass die meisten in Teilzeit arbeitenden Erwerbstätigen nicht in Armut leben, weil weitere Einkommen im Haushalt existieren. Andernfalls würden die Betroffenen wahrscheinlich einer Vollzeitbeschäftigung<sup>21</sup> nachkommen, um ihre Existenz sichern zu können. Stattdessen sollte man sich in der Bewertung des Niedriglohnssektors – auch aus Gerechtigkeitsgründen – auf die Vollzeitbeschäftigten konzentrieren. Denn nur bei diesen kann man aus moralischer Sicht uneingeschränkt ein auskömmliches Einkommen einfordern. Dieser Logik folgen auch die meisten Mindestlohnfürsprecher. Fordern sie doch in erster Linie ein hinreichendes Einkommen für in Vollzeit Berufstätige.<sup>22</sup>

### 3.1.1 Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnssektor

Nach Kalina / Weinkopf (2008) lag der Anteil der Vollzeitbeschäftigten unter den Niedriglohneempfängern im Jahre 2006 bei 46 Prozent. Unter allen Vollzeitbeschäftigten waren 14,3 Prozent Geringverdiener, das sind absolut knapp 3 Millionen Arbeitnehmer,<sup>23</sup> das heißt rund jeder siebte Vollzeitbeschäftigte arbeitete im Niedriglohnssektor. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) konkretisierte diese Zahlen der Niedriglohnbeschäftigten auf derselben Datenbasis:<sup>24</sup>

**Tabelle 2: Vollzeitbeschäftigte Niedriglohneempfänger 2006**

Einkommengrenze	Relativer Anteil			Absolute Anzahl		
	4,50 €	7,50 €	8,00 €	4,50 €	7,50 €	8,00 €
Gesamtdeutschland	1%	7%	9%	210.000	1.390.000	1.820.000
Westdeutschland	1%	5%	6%	160.000	840.000	1.050.000
Ostdeutschland	1%	16%	22%	40.000	520.000	740.000

Quelle: DIW Wochenbericht Nr. 04/2008, S. 35 – eigene Zusammenstellung –

Dabei konzentrierte sich das DIW auf jene Vollzeitjobs, die potenziell unter einen gesetzlichen Mindestlohn fallen würden. Demnach erhielten 7 Prozent der Vollzeitarbeitenden in Deutschland weniger als 7,50 € Stundenlohn. Für Westdeutschland lag dieser Anteil nur bei 5 Prozent, während in Ostdeutschland 16 Prozent weniger als 7,50 € verdienten. Hieran zeigt sich erneut der gravierende Lohnunterschied zwischen Ost und West.

<sup>20</sup> fast alle Mini- und Midijobs sind Teilzeitarbeitsplätze, wenngleich eine kleine Arbeitnehmergruppe existiert, die in mehreren Teilzeitjobs gleichzeitig tätig ist, diese werden im SOEP als Vollzeitjobs zusammengefasst

<sup>21</sup> von einer Vollzeitbeschäftigung wird in der Regel ab 35 h Wochenarbeitszeit gesprochen

<sup>22</sup> Kurt Beck, SPD: „Jeder, der Vollzeit arbeitet, muss davon leben können“

<sup>23</sup> getrennte Berechnungen für Ost und West

<sup>24</sup> Hilfebedürftig trotz Arbeit? – kein Massenphänomen in Deutschland, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 04/2008, S. 35

Prekäre Löhne für Vollzeitbeschäftigte sind vor allem ein ostdeutsches Phänomen. Entsprechend wäre von einem gesetzlichen Mindeststundenlohn, von welcher Höhe auch immer, in Ostdeutschland ein wesentlich größerer Anteil der Beschäftigten betroffen.

Würde ein gesetzlicher Mindeststundenlohn in der diskutierten Höhe von 7,50 € eingeführt, so wären demnach 1,4 Millionen Vollzeitbeschäftigte direkt von Lohnerhöhungen betroffen. Folgt man der Argumentation der Mindestlohnbefürworter, ist dies genau jene Gruppe von Arbeitnehmern, denen am dringendsten mit einem Mindestlohn geholfen werden müsste. Der Niedriglohnssektor besteht allerdings nicht nur aus Vollzeitjobs, sondern zur reichlichen Hälfte aus verschiedenartigsten Teilzeitjobs. Und genau hierin liegt ein entscheidendes Argumentationsproblem: Während man für Forderungen nach einem auskömmlichen Einkommen für Vollzeitbeschäftigte viel Verständnis aufbringen kann, lässt sich dieser Anspruch auf Teilzeitarbeitende nicht übertragen. Schließlich kann niemand erwarten, dass bereits ein Teilzeitjob genug Einkommen zum Leben einbringen muss. In Teilzeit Berufstätige wären aber gleichfalls von einem Mindestlohn betroffen, da dieser unabhängig vom monatlichen Arbeitspensum gezahlt werden müsste. Denn ein gesetzlicher Mindestlohn ausschließlich für Vollzeitarbeitende ist schon deshalb unvorstellbar, weil dann Vollzeitarbeit durch billigere Teilzeitarbeit verdrängt würde. Natürlich kann man auch für Teilzeitarbeitende einen Mindestlohn begründen. Dann aber nicht primär unter dem sozialpolitischen Aspekt der Armutsbekämpfung, sondern aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit, indem man Löhne unterhalb einer bestimmten Grenze prinzipiell ablehnt. Wer so argumentiert, muss die Frage beantworten, wann ein Lohn angemessen und gerecht sein soll, ein Lohn, der unabhängig von Produktivität, Qualifikation und Arbeitsbedingungen immer und für jeden mindestens gezahlt werden sollte.

Wenn Menschen trotz Vollzeitarbeit ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können, dann ist dies besonders häufig bei alleinerziehenden Arbeitnehmern der Fall bzw. wenn im Haushalt keine weiteren, höheren Einkommen erzielt werden.<sup>25</sup> Welcher Lohn nötig wäre, damit diese Menschen ohne staatliche Unterstützung auskommen können, ist individuell äußerst verschieden. So lässt sich auch von einem Vollzeit-Niedriglohnjob nicht automatisch auf Armut schließen, da weitere Einkommen im Familienkontext existieren können. Umgekehrt kann ein Arbeitnehmer 2000 € brutto je Monat verdienen und trotzdem als mittellos gelten, wenn er noch drei Familienmitglieder miternähren muss. Auf Grundlage des Niedriglohnanteils allein, kann daher keine genaue Aussage über den Umfang von Erwerbsarmut angestellt werden, obwohl die Mindestlohnunterstützer gerade diese Zahlen als gewichtiges Argument in die Diskussion einbringen.

---

<sup>25</sup>

Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 04/2008, S. 36

Das Ausmaß von Erwerbsarmut lässt sich vielmehr anhand der Anzahl von Grundsicherungsempfängern abschätzen, die neben ihrem Erwerbseinkommen ergänzend Arbeitslosengeld II erhalten. Hierbei handelt es sich um die so genannten Aufstocker, die wegen ihres geringen Einkommens auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Nach den neusten vorliegenden Zahlen der Bundesagentur für Arbeit, erhielten im September 2008 1,26 Millionen abhängig Beschäftigte Leistungen aus der Grundsicherung.<sup>26</sup> Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) schätzt den Anteil der Vollzeitbeschäftigten unter allen Aufstockern auf 20,1 Prozent,<sup>27</sup> was rechnerisch rund 253000 Personen entspricht. Mehr als die Hälfte aller Aufstocker arbeitet lediglich 15 Stunden pro Woche, ein Viertel zwischen 15 und 35 Stunden. Die überragende Mehrheit sind demzufolge in Teilzeit arbeitende Personen. Dies überrascht wenig, setzt doch das Arbeitslosengeld II durch die Ausgestaltung seiner Kombilohnfunktion gezielt Fehlanreize, nur in Teilzeit zu arbeiten, weil durch ein größeres Vollzeiteinkommen der Anspruch auf die ergänzende Sozialleistung gänzlich entfallen kann. Das System bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Arbeitslosengeld II macht es attraktiv, die Sozialleistung mit einem minimalen Hinzuverdienst zu kombinieren. So erhält fast ein Drittel aller Empfänger von ergänzendem Arbeitslosengeld II ein Erwerbseinkommen von weniger als 200,- € monatlich.<sup>28</sup>

Die Zahlen lassen den Schluss zu, dass echte Erwerbsarmut bei Vollzeitbeschäftigten weit weniger ausgeprägt ist, als sie durch die öffentliche Debatte zu sein scheint. Von insgesamt rund 20 Millionen Vollzeitarbeitenden in Deutschland haben folglich nur 1,3 Prozent dieser Gruppe Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II. Das Argument, der Staat subventioniere durch die Grundsicherung in großem Umfang Niedriglöhne, ist somit zumindest in Bezug auf die Vollzeitjobs nicht haltbar. Das DIW berechnete für das Jahr 2006 zudem, dass vollzeitbeschäftigte Aufstocker im Mittel einen Stundenlohn von 9 € brutto erhalten.<sup>29</sup> Denn der Arbeitslosengeld II Anspruch wird abhängig vom Haushaltsgesamteinkommen und der Zahl der Bedürftigen berechnet und richtet sich daher nach dem Pro-Kopf-Einkommen in der Bedarfsgemeinschaft. Viele Berechtigte würden demnach auch bei einem Mindeststundenlohn von 7,50 € noch Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, da sie schon jetzt mehr als diesen Betrag verdienen. Bei vielen anderen würde die Lohnsteigerung zum Wegfall der ergänzenden Sozialleistung führen, da die Lohnerhöhung voll auf das Haushaltseinkommen angerechnet wird. So würde sich, trotz eines Mindestlohns, die finanzielle Situation für viele Familien nicht wesentlich verbessern.

---

<sup>26</sup> Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen, Januar 2009, S. 14  
<sup>27</sup> IAB Kurzbericht 2/2009, auf Basis des Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ PASS, S. 3  
<sup>28</sup> BDA, Mindesteinkommen statt Mindestlohn, 2008  
<sup>29</sup> Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 04/2008, S. 37

### 3.1.2 Gründe für das Anwachsen des Niedriglohnssektors

Die Ursachen für die Ausbreitung des Niedriglohnarbeitsmarktes sind vielseitig. Ein Hauptgrund für diese Entwicklung liegt in der steigenden Bedeutung von Teilzeitarbeitsplätzen. Durch die Reformen im Rahmen der Agenda 2010 werden geringfügige Arbeitsplätze gezielt gefördert, weil dort die Sozialabgaben geringer ausfallen. So ist es für Unternehmen interessanter geworden, Arbeitsplätze mit geringen Anforderungen als geringfügige Teilzeitbeschäftigungen anzubieten. Bei Minijobs (bis 400 € brutto monatlich) gilt für den Arbeitnehmer das Prinzip brutto gleich netto und die Sozialabgaben des Arbeitgebers sind ebenfalls herabgesetzt. Zudem werden durch das ALG II unter bestimmten Umständen Fehlanreize gesetzt, die der Aufnahme einer auskömmlichen Erwerbstätigkeit entgegenwirken. Manchmal ist der Bezug von ALG II in Kombination mit einer geringfügigen Beschäftigung für den Betroffenen attraktiver, als einer Vollzeittätigkeit nachzukommen, durch welche sich dann das bezogene Arbeitslosengeld II vermindert.

Darüber hinaus wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I teilweise verkürzt und die Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Dadurch wurden Lohnersatzleistungen verringert, was positive Anreize zur Aufnahme gering bezahlter Jobs schuf. Denn derartige Arbeitsplätze werden erst angenommen, wenn es sich für die Betroffenen finanziell lohnt. Hohe Sozialleistungen wirkten hier häufig als Hindernis. Außerdem wird durch die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln auf Arbeitslose verstärkt Druck ausgeübt, selbst vergleichsweise schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen. Im Ergebnis wurde der größere Niedriglohnarbeitsmarkt durch die Agenda 2010 sogar bewusst gefördert, mit dem Ziel, die Massenarbeitslosigkeit zu reduzieren. Die Forderungen, diesen Arbeitsmarkt mit Mindestlöhnen einzuschränken, stehen insofern im Widerspruch zu den Intentionen der Agendapolitik.

Eine weitere Ursache liegt in der hohen Arbeitslosigkeit selbst. Auf dem Arbeitsmarkt existiert, insbesondere für einfache Tätigkeiten, bei denen nur geringe Anforderungen an die Qualifikation gestellt werden, ein Überangebot an Arbeitskräften. Der Preis für Arbeit (der Lohn) wird – aus rein volkswirtschaftlicher Sicht – durch das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage gebildet. Folgt man diesem Ansatz, verwundert es nicht, dass die Löhne bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit unter Druck geraten. Besonders im unteren Einkommensbereich hinken die Lohnsteigerungen der allgemeinen Lohnentwicklung hinterher, wodurch heute mehr Beschäftigte statistisch in den Niedriglohnbereich fallen.<sup>30</sup>

Außerdem wird der in vielen Branchen abnehmende Tarifschutz für die Entwicklung verantwortlich gemacht. Es stellt sich auch die Frage, inwiefern der Bedeutungsgewinn von Leiharbeit und schlechtbezahlten Praktika zur Ausbreitung des Niedriglohnssektors beigetragen hat, indem derartig schlechter bezahlte Arbeitsplätze das Lohnniveau senken. Ein gesetzlicher Mindestlohn würde allerdings all diese Ursachen nicht an der Wurzel anpacken, sondern lediglich das Symptom des wachsenden Niedriglohnarbeitsmarktes bekämpfen.

---

<sup>30</sup> Kalina / Weinkopf, IAQ-Report 2009-05, S. 1



### 3.1.3 Tarifliche Niedriglöhne

Ein weiterer Beweggrund für die Forderung nach Lohnuntergrenzen liegt im Unvermögen einiger Tarifpartner begründet, angemessene Entgeltvereinbarungen zu erreichen. Tarifliche Niedriglöhne sind in Deutschland inzwischen keine Seltenheit mehr. Tarifverträge schützen nicht automatisch vor sehr niedrigen Stundenlöhnen, wie in nachfolgender Aufstellung ersichtlich wird:

**Tabelle 3: Unterste Tarifvergütungen in ausgewählten Branchen**

Wirtschaftszweig	Bundesland	Stundenlohn € (brutto)	Monatslohn € 173 h/Monat	Tarifvertrag in Kraft seit	Gewerkschaft
Bewachungsgewerbe	Brandenburg	4,56	788,88	Aug 2006	ver.di
Erwerbsgartenbau	Sachsen-Anhalt	5,07	877,11	Jan 2007	IG BAU
Fleischerhandwerk	NRW	6,45	1115,85	Okt 2007	NGG
Floristik	Sachsen	4,39	759,47	Nov 2004	IG BAU
Frisörhandwerk	Sachsen	3,67	634,91	Okt 2004	ver.di
Frisörhandwerk	Brandenburg	3,05	527,65	Jan 1993	ver.di
Kunststoff bearb. Ind.	Brandenburg	6,97	1205,81	Jul 2008	IG BCE
Transportgewerbe	Thüringen	5,12	885,76	Apr 2005	ver.di
Systemgastronomie	Ostdeutschland	6,35	1098,55	Dez 2008	NGG

Quelle: Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI), Stand Januar 2009

Bei den aufgeführten Löhnen handelt es sich um extreme Beispiele für niedrigste tarifliche Vergütungen. Viele Tarifvereinbarungen in der Statistik bestehen schon seit einigen Jahren und wurden noch nicht durch neuere Abschlüsse ersetzt. So existiert für Brandenburg in der Frisörbranche immer noch ein Uralt-Tarifvertrag aus dem Jahre 1993. De facto haben solche Altverträge nur noch symbolischen Wert, sind sie doch für neue Arbeitsverhältnisse unverbindlich, weil die Tarifverträge in der Regel längst ausgelaufen sind. Werden die Verträge nicht aufgekündigt, bleiben sie für bestehende Arbeitsverhältnisse jedoch mit Nachwirkung weiter in Kraft.<sup>30</sup> Zuweilen werden in Problembranchen Tarifverträge erst Jahre nach deren Ablauf durch neue Regelungen ersetzt. Oder es kommt zu keinem neuen Vertragsabschluss, wenn sich die Sozialpartner nicht verständigen können. In solchen Fällen sind meist die Gewerkschaften zu schwach, um einen Neuvertrag durchzusetzen, weil der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeitnehmer in der Branche zu wünschen übrig lässt. Möglich ist auch, dass gar keine Arbeitgeberverbände existieren, mit denen ein Abschluss erreichbar wäre. Es entstehen dann weiße Flecken in der Tariflandschaft und ein effektiver Tarifschutz existiert nicht mehr.

<sup>30</sup>

§ 4 Abs. 5 Tarifvertragsgesetz

Ein Extrembeispiel für einen niedrigen Tariflohn stellt mit 3,67 € Stundenlohn der Frisörberuf in Sachsen dar. Nicht vergessen sollte man, dass dafür eine dreijährige Berufsausbildung erforderlich ist und der Beruf hohe Anforderungen an Geschick und Kreativität des Arbeiters stellt. In Nordrhein-Westfalen verdienen Frisöre mit 7,60 € Tarif mehr als das Doppelte. Hieran zeigt sich beispielhaft die Schwäche einiger regionaler Arbeitnehmerverbände, vernünftige Lohnabschlüsse zu erzielen. Denn mit Sicherheit spiegelt dieser gravierende Lohnunterschied weder die Ertragslage in den Betrieben wider, noch ist er Ausdruck für unterschiedliche Produktivität der Beschäftigten in den Bundesländern. Die Schwäche der Gewerkschaften ist hier ein offensichtliches Problem, der Tarifvertragsschutz wird ad absurdum geführt. Verbindliche Mindestlöhne könnten in solchen Problembranchen einen wirksamen Schutz vor derartigen Niedriglohnexzessen bieten. Allerdings handelt es sich um wirkliche Ausnahmen in der Tariflandschaft, was beim Blick ins Tarifregister deutlich wird. Eine Verallgemeinerung sollte anhand dieser Ausnahmen nicht erfolgen.

### **3.1.4 Zwischenergebnis**

Die Ausweitung des Niedriglohnsektors wird von Mindestlohnbefürwortern kritisch gesehen. Sie dient als wichtige Begründung für die Einführung von Mindestlöhnen. Dabei dürfen Niedriglöhne und Armut nicht gleichgesetzt werden, da der Niedriglohn an sich noch keinen Rückschluss auf die Lebensverhältnisse der Betroffenen zulässt. Schließlich geht es auch um die Frage, welche Einstellung man gegenüber dem Niedriglohnarbeitsmarkt grundsätzlich einnimmt. Sieht man diesen eher als Chance für Langzeiterwerbslose, wieder ins normale Berufsleben zurück zu finden und als Weg die Massenerwerbslosigkeit in Deutschland zu bekämpfen? Oder unterstellt man allen Ernstes, dass die niedrigen Verdienste vielmehr Ausdruck des bösen Willens der Unternehmer sind, die ihre Angestellten wegen deren existenzieller Abhängigkeit „ausbeuten“ können?

Der springende Punkt ist aber, inwieweit mit einem Mindestlohn wirklich armen Erwerbstätigen zielgerichtet geholfen werden kann. Da Mindestlöhne nicht am Haushaltseinkommen ansetzen können, wären sie oftmals nicht zielgenau genug, um effektiv zur Armutsbekämpfung beizutragen. Viele Unbedürftige könnten von höheren Löhnen profitieren, wirklich Bedürftige hätten dagegen häufig keine Verbesserung ihrer Lage zu erwarten. Problematisch ist auch die Tatsache, dass die Lebenshaltungskosten in Deutschland ausgesprochen unterschiedlich ausfallen, eine Differenzierung des Mindestlohns nach Wohnorten aber kaum durchführbar wäre. Wie hoch ein Mindestlohn tatsächlich sein müsste, damit jede Familie auch ohne Arbeitslosengeld II auskäme, hat noch niemand errechnet. Mindestlohnskeptiker verweisen in diesem Kontext darauf, dass mit dem Arbeitslosengeld II bereits ein Instrument zur Verhinderung „echter Armut“ zur Verfügung stehe, welches darüber hinaus auch das Haushaltseinkommen mitberücksichtigt.

Wer den Bedeutungsgewinn des Niedriglohnsektors und die damit einhergehende verstärkte Lohnspreizung kritisiert, muss sich über die Ursachen dieser Entwicklung im Klaren sein. Die politischen Weichenstellungen der Agenda 2010 haben maßgeblich zum Wachstum des Niedriglohnsektors beigetragen. Offensichtlich existiert ein Zielkonflikt zwischen der Absicht, den Niedriglohnsektor zu stimulieren, um der Arbeitslosigkeit Herr zu werden und dem Wunsch, den Niedriglohnsektor einzudämmen, indem man höhere Entgelte via Mindestlohn durchsetzen möchte. Aber gerade die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit ist einer der Gründe für die Ausweitung des Niedriglohnsektors, sie zu bekämpfen, hilft letztlich auch den Niedriglohnbeziehern. Denn mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit senkt sich der Lohndruck und dann lassen sich auch höhere Gehälter durchsetzen. Ein Blick in Industrieländer mit faktischer Vollbeschäftigung zeigt deutlich, dass eine niedrige Arbeitslosigkeit die Grundlage einer positiven Reallohnentwicklung darstellt. In diesem Sinne ist die Überwindung der Massenarbeitslosigkeit wohl das geeignetste Mittel gegen Erwerbsarmut.

Zweifellos sind niedrige Entgelte für viele Arbeitnehmer ein Problem und es wäre wünschenswert, wenn jeder Vollzeitarbeitende von seinem Einkommen ordentlich leben könnte. Manchmal bieten selbst Tarifverträge keinen ausreichenden Schutz vor wahrlich unangemessenen Löhnen, wie das Beispiel der Frisörbranche eindrucksvoll belegt. Definiert man Erwerbsarmut, als den Anspruch auf Grundsicherung bei einer Vollzeitbeschäftigung, leben in unserem Land eine Viertelmillion Arbeitnehmer mit ihren Familien in Armut trotz Vollzeitarbeit. Diesen Menschen zu helfen, ist legitim, ob ein gesetzlicher Mindestlohn hier das beste Mittel der Wahl ist, bleibt nachfolgend zu beantworten. Vor allem bessere Ausbildung und die Qualifizierung der Betroffenen scheinen langfristig einen erfolgsversprechenderen Ausweg aus der Niedriglohnmisere zu bieten.

Selbstverständlich lassen sich Mindestlöhne auch mit dem hehren Ziel eines gerechten Stundenlohnes begründen, indem Löhne unterhalb einer bestimmten Grenze aus arbeitsethischen Gründen abgelehnt werden. Fordert man den Mindestlohn aus diesem Ideal heraus, müssen die Konsequenzen für den Niedriglohnarbeitsmarkt zu Ende gedacht werden. So würden sich zwangsläufig jene Arbeitsgelegenheiten verteuern, die bislang vor allem aufgrund ihrer geringen Bezahlung attraktiv sind und genau deshalb nachgefragt werden. Für einen Minijob bedeutet ein Mindeststundenlohn von 7,50 € beispielsweise, dass die hier höchstens zulässigen 400,- € Bruttomonatsverdienst bereits bei rund 13 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit ausgeschöpft wären. Auch die Arbeitsmarktinstrumente „Mini- und Midijob“ müssten dann grundlegend überarbeitet werden.

### 3.2 Abnehmende Durchsetzungskraft des Tarifvertragssystems

Für das Gros der Arbeitnehmerschaft werden Löhne und Gehälter in Deutschland tarifvertraglich ausgehandelt. Tarifliche Entgelte können dabei praktisch wie Mindestlöhne wirken, vorausgesetzt, der Tarifvertrag findet in vielen Unternehmen Anwendung und wird eingehalten. Denn bekanntlich stellen Tariflöhne ein niedrigstes, zulässiges Entgelt dar, zu dem tarifgebundene Unternehmen ihre Mitarbeiter entlohnen müssen. Allerdings ist der Anteil der abhängig Beschäftigten, deren Lohn verbindlich durch Tarifverträge festgelegt wird, in den letzten Jahren stetig rückläufig. Galten im Jahre 1998 noch für 74 Prozent aller Arbeitnehmer verbindlich tarifliche Entgelte, ging dieser Anteil bis 2008 auf 63 Prozent zurück. Der Anteil tarifgebundener Unternehmen sank im gleichen Zeitraum von 49 Prozent für Gesamtdeutschland auf 39 Prozent in West- und 24 Prozent in Ostdeutschland. Gleichwohl gaben für 2007 26 bzw. 31 Prozent der nichttarifgebundenen Betriebe in West und Ost an, sich wenigstens am Tarifvertrag zu orientieren.<sup>31</sup>

Ursächlich für diese negative Entwicklung ist zuvorderst der Austritt vieler Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden bzw. die Mitgliedschaft ohne vollständige Tarifbindung. Um der regelrechten Verbandsflucht der Arbeitgeber entgegenzuwirken, setzen die Tarifpartner zunehmend auf Öffnungsklauseln und Härtefallregelungen in ihren Tarifverträgen. Sie sollen die Akzeptanz des gängigen Flächentarifvertrages bei den Unternehmen erhöhen, die mangelnde Lohnflexibilität beklagen und die spezifische Lage des Betriebes darin unberücksichtigt sehen. Allgemein ist ein Trend, weg vom Flächentarif hin zu Firmen- bzw. Haustarifverträgen zu beobachten, die diesen Umständen besser gerecht werden sollen. Ein Verbandsaustritt kann für den Arbeitgeber erhebliche Lohnkostenvorteile mit sich bringen und damit die Wettbewerbsposition gegenüber den Mitbewerbern verbessern. Damit auch solche tarifungebundenen Unternehmen zur Einhaltung von tariflichen Mindestbedingungen angehalten werden können, sieht der Gesetzgeber mit § 5 Tarifvertragsgesetz die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) eines Branchentarifvertrages vor und alternativ die Geltungserstreckung von Tarifverträgen kraft Rechtsverordnung, gemäß Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG).

Die abnehmende Tarifbindung führt insgesamt zu einem Bedeutungsverlust des Tarifsystems für die Lohnbildung. Vor allem für Gewerkschaften ist diese Entwicklung ein wichtiger Beweggrund, per Gesetz Mindestlöhne einzufordern. Sie argumentieren, dass der Schutz der Arbeitnehmerschaft vor unangemessen niedrigen Löhnen wegen sinkender Tarifierfassung vielfach nicht mehr gewährleistet sei. Der hier geforderte Staat hat sich bisher wohlweislich aus dem Prozess der Lohnfindung herausgehalten. Auf Basis der grundgesetzlich verankerten Prinzipien von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie hat er nur die Rahmenbedingungen gesetzt, unter denen die Sozialpartner die Mindestarbeitsbedingungen in eigener Regie festlegen können.

---

<sup>31</sup> WSI Tarifarchiv 1998 und 2007

Solange das Tarifsystem nahezu flächendeckend funktionierte und die Tarifparteien eigens in der Lage waren, für ansprechende Lohnstandards zu sorgen, gab es keine Notwendigkeit, staatlichen Eingriffe zur Sicherung existenzsichernder Stundenlöhne zu fordern.

Tatsächlich ist es in einigen Branchen für Gewerkschaften schwieriger geworden, Tarifabschlüsse zu erreichen. Beispielsweise dann, wenn keine Arbeitgeberorganisation vorhanden ist oder sich diese nicht verhandlungsbereit zeigt. Die Gewerkschaften könnten hier zum Arbeitskampf übergehen, doch häufig ist der Organisationsgrad der Arbeitnehmer zu gering. Durch Mitgliederverluste haben etliche Gewerkschaften drastisch an Einfluss eingebüßt.<sup>32</sup> Wären sie selbst in der Lage, für jede Branche tarifliche Arbeitsstandards zu erreichen, gäbe es auch kaum Anlass, für die Einführung von Mindestlöhnen zu appellieren. In dieser Hinsicht könnte man die Forderung nach Mindestentgelten als Eingeständnis eigener Schwäche und Machtlosigkeit werten. Zu bedenken bleibt auch, dass staatliche Mindestlöhne den Anreiz vermindern, einer Gewerkschaft beizutreten, weil dann der Staat anstelle der Gewerkschaften für Mindestentgelte verantwortlich wäre. Eine Stärkung des Tarifvertragssystems könnte hingegen Mindestlöhne per Gesetz überflüssig machen.

### **3.3 Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union**

Zu den wahrscheinlich größten Errungenschaften in der Europäischen Union zählt das Grundrecht auf Freizügigkeit für jeden Unionsbürger. Die Freizügigkeit gehört mit den Prinzipien des freien Waren- und Kapitalverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit zu den vier Grundfreiheiten, auf deren Grundlage sich der gemeinsame Binnenmarkt weiterentwickeln soll. Das Recht auf Freizügigkeit umfasst neben dem Daueraufenthaltsrecht und der Niederlassungsfreiheit im speziellen die Arbeitnehmerfreizügigkeit.<sup>33</sup> Sie berechtigt die Unionsbürger, in jedem Mitgliedstaat der EU als Arbeitnehmer tätig zu werden. Im Zuge der EU-Osterweiterungen im Jahre 2004 wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten jedoch weitgehend eingeschränkt. Bis zum 30.04.2011 bleibt Arbeitnehmern aus Staaten, wie Polen und Tschechien, abgesehen von wenigen Ausnahmeberufen, der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt verwehrt. Nach diesem Termin muss Deutschland den uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt auch für diese Unionsbürger gewährleisten. Dies trifft auch auf die Menschen aus Rumänien und Bulgarien zu, deren Heimatländer erst 2007 der EU beitraten.

Mindestlohnbefürworter rechnen nun damit, dass es mit der vollständigen Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes zu einer starken Arbeitsimmigration aus den neuen EU-Mitgliedstaaten kommt. Die räumliche Nähe Deutschlands zu diesen Ländern begünstige die Entwicklung.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Der Anteil, der gewerkschaftlich Organisierten, verminderte sich allein seit der Wiedervereinigung von 36 Prozent auf zuletzt rund 21 Prozent, Quelle: WSI Tarifarchiv

<sup>33</sup> folglich Artikel 39 EG

<sup>34</sup> DGB-Chef Sommer im Interview der „Welt am Sonntag“ vom 29.4.2007

Grund für diese Einschätzung sind die teilweise noch erheblichen Lohnunterschiede innerhalb der EU, die Deutschland als Immigrationsziel attraktiv machen. Die Mindestlohnverfechter befürchten ein Absinken der Löhne, weil ein Zustrom von „billigen“ Arbeitskräften zu einem verstärkten Lohnwettbewerb mit den einheimischen Arbeitnehmern führen könne. Weiterhin gehen sie davon aus, dass wegen eines einsetzenden Lohnwettbewerbs deutsche Arbeitnehmer durch ausländische Beschäftigte ersetzt werden könnten, da diese bereit wären, zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten. In der Folge käme es zu steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland. Um dies zu verhindern, seien verbindliche Mindestarbeitsstandards auch für ausländische Arbeitnehmer erforderlich. Dazu wird die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne oder allgemeinverbindlicher Branchenmindestlöhne empfohlen, um ein so genanntes Lohndumping zu verhindern.

Gegen diese Begründung von Mindestlöhnen lassen sich gute Gegenargumente vorbringen. Zunächst einmal sollte man die zu erwartende Zuwanderung nicht überschätzen. 2011 werden auch in allen anderen EU-Staaten die Reglementierungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit entfallen. Damit kann sich die potenzielle Arbeitsimmigration auf viele Länder verteilen. Auch machen Sprachbarrieren und verschiedene Mobilitätshindernisse den befürchteten Ansturm eher unwahrscheinlich. Die Erfahrungen in anderen Ländern, die bereits die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit umgesetzt haben, zeigen zudem, dass die Sorgen größtenteils unbegründet sind. In Wirklichkeit ließen sich keine Hinweise auf eine Verdrängung von heimischen Arbeitnehmern oder ein Absinken des Lohnniveaus infolge der Migration aus den neuen EU-Mitgliedstaaten feststellen.<sup>35</sup> Bis 2011 wird sich zudem der Trend, hin zur Harmonisierung der Löhne in Europa, weiter fortgesetzt haben.

Kritiker beurteilen Mindestlöhne im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit als protektionistische Maßnahmen. Man versuche damit, den deutschen Arbeitsmarkt vor unliebsamer Arbeitsimmigration abzuschotten. Die Gesellschaft profitiere außerdem von den billigeren Arbeitskräften, weil die Lohnkosteneinsparungen an die Verbraucherpreise weitergereicht würden. Sinkende Preise führten schließlich zu steigenden Reallöhnen und damit zu einer höheren Kaufkraft im Land.<sup>36</sup> Wenngleich diese Argumentation wenig überzeugen kann, gibt es zweifellos auch einige Arbeitsplatzangebote, die derzeit wegen überzogener Lohnvorstellungen deutscher Arbeitnehmer unbesetzt bleiben. Zudem ist es im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG bereits jetzt für Unternehmen aus allen EU-Staaten möglich, Arbeitskräfte nach Deutschland zu entsenden, da für entsandte Arbeitnehmer die Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit ohnehin nicht gelten. Ein großflächiger Lohnwettbewerb ist aber trotz Dienstleistungsfreiheit bisher ausgeblieben.

---

<sup>35</sup> Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2009, zitierend aus: Kahanec / Zimmermann, EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration, 2009

<sup>36</sup> Raddatz / Wolf, Irrglaube Mindestlöhne - Trügerische Hoffnung, zerstörte Beschäftigungschancen, Stiftung Marktwirtschaft, 2007, S. 16

Auch mit gesetzlichen Mindestlöhnen würden deutsche Arbeitnehmer im Wettbewerb mit Zuwanderern stehen. Dafür ergibt sich umgekehrt für Deutsche die Chance, selbst in jedem EU-Land tätig zu werden. Zu bedenken bleibt auch, dass ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 € dem Lohnwettbewerb nur im Niedriglohnssektor begrenzen würde. Gut bezahlte Berufe blieben dagegen außen vor, weil ein Mindestlohn seine Schutzwirkung dort nicht entfalten könnte. Deutschland braucht schon heute und in naher Zukunft umso mehr Zuwanderung von gut qualifizierten Facharbeitern aus Europa, nicht zuletzt in Anbetracht des demografischen Wandels. In vielen Branchen gibt es bereits einen empfindlichen Fachkräftemangel, der sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum in unserem Land auswirkt. Die gegenwärtig Arbeitslosen sind vielfach nicht vermittelbar und es wäre ein Irrglaube, davon auszugehen, dass man ihre Beschäftigungsaussichten durch eine Abschottungspolitik verbessern könnte. Nebenbei bemerkt ist es mit dem Grundgedanken der Freizügigkeit schwerlich vereinbar, dass die Bundesrepublik heuer ein Aktionsprogramm zur erleichterten Zuwanderung von Hochschulabsolventen ins Leben rief und zugleich die vollständige Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes ablehnt.

Alles in allem ist es kein durchschlagendes Argument, Mindestlöhne im Hinblick auf die anstehende Arbeitnehmerfreizügigkeit für unumgänglich zu halten. Hier mutet die Forderung nach Mindestlöhnen wie ein Rückfall in alte nationalstaatliche Denkmuster an.

### **3.4 Zusammenfassung**

Auf den vorangegangenen Seiten wurden im Wesentlichen drei Ursachen und Beweggründe identifiziert, die maßgeblich zum Aufkommen der Mindestlohnforderungen beitragen: zum einen der gewachsene Niedriglohnarbeitsmarkt, der nach Aussage von Mindestlohnverfechtern einen Hinweis auf eine zunehmende Prekarisierung abhängiger Erwerbsarbeit gibt. Damit verbunden ist eine große Zahl Beschäftigter, die trotz Arbeit auf staatliche Lohnzuschüsse angewiesen sind. Festzustellen war jedoch, dass von Niedriglöhnen nicht ohne weiteres auf Armut geschlossen werden darf. Bei genauerer Betrachtung und unter Nichtberücksichtigung von Teilzeitarbeitskräften ergab sich für etwa eine Viertelmillion Vollzeitbeschäftigte ein Bedarf an höheren Löhnen, um die Abhängigkeit von Arbeitslosengeld II trotz eines Vollzeitjobs zu beenden.

Eine zweite Ursache ist im Bedeutungsverlust der tariflichen Lohnfindung und dem abnehmenden Tarifschutz der Arbeitnehmerschaft zu sehen. Der damit einhergehende Machtverlust von Gewerkschaften und ihre teilweise Unfähigkeit, akzeptable Tarifabschlüsse zu erreichen, tragen zu dieser Entwicklung bei. Auch schützen Tarifverträge gelegentlich nicht mehr vor unangemessen geringen Entgelten. Wenngleich die tarifliche Bezahlung immer noch dominiert, ist ein Schutzdefizit in einigen Wirtschaftszweigen nicht in Abrede zu stellen. Um tarifungebundene Unternehmen zur Einhaltung von Mindestarbeitsstandards anzuhalten, wird zu diesem Zweck der verstärkte Einsatz von allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen diskutiert. Wo keine Tarifverträge existieren oder diese keinen ausreichenden Schutz bieten, müsste, nach Ansicht der Mindestlohnverfechter, ein gesetzlicher Mindestlohn eine unterste Lohngrenze einziehen.

Die Befürchtungen hinsichtlich der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union sind die dritte bedeutende Triebfeder, welche die Forderung nach tariflichen oder gesetzlichen Mindestlöhnen bestärkt. Das erwartete Lohndumping in Verbindung mit der Dienstleistungsfreiheit blieb bislang erfreulicherweise aus, von einigen Ausnahmen einmal abgesehen. Man darf zu Recht behaupten, dass es mit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit ähnlich verlaufen wird, zumal die Lohnansprüche möglicher Zuwanderer, dank der positiven Lohnentwicklung in neuen Mitgliedstaaten, deutlich gestiegen sind. Es scheint unverhältnismäßig, nur auf Grundlage der Mutmaßung eines denkbaren Lohnwettbewerbs, präventiv Mindestlöhne einzufordern.

Natürlich ließen sich noch weitere Ursachen und Motive für die Mindestlohnforderungen aufzeigen. So zum Beispiel das berechnete Eigeninteresse der Arbeitnehmer nach höheren Löhnen, das die gesellschaftliche Akzeptanz eines solchen Vorhabens sicherlich positiv beeinflusst. Oder lobbyistisch motivierte Überlegungen der Arbeitgeber, die sich von Mindestlöhnen Marktzutrittsbarrieren für potenzielle Konkurrenten erhoffen. Und sicher auch so manche politische Raffinesse, dass der Souverän einen Mindestlohn mit seiner Stimme bei der nächsten Wahl honorieren könnte. Solche individuellen Interessen sollen hier aber nicht weiter thematisiert werden.



## 4 Mindestlöhne in Europa

In der Auseinandersetzung um Mindestlöhne werden von den Diskutanten gerne Vergleiche mit der Mindestlohnsituation in den anderen EU-Staaten aufgestellt. Zweifelsohne lassen sich aus den Erfahrungen anderer Länder wertvolle Lehren ziehen, weshalb ein Blick auf die Lage in Europa nicht fehlen darf:

**Tabelle 4: Gesetzliche Mindestlöhne in Europa 2009**

	gesetzl. Mindestlöhne in € je Stunde 2009		kaufkraftbereinigt in €		relativer Wert zum Ø -lohn in % <sup>*4</sup>	
1	Luxemburg	9,49	Luxemburg	9,03	Malta	53,6
2	Frankreich	8,71	Niederlande	8,22	Frankreich	49,9
3	Irland	8,65	Frankreich	8,17	Belgien	43,6
4	Niederlande	8,47	Belgien	7,95	Slowenien	42,0
5	Belgien	8,41	<b>Deutschland</b> <sup>*2</sup>	<b>7,50</b>	Bulgarien	41,8
6	<b>Deutschland</b> <sup>*1</sup>	<b>7,50</b>	Großbritannien	7,41	<b>Deutschland</b> <sup>*3</sup>	<b>41,6</b>
7	Großbritannien	7,20	Irland	6,86	Luxemburg	41,2
8	Griechenland	4,05	Malta	5,02	Irland	40,6
9	Spanien	3,78	Griechenland	4,57	Griechenland	38,6
10	Malta	3,67	Slowenien	4,43	Niederlande	38,1
11	Slowenien	3,41	Spanien	4,07	Großbritannien	37,4
12	Portugal	2,71	Portugal	3,21	Slowakei	37,0
13	Polen	2,10	Polen	2,95	Ungarn	34,5
14	Tschechien	1,93	Tschechien	2,71	Portugal	34,4
15	Estland	1,73	Slowakei	2,42	Polen	34,4
16	Slowakei	1,70	Estland	2,41	Tschechien	34,2
17	Ungarn	1,64	Ungarn	2,41	Spanien	33,9
18	Lettland	1,48	Litauen	2,35	Estland	33,7
19	Litauen	1,40	Lettland	2,29	Litauen	33,1
20	Rumänien	0,96	Rumänien	1,62	Lettland	30,2
21	Bulgarien	0,71	Bulgarien	1,54	Rumänien	30,1

Quelle: Mindestlöhne aus WSI Mitteilungen 3/2009, zusammengefasst aus den S. 151-153, fehlende Daten für Dt. ergänzt, Spalte 2 und 3 eigene Berechnungen

\*1 geforderter Mindestlohn von 7,50 €

\*2 da Kaufkraftvergleich auf Basis Dt. folglich ebenso 7,50 €

\*3 berechnet nach Statistisches Bundesamt 4.Quartal 2008 - Durchschnittslohn 3127 € / 173,5 h

\*4 Vollzeitbeschäftigte, Mittelwert aus Eurostat und ILO

Wie die Tabelle anschaulich zeigt, bestehen in 20 von insgesamt 27 Staaten der EU gesetzliche Mindestlöhne. Nur Dänemark, Schweden, Finnland und Italien sowie Österreich kennen keine gesetzlichen Mindestlöhne. In diesen Ländern ist die Tarifbindung der Arbeitgeber aber ungleich höher als in Deutschland.<sup>37</sup> In Österreich beispielsweise unterliegen 98 Prozent der Arbeitgeber einer Tarifbindung, womit nur ein sehr geringer Teil der Arbeitnehmer untertariflich entlohnt wird, was einen Mindestlohn per Gesetz überflüssig macht.

Obwohl die bloße Existenz von Mindestlöhnen noch keine Aussagekraft besitzt, werden diese Zahlen immerzu von Mindestlohnbefürwortern in die Debatte eingeworfen. Die Mindestlohnhöhe ist da schon aussagekräftiger, sie divergiert allerdings in den Ländern erheblich. Das Verhältnis zwischen dem höchsten Mindestentgelt in Luxemburg und dem niedrigsten in Bulgarien beträgt etwa 13 zu 1. Die seit 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten liegen mit ihren Mindestlöhnen allesamt in der unteren Hälfte der Aufstellung. Die erheblichen Unterschiede relativieren sich etwas, wenn man das Preisniveau und somit die Kaufkraft des Lohns in den einzelnen Staaten berücksichtigt. In der zweiten Spalte zeigt sich kaufkraftbereinigt zwischen den Extrema nur noch ein maximaler Abstand von 6 zu 1. Würde hierzulande ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 € eingeführt, gehörte Deutschland zu den EU-Staaten mit den höchsten Mindestentgelten. Ein gesetzlicher Mindestlohn von 10,- €, wie er der Linkspartei vorschwebt, würde der Bundesrepublik gar das höchste Mindestentgelt in der EU bescheren.

Aus den nominellen und kaufkraftbereinigten Löhnhöhen lassen sich für Deutschland keine konkreteren Schlüsse ziehen. Erst in Relation zu anderen Größen, wie dem Durchschnittslohn, können weitergehende Aussagen getroffen werden. In der dritten Spalte zeigt sich demnach, dass die Mindestlöhne einen relativen Wert zwischen 30 und 54 Prozent des Landesdurchschnittslohnes annehmen. Auch hier läge Deutschland mit 41,6 Prozent im oberen Bereich. Betrachtet man den durchschnittlichen Verdienst in Ostdeutschland, entsprächen die geforderten 7,50 € pro Stunde sogar 55 Prozent des Durchschnittslohns Ost.<sup>38</sup> Damit hätte der Mindestlohn in Ostdeutschland den höchsten Relativwert in der EU. Anhand dieses Europavergleichs lässt sich vermuten, dass ein Mindestlohn von 7,50 € vor allem für Ostdeutschland viel zu hoch angesetzt wäre. Dies sollte auch bei den Freunden eines solchen Mindestlohns Bedenken auslösen, schließlich sprachen sie sich bisher nicht dafür aus, den relativ gesehen höchsten Mindestlohn in der EU zu etablieren. Würde man sich stattdessen am EU-Durchschnittswert von 38 Prozent orientieren, ergäbe sich lediglich ein Mindestlohn von 6,87 € für West- und 5,20 € für Ostdeutschland.<sup>39</sup> Dies entspräche im Verhältnis etwa dem Mindestlohnniveau von Großbritannien – einem Land, dessen Mindestlohnregelung von vielen als vorbildhaft angesehen wird.

---

<sup>37</sup> Ochel, Tarifliche Mindestlöhne, Allgemeinverbindlichkeit und Entsenderichtlinie in Europa, ifo Schnelldienst 4/2008, S. 22 und 24

<sup>38</sup> 13,64 Euro je Stunde

<sup>39</sup> Mittelwert Spalte 3 \* 18,02 € West bzw. 13,64 € Ost / 100

Die Mindestlohnhöhe an sich ist für die Auseinandersetzung von überragender Bedeutung, da ein zu hoch angesetzter Mindestlohn zu Beschäftigungsverlusten führen kann. Eine einfache Überlegung soll dies vorab verdeutlichen: Bei einem Mindestlohn von nur einem Euro käme es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu keinen Beschäftigungsverlusten, da wohl niemand hierzulande weniger verdient. Würde man dagegen zu einem Stundensatz von 100 Euro verpflichten, kann sich jeder gut vorstellen, dass dann mit Sicherheit Arbeitsplätze verloren gingen. Die Höhe des Mindestlohns hat wiederum einen direkten Einfluss auf seine Reichweite und somit die Zahl der Betroffenen. Ob ein Mindestlohn überhaupt messbare Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt entwickeln kann, hängt wesentlich von seiner Reichweite ab, die sich in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich gestaltet. Der Anteil der Mindestlohnbezieher unter den Vollzeitbeschäftigten reichte nach *Regnard* (2007) von 0,8 Prozent in Spanien bis 16,8 Prozent in Frankreich. Wie unter 3.1.1. eingehend erläutert, würden in Deutschland bei 7,50 € je Stunde rund 7 Prozent der Vollzeitbeschäftigten vom Mindestlohn erfasst. Damit läge die Bundesrepublik anteilmäßig im Mittelfeld der EU. Im Osten der Republik wären gleichwohl 16 Prozent der Vollzeitarbeitskräfte betroffen, was nach Frankreich der zweithöchsten Betroffenheitsrate entspräche.<sup>40</sup>

Von den Mindestlohnverfechtern wird vorzugsweise Großbritannien als Musterbeispiel für eine gelungene Implementierung gesetzlicher Mindestlöhne herangezogen. Dort stieg der Mindestlohn seit seiner Einführung 1999 von £3.60 auf aktuell £5.73,<sup>41</sup> ohne dass negative Beschäftigungseffekte nachweisbar waren.<sup>42</sup> Solche pauschalen Vergleiche erweisen sich allerdings als problematisch, da sich die Rahmenbedingungen, hinsichtlich der Arbeitsmarktregulierung und der Lohnnebenkosten, meist stark von Deutschland unterscheiden. Wird ein Mindestlohn in einer allgemeinen konjunkturellen Aufschwungphase eingeführt, wie dies in Großbritannien in den Jahren ab 1999 der Fall war, würden ohnehin neue Arbeitskräfte eingestellt und der Mindestlohn kann dann keine nachweisbaren negativen Beschäftigungseffekte zeigen. Andererseits wären vielleicht noch mehr Arbeitnehmer eingestellt worden, hätte es den Mindestlohn nicht gegeben.

Großbritannien gilt vor allem wegen seines Konsultationsmodells zur Realisierung und Lohnfindung gesetzlicher Mindestlöhne als mustergültig. Dort wird von einer unabhängigen Kommission mit Weitsicht und unter Beachtung aller relevanten makroökonomischen Aspekte dem Gesetzgeber ein jährliches Gutachten vorgelegt.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Regnard, Statistik kurz gefasst 71/2007 – Mindestlöhne 2007 – Beträge zwischen 92 EUR und 1570 EUR brutto pro Monat, S. 71

<sup>41</sup> Low Pay Commission Report 2008, S. 19

<sup>42</sup> WKO Wirtschaftskammer Österreichs, Arbeitslosenquoten, November 2008, S. 1

<sup>43</sup> Rürup, Schutz vor Niedriglöhnen oder Arbeitsplatzvernichter: Für und Wider die Festsetzung eines gesetzlichen Mindestlohns, ifo Schnelldienst 6/2008, S. 7

<sup>43</sup> Die Würdigung der Low Pay Commission wird nachvollziehbar, wenn man sich die Low Pay Commission Reports der vergangenen Jahre ansieht

Unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Mindestlohns gibt das Gremium darin eine Empfehlung zur zukünftigen Mindestlohnhöhe ab, an die sich Britanniens Regierung bisher stets gehalten hat. Trotz einer solchen Maßnahme besteht natürlich die Gefahr, dass sich der Mindestlohn von der allgemeinen Lohnentwicklung abkoppelt und zu schnell wächst. So stiegen die Mindestlöhne in den genannten 20 EU-Staaten in den vergangenen 8 Jahren um durchschnittlich 8,9 Prozent p.a.<sup>44</sup>, während die Durchschnittslöhne nur um 4,6 Prozent wuchsen.<sup>45</sup> Sind Mindestlöhne erst einmal eingeführt, fällt es den Verantwortlichen offenbar schwer, dem öffentlichen Druck nach immer höheren Entgelten standzuhalten. Besonders vor Wahlen könnte die Mindestlohnhöhe zum Politikum werden,<sup>46</sup> wie dies in Frankreich regelmäßig zu beobachten ist.<sup>47</sup> Eines scheint zumindest sicher: Eine Reduzierung des Mindestlohnniveaus dürfte aus politischen Gründen kaum möglich sein, selbst wenn sich negative Auswirkungen zeigen sollten – im Gegenteil – die Entwicklung der Mindestlöhne in Europa kannte in jüngerer Vergangenheit nur eine Richtung – nach oben.<sup>48</sup> Die Inflexibilität des Mindestlohns könnte sich spätestens in Zeiten schlechter Wirtschaftslage unangenehm mit steigender Arbeitslosigkeit bemerkbar machen.

In Großbritannien zeigte sich ein weiteres Phänomen des gesetzlichen Mindestlohns: Nach seiner Einführung stiegen nicht nur die Löhne der tatsächlich betroffenen Arbeitnehmer an, sondern es wurde auch ein Lohndruck nach oben erzeugt. Um die Lohndifferenzierung aufrecht zu erhalten, waren die Unternehmen angehalten, auch die Entgelte höher bezahlter Mitarbeiter zu steigern. Denn wenn der Facharbeiter als Mindestlöhner mehr verdient, muss auch der Vorarbeiter mehr Geld erhalten, damit der Lohnabstand erhalten bleibt. Außerdem bildete sich eine Lohnspitze kurz über dem Mindestlohnniveau heraus.<sup>49</sup> Das heißt, dass zahlreiche Arbeitnehmer ein wenig mehr als den Mindestlohn verdienen und damit nicht unmittelbar zu den Mindestlohnempfängern zählen. Viele Unternehmen möchten womöglich nicht als Mindestentlohnner gelten und zahlen darum ein etwas höheres Entgelt.<sup>50</sup> Der Mindestlohn übernimmt dort darüber hinaus eine wichtige Orientierungsfunktion für die tarifliche Lohnentwicklung, indem sich die Tarifpartner in ihren Abschlüssen nach der Erhöhung des Mindestlohns richten.<sup>51</sup> Damit hat der Mindestlohn nicht nur einen direkten Effekt auf die Lohnkosten der Mindestlohnempfänger, sondern wirkt auf die gesamte Lohnstruktur zurück. Diese wechselseitigen Abhängigkeiten sollten in der Diskussion um die Auswirkungen des Mindestlohns unbedingt mit bedacht werden.

---

44 Schulten, WSI-Mindestlohnbericht 2009, WSI Mitteilungen 3/2009, S. 154, Zeitraum 2000-2008

45 Statistisches Bundesamt: Arbeitskostenindex 3. Quartal 2008

46 Börsch-Supan, Mindestlöhne vermeiden Armut nicht, ifo Schnelldienst 6/2008, S. 39

47 Burgess, Mindeststandards für Arbeitseinkommen – ein europäischer Überblick zu Allgemeinverbindlichkeit und gesetzlichem Mindestlohn, WSI Mitteilungen 7/2003, S. 444

48 Schulten, WSI-Mindestlohnbericht 2009, WSI Mitteilungen 3/2009, S. 154

49 Low Pay Commission Report 2008, S. 22

50 ebenda <sup>47</sup>, S. 438

51 Greifenstein, Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, S. 34

Summa summarum bleibt festzuhalten, dass gesetzliche Mindestlöhne in Europa sehr weit verbreitet sind. Sie stellen ein zumeist akzeptiertes Mittel zur Sicherung von Mindeststandards in der Entlohnung dar. Zumindest wird in keinem der Länder ernsthaft deren Abschaffung erwogen. Im Hinblick auf die europäischen Erfahrungen wirkt eine prinzipielle Ablehnung von Mindestlöhnen daher unangebracht. Gleichwohl lässt sich aus dem Vorhandensein von Mindestlöhnen in Europa keine direkte Forderung für Deutschland ableiten. In vielen Ländern entfaltet der Mindestlohn wegen seiner geringen Höhe kaum Wirkung. In anderen Staaten zeigt der Mindestlohn eine ernstzunehmende Eigendynamik, bezüglich der laufenden Erhöhungen. Für Deutschland wäre infolgedessen eine Begrenzung der Mindestlohnhöhe in Relation zum Medianlohn anzuraten, um eine Aufwärtsspirale von Beginn an auszuschließen.<sup>52</sup> Um einen politischen Missbrauch des Mindestlohns zu vermeiden, sollte zudem eine unabhängige Institution die Mindestlohnentwicklung überwachen. An jener Stelle könnte der britische Ansatz Pate stehen. Lehnt man sich an die europäischen Mindestlohniveaus an, wirkt die Forderung von 7,50 € je Stunde besonders für Ostdeutschland überzogen. Schließlich zeigt sich auch, was ein gesetzlicher Mindestlohn nicht zu leisten vermag: Er berücksichtigt weder die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Regionen, noch findet eine Unterscheidung im Hinblick auf die Qualifikation der Arbeitnehmer statt.

---

<sup>52</sup>

Der Medianlohn als Orientierungsgröße hat im Gegensatz zum Durchschnittslohn den Vorteil, dass er weitgehend unempfindlich auf eine Einführung von Mindestlöhnen reagiert. Der Durchschnittslohn hingegen würde durch den Mindestlohn erhöht, woraufhin auch der Mindestlohn wieder gesteigert werden müsste und dieser nur näherungsweise den Durchschnittslohn erreichen würde.

## **5 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Festlegung von Mindestlöhnen**

Neben der Problematik der ökonomischen Auswirkungen und der Zielhaftigkeit von Mindestlöhnen ergeben sich vielseitige und komplizierte juristische Fragestellungen. Dabei geht es sowohl um die grundsätzliche Zulässigkeit einzelner Instrumente als auch um die konkrete Ausgestaltung der Gesetzlichkeiten, welche die rechtliche Umsetzung von Mindestlöhnen ermöglichen. Vornehmlich kommt es darauf an, ob ein gesetzlicher Mindestlohn oder ein tarifvertraglicher Branchenmindestlohn festgelegt werden soll. Je nach Art des Mindestentgelts sind daran verschiedene Anforderungen geknüpft. Diese betreffen, neben einfachrechtlichen Fragen zur materiellen und formellen Richtigkeit der Gesetzgebung, vor allem die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die Verhältnismäßigkeit der Regelungen. Außerdem ist jedes Mindestlohngesetz auf die Vereinbarkeit mit europäischem Gemeinschaftsrecht hin zu prüfen.

Zu klären ist auf den kommenden Seiten einerseits, welche Möglichkeiten dem Gesetzgeber zur Einführung von Mindestlöhnen zur Verfügung stehen und welche gegebenenfalls erst noch geschaffen werden müssten. Andererseits, inwiefern der Staat überhaupt Mindestlöhne erlassen kann, insbesondere, welche grundgesetzlichen Schranken existieren, wenn eine Regelung die Grundrechte Dritter tangieren sollte. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob sich sogar eine Handlungsverpflichtung des Gesetzgebers begründen lässt, unter bestimmten Verhältnissen Mindestentgelte festzusetzen, wenn diese zum Schutz der Arbeitnehmer vor nicht existenzsichernden Entgelten notwendig wären. Bevor auf all diese Fragen Antwort gegeben wird, sollen zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Festlegung von Mindestlöhnen einleitend diskutiert werden.

### **5.1 Mindestlöhne als Ansatz zur Arbeitsmarktregulierung**

Arbeitsentgelte werden in Deutschland entweder kollektivvertraglich durch die Tarifvertragsparteien oder in privatautonomen Verhandlungen festgelegt. Der Staat beschränkt sich auf die Ausgestaltung von gesetzlichen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt und wirkt regulativ auf diesen ein. Überdies finden richterliche Prüfungen der Arbeitsbedingungen statt, sofern Arbeitnehmer vom Klagerecht Gebrauch machen.

Obwohl die Aushandlung der Arbeitsbedingungen den Arbeitsvertragsparteien in freier Eigenverantwortung obliegt, bestehen eine Vielzahl von gesetzlichen Bestimmungen und Mindestarbeitsbedingungen, beispielsweise hinsichtlich des Mindesturlaubs, der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder dem Kündigungsschutz. Die Regulierung des Arbeitsmarktes ist also keineswegs etwas Außergewöhnliches, im Gegenteil, sie ist Ausdruck des besonderen Schutzbedürfnisses der Arbeitnehmer. Dieses Schutzbedürfnis resultiert aus der unbestreitbar vorhandenen Machtasymmetrie zugunsten der Arbeitgeber, da Arbeitnehmer existenziell auf den Verkauf ihrer Arbeitsleistung angewiesen sind und diese auch bei einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen nicht dauerhaft zurückhalten können.<sup>53</sup>

In diesem Sinne sind auch Mindestarbeitsentgelte als Teil einer möglichen Regulierung des Arbeitsmarktes zu begreifen. Der Umfang und die Reichweite einer gesunden Arbeitsmarktregulierung sind jedoch stets umstritten und die Haltung dazu vom ideologischen Standpunkt abhängig. Es gilt, das richtige Verhältnis zu wahren zwischen rechtlich garantiertem, sozialem Schutz der abhängig Beschäftigten und marktwirtschaftlicher Effizienz, Vertragsfreiheit und Tarifautonomie. Überregulierung führt häufig zu Inflexibilität. Sie gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, die einem sich verschärfenden Konkurrenzdruck aus dem Ausland gegenübersteht. Im Zweifelsfall drohen die Verlagerung von Produktion und Dienstleistungen ins Ausland.

Der Staat besitzt als wirtschaftsferner Akteur nie den notwendigen Sachverstand, um die Lohnhöhen im Detail zu bestimmen. Er kennt die Marktverhältnisse nicht von innen und kann die betriebliche Situation schwer einschätzen. Nicht umsonst übertrug der Staat den Tarifvertragsparteien die Kompetenz zur Wahrung und Förderung der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen. Dennoch sind gesetzliche Möglichkeiten zur Festlegung von Mindestlöhnen – fast seit Bestehen der Bundesrepublik – ausdrücklich vorgesehen, um im Falle eines Marktversagens zum Schutze der Arbeitnehmer tätig zu werden.<sup>54</sup>

## 5.2 Privatautonomie und Vertragsfreiheit

Die Höhe des Arbeitsentgeltes ist nach dem Prinzip der Vertragsfreiheit zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber grundsätzlich frei vereinbar, sofern kein Mindestlohn vorgeschrieben ist und keine Tarifbindung besteht. Darüber hinaus darf das Entgelt nicht gegen die guten Sitten verstoßen.<sup>55</sup> Die unmittelbare Pflicht zur Entgeltzahlung ergibt sich vorwiegend aus § 611 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Die Vertragsfreiheit fußt auf dem Grundrecht der Privatautonomie, die als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit in Artikel 2 I des Grundgesetzes (GG) verfassungsrechtlich geschützt ist.

Die Privatautonomie ermöglicht den Arbeitsvertragsparteien, in freier Selbstbestimmung über die Arbeitsbedingungen und insbesondere die Löhne zu verhandeln. Ein wirklicher Interessenausgleich zwischen den Vertragspartnern ist allein dann zu erreichen, wenn beiden eine etwa gleichstarke Verhandlungsposition zukommt. Dies dürfte in privatautonomen Verhandlungen um Arbeitsverträge eher die Ausnahme sein, in der Regel wird der Arbeitgeber die stärkere Verhandlungsposition innehaben. Besonders bei hoher Arbeitslosigkeit und wenn die Arbeit nur geringe Anforderungen an Qualifikation und Können der Arbeitnehmer stellt, ist das Machtungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeber erheblich. Die Arbeitnehmer stehen nur dann in einer wirklich starken Position, wenn sie schwer zu ersetzen sind und der Arbeitgeber mangels Alternativen auf sie angewiesen ist. In Zeiten von Vollbeschäftigung mag dies vermehrt vorkommen, mit der Realität in Deutschland hat es nur selten etwas zu tun.

---

<sup>53</sup> Bispinck et al., Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem, 2003, S. 18

<sup>54</sup> siehe anschließend im Abschnitt 6

<sup>55</sup> siehe folgend 5.5.1

Als Konsequenz aus dieser Situation war der Gesetzgeber gezwungen, für bestimmte arbeitsrechtliche Vertragsbestandteile gesetzliche Untergrenzen zu fixieren. Damit wird der Gestaltungsspielraum für einen Teil der Vertragsbestimmungen geschmälert und in die Vertragsfreiheit eingegriffen. Beim Arbeitsentgelt, dem mit Abstand wichtigsten Element des Arbeitsvertrages, würde ein Eingriff in Form eines Mindestlohns besonders schwer wiegen. Letztendlich schränken aber alle Vorschriften und Mindestarbeitsbedingungen die Gestaltungsmöglichkeiten der Vertragspartner ein.

Die prinzipielle Notwendigkeit einer Arbeitsmarktregulierung ist überwiegend akzeptiert. Gäbe es keinen Bedarf dafür, wäre jedwede bestehende Regulierung überflüssig. Fehlt es an einem annähernden Kräftegleichgewicht zwischen den Vertragsparteien, hat der Gesetzgeber, vor allem seiner sozialpolitischen Verpflichtung wegen, korrigierend einzugreifen. Das Ausmaß des Eingriffs in die Vertragsfreiheit wird immer davon abhängen, welches Schutzniveau erreicht werden soll. Liegen die Vertragsabschlüsse in der Regel über den gesetzlichen Bestimmungen, kommen die gesetzlichen Einschränkungen nur für wenige zum Tragen. Für den Mindestlohn heißt dies, dass dessen Höhe das ausschlaggebende Kriterium dafür ist, in welchem Maße in die Vertragsfreiheit eingegriffen wird.

### **5.3 Koalitionsfreiheit & Tarifautonomie**

Der Verfassungsgeber schuf mit Artikel 9 III des Grundgesetzes die Voraussetzungen, für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden.<sup>56</sup> Dieses Grundrecht, die Koalitionsfreiheit, gilt als spezielle Ausprägung der Vereinigungsfreiheit. Es sichert einerseits die Freiheit des Einzelnen, derartige Zusammenschlüsse zu gründen, ihnen beizutreten oder fernzubleiben.<sup>57</sup> Andererseits schützt es die Koalitionen in ihrem Bestand und ihrer organisatorischen Ausgestaltung selbst.<sup>58</sup> In den Schutzbereich der Koalitionsfreiheit fällt das Recht auf die Betätigungsfreiheit der Koalitionen, Vereinbarungen zur Regelung der Arbeitsbedingungen in Form von Tarifverträgen, frei von staatlicher Einflussnahme, zu treffen.<sup>59</sup> Dieses Recht auf Tarifautonomie unterliegt wie die Koalitionsfreiheit keinem unmittelbaren Gesetzesvorbehalt.

Die Koalitionsfreiheit soll die abhängig Beschäftigten in die Lage versetzen, über das Kollektiv ihren Interessen stärkere Durchsetzungskraft zu geben. Damit wird die strukturelle Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers ausgeglichen, so dass ein annäherndes Kräftegleichgewicht hergestellt wird.<sup>60</sup> Die Koalitionsfreiheit dient daher in erster Linie der Arbeitnehmerschaft.

---

<sup>56</sup> u.a. BVerfGE 19, 303 [312], 26.5.1970 u. BVerfGE 50, 290 [367], 1.3.1979

<sup>57</sup> BVerfGE 50, 290 [312], 1.3.1979

<sup>58</sup> BVerfGE 84, 212 [224], 26.6.1991, mit weiteren Nachweisen

<sup>59</sup> z.B. BVerfGE 18, 18 [28], 6.5.1964 u. BVerfGE 20, 312 [317], 19.10.1966

<sup>60</sup> vgl. BVerfG 26.06.1991 - 1 BvR 779/85 - AP GG Art. 9 Arbeitskampf Nr. 117



Der wesentliche Zweck der Tarifautonomie liegt in der Entgeltvereinbarung, weshalb jede staatliche Mindestlohnregelung zwangsläufig in diesen Schutzbereich eingreift, falls ein Mindestlohn über tariflich oder individuell vereinbarten Entgelten liegt.<sup>61</sup> Der kollektive Vertragsmechanismus des Tarifsystems bietet dem Staat eine wichtige Entlastungsfunktion im Hinblick auf die Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflichten, indem die Hauptverantwortung für die Festlegung adäquater Arbeitsbedingungen den Tarifparteien übertragen wird.<sup>62</sup> Der Staat allein könnte dem individuellen Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer niemals vollends genügen, weil Gesetzgeber und Rechtsprechung weder über ausreichend flexible Mittel noch über das erforderliche Detailwissen verfügen, um den tariflichen Vertragsmechanismus zu ersetzen.

Wenngleich Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie vorbehaltlos gewährleistet werden, sind sie dennoch nicht schrankenlos und bedürfen einer gesetzlichen Ausgestaltung.<sup>63</sup> Die Tarifparteien verfügen zwar über die Normsetzungsprärogative, also das Vorrecht auf Selbstregelung vor staatlicher Intervention, aber über kein Normsetzungsmonopol.<sup>64</sup> Der Staat hat sich seines in den Grenzen des Kernbereichs der Koalitionsfreiheit fortbestehenden Normsetzungsrechts nicht völlig entäußert.<sup>65</sup> Die aus Artikel 74 Nr. 12 GG resultierende Zuständigkeit des Gesetzgebers in Fragen der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen bleibt unberührt.<sup>66</sup> Ungeachtet dessen wird der autonomen Regelung der Arbeitsbedingungen durch die Tarifparteien Priorität eingeräumt.

Bei der rechtlichen Ausgestaltung der Tarifautonomie ist eine einfache Rahmengesetzgebung von solcher mit schwerwiegender verfassungsrechtlicher Relevanz zu unterscheiden. In Fragen des Mindestlohns werden vor allem verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Kritisiert und teils als verfassungswidrig abgelehnt, wird eine staatliche Mindestlohnsetzung als unzulässiger oder unverhältnismäßiger Eingriff in die Regelungskompetenzen der Tarifparteien. Mit Mindestlöhnen kraft Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen ergeben sich Grundrechtsfragen aus der Verdrängungswirkung gegenüber anderweitigen Entgeltvereinbarungen.<sup>67</sup> Greift der Gesetzgeber in die Lohnfindung und somit in den Kernbereich der Tarifautonomie ein, betreibt er aktive Grundrechtspolitik in Konkurrenz zu den Koalitionen.<sup>68</sup>

---

<sup>61</sup> Peter / Kempen / Zachert, Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI, 2003, S. 100

<sup>62</sup> Bispinck / Kirch / Schäfer, Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem, 2003, S. 25; Erfurter Kommentar 8. Auflage zum Arbeitsrecht 2008, Art. 9 GG Vereinigungsfreiheit

<sup>63</sup> BVerfGE 103, 293 [306], 3.4.2001 u. BVerfG 58, 233 [247], 20.10.1981

<sup>64</sup> BVerfG 94, 268 [284], 24.4.1996

<sup>65</sup> BVerfG 24.5.1977 - 2BvL 11/74 - AP Nr. 15 zu § 5 TVG

<sup>66</sup> BVerfGE 44, 322, [340], 24.5.1977

<sup>67</sup> siehe 6.1.3

<sup>68</sup> Kocher, Mindestlöhne und Tarifautonomie - Festlegung allgemeiner Mindestentgelte durch Verbindlicherklärung nach AEntG?, NZA 2007 Heft 11, zitierend: Kempen/Zachert/Kempen, TVG, 4. Aufl. 2006

Ein Eingriff in die Tarifautonomie ist nach herrschender Meinung nur dann zulässig, wenn es zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang erforderlich ist.<sup>69</sup> Eine Gefährdung anderer verfassungsrechtlicher (Schutz)Güter könnte vorliegen, wenn das Tarifvertragssystem in Folge von Systemdefiziten nicht selbst in der Lage ist, existenzsichernde Löhne zu ermöglichen. Jedenfalls ist zumindest bei völligem Fehlen einer Tariflandschaft von einer beträchtlichen Funktionsstörung auszugehen.

Selbst wenn zugunsten anderer Grundrechtsgüter in die Tarifautonomie eingegriffen wird, muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit sind hier besonders groß, weil die Entgeltregelung die zentrale Kernkompetenz der Tarifvertragsparteien darstellt. Außerdem muss jede Mindestlohnregelung dem Erforderlichkeitsgrundsatz genügen. Diese und weitere Rechtsfragen werden nachfolgend unter Punkt 6 erörtert.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle bereits, dass das bewährte System der tarifautonomen Selbstregelung auf keinen Fall durch Mindestlohnregelungen in seinem Wesensgehalt ausgehöhlt werden darf. Auch wäre eine flächendeckende gesetzliche Lohnuntergrenze zweifellos ein Eingriff neuer Qualität in die Tarifautonomie. Es gilt grundsätzlich zwischen größtmöglicher Schonung der Tariffreiheit und der Befriedigung essentieller Schutzbedürfnisse auf Arbeitnehmerseite abzuwägen.

## **5.4 Europarechtliche Rahmenbedingungen**

Jedwede nationale Mindestentgeltregelung ist mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen. Besonders ist diese auf die Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG und der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 39 EG zu überprüfen. Im Allgemeinen ist nach Art. 12 EG jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Dies bezieht sich auch auf Beschränkungen, die zwar unterschiedslos auf in- und ausländische Dienstleistende anzuwenden sind, doch anderweitig nachteilig auf die ausländischen Dienstleistenden wirken.<sup>70</sup> Maßnahmen, die auf eine tatsächliche oder faktische Ungleichbehandlung und damit Benachteiligung ausländischer Dienstleister und ihrer Arbeitnehmer hinauslaufen, stellen nach Maßgabe des Art. 49 EG eine Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs dar und sind verboten. Ein Verbot der Inländerbegünstigung folgt indirekt auch aus dem Lohngleichheitssatz des Art. 141 EG, nachdem für eine bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich groß sein soll. Ebenso verpflichten sich die EU-Staaten gemäß Art. 39 EG, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu gewährleisten und auf die Abschaffung jeder auf Staatsangehörigkeit beruhenden, unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer in Bezug auf die Entlohnung hinzuwirken.

---

<sup>69</sup> BVerfGE 57, 220, [246], 17.2.1981 u. BVerfGE 103, 293 [306], 3.4.2001

<sup>70</sup> EuGH 12.10.2004 - Rs C-60/03 - AP EG Art. 49 Nr. 9

Ein Mindestlohn sollte diesen Erfordernissen dann hinreichen, wenn dieser ausnahmslos sowohl für inländische als auch ausländische entsandte oder immigrierende EU-Arbeitnehmer zur Anwendung kommt. Bei einem gesetzlichen Mindestentgelt, das für alle Arbeitnehmer gilt, dürften hier die geringsten Hindernisse zu erwarten sein. Tarifvertragliche Branchenmindestlöhne könnten dann in Konflikt mit der Dienstleistungsfreiheit geraten, wenn sich deutsche Unternehmen durch den Abschluss eines Firmentarifvertrages der Wirkung eines allgemeinverbindlichen Branchenmindestlohns wegen des Spezialitätsgrundsatzes entziehen können.<sup>71</sup> Ausländischen Unternehmen steht diese Möglichkeit theoretisch zwar ebenfalls offen, aber dürfte es in der Praxis schwierig bis unmöglich sein, mit deutschen Gewerkschaften Haustarifverträge mit Entgelten unterhalb eines Branchenmindestlohns abzuschließen.<sup>72</sup> Allerdings ist vorgenannter Vermeidungsstrategie mit der Novellierung des AEntG ein Riegel vorgeschoben worden, indem die Geltung eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrags gemäß § 7 AEntG nun ausdrücklich auf alle nicht an ihn gebundenen Arbeitgeber Anwendung findet.<sup>73</sup>

Für die Rechtsvereinbarkeit von Mindestlöhnen in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit des Art. 39 EG spricht bereits, dass diese nach Abs. 3 aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigten Beschränkungen unterworfen werden kann, wozu auch Mindestlohnregelungen gehören.<sup>74</sup> Eine ähnliche Auslegung erlaubt Art. 46 EG. Aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit soll keine Beeinträchtigung der Anwendbarkeit von nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erwachsen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sind. Eine Rechtsgrundlage kann ferner in Art. 50 EG gesehen werden, gemäß dem die Dienstleistungsfreiheit nur vorbehaltlich der im Mitgliedstaat vorgeschriebenen Voraussetzungen zu erbringen ist.

Nationale Mindestlöhne zielten außerdem auf die in der Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie 96/71/EG genannten Voraussetzungen für einen funktionierenden Dienstleistungsverkehr ab, nämlich die Wahrung der Arbeitnehmerrechte und die Sicherung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen.<sup>75</sup> Artikel 3 der Richtlinie verpflichtet sogar zur Verwirklichung des Ziels, mittels Rechtsvorschriften oder allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge, Mindestlohnsätze einschließlich der Überstundensätze festzulegen. Schließlich geht die Handlungskompetenz des Staates auch aus Abs. 12 der Richtlinienbegründung hervor, nach der das Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, ihre Gesetze oder die von den Sozialpartnern abgeschlossenen Tarifverträge auf sämtliche Personen anzuwenden, die – auch nur vorübergehend – in ihrem Hoheitsgebiet beschäftigt werden, selbst wenn ihr Arbeitgeber in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist.

---

<sup>71</sup> siehe 6.2.4.1 Vereinbarkeit des AEntG von europäischem Recht

<sup>72</sup> das Grundrecht auf Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie nach Art. 9 beschränken sich nicht auf deutsche Staatsbürger

<sup>73</sup> siehe 6.2.1 AEntG und die Regulierung der Arbeitnehmerentsendung

<sup>74</sup> EuGH 03.02.1982, Rs 62/81, Freier Dienstleistungsverkehr und Diskriminierungsverbot

<sup>75</sup> Abs. 5 der Richtlinienbegründung zu 96/71/EG

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte mehrfach über die Rechtmäßigkeit des AEntG zu entscheiden, das als nationalrechtliche Realisierung der Entsenderichtlinie 96/71/EG gesehen werden kann. Das Gemeinschaftsrecht verbietet es danach den Mitgliedstaaten aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses nicht, Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit in Form von Mindestentgelten zu erlassen.<sup>76</sup> Zum zwingenden Allgemeininteresse zählen der Arbeitnehmerschutz genauso wie die Herstellung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen.<sup>77</sup> Das AEntG zielt ja gerade auf diesen Umstand ab, Wettbewerbsverzerrungen durch Anbieter aus Niedriglohnländern zu verhindern und den damit entstehenden Lohndruck aufzufangen.<sup>78</sup> Voraussetzung ist laut EuGH allerdings, dass die Bestimmung für alle im Hoheitsgebiet des Bestimmungsstaates tätigen Personen oder Unternehmen gilt und dass die Interessen der Dienstleistenden nicht bereits durch Vorschriften im Herkunftsstaat geschützt sind. Daneben müssen die Einschränkungen verhältnismäßig, geeignet und erforderlich sein.<sup>79</sup>

Zusammenfassend lässt sich anmerken, dass Mindestentgeltregelungen nicht gegen geltendes EU-Recht verstoßen, wenn sie dem Gleichheitsgrundsatz entsprechen und somit keine Diskriminierung außerstaatlicher Unternehmen und Arbeitnehmer nach sich ziehen. Im EG-Vertrag und der Entsenderichtlinie finden sich desweiteren zahlreiche Bestimmungen, welche die Festsetzung von Mindestentgelten vorsehen und die Kompetenz darüber unmissverständlich den Mitgliedstaaten zuweisen. Werden die genannten Vorschriften beachtet, sollten Mindestlöhne per se nicht im Widerspruch zum Recht der Europäischen Union stehen.

---

<sup>76</sup> EuGH 21.10.2004, Rs C-64/02 P, NZA 2005, S. 99

<sup>77</sup> EuGH 15.03.2001, Rs C-165/98 und EuGH 12.10.2004 Rs C-60/03

<sup>78</sup> Arbeitsrecht von A-Z März 2008, S. 6

<sup>79</sup> EuGH 09.08.1994, Rs C43/93

## 5.5 Rechtliche Mindestanforderungen an die Entgelthöhe

Die Lohnfindung entzieht sich keineswegs völlig staatlicher Einflussnahme. Die deutsche Rechtsordnung hält eine Reihe von Normen bereit, die direkt oder indirekt auf die Entgelthöhe Einfluss nehmen. Diese enthalten entweder ganz allgemeine Grundsätze zur Entlohnung oder zielen auf bestimmte Arbeitsverhältnisse ab. So ergibt sich aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz ein Verbot diskriminierender Vergütungsregelungen. Aus § 17 des Berufsbildungsgesetzes geht der Anspruch auf eine angemessene Vergütung des Lehrlings hervor. Die Gesetze über die Teilzeitarbeit und die Arbeitnehmerüberlassung beinhalten Benachteiligungsverbote, womit eine niedrigere Entlohnung im Vergleich zu regulär Beschäftigten vermieden werden soll. § 612 Abs. 2 BGB regelt zudem, welches Entgelt zu zahlen ist, wenn keines vereinbart wurde. Dann soll die übliche Vergütung gezahlt werden. Nicht zuletzt können die Vorgaben zur Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, wie es sie in einigen Bundesländern gibt, zur Zahlung von tariflichen Entgelten führen.

An dieser Stelle könnte man noch fortfahren – gezeigt ist hiermit, dass es längst eine Vielzahl von Regelungen unabhängig von Mindestlöhnen gibt, mit denen der Staat schon gegenwärtig der privatautonomen Lohnfindung Grenzen setzt. Von erheblicher Bedeutung ist indes die Möglichkeit einer richterlichen Entgeltkorrektur auf Grundlage der Sittenwidrigkeits- und Billigkeitskontrolle. Diese Kontrollmöglichkeit besteht für alle Arbeitsverhältnisse abhängig Beschäftigter. Teilweise wird die Meinung vertreten, dieses Instrument reiche zur Sicherung von angemessenen Entgelten aus oder müsse nur verfeinert werden, um die Funktion eines gesetzlichen Mindestlohns zu übernehmen.

### 5.5.1 Sittenwidrige Vergütung und Lohnwucher

Nach § 138 Abs. 1 BGB sind Rechtsgeschäfte nichtig, wenn sie gegen die guten Sitten verstoßen. Diese allgemeine Generalklausel eröffnet den Weg zur gerichtlichen Überprüfung von Arbeitsentgelten, sofern von Seiten des Arbeitnehmers eine Klage angestrengt wird. Wann ein Lohn als sittenwidrig einzustufen ist, wird von den Gerichten höchst unterschiedlich beurteilt, da bislang kein eindeutiger Prüfungsmaßstab entwickelt wurde.<sup>80</sup> In der Rechtsprechung finden sich Fälle, in denen schon eine Abweichung um 25 Prozent vom allgemeinen Lohnniveau einer Branche zur Sittenwidrigkeit führte.<sup>81</sup> Demgegenüber steht eine Entscheidung, nach der selbst eine Unterschreitung um 33 Prozent noch gesetzeskonform ist.<sup>82</sup> Entscheidungsmaßstab ist nicht allein die Entgelthöhe, sondern die Frage, ob die Vereinbarung in einem auffälligen Missverhältnis zur Leistung des Arbeitnehmers steht.<sup>83</sup> Dabei orientieren sich die Gerichte am Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden.<sup>84</sup> Maßgeblich ist der Gesamtcharakter der Vereinbarung.<sup>85</sup> Wird ein Sittenverstoß festgestellt, schuldet der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer auf Grundlage von § 612 Abs. 2 BGB die branchenübliche Vergütung, die als Vergleichsmaßstab herangezogen wurde.<sup>86</sup> Als Bezugswert kann der Tariflohn dienen, sofern dieser gewöhnlich im entsprechenden Wirtschaftszweig gezahlt wird.<sup>87</sup>

Ein Extremfall des sittenwidrigen Entgeltes bildet der Tatbestand des Lohnwuchers gemäß § 138 Abs. 2 BGB. Von Lohnwucher ist demnach auszugehen, wenn unter Ausbeutung einer Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche des Arbeitnehmers eine Entgeltvereinbarung zustande gekommen ist und diese ein krasses Missverhältnis zwischen dem Wert der Arbeitsleistung und der Vergütung aufweist.<sup>88</sup> Der Lohnwucher ist nach § 291 Abs. 1 des Strafgesetzbuches strafbewehrt und kann in besonders schweren Fällen mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren geahndet werden.<sup>89</sup> Auch hier besteht bisher keine eindeutige Richtlinie, wann genau von Lohnwucher zu sprechen ist. Es liegt daher vollkommen im Ermessen der Gerichte.<sup>90</sup>

Im Bewusstsein dieser Problematik vertreten *Henssler / Preis* die Ansicht,<sup>91</sup> durch eine Konkretisierung des Sittenwidrigkeitstatbestandes ließe sich ein variabler, richterlicher Mindestlohn schaffen, gewissermaßen als Ersatz für einen gesetzlichen Mindestlohn.<sup>92</sup> Dazu sei die Sittenwidrigkeitsgrenze verbindlich bei 2/3 des branchenüblichen Entgeltes zu ziehen. Dieser Ansatz hätte den Vorteil, die verfassungsrechtlichen Bedenken zu gesetzlichen und tariflichen Mindestlöhnen zu umschiffen und zugleich eine branchenflexible Lösung zu entwickeln. Leider greift diese Idee zu kurz. Bei marktüblichen Niedriglöhnen wäre keine Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes zu erreichen. Liegt etwa im sächsischen Frisörhandwerk der tarifliche Stundenlohn bei 3,67 Euro, wäre eine sittenwidrige Bezahlung erst unter 2,45 Euro gegeben. Andererseits würde man in Branchen mit hohen Löhnen weit über das erforderliche Schutzniveau hinaus gehen. Plötzlich wären pauschal alle Löhne unterhalb der 2/3 Grenze rechtswidrig, von denen der Arbeitnehmer aber durchaus gut leben kann und daher gar kein Handlungsbedarf bestünde.

---

80 Peter, Arbeit und Recht, 1999, S. 289

81 BAG 26.04.2006 - 5 AZR 549/05

82 LAG Düsseldorf 23.08.1977, 11 Sa 466/77, DB 1978, S. 165

83 Henssler / Sittard, Flexibler Mindestlohn durch Konkretisierung des Sittenwidrigkeitstatbestands - Zugleich Besprechung zum Urteil BAG v. 26. 4. 2006 - 5 AZR 549/05, RdA 2007 Heft 3, S. 159

84 BAG 11.01.1973 - 5 AZR 322/72 - AP Nr. 30 zu § 138 BGB

85 BGH 08.12.1982, IVb ZR 333/81

86 BAG 10.03.1960, 5 AZR 426/58

87 BAG 24.03.2004, 5 AZR 303/03

88 Peter / Kempen / Zachert, Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI, 2003, S. 106

89 § 291 Abs. 2 StGB

90 BAG 23.05.2001, 5 AZR 527/99

91 Henssler / Preis, Diskussionsentwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes, NZA, Beilage 01/2007

92 folglich auch Henssler / Sittard: Flexibler Mindestlohn durch Konkretisierung des Sittenwidrigkeitstatbestandes, Recht der Arbeit, 2007, S. 159-165

Es liegt ferner in der Natur der Sittenwidrigkeitskontrolle, dass erst ein rechtswidriger Arbeitsvertrag zustande kommen muss, bevor die Möglichkeit zur gerichtlichen Prüfung besteht. Unangemessenen Entgelten wird damit nicht vorgebeugt. Mit einer Klage ist überhaupt erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu rechnen, sonst riskiert der Arbeitnehmer die Kündigung. Selbst dann muss er sich dies reiflich überlegen, immerhin könnte sich seine Wehrhaftigkeit bei potenziellen Arbeitgebern herumsprechen. Auch wegen der genannten Bezugsgrößenproblematik und den daraus folgenden Zweifeln am Erfolg wird von der Klagemöglichkeit nur selten Gebrauch gemacht.<sup>93</sup>

Für ausländische Arbeitnehmer kommt erschwerend hinzu, dass sie der deutschen Sprache meist nicht mächtig sind und dem hiesigen Rechtssystem unvertraut. Ein echter Abschreckungseffekt geht von der Sittenwidrigkeitskontrolle jedenfalls nicht aus, hat der Arbeitgeber doch höchstens die Entgeltnachzahlung zu befürchten, solange er sich nicht der Wucherei schuldig macht. Gleichmaßen kann es auch nicht Aufgabe der ohnehin überlasteten Arbeitsgerichte sein, auf breiter Front für faktische Mindestentgelte zu sorgen. Die Sittenwidrigkeitsprüfung bleibt eine Einzelfalllösung und taugt nicht als Mindestlohnoption.

### **5.5.2 Billigkeit des Arbeitsentgeltes**

Die Sittenwidrigkeitsprüfung von Arbeitsentgelten erschöpft sich in der Korrektur von erheblichen Missständen zwischen der erbrachten Leistung des Arbeitnehmers und seiner Entlohnung. Seit Inkrafttreten der Schuldrechtsreform 2002 sind Arbeitsvertragsbestandteile nun einer erweiterten richterlichen Kontrolle im Rahmen des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) zugänglich.<sup>94</sup> Ausgangspunkt für derartige gerichtliche Vertragskorrekturen ist eine Billigkeitsprüfung auf Grundlage der §§ 242 und 315 BGB. Demnach sind die (Entgelt)Leistungen nach Treu und Glauben zu erbringen<sup>95</sup> und haben, bei einseitig festgelegten Vertragsbestimmungen, nach billigem Ermessen zu erfolgen.<sup>96</sup>

Bei der Billigkeitskontrolle fragt die Rechtsprechung nach der Angemessenheit des Entgeltes.<sup>97</sup> Damit liegt der Entscheidungsmaßstab wesentlich höher, als wenn nur auf die Sittlichkeit abgestellt wird und die Gerichte könnten früher korrigierend eingreifen. Allerdings lassen sich auch hier keine konkreten Richtwerte definieren, bis zu welcher Höhe ein Lohn noch angemessen sein soll.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Peter / Kempen / Zachert, Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI, 2003, S. 105

<sup>94</sup> Soiné, Die arbeitsvertragliche Klauselkontrolle nach der Schuldrechtsreform, 2005, S. 1

<sup>95</sup> § 242 BGB

<sup>96</sup> § 315 BGB Abs. 1

<sup>97</sup> ebenda<sup>93</sup>, S. 114

<sup>98</sup> Däubler, NZA 2001, S. 1329

Die Anwendbarkeit des AGB-Rechts beschränkt sich im Arbeitsrecht zudem auf vorformulierte Arbeitsverträge<sup>99</sup> und lässt einer Prüfung tariflicher Entgelte keinen Raum.<sup>100</sup> Ungeklärt und überaus strittig ist, ob eine Billigkeitskontrolle überhaupt auf Entgeltvereinbarung angewendet werden darf.<sup>101</sup> Schließlich ist gerade die Höhe des Arbeitsentgelts kein Inhaltsbestandteil eines standardisierten Arbeitsvertrags.

Die Billigkeitskontrolle sieht sich im Übrigen denselben Schwierigkeiten ausgesetzt, wie sie bereits bei der Sittenwidrigkeitsprüfung zur Sprache kamen. Im Ergebnis reichen diese beiden Methoden der gerichtlichen Inhaltskontrolle von Arbeitsverträgen nicht aus, um dem strukturellen Problem nicht existenzsichernder Entgelte zu begegnen. Die richterliche Entgeltkorrektur bleibt stets auf Einzelfallhilfe beschränkt.

## **5.6 Verfassungsrechtliche Gebote zur Festlegung von Mindestlöhnen?**

In den Ausführungen wurde bislang die Rahmenordnung beschrieben, in welche eine Mindestlohngesetzgebung integriert werden muss. Dabei kamen diverse Aspekte zur Sprache, die selbst zwischen schärfsten Mindestlohnkritikern und Befürwortern weitgehend unstrittig sind: Anerkannt ist ein allgemeines Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer, welches umso größer ausfällt, desto weniger sich die Arbeitnehmerinteressen in starken Gewerkschaften kanalisieren. Konsens besteht darüber hinaus, dass dem Staat gegenüber den Schwächeren im Wirtschaftsleben eine besondere Schutzverpflichtung zukommt. Auch das Ideal, jeder Werktätige sollte mit seinem Vollzeitwerb die persönliche Existenz gesichert wissen, findet in weiten Kreisen Zustimmung.<sup>102</sup> Unumstritten ist ebenfalls, dass der Staat in einer funktionierenden Marktwirtschaft nicht dazu aufgerufen sein kann, Preisvorschriften zu erlassen. Allerdings ist auch klar, dass bei gravierenden Unzulänglichkeiten am Markt Eingriffe vorzunehmen sind, mehr noch, es könnte sich sogar als verfassungsrechtlich geboten erweisen.<sup>103</sup> Dann ließe sich umgekehrt die Frage stellen, inwiefern der Gesetzgeber bei Tatenlosigkeit seiner verfassungsmäßigen Pflichten säumig wird.

### **Artikel 20 GG**

Teilweise wird aus dem Sozialstaatsprinzip ein verfassungsimmanenter Handlungsauftrag zur Festlegung von Mindestlöhnen hergeleitet.<sup>104</sup> Aus Art. 20 Abs. 1 GG folgt zunächst nur, dass Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist,<sup>105</sup> das heißt dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet und aufgerufen zum Abbau sozialer Missstände und zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards, vor allem für jene Teile der Bevölkerung, die der Fürsorge und Hilfe des (Sozial)Staates bedürfen.<sup>106</sup> Aus dem Grundprinzip der Sozialstaatlichkeit geht aber nicht hervor, welchen Umfang die soziale Absicherung haben muss und welche Mittel dazu einzusetzen sind. Wie existenzsichernde Einkommen verwirklicht werden, ob durch Kombilohnmodelle, eine Grundsicherung oder Mindestlöhne, obliegt dem Staat im Bereich seiner Gestaltungskompetenzen. So wird darauf verwiesen, dass der Staat seiner sozialen Verpflichtung zu einem existenzsichernden Grundeinkommen bereits mit dem Arbeitslosengeld II nachkommt.



Wenigstens sei dadurch niemand genötigt, zu einem Nettoentgelt zu arbeiten, das den ALG II-Satz plus Wohnkostenzuschuss unterschreite.<sup>107</sup> Stützt man die Argumentation auf das Sozialstaatsprinzip, lässt sich damit höchstens ein Mindestlohn auf dem Niveau des Existenzminimums oder leicht darüber rechtfertigen. Ein höheres Entgelt, wie beispielsweise die geforderten 7,50 € je Stunde, wäre allein mit dem Anrecht auf eine existenzielle Mindestsicherung nicht mehr begründbar.

## Artikel 1 GG

Der erste Artikel des Grundgesetzes garantiert im Abs. 1 die Würde des Menschen als unantastbarer Wert, den zu achten und zu schützen Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist. Mindestlohnbefürworter sehen in diesem obersten Prinzip der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung<sup>108</sup> einen unmittelbaren Handlungsauftrag zur Festsetzung von Mindestlöhnen für die Politik. Arbeitsplätze, die zu geringe Löhne abwerfen, um davon ohne staatlichen Zuschuss leben zu können, verletzen die Menschenwürde.<sup>109</sup> In der Diskussion wird aber deutlich, dass es nicht so sehr um die existenzielle Absicherung der Arbeitnehmer geht, sondern häufig um subjektive Vorstellungen von Gerechtigkeit und die Absicht, das Volkseinkommens in die Hände der Werk tätigen umzuverteilen. Werden Mindestlöhne unter Berufung auf die Würde des Menschen gefordert, kann daraus abermals nur der Anspruch auf das Allernötigste hervorgehen, also die Vermeidung von existenzieller Not und Armut.<sup>110</sup> Allein Art. 1 I GG begründet nach dem BVerfG kein Grundrecht auf eine angemessene Versorgung durch den Staat.<sup>111</sup> Wahrhaftig menschenunwürdige Lebensverhältnisse sind in Deutschland dank sozialstaatlicher Grundsicherung eher unwahrscheinlich.

---

99 § 305 Abs. 1 BGB

100 § 310 Abs. 4 BGB

101 Peter, Gesetzlicher Mindestlohn, 1995, S. 126 ff.

102 in der Literaturrecherche ergab nichts Gegensätzliches

103 Entgeltregulierungen sind beispielsweise aus Kartellverfahren bekannt, um Marktdefizite zu beheben

104 Bieback, Rechtliche Probleme von Mindestlöhnen, insbesondere nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz RdA 2000 Heft 4, S. 207

105 weiterhin genannt in Art. 28 Abs. 1 GG

106 Definition nach lexexakt.de, Suchbegriff „Sozialstaatsprinzip“

107 O-Ton der BDA, in Diskussionspapier: Mehr Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose, 2006

108 sinngemäß nach BVerfGE 96, 375, 12.11.1997

109 ver.di, Die Würde der Menschen und das Recht auf ein gutes Einkommen, 01/2006

110 Fischer, Gesetzlicher Mindestlohn - Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit?, ZRP 2007 Heft 1, S. 20

111 BVerfGE 1, 97, 19.10.1951, aus Entscheidungsgründe Kurzfassung

## Artikel 3 GG

Unter Bezugnahme auf Artikel 3 II u. III des Grundgesetzes werden Mindestlöhne außerdem zur Begrenzung der Lohndiskriminierung gefordert. Tatsächlich ist der Anteil von Frauen und Zugezogenen gerade im Niedriglohnbereich besonders groß und Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen nach wie vor.<sup>112</sup> Im Grundgesetz wird der Staat zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung bestehender Nachteile in die Pflicht genommen. Ein Mindestlohn würde zumindest eine Lohndiskriminierung unter den Mindestlohnbeziehern verhindern. Für alle anderen Beschäftigten bleibt dieses Ziel jedoch unerreicht. Die Begrenzung der Diskriminierung gilt mehr als willkommener Nebeneffekt von Mindestlöhnen. Es erscheint wenig schlüssig, darin einen staatlichen Handlungsauftrag auszumachen.

## Artikel 9 GG

Die Implementierung von tariflichen Mindestentgelten kann allerdings zum Schutz der Tarifautonomie geboten sein. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems und die Unterstützung der Durchsetzungskraft tariflicher Regelungen besitzt zweifellos Verfassungsrang. Insbesondere, wenn der Außenseiterwettbewerb sich hauptsächlich auf das Unterbieten von tariflichen Standards stützt und folglich ohne diese Kostenvorteile keinen Bestand hätte, scheinen tarifliche Mindestlöhne zum Schutz der Tarifautonomie gerechtfertigt und notwendig.<sup>113</sup> Einen Verfassungsauftrag mit Art. 9 III GG zu begründen, mag zwar auf den ersten Blick überraschen, bezieht sich die Kritik an Mindestlöhnen doch regelmäßig auf die Einschränkung von Tarifautonomie und Vertragsfreiheit. Bei genauer Betrachtung erwiesen sich allgemeinverbindliche, tarifliche Mindestentgelte allzu oft als Rettungsanker, für das in Bedrängnis geratene Tarifsystem. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Intention, die dem – zu Unrecht als rein protektionistisch verschrien – AEntG zugrunde liegt. Mitte der neunziger Jahre kam es in der deutschen Bauindustrie zu einem massiven Lohn- und Sozialdumping durch Baufirmen aus Niedriglohnländern. Um die daraus folgenden Wettbewerbsnachteile für heimische Bauunternehmen zu begrenzen und einen Verdrängungswettbewerb auf Kosten der deutschen Arbeitnehmer zu verhindern, war die Erstreckung von tariflichen Mindestentgelten auch auf ausländische, entsandte Arbeitnehmer notwendig geworden.

---

<sup>112</sup> Hinz / Gartner, IABDiscussionPaper No. 4/2005, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Branchen, Berufen und Betrieben

<sup>113</sup> Im BVerfGE 44, 322 wird in diesem Zusammenhang die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen als notwendiges „Instrument, das die von Art. 9 III GG intendierte autonome Ordnung des Arbeitslebens durch die Koalitionen abstützen soll, indem sie den Normen der Tarifverträge zu größerer Durchsetzungskraft verhilft“ gewürdigt.

Der Gesetzgeber darf die Bedrohung des Tarifvertragssystems durch Außenseiter nicht einfach hinnehmen, sondern muss entsprechend seiner verfassungsmäßigen Pflichten zum Schutz der Arbeitnehmerschaft handeln. Er tat dies beim AEntG, indem Tarifverträge nun auch für ausländische Unternehmen Rechtsverbindlichkeit erlangen können. Dadurch werden ansprechende Arbeitsbedingungen ebenso für Arbeitnehmer aus nicht tarifgebundenen Betrieben gewährleistet, also gerade auch die ausländischen Arbeitnehmer besser gestellt. Tarifliche Mindestlöhne schützen dabei gleichzeitig das Tarifsysteem und die darin organisierten Unternehmen und Arbeitnehmer, vor einem Unterbietungswettbewerb bei den Lohnkosten.<sup>114</sup> Sie stärken damit die Tarifautonomie als Ganzes und sichern den Bestand der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, deren Existenz wesentlich von ihrer Durchsetzungsfähigkeit abhängt. Überdies schließen allgemeinverbindliche Tarifverträge vorhandene Lücken im Tarifsysteem. Damit erfüllen sie insgesamt ähnliche sozial- und ordnungspolitische Aufgaben wie der Tarifvertrag allgemein.<sup>115</sup>

Für einen gesetzlichen Mindestlohn scheidet eine Berufung auf Art. 9 III GG jedoch aus. Ein solcher dient nicht dem Schutz von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, sondern zielt primär auf die Verbesserung der Lebensumstände niedrig entlohnter Arbeitnehmer ab. Ein gesetzlicher Mindestlohn beschränkt letztendlich sogar die Tariffreiheit, da dann Tarifabschlüsse unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns ausgeschlossen sind. Nichtsdestotrotz kann der Staat bei schweren Funktionsdefiziten in der Tariflandschaft angehalten sein, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Davon wäre jedenfalls auszugehen, wenn Tarifabschlüsse unter dem Existenzminimum zurückbleiben würden. Für den Fall mangelnder Reichweite und Durchsetzungskraft des Tarifsystems hatte der Gesetzgeber schon 1952 die Option zur Festlegung von Mindestarbeitsentgelte geschaffen.<sup>116</sup> Aus der staatlichen Kompetenz zum Erlass von Mindestarbeitsbedingungen lässt sich allerdings nicht schlussfolgern, dass vom Grundgesetz irgendeine Verpflichtung zur Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen ausgeht.

---

<sup>114</sup> BAG 28.3.1990 - 4 AZR 536/89 - AP § 5 TVG Nr. 25

<sup>115</sup> Beck Onlinekommentar zum TVG, Abschnitt I. Sozialpolitische Funktion der Allgemeinverbindlichkeit

<sup>116</sup> siehe zum Mindestarbeitsbedingungengesetz MiArbG Abschnitt 6.3

## 6 Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Mindestlohnpolitik

Zur Umsetzung von Mindestlöhnen stehen gegenwärtig drei Gesetzesinstrumente zur Verfügung:

- tarifvertragliche Branchenmindestlöhne durch Allgemeinverbindlicherklärung von Entgelttarifverträgen nach § 5 Tarifvertragsgesetz,
- tarifvertragliche Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz durch Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlohtarifverträgen nach § 5 TVG oder kraft Rechtsverordnung gemäß dem Verfahren nach § 7 AEntG,
- quasigesetzliche Mindestlöhne nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz, festgelegt durch einen Fachausschuss und kraft Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 3 MiArbG zu erlassen.

Von diesen Instrumenten wurde bisher in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht. Die Reichweite, Bedeutung, Wirkung und rechtliche Umsetzbarkeit sowie die Grenzen und Schranken dieser Rechtsmittel werden im Folgenden dargestellt und diskutiert.

Zur Vollständigkeit sei noch auf die Möglichkeit zur Festsetzung von Mindestentgelten nach den §§ 19, 21 und 22 des Heimarbeitsgesetzes (HAG) hingewiesen. Dieses gilt aber ausnahmslos für in Heimarbeit tätige Arbeitnehmer und hat deshalb keine praktische Relevanz.

Bekanntermaßen finden tariflich Entgelte nur dann zwingend Anwendung, wenn der Arbeitgeber tarifgebunden ist und die Arbeitnehmer Mitglieder in der tarifschließenden Gewerkschaft sind.<sup>117</sup> Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Unternehmen haben keinen Anspruch auf die Tarifvergütung. Für die tatsächliche Wirkung der Tarifverträge kommt es demzufolge ausschließlich auf die Tarifbindung der Arbeitgeber an. In der Praxis zahlt der tarifgebundene Arbeitgeber auch den nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern Tariflohn. Der Arbeitgeber hat kein Interesse daran, die Arbeitnehmer abhängig von ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit zu bezahlen, sonst würde er sie damit zum Beitritt in die Gewerkschaft ermuntern. Eine Ungleichbezahlung könnte ansonsten zu sozialen Spannungen im Betrieb führen und ließe sich außerdem nicht mit dem Grundprinzip „gleiches Geld für gleiche Arbeit“ vereinbaren.

Da die in Tarifverträgen vereinbarten Löhne Mindestvergütungen sind, die nicht unterschritten werden dürfen, wirken tarifliche Entgelte in ihrem Anwendungsbereich wie Mindestlöhne. Die Wirkkraft tariflicher Entgelte steigt umso mehr, je höher der Grad arbeitgeberseitiger Tarifbindung ist. Besonders Flächentarifverträge in Branchen mit hoher Tarifbindung haben im Ergebnis dieselbe Wirkung, wie sie ein tariflicher Mindestlohn durch eine AVE entwickelt. Das Tarifsysteem ist die maßgebliche Stütze für gesicherte Lohnstandards in Deutschland, wenngleich, wie gezeigt, mit abnehmender Bedeutung. Gemeinsam mit den Arbeitsgesetzen und dem Sittengesetz bildet das Tarifvertragssystem die wichtigste Säule zur Sicherung angemessener Mindestarbeitsbedingungen.

Eine rigorose Ablehnung tariflicher Mindestlöhne ist nur dann überzeugend zu vertreten, wenn zugleich auch die Kartellwirkung des Tarifvertragssystems in die Kritik einbezogen wird. Die Einwände gegenüber Mindestlöhnen sind gleichwohl vielschichtiger. Von einigen Diskutanten wird jede Form verbindlicher Entgelte abgelehnt, egal, ob sie in Tarifverhandlungen erzielt oder von staatlichen Organen festgelegt werden. Manche sehen die Einmischung in die Tarifangelegenheiten beim gesetzlichen Mindestlohn am größten. Andere halten tarifliche Mindestlöhne für den schwerwiegenderen Eingriff, obwohl diese den spezifischen Begebenheiten des Wirtschaftszweiges Rechnung tragen und ohne direkte Einflussnahme des Staates zustande kommen. Für viele Mindestlohnverfechter kommt eine Kombination aus tariflichem und gesetzlichem Mindestlohn in Betracht, um alle Arbeitnehmer hinreichend abzusichern. Sie fordern eine Ausweitung des AEntG auf weitere Branchen und eine Reform der AVE nach § 5 TVG. In Ergänzung sei ein gesetzlicher Mindestlohn erforderlich.

## **6.1 Tarifliche Mindestlöhne kraft AVE von Entgelttarifverträgen nach § 5 TVG**

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann gemäß § 5 Abs. 1 TVG einen Tarifvertrag im Einvernehmen mit einem paritätisch besetzten Tarifausschuss allgemeinverbindlich erklären, sofern ein Antrag einer Tarifvertragspartei auf AVE vorliegt. Der Tarifausschuss setzt sich aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) die Vertreter hierfür stellen.

Die AVE bewirkt, dass die Geltung des Tarifvertrags auf alle Arbeitsverhältnisse im jeweiligen tariflichen Anwendungsbereich ausgedehnt wird. Damit sind auch jene Arbeitgeber zur Einhaltung der tarifvertraglichen Vereinbarungen verpflichtet, die bislang nicht tarifgebunden waren.<sup>118</sup> Die Geltungserstreckung kann alle Rechtsnormen des Tarifvertrags umfassen oder nur einzelne Teile.<sup>119</sup> Mit diesem Rechtsmittel kann folglich auch die Festsetzung tarifvertraglich vereinbarter Branchenmindestlöhne erfolgen.

---

<sup>117</sup> § 3 Abs. 1 TVG

<sup>118</sup> § 5 Abs. 4 TVG

<sup>119</sup> Erfurter Kommentar 8. Auflage zum Arbeitsrecht 2008, zu § 5 TVG, Materiell-rechtliche Voraussetzungen der Allgemeinverbindlicherklärung, mit zahlreichen Nachweisen

## 6.1.1 Reichweite und Bedeutung

Die Bedeutung der AVE nach § 5 TVG für die Festsetzung von Mindestentgelten darf nicht überschätzt werden. Im Jahre 2008 waren lediglich 463 von insgesamt rund 70600 gültigen Tarifverträgen allgemeinverbindlich erklärt. Dabei handelte es sich um 233 Ursprungs- und 231 Änderungs- bzw. Ergänzungstarifverträge.<sup>120</sup> Ein Blick ins Verzeichnis allgemeinverbindlicher Tarifverträge verrät zudem, dass nur die wenigsten Tarifverträge tatsächlich Entgelte zum Vertragsinhalt haben. So finden sich neben Verträgen über betriebliche Zusatzversorgung, Kündigungsschutz und Urlaubskassen auch Relikte vergangener Tage, wie ein „Tarifvertrag über Gesteigungszeiten für orthopädische Arbeiten“ von 1952. Die meisten allgemeinverbindlichen Tarifverträge erstrecken sich lediglich auf einzelne Bundesländer.

Zu den wenigen Branchen, in denen Entgelttarifverträge Allgemeinverbindlichkeit erlangt haben, gehören das Frisörhandwerk und das Hotel- und Gaststättengewerbe. Abgesehen davon, werden in diesem Verzeichnis auch alle allgemeinverbindlichen Mindestentgelttarifverträge nach dem AEntG aufgeführt, was zu Verwechslungen führen kann. Auch deshalb besitzt die Anzahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge nur wenig Aussagekraft. Fakt ist allerdings, dass die Zahl allgemeinverbindlicher Tarifverträge weiter rückläufig ist. Beispielsweise bestand 1995 noch für 627 Tarifverträge eine AVE. Viel wichtiger ist die Größenordnung der von allgemeinverbindlichen Entgelttarifverträgen erfassten Beschäftigten. Für das letzte Jahr schätzte das WSI auf 570000 Arbeitnehmer.<sup>121</sup> Dies entspricht gerade einmal 1,6 Prozent der insgesamt 35,8 Millionen erwerbstätigen Arbeitnehmer in 2008.<sup>122</sup> Mindestens die Hälfte der betroffenen Arbeitnehmer dürfte hingegen schon vor der AVE tariflich bezahlt worden sein, da viele Arbeitgeber aufgrund ihrer Verbandsmitgliedschaft bereits an den jeweiligen Tarifvertrag gebunden waren. Der Bestand an allgemeinverbindlichen Tarifverträgen unterliegt laufend Veränderungen, die eine genauere Bestimmung der Betroffenheit erschweren.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge, April 2009  
<sup>121</sup> Bispinck / Schulten, Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? S. 152  
<sup>122</sup> Statistisches Bundesamt: Erwerbstätige Arbeitnehmer, Jahresdurchschnitt 2008  
<sup>123</sup> ebenda <sup>120</sup>, S. 3

## 6.1.2 Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

Die AVE von Tarifverträgen ist an bestimmte Bedingungen geknüpft, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen und einen Missbrauch dieses weitreichenden Instruments zu vermeiden.<sup>124</sup>

- (1) Zu allererst setzt eine AVE einen **rechtswirksamen Tarifvertrag** voraus. Ein in Teilen unwirksamer Tarifvertrag führt zur Nichtigkeit der gesamten AVE.<sup>125</sup> Die Allgemeinverbindlicherklärung kann höchstens den räumlichen, sachlichen und persönlichen Geltungsbereich eines Tarifvertrags ausschöpfen, eine Übertragung der Tarifnormen auf andere Wirtschaftszweige scheidet aus.<sup>126</sup>
- (2) Beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ist ein **Antrag auf AVE** von wenigstens einer der Tarifvertragsparteien einzureichen. Das Ministerium kann nicht von sich aus aktiv werden.
- (3) Die tarifgebundenen Arbeitgeber müssen mindestens die Hälfte der Arbeitnehmer beschäftigen, die unter den Geltungsbereich des allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrags fallen. (**50%Quorum**)
- (4) Die AVE muss im **öffentlichen Interesse** geboten erscheinen.
- (5) Von den Voraussetzungen der Punkte 3 und 4 kann abgesehen werden, wenn dies zur Behebung eines **sozialen Notstands** erforderlich erscheint.
- (6) Die AVE ist stets vom **Votum des Tarifausschusses** abhängig, der sich mehrheitlich für die AVE aussprechen muss.
- (7) Formell erfordert die AVE außerdem vor einer Entscheidung die **Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme** aller am Ausgang des Verfahrens Interessierten und Betroffenen<sup>127</sup> und eine **öffentliche Bekanntmachung**.<sup>128</sup>

Die relativ hohen Hürden sind eine Ursache dafür, dass die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen bisweilen selten erfolgt. Zu den Anforderungen und zum Verfahren der AVE sind zahlreiche Reformvorschläge unterbreitet worden. Diese zielen darauf ab, das Instrument aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes effektiver zu gestalten. Dazu sollen die Voraussetzungen für eine AVE gelockert werden.<sup>129</sup> Im Gegenzug wird von Kritikern eine strengere Handhabung und engere Auslegung der Bestimmungen gefordert. Im Zentrum der Kritik steht die Wettbewerbseinschränkung am Markt durch nach unten starre Löhne. Damit könnten Mitwettbewerber aus dem Markt verdrängt oder potenzielle Konkurrenten von diesem fern gehalten werden.<sup>130</sup>

## Das 50 % Quorum

Voraussetzung für eine AVE ist, dass die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50 Prozent aller Arbeitnehmer im Geltungsbereich des allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrags beschäftigen. In Grenzfällen könnten Schwierigkeiten bei der Feststellung des Beschäftigungsumfanges auftreten, was Rechtsunsicherheit nach sich zieht. Die Quote verhindert zudem den Einsatz der AVE in Branchen mit geringer Tarifbindung. Gerade dort, wo mangels ausreichender Tarifbindung strukturelle Niedriglöhne am ausgeprägtesten vorkommen, versagt das Verfahren nach § 5 TVG.

Um dieses Hindernis aus dem Weg zu räumen, wird zur Absenkung der Quote geraten oder deren Abschaffung empfohlen.<sup>131</sup> Diese Vorschläge müssen notwendigerweise auf verfassungsrechtliche Einwände stoßen. Bei einer Reduzierung unter 50 Prozent wäre die erforderliche Repräsentativität des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags nicht mehr gewährleistet.<sup>132</sup> Es bestünde die Gefahr, dass eine Minderheit Tarifgebundener über die Mehrheit Tarifungebundener bestimmt.<sup>133</sup> Hierin sieht *Zachert* (2003) einen Verstoß gegen das Mehrheitsprinzip, eines der Fundamentalgrundsätze der Demokratie, das auch bei einer AVE zu achten sei.<sup>134</sup>

*Löwisch / Rieble* (2000) sehen zusätzlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt, falls Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden, die nur den Willen einer Minorität repräsentieren.<sup>135</sup> Erreicht der Tarifvertrag keine Breitenwirkung und erlangt er dennoch Allgemeinverbindlichkeit, sei dies als unverhältnismäßig anzusehen.<sup>136</sup> Die Verhältnismäßigkeitsprüfung beleuchtet, neben der Geeignetheit und Erforderlichkeit, besonders die Zumutbarkeit einer staatlichen Maßnahme.<sup>137</sup> Sofern sich eine Mehrheit gegen die Tarifbindung entschieden habe, sei es unzumutbar, das Tarifvertragswerk der Gesamtheit aufzuzwingen. Es sei vor allem deshalb nicht hinnehmbar, weil die AVE in die Berufs- und Vertragsfreiheit der nichtorganisierten Arbeitgeber eingreife.<sup>138</sup>

Ferner ließe sich eine Schwelle unter 50 Prozent nur schwerlich überzeugend begründen. Eine Grenze wäre kaum zu ziehen. Am Ende könnte jeder Tarifvertrag allgemeinverbindlich werden, ganz egal, welche Verbreitung er genießt. Dies kann selbstredend nicht im Interesse der Allgemeinheit liegen.



## Öffentliches Interesse

Eine weitere Voraussetzung ist das Vorhandensein eines „öffentlichen Interesses“ an der Allgemeinverbindlicherklärung. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Auslegung vom Einzelfall abhängig ist. Dieses Kriterium schränkt den Gesetzgeber nicht wesentlich ein, da ihm für die Beurteilung des öffentlichen Interesses ein weiter Ermessensspielraum zusteht.<sup>139</sup> Nach dem Bundesverfassungsgericht kann ein öffentliches Interesse aus einer möglichen Gefährdung des Arbeitsfriedens durch Aushöhlung des Tarifvertragssystems erwachsen. Ferner aus dem Bestreben, auch den Außenseitern angemessene Arbeitsbedingungen zu sichern.<sup>140</sup> Die Verhinderung von „Lohndrückerei“ und so genannter „Schmutzkonzurrenz“ durch Außenseiter rechtfertigen ebenfalls von öffentlichem Interesse auszugehen. Durch eine AVE werden demnach gleichartige, dauerhafte und angemessene Arbeitsbedingungen durchgesetzt, die dem Arbeitsfrieden dienen und vor unlauterem Wettbewerb schützen sollen.<sup>141</sup> Ein öffentliches Interesse wäre danach schon dann zu bejahen, wenn die AVE ganz allgemein auf einen verbesserten Arbeitnehmerschutz abzielt. Da dieses Ziel im Grunde mit jedem tariflichen Mindestlohn verfolgt wird, scheint es leicht sich darauf zu berufen. Im Gegenzug dürfte es für Mindestlohngegner schwieriger sein, einer AVE das öffentliche Interesse abzusprechen.

- 
- 124 Voraussetzungen gemäß § 5 TVG Abs. 1
- 125 Erfurter Kommentar 8. Auflage zum Arbeitsrecht 2008, § 5 TVG, Materiell-rechtliche Voraussetzungen der Allgemeinverbindlicherklärung: „Ein unwirksamer TV ist unbeachtlich; seine Rechtsnormen können weder auf Außenseiter erstreckt werden noch Organisierte berechtigen und verpflichten.“
- 126 BAG 26.10.1983 - 4 AZR 219/81 - AP TVG § 3 Nr. 3 u. BAG 14.10.1987 - 4 AZR 342/87 - AP TVG § 1 Nr. 88
- 127 § 5 Abs. 2 TVG
- 128 § 5 Abs. 7 TVG
- 129 Zachert, Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht, WSI Mitteilungen 7/2003, S. 413-418;  
Bispinck / Kirch / Schäfer, Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem, 2003, S. 251ff.;
- 130 BDA kompakt, Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, März 2009
- 131 Peter / Kempen / Zachert, Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI, 2003, S. 13;  
Bispinck / Kirch / Schäfer, Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem, 2003, S. 253;
- 132 Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht Band I: Grundlagen, Koalitionsfreiheit, Tarifvertrag, Arbeitskampf und Schlichtung, 1997, S. 892
- 133 Wonneberger, Die Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, 1991, S. 68
- 134 Zachert, Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht, WSI Mitteilungen 7/2003 S. 414; BVerfGE 29, 154 [165] sieht das Mehrheitsprinzip als fundamentalen Grundsatz der Demokratie
- 135 MünchArbR/Löwisch/Rieble, Bd. 3, 2. Aufl. 2000, § 268, Rn. 32.
- 136 Erfurter Kommentar 8. Auflage zum Arbeitsrecht 2008, § 5 TVG, Materiell-rechtliche Voraussetzungen der Allgemeinverbindlicherklärung, 50vH-Klausel, Bezug nehmend auf BAG 28.3.1990 - 4 AZR 536/89 - AP TVG § 5 Nr. 25
- 137 Erfurter Kommentar / Dietrich, 2. Auflage 2001, zu Artikel 12 GG, Rn. 25
- 138 MünchArbR/Löwisch/Rieble, Bd. 3, 2. Aufl. 2000, § 268, Rn. 32
- 139 BVerfGE 44, 322, [344], 24.5.1977; BVerwG 3.11.1988 - 7 C 115/86 - AP TVG § 5 Nr. 23;  
BAG 28.3.1990 - 4 AZR 536/89 - AP TVG § 5 Nr. 25
- 140 BVerfGE 44, 322, [325], 24.5.1977
- 141 OVG Berlin 15.3.1957 AP TVG § 5 Nr. 3

## Sozialer Notstand

Sofern es zur Behebung eines „sozialen Notstands“ unerlässlich erscheint, kann ein Tarifvertrag auch bei Nichterfüllung des „50 % Quorums“ allgemeinverbindlich erklärt werden. Auf ein „öffentliches Interesse“ kommt es ebenso wenig an. Die Behebung eines sozialen Notstands liegt stets im Interesse der Öffentlichkeit.<sup>142</sup> Daher bezieht sich dieser Ausnahmetatbestand ausschließlich auf die Tarifbindungsquote.

Seit Bestehen der Bestimmung wurde noch keine AVE mit einem sozialen Notstand legitimiert.<sup>143</sup> Nach überwiegender Meinung sei von einem sozialen Notstand auszugehen, falls in einem Wirtschaftszweig für vollzeitbeschäftigte Alleinstehende die Voraussetzungen zur Gewährung von ergänzendem ALG II erfüllt sind.<sup>144</sup> Andere Quellen sehen einen sozialen Notstand bestehen, sofern die üblichen Nettovergütungen einer Branche den Sozialhilfesatz – heute zutreffender den ALG II Regelsatz – unterschreiten.<sup>145</sup> Dazu wäre zunächst das Lohnniveau in der Branche bei den nicht tarifgebundenen Arbeitnehmern zu ermitteln. Danach könnte ein eventueller Missstand durch die AVE von Entgelttarifverträgen behoben werden. Diese Herangehensweise verkennt jedoch, dass sogar tarifliche Entgelte teilweise kein Einkommen über dem ALG II Regelsatz ermöglichen. Käme es zur AVE, des Entgelttarifvertrags der sächsischen Frisörbranche mit 3,67 Euro Stundenlohn, läge nach obiger Definition noch immer ein sozialer Notstand vor.

Weiterhin lässt sich hier wieder entgegnen, dass dank der Grundsicherung und der Möglichkeit zur Aufstockung von Niedriglöhnen über die Kombilohnfunktion des ALG II wirkliche soziale Notlagen ausgeschlossen werden können. In der Tat ist ein Anspruch auf ergänzendes ALG II nicht zwingend gleichzusetzen mit sozialer Not. Da die Anrechnung des Erwerbseinkommens progressiv erfolgt, kann für einen Alleinstehenden sogar eine – wenn auch geringe – Zuweisung von ergänzendem ALG II bei einem anständigen Bruttomonatslohn von bis zu 1200,- € erfolgen.<sup>146</sup>

Während *Zachert* (2003) die Präzisierung des sozialen Notstandsbegriffs vorschlägt, aber keine konkreten Zahlen nennt,<sup>147</sup> halten *Löwisch / Rieble* (2000) die soziale Notstandsklausel gar für überflüssig. Dank des Verbots sittenwidriger Vergütungen und des Lohnwuchers spiele ein sozialer Notstand in der Praxis keine Rolle.<sup>148</sup> Dass die einzelfallbezogene Schutzwirkung des § 138 BGB aber unzureichend ist, um den vorgezeichneten Problemen zu begegnen, wurde bereits ausführlich behandelt.

---

<sup>142</sup> Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht Band I: Grundlagen, Koalitionsfreiheit, Tarifvertrag, Arbeitskampf und Schlichtung, 1997, S. 897

<sup>143</sup> Arbeitsrecht von A-Z März 2008, S. 4

<sup>144</sup> Erfurter Kommentar 8. Auflage zum Arbeitsrecht 2008, Materiell-rechtliche Voraussetzungen der Allgemeinverbindlicherklärung, Sozialer Notstand, § 5 TVG; ebenda <sup>142</sup>;

<sup>145</sup> Wonneberger, Die Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, 1991, S. 105

<sup>146</sup> ebenda <sup>142</sup>

<sup>147</sup> näheres zur Berechnung ALG II siehe 6.3.4.3.1 Fallbeispiel zur Frisörbranche

<sup>148</sup> Peter / Kempen / Zachert, Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI, 2003, S. 23-24

<sup>148</sup> MünchArbR/Löwisch/Rieble, Bd. 3, 2. Aufl. 2000, § 268, Rn. 38

Mit einer Bezugnahme auf den sozialen Notstand, wird wohl auch künftig nicht zu rechnen sein. Zu unbestimmt ist der Begriff und zu große Schwierigkeiten ergeben sich bei seiner Konkretisierung. Mangels bisheriger Anwendung besteht keinerlei Rechtserfahrung. Auch führt die Erstreckung eines Niedrigtariflohns vielfach nicht zum gewünschten Ergebnis. Als hinderlich erweist sich zudem, dass der Staat auf dieser Grundlage nie von selbst tatkräftig werden darf, sondern immer erst auf Antrag einer Tarifpartei und im Einvernehmen mit dem Tarifausschuss.

### **Votum des Tarifausschusses**

Die AVE von Tarifverträgen bedarf der Zustimmung eines Tarifausschusses, dem je drei Abgesandte der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern angehören.<sup>149</sup> In der Praxis werden die Vertreter ausschließlich vom BDA und DGB gestellt.<sup>150</sup> Das BMAS kann nur im Einvernehmen mit diesem Ausschuss eine AVE erwirken, der sich mit Stimmenmehrheit dafür aussprechen muss. Obwohl der Staat die Vertreter im Ausschuss ernennt, hat er keinen Einfluss auf die Zusammensetzung oder gar Entscheidungen des Tarifausschusses, sondern kann allenfalls moderierend auftreten.<sup>151</sup>

Durch die Einberufung eines Tarifausschuss soll das Verfahren nach § 5 TVG, wohl mit Rücksichtnahme auf die Tarifautonomie, eine zusätzliche Legitimation erfahren. Bedauerlicherweise wird faktisch das Gegenteil erreicht. Die Mitglieder im Ausschuss werden von den Spitzenorganisationen bestellt. Sie sind, anderes als die Vertreter der Tarifparteien, nicht durch eine Mitgliedschaft in der tarifschließenden Vereinigung oder demokratisch legitimiert. Die Entscheidungsmacht über das Zustandekommen eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrags liegt zunächst vollständig in den Händen der branchenfremden Ausschussmitglieder. Diese können durch ihr Vetorecht praktisch jedwede AVE verhindern. Es besteht die reale Gefahr, dass diese Blockademöglichkeit aus politisch motiviertem Kalkül missbraucht werden könnte.

Dieses Problem trat erstmals 1996 deutlich zu Tage, als die Ausschussmitglieder der BDA die AVE eines Mindestentgelttarifvertrags für die Bauwirtschaft mit ihrem Veto zeitweilig verhinderten.<sup>153</sup> Da kein Einvernehmen zu erzielen war, konnten die Arbeitnehmer der Bauwirtschaft nicht wie beabsichtigt vor den Folgen eines unsozialen Lohnunterbietungswettbewerbs geschützt werden. Das neu geschaffene AEntG erwies sich wegen der Vetomacht der Arbeitgebervertreter als wirkungslos. Genau deshalb kam es im darauffolgenden Jahr zur Novellierung des AEntG. Von nun an war die Tariferstreckung kraft Rechtsverordnung auch ohne Zustimmung eines Tarifausschusses vorgesehen.

---

<sup>149</sup> §§ 6, 7 DVO Tarifvertragsgesetz

<sup>150</sup> Rolfs / Giesen / Kreikebohm / Udsching, Beck'scher Online-Kommentar, Edition 10, TVG, 2008: der Begriff der Spitzenorganisation richtet sich hierbei nach § 12 TVG und nicht nach § 2 Abs 2 TVG, so dass derzeit ausschließlich BDA und DGB erfasst sind

<sup>151</sup> § 2 DVO TVG

<sup>152</sup> Peter / Kempen / Zachert, Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI, 2003, S. 24

Die ablehnende Haltung der BDA zu tariflichen Mindestlöhnen ist bekannt. Die Tarifparteien müssen aufgrund dessen davon ausgehen, dass die AVE durch die BDA im Ausschuss abgeblockt wird. Ohne Aussicht auf Erfolg dürften viele Sozialpartner vor einem Antrag von vornherein zurückschrecken.<sup>153</sup> Allein das rechtfertigt von einem Machtmissbrauch der BDA auszugehen. Das Instrument der AVE kann durch ein solches Verhalten vollständig ausgehebelt werden. *Hensche* (1997) schlägt deshalb die Abschaffung des Tarifausschusses vor und befürwortet stattdessen einen gemeinsamen Antrag der Tarifparteien auf AVE.<sup>154</sup> Dadurch vermiede man Alleingänge der Gewerkschaften und würde sicherstellen, dass eine AVE im Interesse aller am Tarifvertrag Beteiligten liegt. Dass diese Überlegungen nicht abwegig sind, zeigt sich im jüngst reformierten AEntG. Dort wird, auch aus verfassungsrechtlichen Überlegungen, anstelle des Antrags einer Tarifpartei, jetzt ein gemeinsamer Antrag verlangt.<sup>155</sup>

### 6.1.3 Verfassungsrechtliche Probleme und Schranken

Bereits 1977 wurde die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der Tarifnormerstreckung gemäß § 5 TVG höchstrichterlich bestätigt.<sup>156</sup> Davon eingenommen ist die Realisierung von tariflichen Mindestentgelten durch eine AVE von Entgelttarifverträgen. Das BVerfG charakterisierte die Allgemeinverbindlicherklärung als einen Rechtsetzungsakt eigener Art zwischen tarifautonomer Regelung und staatlicher Rechtsetzung, dessen Grundlage im Artikel 9 III GG liege. Sie bedürfe keiner parlamentarischen Mitwirkung und keiner gesetzlichen Ermächtigung nach Artikel 80 GG, weil sie weder Gesetz noch Verordnung sei. Gegenüber den Außenseitern werde die Normsetzung dank staatlicher Mitwirkung ausreichend demokratisch legitimiert. Der Gesetzgeber habe die Voraussetzungen für die AVE nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend deutlich bestimmt. Sofern die AVE dem Arbeitnehmerschutz diene, verletze sie weder die Grundrechte auf Tarifautonomie noch auf Privatautonomie der Arbeitsvertragsparteien.<sup>157</sup>

Eine Begründung der AVE mit wettbewerblichen Zielen, zum Beispiel dem Schutz der tarifgebundenen Unternehmen vor niedrig entlohnender Konkurrenz, genügt allein jedoch nicht.<sup>158</sup> Das BVerfG verknüpfte die Verfassungskonformität eng mit den materiellen und verfahrenstechnischen Erfordernissen, die für den Erlass einer AVE vonnöten sind. Zum einen werden die Tarifnormen frei von staatlichem Einfluss im Sinne der Tarifautonomie ausgehandelt. Ferner ist ein Antrag einer Tarifpartei erforderlich, der Tarifausschuss muss zustimmen und es können nur Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden, denen in ihrem Geltungsbereich eine hinreichende Breitenwirkung zukommt. Zum anderen kann eine AVE nicht ohne Beteiligung der staatlichen Exekutive erfolgen, die im Zweifelsfall diese auch ablehnen oder später aufheben kann. Am normativen Inhalt des für allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrags kann das Bundesministerium nichts ändern.<sup>159</sup>

<sup>153/154</sup> Hensche, Tarifpolitik in der Krise, 1997, S. 35 ff.

<sup>155</sup> § 7 AEntG

<sup>156</sup> BVerfGE 44, 322, 24.5.1977; BVerfGE 55, 7, 15.7.1980

<sup>157</sup> BVerfGE 44, 322, [352], 24.5.1977 u. BVerfGE 55, 7, [24], 15.7.1980

<sup>158</sup> BAG 24.1.1979 - 4 AZR. 377/77 - AP Nr. 16 zu § 5 TVG

<sup>159</sup> folglich BVerfGE 44, 322, 24.5.1977 u. BVerfGE 33, 125, 9.5.1972

Trotz grundsätzlicher Zulässigkeit unterliegt jede AVE verfassungsrechtlichen Grenzen und für den Einzelfall könnten sich Konflikte ergeben. Die Schranken liegen zunächst ganz klar bei den materiellen und formellen Anforderungen, die in jedem Falle erfüllt sein müssen. Außerdem sind rechtsstaatliche Mindestanforderungen zu achten, wie bei anderen Normsetzungen auch. Dies betrifft vor allem die Verhältnismäßigkeit einer AVE, die im Hinblick auf ihre Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit zu prüfen ist. Hier sind die Vorteile zugunsten des Arbeitnehmerschutzes mit den Nachteilen einer AVE abzuwiegen. Bei Mindestentgelten ist die Kostenmehrbelastung für die bisweilen tariffreien Unternehmen im Auge zu behalten. Steigen die Lohnkosten wegen des tariflichen Mindestlohns zu stark und kommt es zu Entlassungen, steht dies im Widerspruch mit dem eigentlichen Ziel des Arbeitnehmerschutzes. Denn ein hohes Schutzniveau sollte nicht zu Lasten der Beschäftigung gehen und sich auch nicht gegen die Interessen der Arbeitslosen richten. Allerdings habe der Gesetzgeber bei seiner Folgeneinschätzung einen besonders weitgehenden Beurteilungs- und Prognosespielraum.<sup>160</sup> Demgemäß komme eine gerichtliche Nachprüfung einer AVE nur in Betracht, wenn diese wesentlich fehlerbehaftet sei.<sup>161</sup>

### **6.1.3.1 § 5 TVG und das Verhältnis zur Vertragsfreiheit**

Die Erstreckung von Entgelttarifverträgen auf die Außenseiter schränkt unvermeidbar deren Vertragsfreiheit ein und kommt somit einer Grundrechtsbeeinträchtigung gleich. Tarifliche Mindestentgelte belangen damit zwar hauptsächlich die Interessen der nichtorganisierten Arbeitgeber, aber auch in die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer wird eingegriffen, die sodann ihre Arbeitskraft nicht mehr unterhalb des Mindestlohnniveaus erbringen können. Damit könnten sich die Beschäftigungsaussichten etlicher Arbeitnehmer eintrüben, die Interessen der Arbeitssuchenden sind damit berührt. Die entscheidende Frage lautet, bis zu welchem Grad sich Eingriffe in die Grundrechte der Nichtorganisierten mit den Schutzziele des tariflichen Mindestlohns legitimieren lassen. Dies ist nur denkbar, weil die Tarifautonomie aus Art. 9 III GG und der Arbeitnehmerschutz selbst Verfassungsrang einnehmen. Denn Grundrechte dürfen nur dann eingeschränkt werden, wenn dies zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang notwendig erscheint.

Das BVerfG beurteilte in seinen Grundsatzurteilen zu § 5 TVG den Eingriff in die Vertragsfreiheit als erforderlich und begründet. Sinngemäß erwachse in Zeiten nachlassender Konjunktur und hoher Arbeitslosigkeit die Gefahr, dass nichtorganisierte Arbeitnehmer die Gewerkschaftsmitglieder beim Wettbewerb um knapp gewordene Arbeitsplätze verdrängen, indem sie auf untertarifliche Arbeitsbedingungen eingehen. Arbeitgeber könnten sich zudem durch die bevorzugte Einstellung von Außenseitern zu untertariflichen Löhnen Konkurrenzvorteile verschaffen. Die fehlende Tarifbindung einiger Arbeitsvertragspartner würde dann schwerwiegende Nachteile für die Tarifgebundenen und Gefahren für die Verwirklichung der Tarifautonomie zur Folge haben. Die Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags wirke dieser „Lohndrückerei“ entgegen und schütze somit das Tarifvertragssystem.<sup>162</sup>

Eine Gefährdung der Tarifautonomie kann also einen Eingriff in die Privatautonomie rechtfertigen. Der Zwang zur Zahlung tariflicher Entgelte ist dabei unvermeidlich, anders wäre ein einheitliches Mindestniveau nicht zu erreichen. Damit sollen die gegenläufigen Grundrechtspositionen nicht gegeneinander ausgespielt werden, vielmehr müssen Einzelne ihre Interessen zugunsten der tarifgebundenen Allgemeinheit zurückstellen.

Der Rechtmäßigkeitsüberzeugung gegenüber § 5 TVG liegt der Gedanke zugrunde, dass die in Tarifverhandlungen erzielten Löhne einen besseren Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ermöglichen, als dies individuelle Lohnabschlüsse erreichen. Das beste und schmiegsamste Mittel zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen aller am Arbeitsleben Beteiligten sei nun mal die wirksame Verbreitung von kollektiv ausgehandelten Arbeitsbedingungen.<sup>163</sup> Für den Fall, dass die Koalitionen das Arbeitsleben nicht allein ordnen und der sozialen Schutzbedürftigkeit der Arbeitnehmer nicht gerecht werden können, halte der Staat die AVE bereit, um die Tarifpartner bei der Durchsetzung ordentlicher Arbeitsstandards zu unterstützen.<sup>164</sup> Die damit einhergehende Einschränkung der Vertragsfreiheit dürfte aber zunehmend schwerer zu rechtfertigen sein, je höher der zu erstreckende Tariflohn ist und desto weiter sich dieser vom durchschnittlichen Lohnniveau des betreffenden Wirtschaftszweigs entfernt. Die Erforderlichkeit einer AVE mit der Sicherstellung angemessener Löhne zu begründen, könnte bei hohen Mindestentgelten ins Leere gehen, da der Verweis auf die sozialen Belange dann nicht mehr zieht. Auch steigen die Ansprüche an die Nachweisführung, was die Zumutbarkeit und Angemessenheit der AVE gegenüber den nichtorganisierten Arbeitgebern anbelangt.

### **6.1.3.2 § 5 TVG und die negative Koalitionsfreiheit**

Für die Verfassungsmäßigkeit tariflicher Mindestentgelte nach § 5 TVG ist ausschlaggebend, dass die Grundrechte der Außenseiter und der Andersorganisierten aus Art. 9 III GG gewahrt bleiben. Dazu gehört nach überwiegender Ansicht auch das Recht der negativen Koalitionsfreiheit, nämlich aus Tarifvereinigungen auszutreten oder diesen fernzubleiben, sich folglich den tarifvertraglichen Verpflichtungen zu entziehen.<sup>165</sup> Für die Arbeitnehmer berührt die Tarifierstreckung ihre negative Koalitionsfreiheit insoweit nicht unzulässig, da sie davon sogar profitieren, indem sie einen besseren Schutz erfahren, ohne selbst dazu beigetragen zu haben.

---

<sup>160</sup> BVerfGE 77, 84, 6.10.1987

<sup>161</sup> BAG 24.1.1979 - 4 AZR 377/77 - AP Nr. 16 zu § 5 TVG

<sup>162</sup> sinngemäß aus BVerfGE 44, 322, 24.5.1977 und BVerfGE 55, 7, 15.7.1980

<sup>163</sup> BVerfGE 44, 322, 24.5.1977

<sup>164</sup> sinngemäß aus BVerfGE 44, 322, 24.5.1977

<sup>165</sup> z.B. BVerfGE 50, 290 [367], 1.3.1979 u. BVerfGE 64, 208 [213], 14.6.1983

Für die Arbeitgeber könnte aus der Erstreckung eines Entgelttarifvertrags auf ihre Arbeitsverhältnisse jedoch Druck zum Beitritt in die tarifschließende Koalition aufkommen. Denn nur über die Mitgliedschaft kann Einfluss auf die Lohnvereinbarungen genommen werden. Ohne Verbandszugehörigkeit bleibt den Nichtorganisierten letztlich jegliche Mitwirkung und Mitsprache verwehrt. Das BVerfG erkannte darin zwar einen Anlass zum Beitritt in die Tarifvereinigungen, verneinte allerdings Zwang oder unzulässigen Druck in Richtung auf eine Mitgliedschaft.<sup>166</sup> Soweit durch die Erstreckung eines Entgelttarifvertrags ein mittelbarer Druck entstehe, um der größeren Einflussmöglichkeit willen, Mitglied einer tarifvertragsschließenden Partei zu werden, sei dies nicht so erheblich, dass die negative Koalitionsfreiheit verletzt werde.<sup>167</sup>

### **6.1.3.3 § 5 TVG und die positive Koalitionsfreiheit**

Aus Art. 9 III GG ergibt sich das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sich in Tarifparteien zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu organisieren und sich darin zu betätigen.<sup>168</sup> Zunächst stellt sich die Frage, ob durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Entgelttarifverträgen diese Rechte auf positive Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie bei den nichtorganisierten Außenseitern verletzt werden kann. Das ist ganz deutlich zu verneinen. Durch die AVE wird lediglich die Erstreckung der Tarifnormen bewirkt und eine Ausdehnung der Mitgliedschaft auf die Außenseiter findet nicht statt. Dadurch bleibt es nach wie vor möglich, sich in Koalitionen zusammenzuschließen und eigene Tarifverträge abzuschließen, die gegebenenfalls abweichende, weil speziellere Regelungen zulassen. Diese Rechte des Einzelnen werden nicht generell dadurch verletzt, dass für sein Arbeitsverhältnis Inhaltsregelungen gelten, die von fremden Verbänden ausgehandelt worden sind, urteilte das BVerfG.<sup>169</sup>

Komplizierter wird die Einschätzung, ob die Erstreckung von Tarifnormen auf anderweitig Tarifgebundene einen Eingriff in deren Grundrechte aus Art. 9 III GG bedeutet. Soweit ihre bestehenden Tarifverträge durch den allgemeinverbindlichen Tarifvertrag verdrängt würden, kommt dies in der Tat einem Grundrechtseingriff gleich, und zwar sowohl in die individuelle Koalitionsfreiheit des Einzelnen als auch in die kollektive Koalitionsfreiheit der Tarifvertragsparteien. Für den Einzelnen wäre seine Verbandsmitgliedschaft in der anderen Tarifpartei eindeutig entwertet, wenn deren mitgliedschaftlich legitimer Tarifvertrag einfach beiseite geschoben und durch eine höherrangige, allgemeinverbindliche Vereinbarung ersetzt würde. Außerdem würde die kollektive Koalitionsfreiheit der Tarifparteien beschnitten, falls deren Vertragswerk durch den allgemeinverbindlichen Tarifvertrag ersetzt wird und somit ein wesentlicher Teil ihrer Gestaltungsfreiheit verloren geht. Für die konkurrierenden Koalitionen ist es sogar eine Existenzfrage, ob sie in der Lage sind frei und wirksam Tarifvereinbarungen abzuschließen, die anschließend auch zur Anwendung kommen. Zwar bliebe es für diese Koalitionen weiterhin möglich, Lohnabschlüsse oberhalb des allgemeinverbindlichen Tarifniveaus zu vereinbaren, aber bereits bestehende Tarifverträge mit geringeren Löhnen würden ausgehebelt.

Das BVerfG entschied in den beiden Grundsatzurteilen allerdings, dass die AVE von Tarifverträgen grundsätzlich mit diesen aus Art. 9 III GG herrührenden Grundrechten vereinbar ist.<sup>170</sup> Es stellte zudem klar, dass einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag, der in Kollision mit anderen Tarifverträgen steht, kein genereller Vorrang zukommt.<sup>171</sup> Dem BAG zufolge entsteht eine Tarifkonkurrenz, wenn ein Arbeitgeber mehreren Tarifverträgen unterfällt, falls sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber tarifgebunden sind. Ist nur eine der Arbeitsvertragsparteien tarifgebunden, so entstehe eine Tarifpluralität.<sup>172</sup> In beiden Fällen könne nach dem Grundsatz der Tarifeinheit nur ein Tarifvertrag im Unternehmen zur Anwendung kommen und der sachfernere Tarifvertrag werde nach dem Prinzip der Tarifvertragsspezialität verdrängt.<sup>173</sup> Dementsprechend komme es darauf an, welcher Tarifvertrag dem Betrieb räumlich, betrieblich, fachlich und persönlich am nächsten steht und den Erfordernissen und Eigenarten des Betriebes am besten gerecht wird.<sup>174</sup> Hier dürfte regelmäßig der Haustarifvertrag bzw. der mitgliedschaftlich legitimierte Verbandstarifvertrag als sachnäherer und speziellerer Tarifvertrag den Vorrang genießen. Unter genau diesen Umständen liegt dann keine Verletzung der kollektiven und individuellen Koalitionsfreiheit vor. Auf diesem Wege aber könnten Arbeitgeber die Erstreckung des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags auf ihre Arbeitsverhältnisse abwenden. Damit wäre es letztlich möglich, die allgemeinverbindlichen Mindeststandards zu unterlaufen, was sicherlich nicht im Sinne des Gesetzes und noch weniger im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer läge. Inwiefern ein Tarifvertrag abgeschlossen werden kann, der ungünstigere Regelungen als der allgemeinverbindliche enthält, dürfte vornehmlich davon abhängen, ob sich eine tariffähige Gewerkschaft dazu bereit erklärt.

In Literatur und Rechtsprechung finden sich unterschiedliche Ansichten darüber, inwiefern allgemeinverbindliche Tarifnormen gegenüber anderweitigen Tarifvereinbarungen maßgebend sein können. Entweder gilt der allgemeinverbindlich erklärte Tarifvertrag oder es gelten die Vereinbarungen eines kraft Mitgliedschaft in einer anderen Tarifvertragspartei legitimierten Tarifvertrags oder eines Haustarifvertrags. Während im reformierten AEntG eindeutig die Erstreckung der Tarifnormen auf alle nicht an den allgemeinverbindlichen Tarifvertrag Gebundenen angeordnet wird,<sup>175</sup> fehlt in § 5 TVG eine gesetzliche Regelung, welcher Tarifvertrag für anderweitig Tarifgebundene der einschlägigere sein soll.

---

166 BVerfGE 20, 312, 19.10.1966 u. BVerfGE 55, 7, 15.7.1980  
167 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.7.2000 - 1 BvR 948/00 - allerdings zum AEntG  
168 vgl. auch BVerfGE 19, 303 [312], 30.11.1965; BVerfGE 28, 295 [304], 26.5.1970  
169 BVerfGE 44, 322, 24.5.1977  
170 BVerfGE 44, 322, 24.5.1977 u. BVerfGE 55, 7, 15.7.1980  
171 BVerfGE 55, 7, 15.7.1980  
172 siehe auch BAG 05.09.1990 - 4 AZR 59/90 - AP Nr. 19 zu § 4 TVG Tarifkonkurrenz  
173 BAG, 20.3.1991 - 4 AZR 455/90; BAG 22.9.1993 - 10 AZR 207/92;  
BAGE 67, 330, 20.3.1991 - 4 AZR 455/90 - AP Nr. 20 zu § 4 TVG Tarifkonkurrenz  
174 BAG 05.09.1990 - 4 AZR 59/90 - AP Nr. 19 zu § 4 TVG Tarifkonkurrenz  
175 § 8 Abs. 2 AEntG



Bemerkenswert ist in diesem Kontext die neuere Rechtsauffassung des BAG in Bezug auf die Auflösung von Tarifkollisionen beim AEntG, mit dem im Ergebnis ebenso die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen angeordnet wird, wenngleich unter geänderten gesetzlichen Voraussetzungen. Das Gericht vertritt beim AEntG im Gegensatz zum § 5 TVG nun die Ansicht, der allgemeinverbindliche Tarifvertrag nehme vor einem spezielleren Tarifvertragswerk Vorrang ein, unabhängig davon, ob sich der Arbeitgeber durch Verbandsbeitritt oder Abschluss eines Haustarifvertrages dem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag entziehen könne. Die Bestimmungen des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags sollen durch einen, für den Betrieb an sich tarifrechtlich geltenden, sachnäheren Tarifvertrag nicht mehr verdrängt werden. Damit gab das BAG seine ständige Rechtsprechung auf, wonach ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag durch einen spezielleren Tarifvertrag verdrängt wurde. Es sei oftmals schwierig zu beurteilen gewesen, wann ein Tarifvertrag spezieller gewesen ist. Damit sei dieses Problem mit dem AEntG gelöst.<sup>176</sup> Somit kommt beim AEntG im Unterschied zum § 5 TVG neuerdings anstelle des Spezialitätsprinzips das Günstigkeitsprinzip zum Tragen, das einer für den Arbeitnehmer günstigeren Regelung Vorrang einräumt und die ungünstigere verdrängt. Aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes und zugunsten der Durchsetzungskraft des Gesetzes wäre diese Vorgehensweise auch beim § 5 TVG wünschenswert. Dann ergeben sich aber verfassungsrechtliche Bedenken zur Vereinbarkeit mit der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie der Andersorganisierten, die derzeit wegen der Anwendung des Spezialitätsprinzips nicht relevant sind.

#### **6.1.3.4 § 5 TVG und die Berufsfreiheit**

Artikel 12 Abs. I des Grundgesetzes gewährleistet für jedermann das Recht, den Beruf frei zu wählen und diesen auszuüben. Daraus folgt weiter die Berechtigung, ein Gewerbe zu betreiben, sprich, unternehmerisch tätig zu sein.<sup>177</sup> Ein tariflicher Mindestlohn steigert die Lohnkosten in all jenen Unternehmen, die vor der Tarifierstreckung ihren Mitarbeitern untertarifliche Löhne zahlten. In arbeitsintensiven Betrieben nehmen die Lohnkosten einen wesentlichen, häufig sogar den überragenden Teil der Gesamtkostenbelastung ein. Für diese Unternehmen könnten schnelle und erhebliche Lohnsteigerungen<sup>178</sup> durchaus existenzielle Probleme hervorrufen. Es besteht die reale Gefahr, dass die Wirtschaftlichkeit nicht mehr gegeben ist und sich die Weiterführung der Unternehmung dann nicht mehr rentiert. Kann das Unternehmen aus Marktgründen die Mehrkosten nicht voll auf die Preise umwälzen, schmilzt zumindest der Gewinn. Möglicherweise müssen Arbeitskräfte abgebaut und schlimmstenfalls muss das Gewerbe ganz aufgegeben werden. Für letzteres Szenario scheint es durchaus plausibel, darin eine Verletzung der Berufsfreiheit des insolventen Arbeitgebers wahrzunehmen. Direkt verunmöglicht wäre seine unternehmerische Betätigung freilich nicht, allerdings so weitreichend beeinträchtigt, dass sich jener zur Einstellung des Geschäfts genötigt sieht.

---

<sup>176</sup> BAG, Beschluss vom 13. 5. 2004 - 10 AS 6/ 04 nach Anfrage des 9. Senats vom 9.9.2003 - 9 AZR 478/02, unter anschließender Aufgabe seiner gegenteilige Auffassung z.B. BAG v. 4.12.2002 - 10 AZR 113/02

<sup>177</sup> siehe auch BVerfGE 50, 290, [362], 1.3.1979

<sup>178</sup> wenn nachfolgend von Lohnsteigerungen gesprochen wird, sind aus ökonomischer Sicht stets inflationsbereinigte Reallohnsteigerungen gemeint

Bedenken sollte man jedoch, dass die Mehrheit der Konkurrenten schon vor der Erstreckung des Entgelttarifvertrages mit dem Tariflohniveau zurechtkam und der Lohn, als Ergebnis freier Tarifverhandlungen, eine marktgerechte Lösung bildet. Durch den tariflichen Mindestlohn werden überdies gleiche Entgeltbedingungen für die ganze Branche geschaffen, zu einer Bevorteilung einzelner Unternehmen kommt es damit ebenso wenig. Der Wettbewerb wird daraufhin stärker um Innovationen, Ideen und das bessere Produkt geführt oder die Produktivität rückt in den Vordergrund, während der Lohn aus dem Wettbewerbsprozess herausgelöst wird. Insofern ist überaus fraglich, ob ein tarifliches Mindestentgelt so einfach einen Verstoß gegen die Berufsfreiheit nach sich ziehen könnte, selbst wenn einzelne Unternehmen in ihrer Wirtschaftlichkeit bedroht sein sollten. Letztlich liegt, auch was die Wirtschaftlichkeitsaspekte anbetrifft, die Richtigkeitsvermutung auf Seiten des tarifautonom festgelegten Entgelts und nicht bei der Individualvereinbarung.<sup>179</sup>

Das BVerfG wies die Klage eines Arbeitgebers zurück, der in der Zahlungspflicht zu Sozialkassen, die sich aus einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag ergaben, seine Berufsfreiheit verletzt sah. Weder sei unmittelbar der Zugang zu einer Tätigkeit eingeschränkt, noch mache die Zahlungsverpflichtung mittelbar die sinnvolle Ausübung der Berufstätigkeit unmöglich.<sup>180</sup> Ob dieser Richterspruch auf die Zahlungspflichten eines allgemeinverbindlichen Entgelttarifvertrags übertragbar ist, mag dahinstehen. Schon bevor eine Verletzung der Berufsfreiheit aus Wirtschaftlichkeitsgründen zu bejahen sein wird, dürfte die AVE eines Entgelttarifvertrags eher an den Zumutbarkeits- und Angemessenheitserfordernissen scheitern, falls tatsächlich schwerwiegende wirtschaftliche Konsequenzen für manche Unternehmen drohen würden.

#### **6.1.4 Zusammenfassung und Kritik**

Die Ergebnisse der vorangegangenen Untersuchungen sollen nun zusammengefasst und durch einige kritische Bemerkungen ergänzt werden. Den Anfang bildete die Auseinandersetzung über die Reichweite und Bedeutung des § 5 TVG. Dabei offenbarte sich der geringe Stellenwert dieser Rechtsnorm für die Festsetzung von tariflichen Mindestlöhnen. Im Anschluss wurden die materiellen und formellen Erfordernisse und Teile des Verfahrenswegs beleuchtet. Hier standen besonders das 50%Quorum und das faktische Vetorecht des Tarifausschusses im Mittelpunkt der Kritik. Beide Aspekte tragen erheblich dazu bei, dass tarifliche Mindestentgelte nach § 5 TVG nicht weiter verbreitet sind. Darüber hinaus werden die Schutzziele der AVE in Wirtschaftszweigen mit Niedrigtariflöhnen vollends verfehlt, wenn bei deren Erstreckung selbst das Existenzminimum nicht gewahrt werden kann. Ferner ist das Instrument auf Branchen beschränkt, in denen noch ein funktionierendes Tarifvertragssystem vorzufinden ist, da wenigstens die Hälfte der Arbeitnehmer von den tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sein muss. Außerdem war zu beklagen, dass der Staat, sogar bei einem sozialen Notstand, ohne Antrag der Tarifparteien handlungsunfähig bleibt.

Anschließend wurde das Verhältnis der AVE zu den Grundrechten der Nicht- oder Andersorganisierten erörtert. Dabei schließt die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes natürlich nicht aus, dass im Ausnahmefall die Grundrechte verletzt werden können. Ein Eingriff in die Vertragsfreiheit der Nichttarifgebundenen war festzustellen, der nach höchstrichterlicher Entscheidung allerdings nicht im Widerspruch zur Verfassung steht. Die Einschränkungen lassen sich mit den übergeordneten sozialpolitischen Schutzziele der AVE rechtfertigen. Dazu zählen insbesondere die Sicherung angemessener tariflicher Entgelte und die Verhütung eines unsozialen Lohnkostenwettbewerbs. Mit der Berufsfreiheit dürfte ein tariflicher Mindestlohn nur in Konflikt geraten, falls die Existenz eines Unternehmens dadurch tatsächlich bedroht wird. Das von der AVE eines Entgelttarifvertrags ein unzulässiger Eingriff in Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie der Außenseiter ausgehe, erwies sich als nicht stichhaltig, da den Betroffenen weiterhin die Möglichkeit zur Gründung oder zum Beitritt von Koalitionen offensteht und abweichende Tarifverträge geschlossen werden können, sofern die Tarifvertragsparteien die Anforderungen an die Tariffähigkeit erfüllen. Anderweitige Tarifvereinbarungen werden in der Regel getreu dem Spezialitätsprinzip nicht verdrängt, wodurch auch die Rechte aus Art. 9 III GG gegenüber den Andersorganisierten gewahrt bleiben. Dies versetzt indes unwillige Arbeitgeber in die Lage, die Tariferstreckung zu vermeiden und den Mindestlohn zu unterbieten.

Leider beinhaltet § 5 TVG, ganz im Gegensatz zum AEntG, keine Regelungen zur staatlichen Kontrolle der allgemeinverbindlichen Normen. Ebenso wenig sind Strafen bei einer Nichteinhaltung der Vorschriften vorgesehen. Ohne Sanktionsmöglichkeiten besteht kaum ein Abschreckungseffekt für den Arbeitgeber, die tariflichen Mindestlöhne wirklich zu zahlen. Den betroffenen Arbeitnehmern bleibt nur der Klageweg vor den Arbeitsgerichten, um ihren Ansprüchen Nachdruck zu verleihen. Die vermutlich größte Schwäche der AVE nach § 5 TVG liegt aber darin, dass die Rechtsnormen des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags für ausländische Unternehmen, die Arbeitskräfte nach Deutschland entsenden, unverbindlich bleiben.<sup>181</sup> Dies war schlussendlich der wesentliche Grund dafür, mit dem AEntG ein neues Gesetzeswerkzeug zur Etablierung tariflicher Mindestentgelte zu schaffen. Viele Unzulänglichkeiten, die beim § 5 TVG hervortraten, wurden im Gesetzgebungsverfahren zum AEntG berücksichtigt und behoben. Den Reformmöglichkeiten des § 5 TVG scheinen enge Grenzen gesetzt. Ein Reformwillen ist der Politik momentan nicht nachzusagen. Aus all diesen Gründen hat das AEntG mittlerweile eine erheblich größere Bedeutung für die Realisierung von tariflichen Mindestlöhnen eingenommen.

---

<sup>179</sup> Greiner, Anmerkungen zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der BriefArbbV durch das VG Berlin, LNCA 2008, 136583 vom 19.04.2008

Kocher, Mindestlöhne und Tarifautonomie - Festlegung allgemeiner Mindestentgelte durch Verbindlicherklärung nach AEntG? NZA 2007, Heft 11

<sup>180</sup> vgl. BVerfGE 41, 251 [262], 27.1.1976

<sup>181</sup> Während deutsche Arbeitsgesetze prinzipiell hierzulande auch von ausländischen Arbeitgebern einzuhalten sind, liegen die Verhältnisse bei allgemeinverbindlichen Tarifnormen anders, da diese privatautonom von Arbeitsvertragsparteien ausgehandelt werden und nicht den Status eines Gesetz oder einer Verordnung innehaben.

## 6.2 Tarifliche Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Neben dem klassischen Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG bietet das „Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“ – kurz als „Arbeitnehmer-Entsendegesetz“ bekannt – eine weitere Rechtsgrundlage für die Festsetzung von allgemeinverbindlichen, tarifvertraglichen Mindestarbeitsbedingungen, zu denen maßgeblich tarifliche Branchenmindestlöhne gehören.

### 6.2.1 Das AEntG und die Regulierung der Arbeitnehmerentsendung

Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union dürfen Unternehmen aus EU-Staaten ihre Leistungen in Deutschland mit Arbeitskräften aus ihren Heimatländern erbringen.<sup>182</sup> Die bestehenden Lohnunterschiede innerhalb der Gemeinschaft können dazu führen, dass Unternehmen aus Mitgliedstaaten mit niedrigem Lohnniveau ihre Arbeitnehmer hierzulande zu Entgelten beschäftigen, die weit unter den deutschen Lohnstandards liegen. Auf die grenzüberschreitend entsandten Arbeitnehmer entfalten deutsche Tarifverträge keine zwingende Wirkung, selbst dann nicht, wenn diese nach § 5 TVG allgemeinverbindlich erklärt worden sind. Denn für vorübergehend entsendete Beschäftigte gelten üblicherweise gemäß dem Herkunftslandprinzip die Arbeitsbedingungen des Heimatlandes.<sup>183</sup>

In der Vergangenheit ergaben sich insbesondere im Baugewerbe erhebliche Verwerfungen, nachdem dort verstärkt ausländische Baufirmen zu den günstigeren Lohnkonditionen ihres Heimatlandes tätig wurden. Aufgrund der deutlichen Lohnkostenvorteile konnte die ausländische Konkurrenz einheimische Bauunternehmen im Wettbewerb um Aufträge preislich unterbieten. Es zeichnete sich zunehmend ein Verdrängungswettbewerb zu Lasten deutscher Baubetriebe und ihrer Beschäftigten ab.<sup>184</sup> In der Folge dieses zügellosen Wettbewerbs war die Existenz vieler Bauunternehmen gefährdet und es drohten Arbeitsplatzverluste im Inland. Zudem wuchs der Druck auf heimische Unternehmen, sich ihrer Tarifbindung zu entledigen. Dies hätte durchaus das gesamte branchenspezifische Regulierungssystem zum Einsturz bringen können.<sup>185</sup> Es hätte nicht nur eine Abwärtsspirale bei den Löhnen herbeigeführt, sondern Sozialstandards, wie Urlaubsansprüche, Höchstarbeitszeiten oder Überstundensätze, im Ganzen unterminiert und den tariflichen Einrichtungen zu Urlaubskassen und Unfallversicherungen die Finanzierungsgrundlage entzogen. Diese Problematik betraf damals zwar den Bausektor, könnte aber genauso gut auch in anderen Wirtschaftszweigen in Erscheinung treten.

---

<sup>182</sup> Art. 49 / 50 EG sowie Entsende-Richtlinie 96/71/EG

<sup>183</sup> Art. 30 Abs. 2 EGBGB u. BAG 04.05.1977 – 8 AZR 10/76; BAG 09.07.2003 – 10 AZR 593/02 - Keine Erstreckung des Sozialkassenverfahrens im Baugewerbe auf Arbeitsverhältnisse, die ausländischem Arbeitsvertragsrecht unterliegen.

<sup>184</sup> ebenda <sup>158</sup>, S. 216-219; Deutscher Bundestag Drucksache 13/2414; Peter / Kempen / Zachert, Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI, 2003, S. 24 S. 30-31

<sup>185</sup> Bispinck / Kirch / Schäfer, Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem, 2003, S. 217

Für die Kunden kann sich ein derartiger Wettbewerb durchaus in sinkenden Preise bemerkbar machen, dieser positive Effekt steht jedoch in keinem vernünftigen Verhältnis zu den skizzierten sozialen Nachteilen. Es lag daher im Interesse der breiten Öffentlichkeit, diesen untragbaren Zuständen im Baugewerbe regulativ Einhalt zu bieten und einer Lösung zuzuführen, die gleichzeitig keine unzulässige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit mit sich bringt.

Während vor Inkrafttreten des AEntG keine rechtliche Handhabe bestand, die Arbeitnehmerentsendung zu regulieren, gelang dies hierbei durch die Schaffung international zwingender Eingriffsnormen im Sinne des Artikels 34 EGBGB.<sup>186</sup> Genauso wie es die Entsenderichtlinie 96/71/EG vorsieht, erreicht das AEntG die Erstreckung inländischen Rechts über den sonst maßgeblichen Umfang hinaus auf entsendete Arbeitnehmer.<sup>187</sup> Die Ziele des Gesetzes werden im ersten Paragraphen knapp umrissen. Danach soll die Schaffung und Durchsetzung angemessener Mindestarbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer gewährleistet und im gleichen Zuge faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden. Damit soll zugleich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten und die Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Tarifautonomie abgesichert werden.

## 6.2.2 Entwicklungsgeschichte und Reichweite

Rechtswirksamkeit erlangte das Gesetz erstmals am 26. Februar 1996. Es war anfangs ausschließlich als ein „Mindestlohngesetz Bau“ auf die Entsendeproblematik in der Baubranche zugeschnitten. In der ursprünglichen Fassung des Gesetzes war die Geltungserstreckung eines Mindestlohtarifvertrags noch nach dem gewöhnlichen Verfahrensweg des § 5 TVG vorgesehen. Doch als sich die BDA gegen die Allgemeinverbindlichkeit im Tarifausschuss querstellte, war der praktischen Umsetzung des AEntG die materielle Grundlage entzogen – deshalb musste ein Ausweg gefunden werden, um die Blockade im Tarifausschuss zu umgehen. Andernfalls wäre das Gesetz völlig nutzlos geblieben. Daraufhin trat das AEntG am 18. November 1998 in einer novellierten Fassung in Kraft, der man als wichtigste Neuerung eine Verordnungsermächtigung beifügte, die es dem BMAS ermöglichte, Tarifverträge zu Mindestlohn- und Urlaubsregelungen im Baugewerbe ohne Zustimmung eines Tarifausschusses – kraft Rechtsverordnung – für allgemeinverbindlich zu erklären. Die herkömmliche Methode der AVE stand parallel weiterhin zur Verfügung,<sup>188</sup> ihr kam von da ab beim AEntG aber keine Bedeutung mehr bei.

---

<sup>186</sup> Stoll, Eingriffsnormen im Internationalen Privatrecht, 2002, S. 63 ff;  
BAG 14.08.2007, 8 AZR 973/06 in NZA, S. 236

<sup>187</sup> EuGH 18.10.2007, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 2008, S. 159

<sup>188</sup> Bieback, RdA 2000, S. 207, 211

Zum 01. Juli 2007 wurde das Gesetz erstmals auf einen weiteren Wirtschaftszweig ausgedehnt und die Gebäudereinigung mit aufgenommen. Als Begründung führte der Gesetzgeber im Wesentlichen an, dass das Gebäudereinigerhandwerk ähnlich dem Baugewerbe lohnkostenintensiv sei. Es stehe in besonderer Weise im Wettbewerb mit Anbietern aus Ländern mit deutlich niedrigerem Lohnniveau.<sup>189</sup> Mit Wirkung zum 01. Januar 2008 folgte schließlich die Erstreckung des Anwendungsbereichs auf die Branche Briefdienstleistungen. In diesem Falle wurde die Erweiterung mit der Öffnung des Briefdienstleistungsmarktes für ausländische Postunternehmen begründet, was einen Verdrängungswettbewerb durch Anbieter aus Niedriglohnländern erwarten lasse.<sup>190</sup> Das Verwaltungsgericht Berlin kippte diesen so genannten Postmindestlohn jedoch mit Urteil vom 07. März 2008<sup>191</sup> und entschied, dass die Verordnung zur Erstreckung des Mindestlohntarifvertrags rechtswidrig ergangen sei. Dieses Urteil bestätigte das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (OVG-BB) in der Berufungsverhandlung am 18. Dezember 2008.<sup>192</sup> Das AEntG wurde unter Berücksichtigung dieser beiden Gerichtsentscheide und mit Blick auf die Ausdehnung auf sechs zusätzliche Branchen zum 24. April 2009 vollständig reformiert und neu gegliedert.<sup>193</sup>

Seither sind im Gesetz neun Wirtschaftszweige integriert, in denen tarifvertragliche Mindestarbeitsbedingungen gemäß dem Verfahren des AEntG erlassen werden können:<sup>194</sup>

#### **Gemäß § 4 AEntG einbezogene Branchen**

• Bauhauptgewerbe oder Baunebengewerbe	Beschäftigte:
- Bauhauptgewerbe	338.900
- Abbruch und Abwrackgewerbe	9.700
- Dachdeckerhandwerk	59.000
- Elektrohandwerk	282.600
- Maler- und Lackiererhandwerk	111.400
• Gebäudereinigung	700.000
• Briefdienstleistungen	140.000
• Sicherheitsdienstleistungen	177.000
• Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken	2.500
• Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft	35.000
• Abfallwirtschaft einschl. Straßenreinigung u. Winterdienst	130.000
• Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch	23.000

#### **Gemäß § 10 AEntG einbezogene Pflegebranche (Sonderfall)**

• Pflegedienste (Altenpflege, ohne Krankenpflege)	565.000
---	---------

Sollten für alle ins AEntG eingegliederte Branchen Mindestlohntarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden, stünden rund 2,5 Millionen Arbeitnehmer unter dem Schutz des Gesetzes. Obschon mit Stand August 2009 für die neu aufgenommenen Branchen Bergbauspezialarbeiten, Berufliche Weiterbildung, die Abfallwirtschaft, die Wäschereidienstleistungen und das Wach- u. Sicherheitsgewerbe unlängst Mindestlohntarifverträge abgeschlossen wurden, steht deren Allgemeinverbindlicherklärung noch aus. Für die Pflegebranche liegen bisweilen noch keinerlei tarifliche Vereinbarungen zu Mindestentgelten vor.

Bei den Mindestlohntarifverträgen für das AEntG handelt es sich um spezielle Abschlüsse, die lediglich die untersten Tarifvergütungen einer Branche festlegen. Die ausdifferenzierten Verbandstarifverträge mit ihren vollständigen Regelwerken und den feinen Lohnabstufungen werden davon nicht ersetzt. Die Vergütung liegt dort, je nach Qualifikation, Tätigkeitsprofil und anderen Gesichtspunkten, deutlich über den Mindestlohnsätzen im AEntG.<sup>195</sup> Den niedrigsten tariflichen Mindestlohn markiert derzeit mit 6,00 € je Stunde das Sicherheitsgewerbe für sich, wogegen im Bauhauptgewerbe mit bis zu 12,90 € der höchste Mindeststundenlohn zu bezahlen ist. Im Großen und Ganzen rangieren die Mindeststundenlöhne in den Branchen des Entsendegesetzes über den geforderten 7,50 € eines gesetzlichen Mindestlohns.<sup>196</sup>

### **6.2.3 Funktionsweise und aktueller Regelungsstand**

Zunächst folgen einige Erläuterungen zur grundlegenden Funktionsweise einer Tariferstreckung nach dem neuen AEntG. An geeigneter Stelle werden Vergleiche zwischen dem Regelungsstand vor und nach der Neufassung des Gesetzes aufgestellt.<sup>197</sup> Die Bedeutung der neuen Regelungen im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des Entsendegesetzes und die Umsetzbarkeit von Mindestentgelten werden unter 6.2.4 näher beleuchtet.

---

<sup>189</sup> Pressemitteilung BMAS 23.08.2006

<sup>190</sup> Hensche, Arbeitsrecht aktuell: 07/61

<sup>191</sup> OVG 1 B 13.08, 18.12.2008

<sup>192</sup> VG 4 A 439.07, 7.3.2008; zum Rechtsstreit und den Auswirkungen siehe 6.2.4.2

<sup>193</sup> BGBI. I S. 799

<sup>194</sup> Beschäftigtenzahlen nach WSI Tarifarchiv 06/2009

<sup>195</sup> Mitteilung der IG BAU 28.08.2009, die darauf hinweist, dass qualifizierte Arbeiter wie Facharbeiter oder Poliere mit dem höheren Tariflohn zu bezahlen sind.

<sup>196</sup> Tarifliche Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, WSI Tarifarchiv, August 2009

<sup>197</sup> Grundlage für sämtliche nachfolgende Vergleiche ist das alte AEntG vom 26.02.1996, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21.12.2007 - BGBI. I S. 3140 und die novellierte Fassung vom 20.04.2009 - BGBI. I S. 799

## Rechtswirkung des Entsendegesetzes

§ 2 AEntG ordnet zunächst an, dass alle in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften enthaltenen Regelungen zu allgemeinen Arbeitsdingungen auch auf für Arbeitsverhältnisse zwischen einem im Ausland ansässigen Arbeitgeber und seinen im Inland beschäftigten Arbeitnehmern verbindlich sind. Dazu gehören Mindestentgeltsätze<sup>198</sup> und sämtliche weitere im § 2 aufgeführte Arbeitsbedingungen. Das bedeutet nichts anderes, als dass die in Arbeitsgesetzen, wie dem Arbeitszeitgesetz oder dem Bundesurlaubsgesetz, bestimmten Mindestarbeitsbedingungen prinzipiell von allen ausländischen Arbeitgebern in Deutschland zu achten sind.

Nach § 3 AEntG finden die Rechtsnormen eines bundesweiten Tarifvertrags auch auf Arbeitsverhältnisse zwischen einem Arbeitgeber mit Sitz im Ausland und seinen im räumlichen Geltungsbereich dieses Tarifvertrags beschäftigten Arbeitnehmern zwingend Anwendung, wenn der Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt worden ist oder eine Rechtsverordnung nach § 7 AEntG vorliegt. Grundvoraussetzung dafür ist die vorherige Aufnahme der betreffenden Branche in das Gesetz. Dies setzt ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren unter Zustimmung des Bundestages voraus. Ein bestimmender Unterschied zum § 5 TVG, dessen AVE-Verfahren ausnahmslos jeder Branche zugänglich ist. Der Wirkungsbereich des Gesetzes ist somit auf die in den §§ 4 und 12 aufgeführten neun Wirtschaftszweige begrenzt.

Gemäß § 8 Abs. 1 AEntG sind Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland, die unter den Geltungsbereich des Gesetzes und eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages oder einer Rechtsverordnung nach § 7 fallen, verpflichtet, ihren Arbeitnehmern mindestens die in dem Tarifvertrag für den Beschäftigungsort vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen zu gewähren sowie einer gemeinsamen Einrichtung der Tarifvertragsparteien die ihr zustehenden Beiträge zu leisten. Dies gilt unabhängig davon, ob die Verpflichtung durch Tarifbindung nach § 3 TVG, kraft AVE nach § 5 TVG oder aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 7 AEntG besteht. Nach Abs. 2 desselben Paragraphen sind die Rechtsnormen des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags auch dann ausnahmslos einzuhalten, wenn ein Arbeitgeber nach § 3 TVG mitgliedschaftlich an einen anderen Tarifvertrag gebunden ist. Dies ordnet nunmehr eindeutig die Geltungserstreckung auf anderweitig Tarifgebundene an und bewirkt damit die Verdrängung kollidierender Tarifvereinbarungen zugunsten der allgemeinverbindlichen Normen, sofern letztere für den Arbeitnehmer günstiger sind.

---

<sup>198</sup> momentan mangels gesetzlichen Mindestlohns nicht relevant



## **AVE kraft Rechtsverordnung nach § 7 AEntG**

Für die Branchen im AEntG kann die Geltungserstreckung eines Tarifvertrags entweder nach dem Verfahren gemäß § 5 TVG erfolgen oder per Rechtsverordnung des BMAS nach § 7 AEntG bestimmt werden.<sup>199</sup> Mit dem Verfahren nach § 5 TVG können sämtliche unter § 2 AEntG aufgeführte Arbeitsbedingungen allgemeinverbindlich erklärt werden. Die Rechtsverordnungsermächtigung beschränkt sich hingegen auf die Erstreckung von tarifvertraglichen Regelungen zu Mindestentgeltsätzen, Ansprüchen im Zusammenhang mit dem Erholungsurlaub und die Einziehung von Beiträgen zu Urlaubskassen der Tarifvertragsparteien.<sup>200</sup>

Für eine Rechtsverordnung ist zuerst ein gemeinsamer Antrag der Tarifvertragsparteien auf AVE des Tarifvertrags zu stellen – eine vernünftige Weiterentwicklung des vorher geltenden Verfahrens, das nur die Beantragung durch eine Tarifpartei erforderte.<sup>201</sup> Wird erstmals ein solcher Antrag gestellt, ist dieser im Bundesanzeiger zu veröffentlichen und mit ihm der Tarifausschuss nach § 5 Abs. 1 TVG zu befassen. Letzteres ist eine der wesentlichen Neuerungen des reformierten AEntG und betrifft alle zum 24. April 2009 neu aufgenommenen Branchen. Damit räumt der Gesetzgeber wiederum dem Tarifausschuss beträchtliche Macht ein und riskiert die beim § 5 TVG beanstandete Blockadepolitik der BDA. Denn nur wenn mindestens vier der sechs Ausschussmitglieder für den Antrag stimmen, darf das BMAS die Rechtsverordnung erstmalig erlassen.<sup>202</sup>

Der Gesetzgeber wollte hiermit sicher keine überflüssigen Hürden aufbauen, sondern mit Rücksicht auf die Entscheidungen zum Postmindestlohn und die noch ausstehende Revision vor dem BVerwG den Kritikern im Vorfeld den Wind aus den Segeln nehmen, welche die angebliche Voraussetzungslosigkeit der Rechtsverordnung nach dem vormals geltenden Gesetzeslaut gerügt hatten.<sup>203</sup> Ein Hintertürchen hat sich der Gesetzgeber aber offen gelassen: Stimmen zwei oder drei Ausschussmitglieder für den Antrag, kann eine Rechtsverordnung noch von der Bundesregierung erlassen werden. Damit wird auch eine Entscheidung gegen den Willen des Tarifausschusses hinreichend demokratisch legitimiert.<sup>204</sup>

Vor Erlass der Rechtsverordnung gibt das BMAS betroffenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und allen Tarifparteien im betreffenden Geltungsbereich Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme.<sup>205</sup> Zusätzlich muss ein öffentliches Interesse an der AVE bestehen.<sup>206</sup>

---

<sup>199</sup> ergibt sich konkret aus § 8 Abs. 1 AEntG

<sup>200</sup> gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 AEntG die in § 5 Abs. 1 bis 3 benannten Arbeitsbedingungen

<sup>201</sup> § 7 Abs. 1 AEntG

<sup>202</sup> § 7 Abs. 5 AEntG

<sup>203</sup> siehe zu Urteilen des Postmindestlohns 6.2.4.2

<sup>204</sup> bei den laufenden Verhandlungen zu AVE zeigte sich die Schwäche dieser Regelungen bereits, die BDA versucht die AVE derzeit für die neuen Branchen des AEntG gezielt zu verzögern

<sup>205</sup> § 7 Abs. 4 AEntG

<sup>206</sup> § 7 Abs. 1 Satz 2 AEntG

Gänzlich neu sind die Regelungen im Falle einer Tarifikollision: Kommen in einer Branche mehrere Tarifverträge mit zumindest teilweise demselben fachlichen Geltungsbereich zur Anwendung, hat der Verordnungsgeber bei seiner Entscheidung im Rahmen einer Gesamtabwägung ergänzend zu den genannten Gesetzeszielen, die Repräsentativität der jeweiligen Tarifverträge zu berücksichtigen. Bei der Feststellung der Repräsentativität ist vorrangig auf die Zahl der von den tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigten Arbeitnehmern und die Mitgliederanzahl der tarifschließenden Gewerkschaft abzustellen.<sup>207</sup> Das Gesetz sieht ausdrücklich keine 50-Prozent-Quote vor.<sup>208</sup> Vielmehr wird hiermit Rücksicht auf die im zunehmenden Maße zersplitterte Tariflandschaft genommen und ein Lösungsweg entwickelt, mit dem die Anwendbarkeit des AEntG unter diesen schwierigen Verhältnissen sichergestellt werden kann.

Liegen unter einer solchen Konstellation für mehrere Tarifverträge Anträge auf eine AVE vor, hat der Verordnungsgeber mit besonderer Sorgfalt die von einer Auswahlentscheidung betroffenen Güter von Verfassungsrang abzuwägen und die widerstreitenden Grundrechtsinteressen zu einem schonenden Ausgleich zu bringen.<sup>209</sup> Diese äußerst unscharfen Richtlinien öffnen die Schranken für den Verordnungsgeber weit. Im Ergebnis handelt es sich, abgesehen vom Repräsentativitätskriterium, um kaum mehr als eine reine Ermessensentscheidung des BMAS, welcher der konkurrierenden Tarifverträge schließlich ausgewählt wird. Nimmt man die Rechtsnormen des § 7 AEntG so wie sie sind, könnte von nun an, ohne Rücksicht auf die Mehrheitsverhältnisse, eine tarifgebundene Minderheit den ihrigen Willen der Mehrzahl Tarifungebundener oder Andersorganisierter aufdrängen. Es ist sehr bedenklich, ob der damit verbundene Eingriff in die Tarifautonomie der anderweitig Organisierten noch durch die Schutzabsichten des tariflichen Mindestlohns abgedeckt ist.

## Regelungen zur Kontrolle und Durchsetzung

Die Defizite des § 5 TVG in Bezug auf die fehlende Rechtsgrundlage zur Kontrolle der Bestimmungen, zur Haftung bei Nichterfüllung und der Bestrafung säumiger Arbeitgeber wurden beim AEntG ausgeräumt. Letztendlich ist es für die Durchsetzung tariflicher Mindestarbeitsbedingungen unerlässlich, diese mit Nachdruck zu überprüfen und gegebenenfalls Strafen zu verhängen. Deshalb enthält das Gesetz weitreichende Regelungen zu Dokumentations- und Meldepflichten der Arbeitgeber und zur Haftung des Hauptunternehmers gegenüber seinen Subunternehmern für die Zahlung des Mindestentgelts.<sup>210</sup> Bei Nichteinhaltung der Vorschriften drohen Bußgelder bis zu 500.000 €<sup>211</sup> und ein Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge.<sup>212</sup> Die Kontrolle obliegt dabei den Behörden der Zollverwaltung.<sup>213</sup> Ein „freiwilliger“ Verzicht des Arbeitnehmers auf das Mindestentgelt ist obendrein ausgeschlossen.<sup>214</sup>

<sup>207</sup> § 7 Abs. 2 AEntG

<sup>208</sup> auch keine ungeschriebene, von der beim alten Entsendegesetz vielfach ausgegangen wurde

<sup>209</sup> § 7 Abs. 3 AEntG

<sup>210</sup> § 14 Haftung, § 18 Meldepflicht, § 19 Dokumentation

<sup>211</sup> § 23 Abs. 3 AEntG

<sup>212</sup> § 21 AEntG

<sup>213</sup> §§ 16, 17 AEntG

<sup>214</sup> § 9 AEntG

## **6.2.4 Rechtliche Probleme mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz**

Seit Bestehen des AEntG wird intensiv und überaus kontrovers über die generelle Rechtmäßigkeit des Gesetzes oder um einzelne Bestimmungen gestritten. Bedenken zur Verfassungskonformität bestanden schon vor der Novellierung zur Genüge. Mit der Neufassung werden einige Zweifel ausgeräumt, an anderer Stelle verschärft sich zugleich das Unbehagen. Für das Entsendegesetz gelten grundsätzlich ähnliche Rechtmäßigkeitserwägungen wie zum § 5 TVG. Die Konsequenz ist hier ebenso die Erstreckung eines Tarifvertrags. Aus juristischer Perspektive gibt es zur AVE nach § 5 TVG vier wesentliche Unterschiede: Erstens werden die Tarifnormen auch für ausländische Unternehmen verbindlich, hier kommt es auf die Vereinbarkeit mit europäischem Recht an. Zweitens kann die Allgemeinverbindlichkeit mit einer Rechtsverordnung auf den Weg gebracht werden. Drittens unterscheiden sich die materiellen Erfordernisse für eine Rechtsverordnung nicht unwesentlich, vor allem durch den Wegfall des (ungeschriebenen) 50%Quorums. Und viertens sollen allgemeinverbindliche Tarifverträge im Kollisionsfall gegenüber anderweit vereinbarten Tarifverträgen stets vorrangig sein, sofern die allgemeinverbindlichen Regelungen für den Arbeitnehmer günstiger ausfallen. Auf diese vier Wesensmerkmale kommt es an, wenn im Folgenden besonders die Verfassungsmäßigkeit des neuen AEntG beurteilt wird.

### **6.2.4.1 Vereinbarkeit mit europäischem Recht**

Da die allgemeinverbindlichen Tarifnormen von ausländischen Unternehmen für ihre nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer zwingend einzuhalten sind, betreffen diesbezügliche Gesetzesregelungen auch europäisches Gemeinschaftsrecht. Sie sind insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit dem freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union und auf das Verbot der Inländerbegünstigung bzw. den Gleichbehandlungsgrundsatz hin zu prüfen.

Werden tarifliche Entgelte auf ausländische Unternehmen erstreckt, darf dies keine einseitige Benachteiligung gegenüber den einheimischen Wettbewerbern zur Folge haben. Dieser Forderung wird der Gesetzgeber aus europarechtlicher Sicht mit dem neuen Entsendegesetz hinreichend gerecht, indem er die Tariferstreckung gleichermaßen auf anderweitig tarifgebundene Arbeitgeber anordnet und es jenen unmöglich macht, durch Abschluss eines Haustarifvertrags oder abweichender Verbandstarifverträge den tariflichen Mindestlohn auf ihre Arbeitsverhältnisse abzuwenden. Was aus verfassungsrechtlicher Sicht hochproblematisch erscheint, ist nach Maßgabe des europäischen Rechts nicht zu beanstanden. Gäbe man den deutschen Unternehmen das Recht, sich wie angesprochen der Tariferstreckung zu entziehen, verstieße dies gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.<sup>215</sup> Dagegen ließe sich zwar vorbringen, es sei ausländischen Unternehmen ebenfalls möglich, Tarifverträge mit deutschen Gewerkschaften abzuschließen, da sich die Tariffähigkeit nach § 2 Abs. 1 TVG nicht auf einheimische Arbeitgeber beschränkt. Faktisch besteht diese Möglichkeit aber nur auf dem Papier. Schon allein aus praktischen Umständen heraus und weil die unternehmerische Tätigkeit meist zeitlich begrenzt ist, werden ausländische Unternehmen keine eigenen Tarifabschlüsse anstreben.

Ungeachtet dessen verhindert die Entgelterstreckung natürlich, dass ausländische Unternehmen ihren Lohnkostenvorteil auf dem deutschen Markt ausspielen können. Das könnte man durchaus als Einschränkung oder gar Behinderung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs verstehen, zumal damit sicher einige ausländische Arbeitgeber vom hiesigen Markt ferngehalten werden und sich andere nach einer Mindestlohnstreckung gegebenenfalls zurückziehen. Würde einzig die Wettbewerbsregulierung mit dem Entsendegesetz beabsichtigt, so wäre es nicht unredlich, von einem protektionistischen Gesetz zu sprechen und unter diesem Gesichtspunkt die Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsfreiheit in Frage zu stellen.<sup>216</sup> Denn obwohl die Dienstleistungsfreiheit nicht direkt beeinträchtigt wird, ändern sich doch die Voraussetzungen, unter denen ausländische Betriebe in Deutschland tätig werden dürfen. Die Vereinbarkeit des AEntG mit der Dienstleistungsfreiheit wurde vom EuGH gleichwohl bestätigt, weil der Arbeitnehmerschutz im Zentrum des Interesses steht. Der Schutz entsendeter und heimischer Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Entgelten gehöre zu den anerkannten Gründen des Allgemeininteresses, durch die eine derartige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit abgedeckt sei.<sup>217</sup>

#### **6.2.4.2 Rechtmäßigkeit der Verordnungsermächtigung**

Das neue Entsendegesetz stattet den Ordnungsgeber mit deutlich weitergreifenden Entscheidungsbefugnissen aus. Einerseits wird das BMAS ermächtigt, bei Vorliegen mehrerer Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung einen der Tarifverträge nach eigenem Ermessen auszuwählen. Zum anderen ist nun gesetzlich geregelt, dass auch für den Fall konkurrierender Tarifvereinbarungen im Rahmen einer Gesamtabwägung und unter Berücksichtigung der Repräsentativität ein Tarifvertrag auf sonstige Tarifgebundene erstreckt werden darf. Damit ist das Ministerium befugt, mit einer Mindestlohnverordnung offensiv in die Grundrechte der Andersorganisierten einzugreifen.

Gegen die Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung sind schon vor der Gesetzesreform zahlreiche Bedenken vorgetragen worden.<sup>218</sup> Ein zentraler Kritikpunkt betraf die vorgeblich unzureichende Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage. Das BVerfG stellte allerdings in einem Nichtannahmebeschluss fest, dass die Verordnungsermächtigung nicht gegen das Bestimmtheitsgebot aus Artikel 80 Abs. 1 GG verstoße.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Preis / Greiner, Rechtsgutachten zur Allgemeinverbindlicherklärung (§ 5 TVG) oder Geltungserstreckung (§ 1 Abs. 3a AEntG) eines Mindestlohn-Tarifvertrags in der Postdienstleistungsbranche, im Auftrag des Arbeitgeberverbandes Postdienste e.V., 2007, S. 21

<sup>216</sup> zu den konträren Standpunkten dieser Frage: Kühn, in *AnwaltKommentar* Band I, 2008, S. 6 AEntG

<sup>217</sup> EuGH 25.10.2001 - Rs C-49/98 - AP AEntG § 1 Nr. 8 u. EuGH 12.10.2004 - Rs C-60/03 - AP EG Art. 49 Nr. 9

<sup>218</sup> Erfurter Kommentar 9. Auflage zum Arbeitsrecht 2009, Stichwort AEntG

<sup>219</sup> BVerfG, 18.7.2000 - 1 BvR 948/00 - AP AEntG § 1 Nr. 4

Der Gesetzgeber sei frei darin gewesen, sich für eine andere Rechtsform als die in § 5 TVG zu entscheiden. Die regelbare Materie werde im Gesetz abschließend aufgezählt, die Mitwirkung zumindest einer Tarifpartei ist erforderlich<sup>220</sup> und die tarifvertraglich vereinbarten Arbeitsbedingungen dürfen nur unverändert übernommen werden. Auch seien die Außenseiter aufgrund ihres Rechts zur vorherigen schriftlichen Stellungnahme nicht jeder Einflussmöglichkeit beraubt. Die Erstreckung der Tarifnormen werde durch die staatliche Mitwirkung in hinreichendem Maße demokratisch legitimiert.<sup>221</sup>

Diese richtungweisende Bewertung dürfte auch auf die Gesetzesneufassung zutreffend und übertragbar sein, zumal der Gesetzgeber die Rechtsverordnung mit strengeren Bestimmungen verknüpft hat<sup>222</sup> und überdies festlegt, auf welche Weise Tarifkollisionen aufzulösen sind. Das BVerfG ließ damals offen, ob für vorstehende Erwägungen etwas anderes gelten könnte, wenn von einem Mindestlohtarifvertrag anderweit Tarifgebundene mit erfasst würden. Genau diese Situation ergab sich später mit der Postmindestlohnverordnung. Im Rechtsstreit um den Postmindestlohn rügten die Gerichte, dass die Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen von ihrer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage dahingehend nicht gedeckt sei, ungünstigere Lohnabreden aus anderen Tarifvereinbarungen zu verdrängen.<sup>223</sup> Dies wurde mit dem Wortlaut des vormaligen Gesetzes begründet, welches nach Ansicht der Richter eine Tariferstreckung nur auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber gestattete.<sup>224</sup> Der Gesetzgeber hat dieses Problem erkannt und mit § 8 Abs. 2 AEntG behoben. Die Urteile standen im Übrigen damals schon im Widerspruch zur Rechtsauffassung des BAG, das eine Tariferstreckung auf Basis einer Rechtsverordnung ausdrücklich auch auf anderweitig Tarifgebundene für zulässig erklärte.<sup>225</sup>

Die Verordnungsermächtigung sieht sich ferner gewissen Wesentlichkeitsbedenken ausgesetzt.<sup>226</sup> Mit einfachen Worten: Darf der Gesetzgeber das BMAS zur Verordnung von Mindestlohtarifverträgen bevollmächtigen, die auch gegenüber anderen Tarifverträgen maßgebend sind? Oder muss eine so „wesentliche Entscheidung“ durch das Parlament selbst getroffen werden? Unterliegt sie demzufolge einem Gesetzesvorbehalt, weil damit direkt in die Grundrechte der Andersorganisierten aus Art. 9 III GG eingegriffen werden kann?

---

<sup>220</sup> mit der neuen Gesetzeslage ist die Mitwirkung beider Tarifparteien erforderlich

<sup>221</sup> Bezug nehmend: BAG 25.6.2002 AP AEntG § 1 Nr. 12; BAG 20.7.2004 – 9 AZR 345/03 - AP AEntG § 1 Nr. 19; BAG 3.5.2006 - 10 AZR 344/05 - AP § 1 AEntG Nr. 25

<sup>222</sup> gemeinsamer Antrag auf AVE, öffentliches Interesse, Befassung des Tarifausschusses bei erstmaliger Antragstellung

<sup>223</sup> OVG 1 B 13.08, 18.12.2008 und VG 4 A 439.07, 7.3.2008

<sup>224</sup> Konkret ging es um die Auslegung der Begrifflichkeit „nicht tarifgebunden“ in § 1 Abs. 3a Satz 1 AEntG, die nach Meinung der Gerichte nur eine Geltungserstreckung auf (überhaupt) nicht organisierte Außenseiter zuließ, während die Mindestlohnverordnung auf "alle nicht an ihn gebundenen" Arbeitgeber und Arbeitnehmer Anwendung finden sollte.

<sup>225</sup> BAG 18.10.2006, 10 AZR 576/05 und BAG, Beschluss vom 13. 5. 2004 - 10 AS 6/ 04

<sup>226</sup> Bieback, Rechtliche Probleme von Mindestlöhnen, insbesondere nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz RdA 2000 Heft 4, S. 207  
Greiner, Anmerkungen zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der BriefArbbV durch das VG Berlin LNCA 2008, 19.04.2008

Die Verlagerung hoheitlicher Gewalt in den Bereich exekutiver Rechtsetzung bedarf gemäß Art. 80 I GG einer gesetzlichen Bestimmung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung. Diesen Ansprüchen wird die Gesetzgebung mit dem AEntG unzweifelhaft genügend gerecht. Die Branchen, in denen Verordnungen erlassen werden können, sind abschließend aufgezählt. Im Vergleich zur AVE nach § 5 TVG ist die Verordnungsermächtigung erheblich präziser ausgefallen. Von einer voraussetzungslosen Vorschrift kann ebenso wenig die Rede sein.

Die Legislative delegiert die Kompetenzen zum Erlass der Verordnung auch nicht zu irgendeiner Verwaltung, sondern zu einem Ministerium. Dessen leitender Minister ist selbst in ausreichendem Grade demokratisch legitimiert. Das AEntG wurde vom Bundestag in einem langwierigen Gesetzgebungsprozess auf den Weg gebracht und bedurfte der Zustimmung des Bundesrates und der Autorisierung durch den Bundespräsidenten. Das Gesetz ermächtigt das Ministerium nur zur Ausweitung des Geltungsbereichs tarifvertraglicher Normen, auf deren Zustandekommen kein Einfluss ausgeübt wird.

Jetzt ließe sich aber immer noch entgegen, dass die Einschränkung der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie der Andersorganisierten unter einem Parlamentsvorbehalt stehen muss. Der Gesetzgeber hat mit seiner Kompetenzzuweisung an das BMAS die Möglichkeit der Tarifverdrängung jedoch von vorneherein bedacht. Die Auswahl unter mehreren konkurrierenden Tarifverträgen ist gesetzlich vorgesehen und Vorgaben für die Ausübung der Auswahlentscheidung sind eindeutig statuiert. Die Rechte der Betroffenen aus Artikel 9 III GG werden zudem nicht aufgehoben, sondern nur von einem Mindeststandard unterfüttert. Der Ordnungsgeber wurde nach Sicht der Dinge mit keinen unzulässigen Machtmitteln ausgestattet.

#### **6.2.4.3 Ermessensgrenzen des Ordnungsgebers**

Das Ermessen des Ordnungsgebers ist nicht unbegrenzt. Es versteht sich von selbst, dass zuallererst sämtliche materiell-rechtlichen Voraussetzungen und der Verfahrensweg der Rechtsverordnung einzuhalten sind. Erforderlich ist nach § 7 Abs. 1 AEntG außerdem ein öffentliches Interesse an der Verordnung. Hier gelten weitgehend selbige Überlegungen wie zur AVE nach § 5 TVG. Der Ordnungsgeber wird durch diese unklare Rechtsbegrifflichkeit kaum an einem Erlass gehindert. Ob mit der Verordnung wichtige Gemeinwohlbelange verfolgt werden, wie nach herrschender Rechtsauffassung verlangt, darüber gebührt dem BMAS ein außerordentlich weitgehender Einschätzungsspielraum.

In Frage zu stellen ist das öffentliche Interesse dann, wenn nur eine Minderheit an dem zu erstreckenden Tarifvertrag mitgliedschaftlich gebunden ist. Da keine Rücksicht auf ein 50%Quorum zu nehmen ist, könnte jeder noch so gering verbreitete Tarifvertrag allgemeinverbindlich erklärt werden, vorausgesetzt, ihm kommt die größte Repräsentativität im Vergleich mit konkurrierenden Tarifverträgen zu. Sogar ein Haustarifvertrag wäre danach prädestiniert.

Wenn nur eine Minderheit Tarifgebundener einer übergroßen Mehrheit Nichtorganisierter ihr Vertragswerk überstülpt, scheint ein öffentliches Interesse daran ausgesprochen fraglich. Noch fragwürdiger wird es, falls fremdbestimmte Tarifverträge verdrängt werden. Hier darf der Ermessenspielraum nicht zu weit ausgelegt werden, andernfalls öffnet das einer missbräuchlichen Anwendung Tür und Tor. Unbedeutende Tarifparteien könnten in Versuchung kommen, aus rein wettbewerblichen Motiven eine AVE anzustreben. Bei den bislang ins Entsendegesetz aufgenommenen Branchen besteht diese Gefahr indes nicht.

Analog zum § 5 TVG muss auch eine Mindestlohnverordnung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Dies gilt umso mehr, als das hier wegen des Vorrangs allgemeinverbindlicher Tarifverträge die Grundrechte Andersorganisierter berührt werden. Generell erfordert jede staatliche Maßnahme, die in Grundrechte Dritter eingreift, eine entsprechende Rechtfertigung. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muss die Tarifierstreckung geeignet sein, um die Gesetzesziele aus § 1 AEntG erreichen zu können. Prüfungsmaßstab ist daneben, ob die Verordnung unter Berücksichtigung der widerstreitenden Grundrechtsgüter tatsächlich erforderlich ist. Besteht ein Entsendeproblem in der Branche oder liegen die Löhne in tariffreien Betrieben unterhalb des Existenzminimums, sind zweifelsfrei ausreichende Gründe für eine Verordnung gegeben.

Weniger eindeutig zu begründen wäre ein Mindestlohn, falls im betreffenden Wirtschaftszweig schon ein angemessenes Lohnniveau vorherrscht und es keinen ausländischen Wettbewerb gibt. Zweifel an der Erforderlichkeit drängen sich auf, wenn ein Mindestlohntarifvertrag fremde Tarifverträge verdrängt, die gleichfalls anständige und markttypische Löhne garantieren. Denn bei jedem Tarifvertrag ist die Angemessenheit der vereinbarten Entgelte zu vermuten. Alle Tarifverträge stehen gleichermaßen unter dem Schutz der Tarifautonomie und beanspruchen für sich die Richtigkeitsgewähr der geregelten Inhalte.<sup>227</sup>

Wird ein hoher Tariflohn durch einen noch höheren allgemeinverbindlichen Lohn ersetzt, kann hierfür schwerlich der Arbeitnehmerschutz geltend gemacht werden, schließlich sind die Arbeitnehmer schon akkurat geschützt.<sup>228</sup> In Hinsicht auf das anzuwendende Repräsentativitätskriterium ist zu kritisieren, dass damit eine unterschiedliche Behandlung größerer und kleinerer Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände verbunden ist und dies möglicherweise eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung bedeutet.<sup>229</sup>

Der Mindestlohn muss zudem angemessen sein, die Unternehmen dürfen nicht unzumutbar belastet werden, so dass sie in ihrer Existenz bedroht sind. Es gelten dann zwar gleiche Mindestlohnstandards für alle Unternehmen einer Branche, aber so manches Produkt und so manche Dienstleistung wird auch im Ausland angeboten. Für diese Betriebe, die selbst Arbeitnehmer entsenden oder Produkte exportieren, bergen Lohnkostensteigerung wirtschaftliche Risiken in sich, die nur mit Blick auf den deutschen Markt gern übersehen werden.

Auch konkurrieren häufig Betriebe aus unterschiedlichen Tarifzweigen miteinander, deren Betätigungsfeld sich jedoch überschneidet. In der Baubranche gelten für Maurer geringere Mindestlöhne als für Maler. Sowohl ein Putzerbetrieb als auch ein Malerbetrieb konkurrieren beispielsweise um Aufträge für Vollwärmeschutzsanierungen. Der höhere Mindestlohn für den Maurer führt in der Folge zu einer Benachteiligung und einer weitgehenden Verdrängung aus diesem Marktsegment, obwohl die Konkurrenten vermeintlich unterschiedliche Märkte bedienen.

Es bleibt festzuhalten, dass der Ordnungsgeber trotz allem eine großzügige Einschätzungsprärogative innehat. Er ist dennoch zur Folgenabschätzung verpflichtet, um übermäßige Eingriffe zu vermeiden. Die Ansprüche an den Angemessenheitsnachweis steigen mit zunehmender Höhe des Mindestlohns. Sind an einen zu erstreckenden Tarifvertrag nur wenige Arbeitgeber und Arbeitnehmer mitgliedschaftlich gebunden, erscheint der Eingriff in die Grundrechte der Andersorganisierten in Anbetracht der Mehrheitsverhältnisse unverhältnismäßig. Eine generelle Grenze lässt sich hier nicht ziehen, es bleibt von der Gesamtlage in der Branche abhängig und überwiegend Ansichtssache. Der Ordnungsgeber steht in der Pflicht, den Nachteil der Grundrechtsbeeinträchtigung mit den Vorteilen des Arbeitnehmerschutzes abzuwägen.

#### **6.2.4.4 Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Nichtorganisierten**

Für die Geltungserstreckung eines Tarifvertrags nach dem Entsendegesetz gelten in Bezug auf die Vereinbarkeit mit den Grundrechten nichtorganisierter Außenseiter, grundsätzlich die gleichen Erwägungen wie für eine Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG. Deshalb sei es erspart, dieselben Fakten noch einmal zu wiederholen. Zweifelsohne beschränkt eine Tarifierstreckung die Vertragsfreiheit der Außenseiter, dies aber ist durch die Schutzziele des Entsendegesetzes hinlänglich gerechtfertigt. Ein Eingriff in die Berufsfreiheit der Arbeitgeber wäre, wenn überhaupt, nur bei einer gravierenden wirtschaftlichen Beeinträchtigung des Unternehmens vorstellbar. Eine Verletzung der positiven oder negativen Koalitionsfreiheit nichttarifgebundener Außenseiter kann der Autor analog zum § 5 TVG nicht erkennen.

Generell darf man die Grundrechtsargumentation nicht überdehnen. Dem Staat muss die Möglichkeit offen stehen, mittels bestimmter arbeits- und sozialpolitischer Instrumente Mindestarbeitsbedingungen zu schaffen. Dort, wo die Tarifpartner nicht allein in der Lage sind, in der Breite hinreichende tarifliche Mindeststandards zu etablieren oder eine Entsendeproblematik besteht, muss die Staatsmacht unterstützend eingreifen. Wie sonst sollten angemessene tarifliche Arbeitsbedingungen sichergestellt werden. Die Erstreckung von tarifautonom ausgehandelten Regelungen auf Nichtorganisierte gilt dabei als milderes Mittel gegenüber der Festsetzung staatlicher Mindeststandards.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> Däubler / Lakies, TVG, 2. Auflage 2006

<sup>228</sup> Kämmerer / Thüsing, Tarifierstreckung in der Postdienstleistungsbranche - Arbeitsrechtliche, verfassungsrechtliche und europarechtliche Schranken, 2007, S. 45

<sup>229</sup> BDA, Hände weg von staatlichen Eingriffen in die Tarifautonomie!, 02/2009, mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG

<sup>230</sup> Preis / Greiner, ebenda<sup>215</sup>, S. 21



#### 6.2.4.5 Vereinbarkeit mit der Koalitionsfreiheit der Andersorganisierten

Gemäß § 8 Abs. 2 AEntG sollen die Mindestarbeitsbedingungen eines durch Allgemeinverbindlicherklärung oder Rechtsverordnung erstreckten Tarifvertrags auch von Arbeitgebern einzuhalten sein, die an einen anderen Tarifvertrag gebunden sind. Dies ergibt sich weiterhin aus § 7 Abs. 1 AEntG. Danach finden die Rechtsnormen eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrags auf alle unter seinen Geltungsbereich fallenden und nicht an ihn gebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zwingend Anwendung.

Die Tarifverträge anderweitig Organisierter werden dadurch nicht vollumfänglich verdrängt, sondern nur diejenigen Vertragsinhalte, die für den Arbeitnehmer, im Vergleich zu den allgemeinverbindlichen Vorschriften, ungünstiger ausfallen. Der Gesetzgeber ordnet damit einen Günstigkeitsvergleich an, bei dem sich die aus Arbeitnehmersicht vorteilhaftere Regelung gegenüber der nachteiligen durchsetzt. Somit können sich andere Tarifvertragsparteien der zwingenden Wirkung des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags nicht mehr entziehen. Auch nicht dadurch, dass sie speziellere Tarifverträge abschließen. Dies stellt aber unbestreitbar einen Eingriff in die Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie der Andersorganisierten dar.

Die Regelung zum Vorrang des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags hat zunächst einen europarechtlichen Hintergrund. Wie erwähnt, nimmt der Gesetzgeber damit Rücksicht auf die geforderte Gleichbehandlung zwischen einheimischen und ausländischen Unternehmen innerhalb der Europäischen Union. Ein weiterer Beweggrund ist wahrscheinlich die Erfahrung mit dem Postmindestlohn. Einige Postkonkurrenten versuchten erfolgreich, die Erstreckung des Postmindestlohns auf ihre Arbeitsverhältnisse abzuwenden, indem sie eigens (Schein)Tarifverträge abschlossen. Besonders delikat an diesem Fall: Die Abschlüsse wurden mit der nichttariffähigen Gewerkschaft GNBZ „ausgehandelt“,<sup>231</sup> eine Gewerkschaft, die finanziell von der Arbeitgeberseite abhängig war, auf deren Initiative gegründet wurde und zum Zeitpunkt der Tarifabschlüsse keine ernstzunehmende Organisationsstärke aufwies. Obwohl das OVG-BB in der Berufungsverhandlung zum Postmindestlohn davon Kenntnis hatte, sah es dennoch die Koalitionsfreiheit der klagenden Postkonkurrenz verletzt.<sup>232</sup> Der Gesetzgeber will solchen Vermeidungsstrategien für die Zukunft offensichtlich vorbeugen und entschloss sich deshalb für besagte Vorrangregelung.

Trotz aller nachvollziehbaren Motive: Die Verdrängung ungünstigerer Tarifnormen hat einen Eingriff in die kollektive und individuelle Koalitionsfreiheit der Andersorganisierten zur Folge. Dieser Eingriff in die Grundrechte bedarf einer verfassungsrechtlich standhaften Begründung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade das Aushandeln von Tarifverträgen den wesentlichen Zweck der Koalitionen ausmacht<sup>233</sup> und sich der Staat im Betätigungsbereich der Tarifvertragsparteien weitgehend seiner Einflussnahme enthalten soll.<sup>234</sup> Je besser eine Materie von den Tarifparteien üblicherweise selbst geregelt werden kann, umso mehr Zurückhaltung sollte der Staat an dieser Stelle üben. Dazu zählt im besonderen Maße die tarifautonome Festsetzung von Entgelten, die eine Kernkompetenz der Tarifvertragsparteien darstellt.

Vertretbar erscheint die Verdrängung anderweitiger Tarifvereinbarungen jedenfalls dann, wenn diese selbst kein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen, also im Bereich so genannter Hungerlöhne liegen. Verfassungsrechtlich zu begründen wäre dies mit Verweis auf das Sozialstaatsgebot und den Arbeitnehmerschutz vor unangemessen niedrigen Entgelten. Ähnliches kann auch für konkurrierende Tarifverträge angenommen werden, deren Lohnabschlüsse die durchschnittlichen Entgelte einer Branche deutlich unterschreiten und zusätzlich ein unsozialer Lohnwettbewerb zu Lasten der Arbeitnehmerschaft festzustellen ist. Die Verdrängung eines marktgerechten und aus sozialpolitischer Sicht hinreichenden Lohnabschlusses lässt sich hingegen nicht überzeugend rechtfertigen. Dies gilt umso mehr, desto weniger Arbeitnehmer und Arbeitgeber mitgliederschaftlich an den zu erstreckenden Tarifvertrag gebunden sind. Mit Augenmerk auf das Mehrheitsprinzip ist anzumerken, dass nur ein in der Breite akzeptiertes Vertragswerk erstreckt werden sollte, andernfalls würde eine Minderheit eine Mehrheit tarifpolitisch majorisieren.

Mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Bedenken zur Vereinbarkeit mit der Koalitionsfreiheit wäre es sinnvoll, gegenüber Andersorganisierten auf eine Tarifierstreckung zu verzichten. Dies könnte durch Ausnahmeklauseln im Mindestlohntarifvertrag geregelt werden. Der Schutz nichtorganisierter Arbeitnehmer und die Entsenderegulierung blieben davon unberührt.

Denkbar wäre auch, nur die untersten Tariflöhne einer Branche allgemeinverbindlich zu erklären. Alternativ könnten alle Tarifpartner eines Wirtschaftszweigs einen Mindestlohntarifvertrag in Kooperation vereinbaren. Das gemeinsame Übereinkommen würde von allen getragen, so dass sich keine Tarifpartei in ihren Grundrechten verletzt sehen muss.

Sollte dennoch eine Mindestlohnverordnung konkurrierende Tarifnormen beiseite schieben, scheint es äußerst fragwürdig, ob dies einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten kann. An dieser Einschätzung weiß auch die Aufstellung eines Repräsentativitätsvergleichs nichts zu ändern. Vom Gesetz werden bei einer Auswahlentscheidung zwischen mehreren AVE-Anträgen eine besondere Sorgfalt und der schonende Ausgleich widerstreitender Grundrechtsinteressen gefordert. Gleiches muss auch für Tarifkollisionen gelten. Folgerichtig sollte der Ordnungsgeber auf die Geltungserstreckung verzichten, wenn dadurch in die Koalitionsfreiheit Andersorganisierter eingegriffen wird, deren Lohnabschlüsse selbst als angemessen anzusehen sind. Mit Spannung darf man in diesem Zusammenhang das Revisionsurteil zum Postmindestlohn erwarten.

---

231 AG Köln, 30.10.2008, 14 BV 324/08

232 OVG Berlin-Brandenburg, 18.12.2008, OVG 1 B 13.08

233 BVerfGE 94, 268, 24.04.1996

234 BVerfGE 38, 281, [305], 18.12.1974

Däubler/Lakies, TVG, 2. Aufl. 2006: Von einem besonders intensiven Grundrechtseingriff ist auszugehen, wenn bestehende Tarifvertragsnormen außer Kraft gesetzt werden.

## 6.2.5 Würdigung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und Kritik

Die Weiterentwicklung des Entsendegesetzes darf insgesamt als gelungen bezeichnet werden. Das Gesetz ist übersichtlicher gestaltet und klarer formuliert. Die Schwächen der alten Fassung sind konsequent angegangen worden. Nun ist klargestellt, dass alle in- und ausländischen Arbeitgeber ausnahmslos verpflichtet sind, ihren in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern die allgemeinverbindlichen Arbeitsbedingungen zu gewähren. Das Entsendegesetz entwickelte sich von einer reinen Lösung für die Baubranche hin zu einem vollwertigen Instrument für die Einführung tariflicher Mindestlöhne. Einen Wermutstropfen bilden die berechtigten Zweifel zur Verfassungsmäßigkeit einer möglichen Tarifverdrängung.

Das Gesetz hat seine legitime Berechtigung. Es schützt das Tarifvertragssystem in den aufgenommenen Branchen vor unsozialem und gefährlichem Lohnwettkostenbewerb, damit Arbeitsplätze in Deutschland erhalten bleiben. Angemessene tarifliche Mindestarbeitsbedingungen kommen dabei allen Arbeitnehmern einer Branche zugute. Geschützt werden tarifgebundene Unternehmen und ihre Mitarbeiter und gleichzeitig gelangen nichtorganisierte und entsandte Arbeitnehmer unter den Schutzschirm des Tarifsystems.

Die Erstreckung von tariflichen Mindestlöhnen darf nicht für Wettbewerbszwecke missbraucht werden. Ebenso hat der Verordnungsgeber zu prüfen, inwiefern allgemeinverbindliche Mindestlöhne überhaupt erforderlich sind. Dabei dürfen die Auswirkung auf den Arbeitsmarkt nicht vernachlässigt werden. Sozial sind nicht nur ordentliche Entgelte, sozial ist auch, was Arbeitsplätze schafft und erhält. Das sind zwei Seiten derselben Medaille.<sup>235</sup>

Tarifliche Mindestlöhne sind kein Allheilmittel gegen Lohnarmut und die soziale Spaltung in Deutschland. Weiße Flecken in der Tariflandschaft sind damit nicht zu beseitigen, denn in Bereichen ohne einschlägige Tarifverträge entfaltet das Entsendegesetz keine Wirkung. Die Begrenzung des Gesetzes auf einzelne Branchen ist nicht nachvollziehbar, geschweige denn mit branchenspezifischen Entsendeproblemen zu begründen.<sup>236</sup> Die jüngste Erweiterungsrunde ging auf eine „Einladung“ vom BMAS zurück. Auf ein Entsendeproblem kam es insofern nicht an. Auch andere Problembranchen mit Niedriglöhnen und geringer Tarifbindung könnten von diesem Instrument profitieren. Deshalb sollte das Gesetz auf alle Branchen erweitert werden. Schließlich steht die AVE nach § 5 TVG auch jedem Tarifzweig offen. Dies ist insbesondere angesichts der Nachteile des Verfahrens und des Schutzkonzepts nach § 5 TVG zu fordern.

---

<sup>235</sup> Dem war sich der Gesetzgeber offenbar bewusst, denn nach § 24 AEntG sollen Mindestentgeltsätze nach fünf Jahren auf ihre Beschäftigungswirkung überprüft werden.

<sup>236</sup> gleichfalls der Ansicht war der Bundesrat in Drucksache 542/2/08

## **6.3 Mindestlöhne nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz**

Das „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ oder kurz nur „Mindestarbeitsbedingungengesetz“ bildet ergänzend zum AEntG und dem Verfahren nach § 5 TVG einen dritten Weg zur Festsetzung von Mindestlöhnen. Das Gesetz trat erstmals am 11.01.1952 in Kraft. Gegenstand nachstehender Diskussion ist die modernisierte Fassung vom 22.04.2009.<sup>237</sup>

### **6.3.1 Entwicklung und Schutzkonzept des Mindestarbeitsbedingungengesetzes**

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns blieb während der gesamten Legislaturperiode 2005 – 2009 in der Großen Koalition einer der heftigsten Streitpunkte. Die Sozialdemokraten fordern bekanntlich einen flächendeckenden Mindestlohn von 7,50 € die Stunde, den die Unionsparteien nachdrücklich ablehnen. Die Koalitionspartner einigten sich auf einen Kompromiss: Zum einen wurde das AEntG auf weitere Branchen ausgedehnt und reformiert. Gleichzeitig verständigte man sich auf eine grundlegende Überarbeitung des MiArbG. Obgleich die Möglichkeit zur Festsetzung von Mindestentgelten nach dem MiArbG schon seit den fünfziger Jahren besteht, kam es in der Praxis nie zur Anwendung. In der Vergangenheit bestand in Politik und Wirtschaft weitgehende Einigkeit darüber, dass die über gesetzliche Bestimmungen hinaus gehenden Arbeitsbedingungen und insbesondere die Löhne von den Tarifpartnern auszuhandeln sind. Solange die Sozialpartner in der Breite eine ausreichende Mächtigkeit besaßen und eigens in der Lage waren, angemessene tarifliche Arbeitsbedingungen zu schaffen, bestand keinerlei Veranlassung von staatlicher Seite, Mindestlöhne mit Hilfe des MiArbG festzusetzen.

Mit der Neufassung wurde das Gesetz an die veränderten Bedingungen angepasst. Es soll die Rechtsgrundlage bieten, in Wirtschaftszweigen mit einer Tarifbindung unter 50 Prozent Mindestlöhne und andere Mindestarbeitsbedingungen zu etablieren. Also genau dort, wo Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften einen ausreichenden Schutz der Arbeitnehmer allein nicht mehr sicherstellen können. Dabei geht es ausdrücklich nicht um die Schaffung eines pauschalen, flächendeckenden Mindestlohns. Stattdessen sollen branchenspezifische Lösungen entwickelt werden. Völlig offen ist derzeit noch, für welche Branchen das MiArbG gelten könnte und ob es anlässlich des Regierungswechsels überhaupt jemals eine Rolle spielen wird.

---

<sup>237</sup>

Veröffentlichung im BGBl. I S.818

### 6.3.2 Funktionsweise und Verfahrensgang

Für die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Zunächst errichtet das BMAS einen ständigen Hauptausschuss<sup>238</sup> für Mindestarbeitsentgelte, der aus einem Vorsitzenden und sechs weiteren Mitgliedern besteht.<sup>239</sup> Der Vorsitzende und zwei Ausschussmitglieder werden auf Vorschlag des BMAS von der Bundesregierung berufen. Je zwei weitere Mitglieder sollen aufgrund von Vorschlägen der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber (BDA) und der Arbeitnehmer (DGB) eingesetzt werden.<sup>240</sup> Dieser Hauptausschuss hat die Aufgabe, unter umfassender Berücksichtigung der sozialen und ökonomischen Auswirkungen durch Beschluss festzustellen, ob in einem Wirtschaftszweig soziale Verwerfungen vorliegen und Mindestarbeitsentgelte festgesetzt, geändert oder aufgehoben werden sollten. Der Beschluss ist schriftlich zu begründen und bedarf der Zustimmung des BMAS.<sup>241</sup> Zusätzlich können die Bundesregierung, die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie Landesregierungen Vorschläge für die Festsetzung, Änderung oder Aufhebung von Mindestarbeitsentgelten unterbreiten.<sup>242</sup>

Die eigentliche Festsetzung der Mindestlöhne übernimmt in der zweiten Stufe ein ebenfalls vom BMAS für den jeweiligen Wirtschaftszweig einzusetzender Fachausschuss.<sup>243</sup> Dieser setzt sich aus einem Vorsitzenden und je drei Beisitzern aus Kreisen der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen.<sup>244</sup> Der Fachausschuss fasst seinen Entschluss mit Stimmenmehrheit.<sup>245</sup> Beratend stehen dem Fachausschuss weitere stimmrechtslose Beisitzer zur Seite, die von Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen vorzuschlagen sind.<sup>246</sup> Die Bundesregierung kann auf Vorschlag des BMAS die vom Fachausschuss festgesetzten und schriftlich begründeten Mindestarbeitsentgelte als Rechtsverordnung erlassen.<sup>247</sup> Der Gesetzgeber überträgt die Verordnungsermächtigung damit nicht wie beim AEntG an das BMAS, sondern an das Bundeskabinett. Zuvor erhält der Hauptausschuss die Gelegenheit, zum Beschluss Stellung zu nehmen.<sup>248</sup> Vor der endgültigen Festsetzung von Mindestlöhnen gibt das BMAS den obersten Arbeitsbehörden der beteiligten Länder, den Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die von der Regelung berührt würden, sowie den zuständigen Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern, soweit solche bestehen, Gelegenheit zu einer schriftlicher Stellungnahme sowie zur Äußerung in einer öffentlichen mündlichen Verhandlung vor dem Fachausschuss.<sup>249</sup>

---

<sup>238</sup> Nach DGB Mitteilung vom 15.09.2009 konstituierte sich der Hauptausschuss Anfang September 2009.

<sup>239</sup> § 2 Abs. 1 und 2 MiArbG

<sup>240</sup> § 2 Abs. 3 MiArbG

<sup>241</sup> § 3 Abs. 1 MiArbG

<sup>242</sup> § 3 Abs. 2 MiArbG

<sup>243</sup> § 4 Abs. 1 MiArbG

<sup>244</sup> § 5 Abs. 1 MiArbG

<sup>245</sup> § 5 Abs. 2 MiArbG

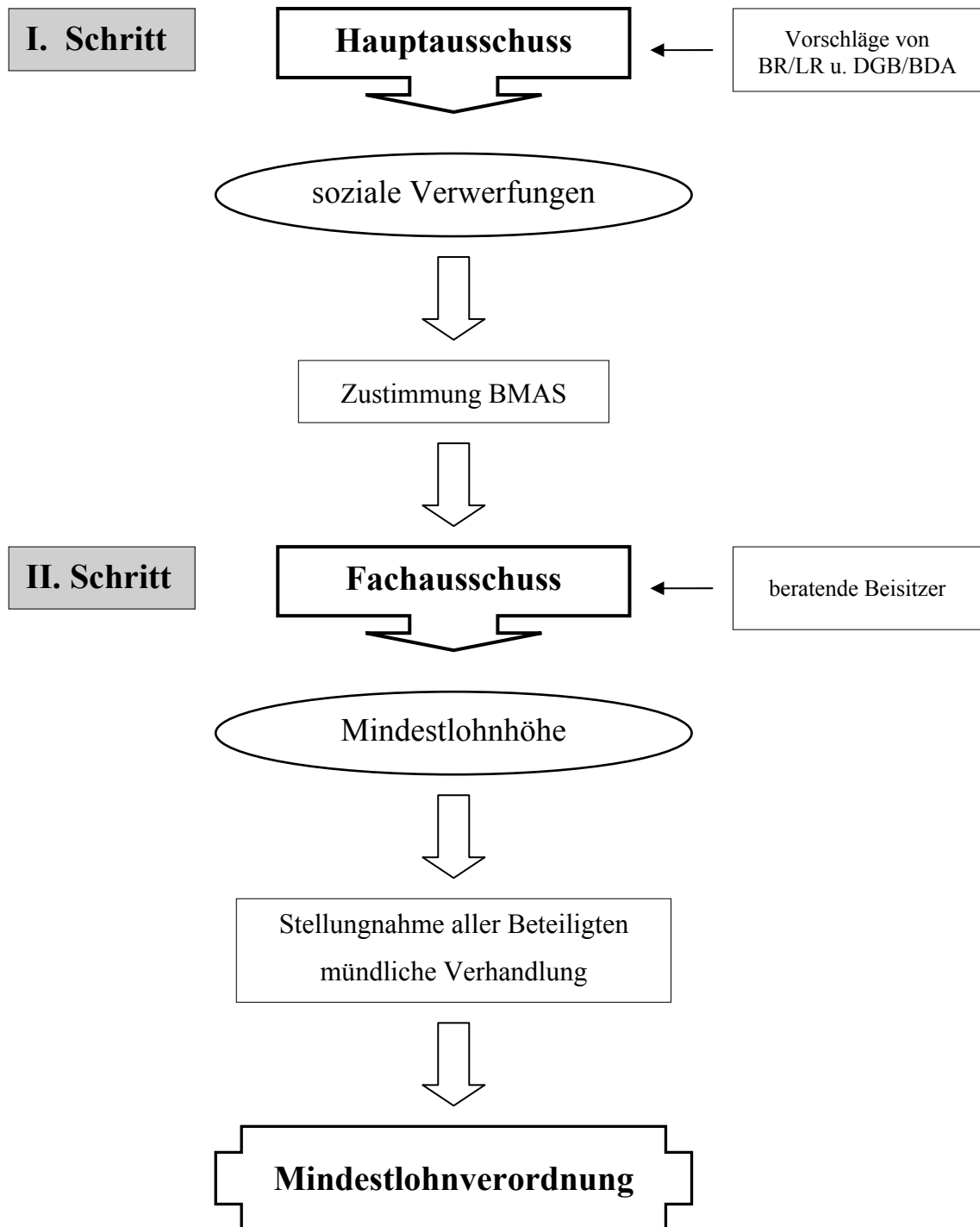
<sup>246</sup> § 6 MiArbG

<sup>247</sup> § 4 Abs. 3 MiArbG

<sup>248</sup> § 4 Abs. 2 MiArbG

<sup>249</sup> § 7 MiArbG

Schaubild 1: Grundlegender Verfahrensgang gemäß MiArbG



Legende:

- BR = Bundesregierung
- LR = Landesregierungen
- DGB = Deutscher Gewerkschaftsbund
- BDA = Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Anscheinend möchte der Gesetzgeber mit diesem verworrenen und durchaus langwierigen Verfahrenskonstrukt möglicher Kritik zuvorkommen. Vor allem sollen offenbar Bedenken zerstreut werden, dass eine Mindestlohnfestsetzung nach dem MiArbG voraussetzungslos oder gar willkürlich erfolgen könnte. Als positiv darf die Mitwirkung bestehender Tarifparteien und ihrer Dachorganisationen gesehen werden. Die Festsetzung soll im Konsens aller Beteiligten und Betroffenen stattfinden.

Die Lohnfindung erfolgt weder rein staatlich noch tarifautonom. Stattdessen handelt es sich um eine Mischung aus beiden Elementen. Am Ergebnis orientiert, lässt sich am ehesten von einem „Expertenlohn auf Verhandlungsbasis“ sprechen. In der Praxis wird sich beweisen, ob das Verfahren geeignet und zielführend genug ist, für Problembereiche der Wirtschaft vernünftige Lohnbedingungen herzustellen.

### **6.3.3 Erfordernisse für eine Mindestlohnfestsetzung**

Voraussetzung für die Festsetzung von Mindestentgelten ist gemäß § 1 Abs. 2 MiArbG, dass in einem Wirtschaftszweig bundesweit weniger als 50 Prozent der Arbeitnehmer unter tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind. Das MiArbG soll ergänzend zum AEntG und § 5 TVG in Bereichen zum Einsatz kommen, in denen mangels ausreichender Tarifbindung tarifliche Mindestlöhne nicht durchsetzbar sind. Trotz dreier Verfahren sind nicht für alle Branchen Mindestlöhne zu erreichen. Denn das Entsendegesetz beschränkt sich bekanntermaßen auf nur neun Wirtschaftszweige und § 5 TVG hingegen kann nur angewendet werden, wenn unter den für allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrag mindestens die Hälfte der Arbeitnehmer fallen. In Branchen mit einer zersplitterten Tariflandschaft und einer Tarifbindungsquote über 50 Prozent sind Mindestlöhne dann weder nach dem MiArbG noch durch eine AVE nach § 5 TVG noch durch das AEntG möglich. Damit wird das Ziel verfehlt, für alle Wirtschaftszweige die Voraussetzung zur Festlegung von Mindestlöhnen zu schaffen. Wenn es wirklich um die Sicherung und Gewährleistung eines absolut erforderlichen Einkommensminimums geht, darf dies nicht vom Ausmaß der Tarifbindung abhängig sein, die streng genommen nichts über die tatsächliche Entlohnung aussagt.

Ein öffentliches Interesse an einer Mindestentgeltsetzung wird von Gesetzesseite nicht gesondert erfordert. Ein Interesse der Allgemeinheit dürfte für den Fall sozialer Verwerfungen, um beim Terminus des Gesetzes zu bleiben, wahrscheinlich immer zu unterstellen sein. Der Hauptausschuss steht vor der schwierigen Aufgabe, diese „sozialen Verwerfungen“ festzustellen oder auszuschließen. Nach dem Gesetz soll er dabei die sozialen und ökonomischen Auswirkungen umfassend berücksichtigen.<sup>250</sup> Das kann man in zweierlei Hinsicht interpretieren. Bei der Nichtfeststellung sozialer Verwerfungen und somit dem Verzicht auf einen Mindestlohn müssten die sozialen Folgen von Niedriglöhnen für die Arbeitnehmer bedacht werden. Ebenso die mikroökonomischen Auswirkungen eines ungezügelter Lohnwettbewerbs für die noch tarifgebundenen Unternehmen und jene Arbeitgeber, die ihren Mitarbeitern anständige Löhne zahlen.

---

250

§ 3 Abs. 1 MiArbG

Auf der anderen Seite erfordert die Bejahung von sozialen Verwerfungen Augenmaß für die makroökonomischen Aspekte von Mindestlöhnen, insbesondere die Beschäftigungswirkung. Die Auswirkung eines Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt hängt aber entscheidend von dessen Höhe ab. Die Höhe eines möglichen Mindestlohns liegt allerdings nicht im Entscheidungsbereich des Hauptausschusses. Es ist daher ausgesprochen fragwürdig, wie der Hauptausschuss im Vorfeld einer völlig unbestimmten Mindestlohneinführung die wirtschaftlichen Auswirkungen abschätzen soll. Eine Prognose lässt sich jedenfalls nur dann geben, wenn gleichzeitig über die Mindestlohnhöhe diskutiert wird. Dem Hauptausschuss bleibt somit nichts anderes übrig, als zur Mindestlohnfrage einer Branche eine positive oder ablehnende Haltung einzunehmen, ohne wirklich objektiv die geforderte ökonomische Weitsicht an den Tag legen zu können. Damit entpuppt sich die gesetzliche Forderung als bloße Floskel zur Beruhigung der Mindestlohnzweifler.

Völlig im Ungewissen lässt der Gesetzgeber den Hauptausschuss, was unter sozialen Verwerfungen zu verstehen ist. Wann liegen Verhältnisse vor, die den Auftrag für eine Mindestlohnfestsetzung rechtfertigen? Denn nichts anderes tut der Hauptausschuss, er gibt keine Empfehlung aus, sondern beauftragt gewissermaßen den nachfolgenden Fachausschuss mit der Festlegung eines Mindestlohns, der den vorangegangenen Beschluss umzusetzen hat.<sup>251</sup> Der Gesetzgeber überträgt damit die Verantwortung in einem elementaren Betätigungsfeld der Arbeits- und Sozialpolitik auf eine nichtstaatliche Expertenkommission, die darüber hinaus keineswegs demokratisch legitimiert ist. Zwar kann die Bundesregierung die Verordnung eines Mindestlohns ablehnen, ob es soweit überhaupt kommt, liegt zu Beginn einzig in den Händen des Hauptausschusses, der zugegebenermaßen vom BMAS dominiert wird.

Aber zurück zur Frage, wann genau soziale Verwerfungen zu bejahen wären. Sind diese schon anzunehmen, wenn einzelne „schwarze Schafe“ inmitten der Unternehmenschaft „ausbeuterische“ Löhne zahlen, weit unter der Produktivleistung des Arbeitnehmers, weil die angespannte Lage in manchen Sektoren des Arbeitsmarktes eine solche Bezahlung erzwingbar macht? Wohl kaum, eher müsste eine strukturell bedingte Niedriglohnproblematik vorliegen, die vor allem auf das Fehlen eines tarifvertraglichen Gefüges zurückzuführen ist. Mit einem Lohnniveau unterhalb des Existenzminimums wäre sicher der Punkt erreicht, bei dem soziale Verwerfungen anzunehmen und stichhaltig begründbar sind. Auch scheint es nicht unangemessen, bei einem unsozialen Lohnunterbietungswettbewerb und einer dadurch hervorgerufenen Lohnabwärtsspirale soziale Verwerfungen zu konstatieren. Gefährlich wird es jedoch mit einer Pauschalisierung des Begriffs. Nicht jedes niedrige Lohnniveau darf automatisch zum staatlichen Einschreiten berechtigen, selbst wenn viele vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer Anspruch auf ALG II haben. Vielmehr muss man die Gesamtsituation in der Branche sehr genau analysieren.

---

<sup>251</sup> Das BMAS muss zwar noch zustimmen, das ist aber eher eine Formalie, denn das Ministerium wird sich kaum gegen das Votum des Hauptausschusses stellen.



Als Orientierungshilfe könnte das Verhältnis zwischen der branchenweiten Ertragslage und der Teilhabe der Arbeitnehmerschaft erhalten. Besteht eine beträchtliche Diskrepanz zwischen der Produktivität der Arbeiterschaft einerseits und der Entlohnung andererseits, gibt dies zumindest einen Hinweis darauf, ob eine Mindestlohneinführung berechtigt und zumutbar wäre. Steht also der Wert der Arbeitsleistung in einem auffallenden Missverhältnis zur Entlohnung, könnte dies auf eine Ausnutzung der misslichen Situation nichtorganisierter Arbeitnehmer zurückzuführen sein, besonders, wenn gleichzeitig hohe Unternehmensgewinne eingefahren werden.

In der früheren Fassung des Gesetzes war die Festsetzung von Mindestlöhnen noch an die Bedingung geknüpft, dass diese zur Befriedigung der notwendigen sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmer erforderlich sein müssen.<sup>252</sup> Damit verfolgte man erkennbar einen sozialpolitischen Ansatz, der durch die Streichung dieser Bedingung nun verwässert wird. Anstelle dessen verweist man auf das Vorliegen nebulöser sozialer Verwerfungen. Ein so weitgefasstes und schwer definierbares Begriffspaar, unter dem jedermann etwas anderes verstehen darf, erinnert doch sehr an den ebenso unklaren Begriff der „sozialen Verwerfung“ von § 5 TVG.

Letztlich bleibt es Aufgabe des Hauptausschusses, für den Brancheneinzelfall soziale Verwerfungen ansprechend zu begründen oder zurückzuweisen. Der Staat stiehlt sich mit der Übertragung dieser Aufgabe ein Stück weit aus seiner Verantwortung. Er kann sich hinter dem Entschluss des Gremiums verstecken und überlässt die schwierige Entscheidung über die Mindestlohnfrage weitgehend anderen.

### **6.3.4 Kriterien für eine Mindestlohnfestsetzung**

Die Festsetzung der Mindestlohnhöhe übernimmt, unabhängig vom Hauptausschuss, ein für den jeweiligen Wirtschaftszweig gesondert zu konstituierender Fachausschuss. Der Hauptausschuss wird zum Zuschauer degradiert, ihm gebührt nach Beschluss des Mindestentgeltes lediglich die Gelegenheit zur Stellungnahme.

In § 4 Abs. 4 MiArbG werden dem Fachausschuss einige Prüfkriterien vorgegeben, die bei der Bestimmung des Mindestlohns im Rahmen einer Gesamtabwägung zu beachten sind. Der Gesetzgeber bleibt dabei erneut im Ungefähren. Faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen seien durch den Mindestlohn zu gewährleisten. Das bedeutet wohl nichts anderes, als dass ein Lohnunterbietungswettbewerb verhindert werden soll. Ferner müsse sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten bleiben. Damit spielt der Gesetzgeber auf mögliche Arbeitsplatzverluste durch Lohnsteigerungen an. Zuvorderst aber soll der Mindestlohn geeignet sein, angemessene Arbeitsbedingungen zu schaffen. Angemessene Löhne werden auch in dieser Arbeit immer wieder gefordert. Doch wann ist ein Lohn angemessen und gleichzeitig nicht zu hoch, damit er sich nachteilig auf dem Arbeitsmarkt auswirkt?

---

<sup>252</sup>

§ 1 Abs. 2 MiArbG Altfassung von 1952

Diese Frage lässt sich niemals pauschal beantworten. Es bedarf vielmehr einer bedächtigen Annäherung an das Problem und einer sehr genauen Betrachtung des Wirtschaftszweigs. Nicht umsonst hat der Gesetzgeber dem Fachausschuss bei der Bestimmung der Entgelthöhe größtmöglichen Freiraum gelassen. Er sieht sogar ausdrücklich eine Differenzierung nach Art der Tätigkeit, der Qualifikation und nach Regionen vor.<sup>253</sup> Kritiker mögen damit die Festlegung ganzer Lohngitter im Bereich des Möglichen errahnen, die, zutreffend beurteilt, den Tarifparteien als ureigene Aufgabe vorbehalten sein sollte.<sup>254</sup> Dennoch wäre eine gewisse Ausdifferenzierung wünschenswert, um etwa den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Regionen zu entsprechen und tätigkeitsbezogene Merkmale nicht gänzlich außer Acht zu lassen.

### 6.3.4.1 Vorüberlegungen

Bevor die Frage nach einer angemessenen Lohnhöhe beantwortet werden kann, sollte man sich zunächst in Erinnerung rufen, welche Bedeutung der Lohn für denjenigen hat, der ihn empfängt, und welche für denjenigen, der ihn zu zahlen hat. Für den Arbeitnehmer ist und bleibt sein Arbeitsentgelt die wesentliche Einkommensquelle zur Bestreitung seines Lebensunterhalts. Wie viel Geld ihm seine Arbeit einbringt und welchen Gegenwert an Waren und Dienstleistung er dafür erhält, bestimmt entscheidend seinen Lebensstandard und mithin die Lebensqualität. Für den Arbeitnehmer ist der Lohn ein wichtiger Motivationsfaktor, beste Leistungen in der Arbeit zu erbringen. Ein steigender Reallohn erhöht die Kaufkraft des Arbeitnehmers. Sofern das zusätzliche Einkommen nicht gänzlich angespart wird, wandert es zurück in den Wirtschaftskreislauf. Die Mehreinkünfte des Arbeitnehmers werden damit nachfragewirksam und könnten dazu beitragen, die Binnenkonjunktur zu stabilisieren oder ihr einen An Schub zu verleihen.

Dabei darf nie in Vergessenheit geraten, dass aller Lohn der Arbeitnehmer vorher im Unternehmen erwirtschaftet werden muss. Für den Arbeitgeber, den Aktionär oder den Geschäftsführer sind Löhne im Kern meist nichts anderes als Personalkosten, die nach Möglichkeit klein gehalten oder am besten noch gesenkt werden sollten. Steigende Löhne, die nicht von Produktivitätssteigerungen gedeckt sind, müssen zwangsläufig ihren Niederschlag in den Produktpreisen finden oder den Unternehmensgewinn reduzieren. Eine andere Möglichkeit gibt es nicht. Fällt der Gewinn geringer aus, bleibt weniger Geld für die Gesellschafter oder den Besitzer des Unternehmens übrig. Es handelt sich also im weitesten Sinne um einen Umverteilungsprozess, angeschoben durch den Mindestlohn, an dessen Ende der Arbeitnehmer besser gestellt wird. Allerdings vermindern steigende Lohnkosten tendenziell die Arbeitsnachfrage. Für den Arbeitgeber rechnet sich die Beschäftigung des Arbeitnehmers nur, wenn der Ertrag aus dessen Arbeit die Lohnkosten übersteigt oder mindestens deckt.<sup>255</sup>

---

253

§ 4 Abs. 4 Satz 2 MiArbG

254

Stellungnahme der BDA zum MiArbG, Drucksache 16(11)1139

255

Grenzwinn der Arbeit  $\geq 0$ , die Kosten für den Arbeitnehmer dürfen nicht höher liegen, als der Erlös aus seiner eingebrachten Arbeitskraft

Vereinfacht gesagt, dürfte der Arbeitgeber nach einer Mindestlohneinführung diejenigen Beschäftigten entlassen, deren Arbeitskosten dann die Arbeitsleistungen überschreiten. In diesem Fall schaden Mindestlöhne vor allem schlecht ausgebildeten und weniger leistungsfähigen Arbeitskräften.

Das alles mögen Binsenweisheiten sein. Trotzdem kommen diese Zusammenhänge in der Diskussion um Mindestlöhne oft zu kurz. Gerade auf die konkrete Ausgestaltung der Mindestlohnhöhe kommt es an, wenn negative Beschäftigungseffekte vermieden werden sollen. Zu keiner Zeit wurde von Seiten der Mindestlohnbefürworter ernsthaft der Versuch unternommen, die geforderte Höhe von 7,50 € oder gar 10,00 € Mindeststundenlohn vernünftig herzuleiten und sich gleichzeitig mit möglichen Nachteilen objektiv auseinandergesetzt. Es drängt sich der Verdacht auf, dass diese Größenordnung aus einem „Bauchgefühl“ heraus entstand. Oder, weil man damit auf viel Zustimmung beim Wahlvolk zu treffen glaubte. Auf ein „Bauchgefühl“ kann und darf sich der Fachausschuss nicht verlassen. Er muss stattdessen genaue Vorstellungen entwickeln, welche Lohnhöhe als angemessen anzusehen ist und welches Schutzniveau für die Arbeitnehmer realisiert werden soll, ohne die Beschäftigungswirkung zu vernachlässigen.

#### **6.3.4.2 Orientierungsgrößen für eine unterste Entgeltgrenze**

Die Festsetzung von Mindestlöhnen ist kein Selbstzweck. Sie soll die vom Hauptausschuss erkannten sozialen Verwerfungen beseitigen oder zumindest abmildern. Die Mindestlohnhöhe orientiert sich folglich an dem, was der Hauptausschuss im Vorhinein als sozialen Missstand beanstandet hat. Der Fachausschuss soll dabei die Mindestlöhne in angemessener Höhe festlegen. Schon vom Namen des Gesetzes her darf es dabei nur um die Festlegung einer untersten Entgeltgrenze gehen. Dass für höhere Löhne tarifvertragliche Lösungen zu bevorzugen sind, wird mit § 1 Abs. 1 MiArbG bereits deutlich gemacht. Demgemäß soll die Regelung von Entgelten grundsätzlich in freier Vereinbarung zwischen den Tarifvertragsparteien durch Tarifverträge erfolgen.

Die Frage, wann ein Entgelt als angemessen zu bewerten ist, muss für jeden Wirtschaftszweig und jede Berufsgruppe separat beantwortet werden. Demgegenüber lassen sich jedoch Grundsätze definieren, welche Entgelthöhe keinesfalls als angemessen anzusehen ist und somit als unzumutbar und inakzeptabel abzulehnen wäre. Diese Größe kann als Richtschnur für die Mindestlohnfestsetzung dienen. Dazu sollen drei Ansätze diskutiert werden.

**Tabelle 5: Orientierungsgrößen für eine unterste Entgeltgrenze**

Ansatz	Soziokulturelles Existenzminimum	Schuldrechtliches Existenzminimum	Steuerrechtliches Existenzminimum
Realisierung	ALG II Grundsicherung	Pfändungsfreigrenze	Grundfreibetrag zur Einkommenssteuer
Definition	Regelsatz 359,- € plus Ø Kosten einer Unterkunft	Einkommen, das einem Schuldner nicht gepfändet werden darf	Einkommen, das nicht mit Steuern belastet wird
Referenzwert monatlich* <sup>1</sup>	719 €	930 €	667 €
entspricht Nettolohn / h* <sup>2</sup>	4,14 €	5,36 €	3,84 €
entspricht Bruttolohn / m* <sup>3</sup>	905 €	1.233 €	839 €
entspricht Bruttolohn / h* <sup>4</sup>	5,22 €	7,11 €	4,84 €

Quellen: § 20 Sozialgesetzbuch II; § 850c Zivilprozessordnung;  
§ 32a Einkommensteuergesetz; Statistisches Bundesamt

\*1 **ALG II Grundsicherung:** 359,- € Regelsatz für eine Einzelperson, ohne Mehrbedarfe, zuzüglich 360,- € durchschnittliche Warmmiete mit Nebenkosten für Standort Berlin

**Grundfreibetrag:** 8004,- € jährlich ab 2010 pro Monat steuerfrei

\*2 Referenzwert pro Monat / 173,5 Arbeitsstunden = entspricht der Ø Monatsarbeitszeit bei einer 40 h Woche

\*3 Berechnung für 2009: Alleinstehender, Steuerkl. I, kinderlos, Krankenkassenbeitrag 14,9 %, ohne Kirchensteuer, alte Bundesländer

\*4 Bruttolohn je Monat / 173,5 Arbeitsstunden

Neben obigen Ansätzen auf Grundlage verschiedener Existenzminima werden in der Auseinandersetzung um Mindestlöhne weitere Referenzgrößen genannt. So wird teilweise auf die Armutsschwelle der Europäischen Sozialcharta verwiesen, nach der Entgelte unter fünfzig Prozent des Landesdurchschnittseinkommens als Armutslöhne zu deklarieren sind. Darüber hinaus wird erwogen, die Niedriglohnschwelle von 60 Prozent des Medianlohns als Maßstab heranzuziehen. Beide Größen orientieren sich jedoch nicht an den tatsächlichen Grundbedürfnissen und Lebenshaltungskosten der Menschen. Auch ist durch keinerlei empirische Untersuchungen belegt worden, dass es sich hierbei um wissenschaftlich fundierte Orientierungsgrößen handelt, die für eine Bestimmung angemessener oder unzumutbarer Entgelte verwertbar wären. Genauso gut hätte man die Grenzen an anderer Stelle ziehen können.

Dem **soziokulturellen Existenzminimum** liegt hingegen eine wirklichkeitsnahe Bedarfsermittlung zugrunde. Die Bedarfsermittlung der Grundsicherung berücksichtigt die zur Befriedigung der notwendigsten materiellen Bedürfnisse erforderlichen Leistungen, um ein menschenwürdiges Dasein sicherzustellen. Die daraus abgeleitete Grundsicherung beinhaltet zusätzlich einen Betrag, der die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleisten soll. Mit der Gewährung einer Grundsicherung in Form des

Arbeitslosengelds II kommt der Staat seiner verfassungsrechtlichen Fürsorgepflicht nach, die sich nach Art. 1 Abs. 1 GG und aus dem Sozialstaatsgebot ergibt. Akzeptiert man die These, dass die Grundsicherung genau dem soziokulturellen Existenzminimum entspricht und ein geringeres Einkommen gegen die Menschenwürde und das Gebot der Sozialstaatlichkeit verstieße, so erlaubt dies, Nettoarbeitsentgelte, die kleiner als eben diese staatliche Minimalzuwendung ausfallen, unter der Voraussetzung einer Vollzeitbeschäftigung für unangemessen und unzumutbar anzusehen. Daher sind mindestens dann soziale Verwerfungen anzunehmen, falls die Nettolöhne einer Branche unter dem soziokulturellen Existenzminimum zurückliegen.

Die unterste angemessene Nettoentgeltgrenze kann für einen Vollzeiterwerbstitigen demzufolge etwa auf dem Niveau des Referenzwerts der Grundsicherung gezogen werden. Dabei ist zu beherzigen, dass diese Entgelthöhe auch für einen unqualifizierten Hilfsarbeiter gilt, deshalb müssten angelernte oder qualifizierte Fachkräfte einen entsprechend ihrer Ausbildung höheren Lohn erhalten. Ein Mindestlohn sollte sogar über dem beschriebenen soziokulturellen Existenzminimum liegen, damit Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geschaffen werden. Nicht zu übersehen ist, dass ein Berufstätiger normalerweise einen erhöhten Einkommensbedarf aufweist, da mit der Arbeit verbundene Aufwendung, wie Fahrtkosten oder Arbeitskleidung, zu kompensieren sind. Im Übrigen entspricht erst ein über dem Grundsicherungstransfer liegender Mindestlohn dem Lohnabstandsgebot des deutschen Sozialrechts, nach dem ein Einkommen aus abhängiger Arbeit mindestens den Sozialhilfebezug übersteigen sollte. Aus all diesen Gründen ist ein geringstes Mindestentgelt zu fordern, das ein Nettoeinkommen etwas über dem soziokulturellen Existenzminimum garantiert.

Als Orientierungsmarke ebenso möglich ist das **schuldrechtliche Existenzminimum**. Mit der darauf fußenden Pfändungsfreigrenze nimmt der Gesetzgeber Rücksicht auf die Zusatzkosten für die Arbeitsaufnahme, genügt dem Lohnabstandsgebot und hält die Motivationsfunktion des Lohns aufrecht. Die Pfändungsfreigrenze rangiert deswegen über dem Wert des soziokulturellen Existenzminimums, spiegelt dadurch aber den Grundbedarf eines Erwerbstitigen besser wider. Eine Orientierung am **Freibetrag zur Einkommenssteuer** wäre gleichermaßen vorstellbar. Der vom Staat auf monatlich 667,- € beschränkte Steuerfreibetrag bemisst sich nach dem ALG II Regelsatz und der durchschnittlichen Sozialleistung für eine Unterkunft. Er müsste normalerweise exakt dem Referenzwert der Grundsicherung entsprechen. Die Anpassung des Freibetrags hinkt der Entwicklung bei den Sozialleistungen aber regelmäßig hinterher.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> Im Beispiel erfolgte die Berechnung der Referenzwerts der Grundsicherung nach dem Standort Berlin, wo die Kosten für eine Unterkunft etwas über dem Bundesdurchschnitt liegen.

Erst ein Mindestlohn über der Grundsicherung entspräche aus Sicht des Autors dem Anstandsgefühl eines gerecht und moralisch denkenden Menschen. Der Nettolohn für Vollzeitarbeit muss geringstenfalls der sozialen Mindestabsicherung entsprechen. Niedrigere Entgelte widerstreben dem Sittengefühl und sind als sozial unverträglich abzulehnen. Möglichen Kritikern dieser Behauptungen sei entgegenzuhalten, dass Deutschlands Gedeih und Verderb nicht davon abhängig sein darf, einen Wettbewerb um die absolut niedrigsten Arbeits- und Lohnstandards aufzunehmen. Vielmehr müssen das Streben nach Innovationen und qualitativ hochwertigeren Produkten im Mittelpunkt aller Bemühungen stehen, ohne dabei auf Niedrigstlöhne unterhalb des Existenzminimums angewiesen zu sein oder diese gar als unentbehrlich zu verteidigen. In der Vergangenheit lag die Stärke und wirtschaftliche Stabilität Deutschlands gerade auch an einer vergleichsweise gleichmäßigen Einkommensverteilung und einer großen, kaufkräftigen Mittelschicht. Sie beruhte nicht auf vermeintlichen Standortvorteilen durch Niedrigstlöhne.

#### **6.3.4.3 Richtwerte für angemessene Mindestlöhne**

Bisher wurden Orientierungsgrößen für ein niedrigstes, noch vertretbares Mindestentgelt aufgezeigt. Die Anforderungen an wirklich angemessene Mindestlöhne sind vielseitiger und müssten den individuellen Begebenheiten der Branche und der Berufe Rechnung tragen. Der Fachausschuss hat bei der Lohnfindung, je nach Berufsbild, eine ganze Reihe von Kriterien zu berücksichtigen:

- physische und psychische Belastung der Arbeit,
- erforderliche Qualifikation / Ausbildung,
- fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten,
- innerbetriebliche Verantwortung,
- sowie Anforderungen an die Persönlichkeit / charakterliche Eignung.

Diese Aufstellung erhebt natürlich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Je nach Branche und Beschäftigungsart ergeben sich andere Prüfsteine, an denen sich der Fachausschuss bei der Mindestlohnfestsetzung orientieren sollte. All diese Kriterien sind auch Gegenstand jeder tarifautonomen Lohnverhandlung. Der Fachausschuss übernimmt im Prinzip treuhänderisch eine Aufgabe, die normalerweise den Tarifvertragsparteien vorbehalten ist. Das kann niemals ein gleichwertiger Ersatz für die tarifautonome Lohnfindung sein, sondern lediglich eine Notlösung für Branchen, in denen Tarifpartner fehlen oder kein Durchsetzungsvermögen vorweisen.

Bei der Mindestlohnfestsetzung müsste der Fachausschuss noch ausreichend Raum für zusätzliche, leistungsabhängig gezahlte Lohnzuschläge lassen. Weiterhin sollten Lohnabstufungen erfolgen, die den notwendigen Abstand zwischen unqualifizierten und fachversierten Beschäftigten herstellen. Selbstredend gehört es nicht zur Aufgabe des Ausschusses, die Löhne bis ins Detail zu bestimmen.

Ziel muss die Gewährleistung angemessener Entgelte sein, Grundlage vor allem die existenziellen Bedürfnisse der Arbeitnehmer, deren sozialer Schutz vor ausbeuterischen Löhnen. Darüber hinausgehende Vorstellungen wären unverhältnismäßig und entsprächen nicht dem Schutzkonzept des Gesetzes.

Ein branchenspezifischer Mindestlohn nach dem MiArbG hat im Unterschied zu einem gesetzlichen, flächendeckenden Mindestlohn den Vorteil, dass die Besonderheiten des Wirtschaftszweigs im Lohnbildungsprozess berücksichtigt werden können. Dadurch sind Speziallösungen für einzelne Problembranchen möglich, die nicht den gleichmacherischen Charakter eines allgemeinen Mindestlohns haben. Ein wirklich angemessener Mindestlohn darf dabei die Unternehmen nicht über Gebühr mit Mehrkosten belasten. Der Fachausschuss hat die Ökonomik des Mindestlohns in die Gesamtabwägung einzubeziehen. Um Beschäftigungsverlusten vorzubeugen, ist insbesondere Rücksicht zu nehmen auf:

- die Ertragslage in den Unternehmen der betroffenen Branche,
- den Lohnkostenanteil am Produkt / an der Dienstleistung,
- die absolute und relative Lohnkostensteigerung durch den Mindestlohn,
- die Nachfrageelastizität bei Preissteigerungen der Produkte,
- mögliche Vermeidungs- / Ausweichreaktionen,
- die Konkurrenzbeziehungen zu anderen Branchen,
- sowie die Exportorientierung / Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland.

Je nach Branche ist den einzelnen Gesichtspunkten unterschiedliche Bedeutung beizumessen. Bei der Festlegung der Mindestlohnhöhe steht der Fachausschuss der nicht zu unterschätzenden Herausforderung gegenüber, die Konsequenzen für eine Branche sachgerecht und umfassend abzuschätzen. Um die Problematik zu veranschaulichen und aufzuzeigen, wie mannigfaltig die Auswirkungen eines Mindestlohns sein könnten, soll dies exemplarisch an einer Mindestlohneinführung für das Frisörgewerbe erörtert werden.

#### **6.3.4.3.1 Fallbeispiel: Mindestlohn für das Frisörhandwerk**

Nach vorangegangener Analyse wäre ein üblicherweise im sächsischen Frisörhandwerk für ausgebildete Fachkräfte gezahlter Bruttostundenlohn von 4 bis 5 € unangemessen niedrig, da dieser nicht zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums ausreicht. Wegen der minimalen Tarifbindung im Frisörgewerbe dürfte eine Grundvoraussetzung nach dem MiArbG wahrscheinlich erfüllt sein. Das im sächsischen Frisörgewerbe Handlungsbedarf besteht, ist in Anbetracht eines Tariflohns von 3,67 € sicher nicht zu verleugnen. Dennoch drängen sich Zweifel auf, ob gerade für diese Branche ein Mindestlohn die richtige Antwort auf die Niedriglohnproblematik wäre.

Angenommen sei folgendes vereinfachtes Szenario: Ein sächsischer Frisörsalon beschäftigt in Vollzeit vier Arbeitnehmerinnen. Bisher erhalten die Frisörinnen 4,50 € Bruttostundenlohn. Daraus ergibt sich, bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden, ein Bruttomonatslohn von ca. 780,- €. <sup>257</sup> Dies entspricht einem Nettoentgelt von rund 617,- € monatlich ohne Trinkgelder. <sup>258</sup> Eine alleinstehende Frisörin könnte unter realistischen Annahmen mit 269,- € ergänzendem ALG II rechnen. <sup>259</sup> Sie käme dann auf ein monatliches Gesamteinkommen von 886,- € netto und somit deutlich über die soziokulturelle Existenzgrenze, ohne die Trinkgelder mit einzurechnen. <sup>260</sup>

Zu beachten ist, dass die effektiven Stundenlohnkosten signifikant oberhalb des gezahlten Bruttobetrags liegen, da Lohnnebenkosten, Beiträge zur Berufsgenossenschaft, bezahlter Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Kosten für die Personalverwaltung usw. vom Arbeitgeber mit zu tragen sind. Dieses Faktum wird in der Mindestlohndiskussion allzu oft vernachlässigt. Wirklichkeitsnah sind auf den Bruttostundenlohn etwa 40 Prozent aufzuschlagen, was in diesem Beispiel einem kalkulatorischen Stundenlohn von 6,30 € entspräche. <sup>261</sup> Die Lohnneben- und Lohnzusatzkosten steigen bei höheren Löhnen prozentual annähernd gleich stark, weshalb der Einfachheit halber von einem Faktor 1,4 ausgegangen wird. Für besagten Frisörsalon entstünden demzufolge Lohngesamtkosten in Höhe von 4372,- €. <sup>262</sup>

---

<sup>257</sup> bei 173,5 Stunden durchschnittlicher Monatsarbeitszeit

<sup>258</sup> Steuerklasse I, Sachsen, 14,9 % Krankenversicherungsbeitrag, 19,9 % Rentenversicherungsbeitrag, 2,8 % Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, 2,2% Pflegeversicherungsbeitrag, ohne Sonderaufwendungen wie z.B. private Rentenvorsorge

<sup>259</sup> a Wohlgermerkt nur, sofern sie sich zu einem Antrag überwindet und ihre Ersparnisse die Freibeträge nicht übersteigen.  
b Annahmen: Einzelpersonenhaushalt, keine Kinder, Kaltmiete 200,- €, Mietnebenkosten 50,- €, Kosten für Warmwasser und Heizung 50,- €, keine Mehrbedarfe und erhöhte Werbungskosten – Quelle zur Berechnung: BMAS, Berechnungen nach [www.einkommensrechner.bmas.de](http://www.einkommensrechner.bmas.de)  
c Zur Anrechnung des zu berücksichtigenden Einkommens siehe §§ 11 und 30 SGB II.  
d Berechnungsgrundlage für die Freibeträge ist das Bruttoeinkommen.  
Jeder ALG II Bezieher kann 100,- € netto verdienen, ohne dass seine Leistung gekürzt wird.  
Vom Nettoeinkommen zwischen 100,- € und 800,- €, bleiben dem ALG II Empfänger 20 Prozent.  
Liegt das Nettoeinkommen darüber, sind 10 Prozent anrechnungsfrei, bis zur Obergrenze des Freibetrags.  
e Bei 780,- € Bruttoeinkommen ergibt dies: Freibetrag von 100,- € (Grundfreibetrag)  
plus 136,- € (20 Prozent von 680,- €) sind 236,- €.  
Dieser Freibetrag wird vom Nettoeinkommen von 617,- € abgezogen. Daraus ergibt sich ein zu berücksichtigendes Nettoeinkommen von 381,- €, das auf den ALG II Bedarf von 650,- € angerechnet wird. Somit verbleibt ein Anspruch von 269,- €.

<sup>260</sup> Der Staat kommt seiner sozialen Verpflichtung damit in mehr als ausreichendem Maße nach. Allerdings kann es nicht Aufgabe des Staates und damit des Steuerzahlers sein, nicht existenzsichernde Löhne im großen Stil aufzustocken. An diesem Beispiel wird deutlich, dass sich Arbeit im Niedriglohnssektor lohnt, denn ohne Arbeit erhielte die Betroffene lediglich gerundet 650,- € ALG II, damit erfüllt das ALG II schon heute eine wichtige Kombilohnfunktion.

<sup>261</sup> Ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 € je Stunde würde mindestens mit 10,50 € zu Buche schlagen.

<sup>262</sup> 4,50 € Bruttostundenlohn \* 1,4 \* 173,5 Stunden \* 4 Beschäftigte



Der Personalaufwand ist in der Branche Frisördienstleistung besonders hoch. Daher wird realitätsnah angenommen, dass die Personalkosten die Hälfte der Gesamtkosten des Unternehmens einnehmen.<sup>263</sup> Das fiktive Unternehmen erwirtschaftet vor der Mindestlohneinführung einen Umsatz von 9500,- €. Dies gleicht einem täglichen Kundenaufkommen von 20 Personen, die durchschnittlich 19,80 € für ihren Haarschnitt ausgeben.<sup>264</sup> Bei Personalkosten von 4372,- € und gleichgroßen sonstigen Kosten ergibt sich damit ein moderater Gewinn vor Steuern von monatlich 756,- €.

Nähme man nun an, der Fachausschuss würde sich auf einen Mindeststundenlohn von 7,- € verständigen, so stiegen die Lohnkosten schlagartig um 55 Prozent auf 6800,- € monatlich. Die Fachfrisörin würde 1215,- € brutto pro Monat verdienen, der Nettolohn stiege lohnsteuerbedingt aber nur um 48 Prozent. Der vermutete ALG II Anspruch reduziert sich auf Null, da die Obergrenze des Bruttofreibetrags von 1200,- € überschritten wäre. Somit hat die Arbeitnehmerin insgesamt 913,- € zur Verfügung. Sie wäre, trotz Mindestlohn, nur um 27,- € je Monat besser gestellt, allerdings würde kein ALG II Transfer mehr anfallen und die Betroffene könnte auf einen Antrag desselben verzichten.<sup>265</sup> Ihr Einkommen stiege um marginale drei Prozent, gegenüber der 55-prozentigen Lohnkostensteigerung auf Unternehmensseite geradezu grotesk.

Während die Frisörin, abgesehen davon keine zusätzliche Grundsicherung beziehen zu müssen, kaum vom Mindestlohn profitieren würde, wären die Belastungen für das Beispielunternehmen gravierend. Anstelle eines Gewinns träte jetzt unter identischen Bedingungen ein satter Verlust in Höhe von 1672,- € zutage. Damit das Unternehmen wieder schwarze Zahlen schreibt, wäre eine Preiserhöhung unumgänglich. Bei gleichem Kundenaufkommen müsste der Durchschnittspreis von 19,80 € um 17,5 Prozent auf 23,28 € angehoben werden. Um die identische Gewinnsumme wie vor der Mindestlohneinführung zu erzielen, wäre sogar eine Preissteigerung auf 24,85 € unausweichlich. Viele Kunden würden eine schlagartige Preisanhebung um mehr als ein Viertel aber nicht reaktionslos hinnehmen.

Ein deutlicher Kundenrückgang wäre zu erwarten. Die Kunden könnten beispielsweise die Intervalle zwischen den Frisörbesuchen verlängern, um den Preisaufschlag auszugleichen. Andere würden vielleicht selbst zur Schere greifen oder jemanden aus der Familie darum bitten. Möglicherweise würde auch am Leistungsumfang gespart. Besonders in den Grenzregionen zu Tschechien und Polen dürfte ein Teil der Kundschaft an ausländische Konkurrenten verlorengehen, eine Entwicklung, die sich schon heute unangenehm auf die Branche und das Lohnniveau auswirkt. Obendrein beflügelte ein Mindestlohn wahrscheinlich die Schwarzarbeit. Die rückläufigen Kundenzahlen bedingten ihrerseits wiederum sinkende Umsätze, die Preise müssten vermutlich noch weiter steigen.

---

<sup>263</sup> Zur Vereinfachung entfällt die Unterscheidung zwischen Fixkosten und variablen Kosten, die größten Kostenpositionen dürften, abgesehen von den Löhnen, ohnehin Raumkosten, Abschreibungen und Ersatzinvestitionen sein.

<sup>264</sup> 24 Tage pro Monat geöffnet

<sup>265</sup> In der Praxis ist ein Großteil der Frisöre teilzeitbeschäftigt, der ALG II-Transfer würde dort ebenfalls reduziert, ein Leben ohne zusätzliche Grundsicherung bleibt bei einer Halbtagsstelle bei 7,- € allerdings illusionär.

Die Kunden würden auf Preissteigerungen empfindlich reagieren, da Frisörsdienstleistungen weder unentbehrlich noch zwingend lebenswichtig sind. Umso entbehrlicher und leichter ersetzbar eine Ware oder Dienstleistung ist, je mehr Alternativen und Vermeidungsmöglichkeiten sich ergeben, desto heftiger sinkt die Nachfrage bei Preissteigerungen.<sup>266</sup> Überspitzt ausgedrückt, kann man die Leistungen des Frisörs als Luxusgüter betrachten, an denen sich aus Kundensicht vergleichsweise leicht sparen lässt.<sup>267</sup> Dieser Logik folgend, ist der Fachausschuss im Vorfeld einer Mindestlohnfestsetzung gefordert, eine Aussage zur Preiselastizität der Nachfrage zu treffen und die Preisspielräume innerhalb der Branche abzustecken. Nur dann kann die Beschäftigungswirkung des Mindestlohns einigermaßen vernünftig abgeschätzt werden.

Wegen des zu erwartenden Kundenrückgangs – im Falle zu starker Preiserhöhungen – wäre der Frisörbetrieb zu weiteren Ausgleichsreaktionen veranlasst. So könnte man den Mindestlohn umgehen, indem verstärkt (schein)selbstständige, freiberuflich tätige Frisöre die abhängig beschäftigte Belegschaft nach und nach ersetzen. Desweiteren könnten einfache Tätigkeiten von Auszubildenden übernommen werden, für die kein Mindestlohn zu zahlen wäre. Dieses Phänomen, Facharbeiter durch Lehrlinge teilweise auszutauschen, ist bereits in der Gastronomie zu beobachten, wo in Service oder Küche nicht selten mehr Lehrlinge als Facharbeiter beschäftigt sind. Nebenbei bemerkt wäre der Frisörsalon, verglichen mit Betrieben ohne oder geringem Arbeitnehmeranteil, durch den Mindestlohn benachteiligt.

Vorstellbar und beileibe nicht unrealistisch wäre, dass sich der Betrieb zu illegalen Vermeidungsmitteln hinreißen ließe. Aus der Baubranche sind diese hinlänglich bekannt: Offiziell wird der Mindestlohn gezahlt, tatsächlich ist jedoch unbezahlte Mehrarbeit zu leisten, die nicht dokumentiert wird. Oder man senkt die reguläre Wochenarbeitszeit ab, erwartet von der Belegschaft aber weiterhin dieselbe Stundenzahl zu leisten. In der Tendenz trüge der Mindestlohn damit gewissermaßen zur Kriminalisierung von Arbeitsverhältnissen bei. Dieser Effekt dürfte umso ausgeprägter sein, je höher man den Mindestlohn ansiedelt, denn desto lohnenswerter scheint dessen Umgehung mit illegalen Methoden. Es ist daher eine effektive Kontrolle des Mindestlohns vonnöten, um Schattenwirtschaft und ungesetzlichen Arbeitsbedingungen wirkungsvoll beizukommen. Das ist auch eine Sache der Gerechtigkeit gegenüber jenen Unternehmen, die sich an geltendes Recht halten.

---

<sup>266</sup> die Preiselastizität der Nachfrage oder allgemeiner: Nachfrageelastizität

<sup>267</sup> Ein drastisches Gegenbeispiel ist die Nachfrageelastizität bei der Ware Benzin. Bei Preiserhöhungen lässt die Nachfrage in der kurzen Frist kaum nach, weil die meisten Kunden essentiell auf ihr Fahrzeug angewiesen sind und wenig kurzfristige Alternativen bestehen, langfristig wäre der Nachfragerückgang spürbarer.

All die für das Beispielunternehmen skizzierten möglichen Auswirkungen und die darauffolgenden Reaktionen stehen sinnbildlich für die gesamte Frisörbranche. Als Resultat der Kundenverluste durch die Preisanhebungen wäre ein Beschäftigungsabbau zu befürchten, den zu quantifizieren im Vorhinein ausgesprochen schwierig ist. Ob und welche Wirkung ein Mindestlohn auf die Arbeitsnachfrage entwickelt, hängt von einer Fülle an Faktoren ab.<sup>268</sup> Einige wichtige sind mit diesem Fallbeispiel bereits angeklungen. Grundsätzlich gilt: Desto höher der Lohnanteil an den Gesamtkosten, je größer die absolute und relative Lohnsteigerung, je vielfältiger die Vermeidungsmöglichkeiten, je leichter Arbeitnehmer durch Kapital zu ersetzen sind, je schlechter die Gewinnlage der Unternehmen, je geringer der Preisspielraum und je elastischer die Nachfrage auf Preissteigerungen reagiert, umso stärker werden tendenziell Beschäftigungsverluste ausfallen.

Gerade für die Frisörbranche wäre eine stufenweise Einführung des Mindestlohns zu bevorzugen, um einen Kostenschock und somit einen Preisschock zu vermeiden. Werden für die Unternehmen Preissteigerungen notwendig, erhöht es die Akzeptanz beim Kunden und verringert den Nachfragerückgang, wenn diese allmählich verlaufen, anstatt schlagartig zu erfolgen. Vor jeder Mindestloohnerhöhung sollten erst die Auswirkungen der vorhergehenden gedeutet und bewertet werden. Um die notwendigen Informationen zu vervollständigen und sich ein komplettes Bild machen zu können, müssten vor der Mindestlohneinführung Unternehmensbefragungen und Simulationsstudien durchgeführt werden.

Am Beispiel der Frisörbranche wird im Endeffekt zweierlei deutlich: Erstens ist die eigentliche Schwierigkeit in Bezug auf den Mindestlohn die Festlegung der konkreten Höhe. Zweitens sind bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe eine Unmenge Entscheidungsfaktoren mit einzukalkulieren, die wiederum in Wechselbeziehung zueinander stehen können. Wer diese Herausforderung unterschätzt, verhält sich fahrlässig. Wer Mindestlöhne deshalb generell für alle Branchen ablehnt, steht in der Pflicht, Vorschläge zu unterbreiten, auf welche Weise dann durch Niedrigslöhne hervorgerufene Probleme und die zunehmende soziale Spaltung gemindert werden sollen.

Für den Fachausschuss ist die Bestimmung der Mindestlohnhöhe eine Gratwanderung. Auf der einen Seite stehen die Ziele des Mindestlohns, zu deren Verwirklichung ein möglichst hohes Lohnniveau erforderlich wäre: Armutsbekämpfung, mehr Verteilungsgerechtigkeit, Verringerung von Sozialtransfers, die Sicherstellung existenzsichernder Löhne und der Schutz fair bezahlender Unternehmen vor unsozialem Lohnwettbewerb. Dagegen steht die reale Gefahr von Arbeitsplatzverlusten durch zu hoch angesetzte Mindestlöhne. Das ist das eigentliche Dilemma. Den Arbeitnehmern, denen man mit dem Mindestlohn zu helfen versucht, könnte mit einem Zuviel an Hilfe am Ende noch geschadet werden.

---

<sup>268</sup> Dies räumte auch die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung ein: Drucksache 16/10485, S. 9

### 6.3.5 Verfassungsrechtliche Würdigung des MiArbG

Nach § 8 Abs. 1 MiArbG sind Arbeitgeber mit Sitz im In- und Ausland, die unter den Geltungsbereich einer Mindestlohnverordnung fallen, verpflichtet, ihren Arbeitnehmern wenigstens das vorgeschriebene Mindestarbeitsentgelt zu gewähren. Satz 2 betont gleichzeitig, dass tarifautonome Entgeltregelungen zu favorisieren sind. Soweit durch das MiArbG keine höheren Löhne verbindlich sind, gelten für tarifgebundene Arbeitgeber und ihre Arbeitnehmer die Bedingungen des Tarifvertrags. Damit findet auch hier das Günstigkeitsprinzip Anwendung. Es wird in Verbindung mit § 1 Abs. 1 MiArbG außerdem deutlich gemacht, dass die Festlegung von Mindestlöhnen eine Ausnahme von der Regel der tarifvertraglichen Lohngestaltung darstellen soll.

#### 6.3.5.1 Stichtagsregelung zum Vorrang tariflicher Entgelte

Mit § 8 Abs. 2 Satz 1 MiArbG ist eine Übergangsregelung für vor dem 16. Juli 2008<sup>269</sup> abgeschlossene Tarifverträge vorgesehen, deren Entgeltbestimmungen für die Zeit des Bestehens des Tarifvertrages den festgesetzten Mindestarbeitsentgelten vorgehen. Mit dieser Sonderregelung vermeidet der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich bedenkliche Verdrängung von bestehendem Tarifrecht. Denn es macht sehr wohl einen Unterschied, ob schon vorhandene Tarifverträge hinsichtlich ihrer ungünstigeren Entgeltregelungen außer Kraft gesetzt werden oder ob nur in zukünftigen Tarifvereinbarungen eine rechtsverbindliche Lohnuntergrenze einzuhalten ist.<sup>270</sup> Natürlich handelt es sich in beiden Fällen um einen Eingriff in die Tarifautonomie, die Verdrängung bereits bestehender Tarifnormen wäre jedoch als wesentlich schwerwiegender einzustufen.

Dass ein bestehender Tarifvertrag während seiner Laufzeit den festgesetzten Mindestarbeitsentgelten vorgeht, ist als Entgegenkommen an die Tarifvertragsparteien zu verstehen und mit Rücksichtnahme auf ihre Tarifautonomie nachvollziehbar. Allerdings soll auch ein Folgetarifvertrag, mit dem die Tarifvertragsparteien einen solchen bestehenden Tarifvertrag ablösen oder ersetzen, den festgesetzten Mindestarbeitsentgelten vorgehen. Sofern dieser in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang steht, sollen niedrigere tarifliche Entgelte Vorrang gegenüber dem Mindestlohn einnehmen.<sup>271</sup> Diese Regelung ist scharf zu kritisieren, weil es damit längerfristig möglich wäre, den Mindestlohn tarifvertraglich zu unterlaufen. Obendrein könnten die bis dahin nichttarifgebundenen Arbeitgeber einer solchen tarifschießenden Koalition beitreten, für neue Arbeitsverhältnisse auf den Tarifvertrag Bezug nehmen und somit die Anwendung des Mindestlohns verhindern. Damit bestünde die Gefahr, dass für einen relevanten Teil der Arbeitnehmer die festgesetzten Mindestlöhne nicht gölten.

---

<sup>269</sup> Zeitpunkt des Kabinettsbeschluss zum Gesetzesentwurf des neuen MiArbG.

<sup>270</sup> Eine Gegenmeinung vertritt diesbezüglich die BDA, nachzulesen in Drucksache 16(11)1117.

<sup>271</sup> § 8 Abs. 2 Satz 2 MiArbG und Drucksache 541/08

Mit dieser Regelung verkompliziert sich das Gesetz unnötigerweise und befördert nicht gerade die Rechtssicherheit. Könnte der tarifgebundene Arbeitgeber für alle Arbeitnehmer die niedrigeren Tarifentgelte zahlen oder nur für diejenigen, die in der tarifschließenden Gewerkschaft organisiert sind? Müsste er also für nichttarifgebundene Arbeitnehmer den höheren Mindestlohn zahlen? Laut Bundesregierung könne sogar ein nichttarifgebundener Arbeitgeber mit seinem Arbeitnehmer auf einen solchen Tarifvertrag arbeitsvertraglich Bezug nehmen und sich auf dessen Entgeltsätze einigen.<sup>272</sup> Das wäre der Gipfel der Absurdität, widerspricht es doch ganz und gar dem Leitgedanken dieses Mindestlohngesetzes, für jeden Arbeitnehmer angemessene Lohnverhältnisse zu erwirken. Diese Problematik thematisierend, antwortete die vormalige Bundesregierung auf eine „Kleine Anfrage“ nur lapidar und ohne näher darauf einzugehen, dass die Übergangsregelung das Vertrauen der Tarifvertragsparteien auf den Bestand ihrer vor dem Stichtag abgeschlossenen Tarifverträge schütze und den Interessen der Tarifvertragsparteien Rechnung trage.<sup>273</sup>

Die Bestandschutzregelung erscheint auch deshalb verwunderlich, da im Gegensatz dazu beim AEntG konkurrierende Tarifverträge verdrängt werden sollen. Dies rechtfertigte man bekanntlich mit dem europarechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz, der eine Bevorteilung deutscher Tarifvertragsparteien verbiete. Aber genau mit diesem Grundprinzip der Nichtdiskriminierung gerät das MiArbG in Konflikt, wenn es einheimischen Tarifpartnern gestattet, den Mindestlohn tarifvertraglich zu unterbieten und sich damit zu bevorteilen. Dies liefe auf eine ungerechtfertigte Benachteiligung und eine Diskriminierung ausländischer Arbeitgeber und Arbeitnehmer hinaus und wäre europarechtswidrig. Vermutlich baut der Gesetzgeber einfach darauf, dass künftig keine Gewerkschaft einem Tariflohn unterhalb des Mindestlohns zustimmen werde – vielleicht eine trügerische Hoffnung, erinnert man sich an die Geschehnisse rund um den Postmindestlohn.

Es ist mit der Intention des Gesetzes, ein Verfahren zur Sicherstellung sozialadäquater Lohnstandards zu schaffen, in Gänze unvereinbar, wenn sich einzelne Gruppierungen einer Branche der bindenden Wirkung des Mindestlohns entziehen dürfen.<sup>274</sup> Der Fachausschuss würde den Tariflohn zur Grundlage des Mindestlohns nehmen, ermögliche dieser bereits ein hinreichendes Einkommen. Entscheidet sich der Fachausschuss aus Überzeugung gegen das Tariflohnniveau für ein höheres Mindestentgelt, dürfte der Tariflohn somit unangemessen niedrig sein und folglich untauglich zur Behebung der sozialen Verwerfungen.<sup>275</sup> Aus diesen Gründen sind die in § 8 Abs. 2 getroffenen Übergangsregelungen als verfehlt abzulehnen.

---

<sup>272</sup> Drucksache 541/08, S. 13

<sup>273</sup> Kleine Anfrage der Abgeordneten Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – 07. 10. 2008, Drucksache 16/10481, Antwort in Drucksache 16/10703, am 23. 10. 2008, S. 3

<sup>274</sup> Gleiche Haltung nahm der Bundesrat in der Sache ein, jedoch ohne Erfolg, Drucksache 542/2/08

<sup>275</sup> Eine ähnliche Meinung haben die Sachverständigen Bispinck / Schulten / Weinkopf und der DGB. Nachzulesen in Ausschussdrucksache 16(11)1136.

### 6.3.5.2 Vereinbarkeit mit der Tarifautonomie

Mit der Festsetzung von Mindestlöhnen betätigt sich der Staat in einem Bereich, der im Normalfall den Tarifparteien vorbehalten ist. Von normalen Verhältnissen kann indes nicht die Rede sein, wenn in einer Branche „Hungerlöhne“ an der Tagesordnung sind. Selbstverständlich schränkt eine unterste Entgeltgrenze den Gestaltungsspielraum der tariflichen Lohnfindung ein. An die Stelle eines vollkommen freien Aushandelns tritt am unteren Ende die staatliche Regelung. Damit wird mehr oder minder massiv in die Grundrechte der Tarifpartner aus Art. 9 III GG eingegriffen, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen – insbesondere die Löhne – in eigener Regie und unbeeinflusst vom Staate auszuhandeln. Letzten Endes führt aber jede Beeinträchtigung der Verhandlungsfreiheit in gewisser Weise zu einem Grundrechtseingriff, sei es durch die Festlegung von arbeitsgesetzlichen Mindestnormen, die Allgemeinverbindlicherklärung oder Erstreckung von Tariflöhnen oder eben einen quasigesetzlichen Mindestlohn. Mit diesem Hinweis sei das Recht auf die tarifautonome Gestaltung der Löhne nicht relativiert, sondern lediglich ins rechte Verhältnis gerückt.

Nicht jedem Eingriff in die Grundrechte aus Art. 9 III GG gebührt zugleich ein Aufschrei der Entrüstung. Es bedarf vielmehr einer statthaften Begründung, wieso ein Mindestlohn zur Verwirklichung der sozialpolitischen Zielsetzungen tatsächlich vonnöten wäre. Wie in 6.2 eingehend erläutert, sind Eingriffe in die Tarifautonomie dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn damit ebenbürtige Gemeinwohlbelange verfolgt werden.<sup>276</sup> Dazu zählt beim Mindestlohn vornehmlich das Recht der Arbeitnehmer auf ein existenzsicherndes und damit erst menschenwürdiges Einkommen. Der Eingriff in die Tarifautonomie kann sich unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgebots daher auf das Sozialstaatsprinzip und die Achtung der Menschenwürde stützen, allerdings nur so lange, wie mit dem Mindestentgelt wirklich die Befriedigung der notwendigen sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmer angestrebt wird. Werden darüber hinaus gehende Absichten verfolgt, scheidet die Berufung auf das Sozialstaatsgebot. Deshalb gilt auch hier: Auf die Höhe des Mindestlohns kommt es an, wenn dessen Rechtfertigung verfassungsrechtlich einwandfrei und stichhaltig sein soll.

Ganz ohne Zweifel hat der Staat das Recht und die moralische Pflicht, Mindestarbeitsbindungen zum Schutze der Arbeitnehmer zu setzen, falls die Tarifvertragsparteien aufgrund ihrer Schwäche oder des Nichtbestehens allein unfähig sind, diesem Schutzbedürfnis genüge zu tun. Dies ergibt sich schon grundlegend aus der Verantwortlichkeit des Gesetzgebers für das Arbeitsrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Andernfalls ließen sich sämtliche arbeitsrechtliche Gesetze, wie das Bundesurlaubsgesetz oder der Kündigungsschutz, nicht erklären.

---

<sup>276</sup> vor allem BVerfGE 103, 293 [306], 3.4.2001  
sowie BVerfGE 57, 220, 17.2.1981 und BVerfGE 100, 271, 27.4.1999

Der Staat darf schwere Funktionsdefizite in der Tariflandschaft nicht einfach hinnehmen und sich damit abfinden. Er muss handlungsfähig sein, wenn es darum geht, menschenunwürdige Niedrigslöhne und hemmungslosen Lohnwettbewerb einzudämmen. Das Recht auf Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie darf nicht als Vorwand missbraucht werden, einen dringend benötigten sozialen Mindestschutz kategorisch auszuschließen. Aus der Entwicklungsgeschichte der Tarifautonomie geht hervor, dass der daraus resultierende kollektive Interessenausgleich besonders den Arbeitnehmern zugute kommt. Es ist reichlich abwegig, ein Grundrecht als größtes Hindernis für einen Mindestlohn zu bemühen, das eigentlich den Arbeitnehmern zum Vorteil gereicht wurde. Zuvorderst dienen die Rechte aus Art. 9 III GG doch der Arbeitnehmerschaft, die nur über das Kollektiv ihre naturgegeben schwächere Verhandlungsposition ausgleichen kann. Diese Rechte als Argumentationsschild zu verwenden, damit inakzeptable Niedrigslöhne weiter Bestand haben können, widerstrebt grob Konzeption und Idee der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie.

Im Übrigen ist die Verteidigung der Tarifautonomie im Bereich von „Hungerlöhnen“ unrealistisch, wie *Bayreuther* (2007) zutreffend feststellt.<sup>277</sup> Der Verweis auf die materielle Richtigkeitsgewähr des Tarifvertrags versagt, wenn ein Arbeitnehmer trotz Vollzeiterwerb und tariflicher Bezahlung nicht einmal das existenziell notwendigste Einkommen erhält. Ein nicht existenzsicherndes Entgelt dient auch wahrlich kaum der Sicherung und Wahrung der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen, wie sie Art. 9 III GG vorsieht. Die Verfassung erwartet von der Tarifautonomie die Erfüllung sozialstaatlicher Funktionen, nämlich den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck, das Arbeitsleben durch Tarifverträge sinnvoll zu ordnen.<sup>278</sup> Wird sie dieser Verfassungserwartung nicht gerecht, kann und sollte der Gesetzgeber mit geeigneten ordnungspolitischen Werkzeugen unter Abwägung der Nachteile unterstützend eingreifen, wozu auch Lohnuntergrenzen gehören dürfen.

Darüber hinaus ist das Verfahren nach dem MiArbG insgesamt, wengleich ziemlich bürokratisch, so doch in beiden Stufen von der intensiven Mitwirkung der Tarifparteien gekennzeichnet. Auch die Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern werden in die Beratungen und die Festsetzung des Mindestlohns einbezogen. Vor der endgültigen Festschreibung erhalten alle Beteiligten und Betroffenen schriftlich und sogar in einer mündlichen Verhandlung die Gelegenheit zur Stellungnahme. Es entspricht damit keinem staatlichen Lohndirigismus, wie von einigen Zeitgenossen falsch gerügt wurde. Hauptausschuss und Fachausschuss fällen ihre Entscheidungen nach demokratischen Maßstäben. Durch die Zustimmung der Bundesregierung erfährt die Mindestlohnverordnung eine besondere Legitimation. Schlussendlich wird den Tarifparteien die Festlegungskompetenz von Löhnen auch nicht entzogen, da oberhalb des Mindestlohns weiterhin Verhandlungsspielraum besteht. Arbeitgebern und Arbeitnehmern bleibt es weiterhin uneingeschränkt möglich, sich in Koalitionen zusammenzuschließen und Tarifverträge auszuhandeln.

---

<sup>277</sup> Bayreuther, Gesetzlicher Mindestlohn und sittenwidrige Arbeitsbedingungen, NJW 2007 Heft 28  
<sup>278</sup> BVerfGE 18, 18, 6.5.1964

Sämtliche eben vorgetragenen Überlegungen zur Zulässigkeit eines Mindestlohns und der Vereinbarkeit mit der Tarifautonomie gelten aber nur unter der Voraussetzung, dass damit ausnahmslos auf die Behebung sozialer Verwerfungen und somit unerträglich niedriger Entgelte abgezielt wird. Höhere Mindestlöhne sind mit Blick auf die Tarifautonomie nur noch schwer zu begründen. Nach der Gesetzeszielstellung sollen aber an Tätigkeitsaspekten orientierte, wirklich angemessene Mindestlöhne eingeführt werden. Ein angemessenes Entgelt müsste, neben dem soziokulturellen Existenzminimum als unterste Richtmarke, zumindest auch den Schwergrad der Arbeit und die erforderliche Qualifikation berücksichtigen. So wünschenswert dieses Bestreben aus Arbeitnehmersicht sein möge, so unvereinbar wäre es mit dem Grundsatz, dass die Lohnpolitik den Tarifparteien gebührt und den zentralen Kern der Tarifautonomie ausmacht. Der Staat darf sich nicht tiefgreifend in die Lohnfindung einmischen, sondern nur in dem Maße, wie es die sozialstaatlichen Verpflichtungen unbedingt verlangen. Alles andere würde zu unverhältnismäßigen Eingriffen in die Rechte der Tarifpartner führen. Nicht zuletzt deshalb, weil sich eine solch erhebliche Grundrechtsbeeinträchtigung nicht mehr mit anderen Gütern von Verfassungsrang rechtfertigen ließe. Aus diesen Gründen sollten sich die Mindestentgelte nach dem MiArbG am soziokulturellen Existenzminimum orientieren und sich höchstens auf dem Niveau des Pfändungsfreibetrags befinden.

Die staatliche Lohnfestsetzung kann auch unter Beteiligung der Tarifpartner nie einen vollwertigen Ersatz für die tarifliche Lohngestaltung bieten. Nur über den tariflichen Vertragsmechanismus gelingt es, ein annäherndes Kräftegleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern herzustellen, so dass im Ergebnis ein beiderseitiger Interessenausgleich herbeigeführt wird. Betreibt der Staat dennoch intensive Lohnpolitik, bricht er mit seiner Neutralität zum vermeintlichen Wohl der Arbeitnehmerschaft. Allzu leicht würde die staatliche Lohnpolitik dann zum Spielball politischer Ambitionen. Der gesellschaftliche Druck auf die Verantwortlichen stiege. Die nächsten Wahlen schon am Horizont aufziehend, wäre es ausgesprochen verlockend, mit dem Versprechen, immer höherer Mindestlöhne auf Stimmenfang zu gehen.

### **6.3.6 Fazit und Kritik**

Die nunmehr erfolgte Modernisierung des MiArbG ist begrüßenswert. Sie ging insgesamt in die richtige Richtung. Vorher bestand de facto keine Handhabe, in Branchen mit extremen Niedriglöhnen durch Mindestentgelte die Lage der Beschäftigten zu verbessern. Das Gesetz taugt in seiner jetzigen Fassung jedoch nicht zur Festlegung eines flächendeckenden Mindestlohns, für dessen Einführung erheblicher Veränderungsbedarf bestünde.

Meint es der Gesetzgeber ernst mit der Bekämpfung nicht existenzsichernder Löhne, wäre ein branchenübergreifender Mindestlohn die bessere Variante als ein Flickenteppich aus zahlreichen unterschiedlichen Mindestlöhnen. Schon ein moderater Mindeststundenlohn von 5,- € ermöglichte für Vollzeitbeschäftigte ein Nettoeinkommen von ~ 685,- € und läge damit ungefähr auf dem Niveau der soziokulturellen Existenzgrenze.



In Verbindung mit ergänzend gezahltem ALG II erreichte ein alleinstehender Arbeitnehmer 997,- € netto und käme somit auf einen Betrag über der Pfändungsfreigrenze.<sup>279</sup> Damit würde der Arbeitnehmer im Endeffekt ein ähnliches Einkommen erreichen wie mit einem beschäftigungsempfindlichen Mindestlohn von 7,50 € pro Stunde, da dann der ALG II Anspruch gegen Null ginge.<sup>280</sup> Die bereits bestehende Kombilohnfunktion des ALG II müsste noch verfeinert werden. In Verknüpfung mit dem Mindestlohn wären so weitgehend angemessene Erwerbseinkommen gesichert.<sup>281</sup> Ein derart ausgestalteter Mindestlohn respektiert, da auf einem rein sozialstaatlichen Ansatz beruhend, schließlich auch die Tarifautonomie hinreichend. Gleichzeitig verhinderte man mit einer absoluten Lohnuntergrenze menschenverachtende Niedriglohnxexzesse. Höhere und dennoch marktkonforme Mindestentgelte können ergänzend durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen bzw. die Tarifierstreckung erreicht werden, wozu das Entsendegesetz zunächst allen Branchen zugänglich zu machen ist.

Aufgrund der beträchtlichen Unterschiede zwischen den Branchen und Berufen wäre ein sehr differenziertes Mindestlohnsystem zwar erwägenswert, aber kaum mit dem Argument einer sozialstaatlichen Mindestabsicherung kompatibel, weil das Anrecht auf ein menschenwürdiges Einkommen für alle im gleichen Umfange gilt. Würden für alle Problembranchen differenzierte Mindestlöhne eingeführt, verblieben mit Sicherheit trotzdem noch irgendwo Lücken. Es wäre schon schwierig die Branchen genau voneinander abzugrenzen. Irgendwelche Wege zur Vermeidung eines so ausgestalteten Mindestlohns würden sich immer auftun. Rechtsstreitigkeiten wären praktisch vorprogrammiert. Darüber hinaus verursacht ein solches System einen hohen Kontrollaufwand, ist ausgesprochen intransparent und viel bürokratischer als ein einheitlicher Mindestlohn.

Ein Mindestlohn auf Grundsicherungsniveau hat noch weitere Pluspunkte. Er begrenzt den Effekt, der durch die Kombilohnfunktion des ALG II induzierten Lohnabsenkung. Bislang können sich Arbeitgeber darauf verlassen, dass der Staat jeden noch so niedrigen Lohn mit Sozialleistungen aufstocken wird. Durch die Kombilohnfunktion wird zwar der Niedriglohnssektor positiv stimuliert, es lädt aber auch zum Missbrauch ein. Dadurch sind selbst Entgelte möglich, die ohne den Kombilohn niemals von Arbeitnehmern nachgefragt würden. Genau dieser Tendenz, auf Kosten des Steuerzahlers Löhne auf eine unzumutbare Größe abzusenken, wirkt ein moderater Mindestlohn entgegen, ohne dabei den Niedriglohnarbeitsmarkt zu ersticken. In der Kombination mit einem erweiterten Kombilohnansatz ist ein niedriger Mindestlohn daher absolut diskussionswürdig. Letztendlich würde ein solcher Mindestlohn, im Gegensatz zu ausdifferenzierten hohen Mindestlöhnen, keine staatliche Konkurrenz zur tarifautonomen Lohnfindung errichten und auch keineswegs den Anreiz für Arbeitnehmer vermindern, sich in Gewerkschaften aktiv zu engagieren.

---

<sup>279</sup> gleiche Berechnungsgrundlagen wie im Frisörbeispiel unterstellt

<sup>280</sup> 7,50 € entsprächen rund 963,- € netto bei einem Vollzeitwerb

<sup>281</sup> Heute werden viele Arbeitsplätze von Staatsseite über die Arbeitsagenturen übersubventioniert. Schwer vermittelbare Personen sollen so eine Arbeitsstelle finden. Allerdings kam und kommt es immer wieder zu beträchtlichem Missbrauch. Arbeitgeber zahlen nicht selten nur einen Bruchteil des Bruttolohns aus eigener Kasse, die Beschäftigung wird häufig nahezu vollständig steuerfinanziert. Eine Untergrenze, die in jedem Fall vom Arbeitgeber zu zahlen ist, würde die Transferkosten minimieren und der Bereicherung auf Kosten der Allgemeinheit Grenzen setzen.

Gewiss lässt sich über diesen Vorschlag trefflich streiten. Um diese Option als Mindestlohnskeptiker oder glühender Mindestlohnverfechter überhaupt akzeptieren zu können, muss man sich vom Geiste der „Alles oder Nichts“ Mentalität befreien. Natürlich darf man sich zugleich keinen Illusionen hingeben, ein Allheilmittel wäre ein so gestalteter Mindestlohn nicht.

## **7 Mindestlöhne und Beschäftigung**

Für eine ganzheitliche Betrachtung des Themas muss unbedingt ein Blick auf die Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen gerichtet werden. Dazu wird zunächst die Wirkungsweise eines Mindestentgelts auf den Arbeitsmarkt anhand zweier ausgewählter ökonomischer Modelle analysiert. Anschließend widmet sich der Autor den empirischen Erkenntnissen zur Arbeitsmarktwirkung von Mindestlöhnen und deren Tragweite für Deutschland.

Schon das Gedankenspiel einer Mindestlohneinführung für das Frisörgewerbe deutete an, wie vielgestaltig die Effekte einer verbindlichen Lohnuntergrenze sein können. Es erschien ohne weitergehende Untersuchungen durchaus plausibel, dass bei einem zu hohen Mindestlohniveau Arbeitsplatzverluste auftreten können. Für die Diskussion ist zudem von Bedeutung, dass die meisten Argumente zugunsten von Mindestlöhnen nur haltbar sind, wenn tatsächlich keine negativen Beschäftigungswirkungen auftreten. Ob ein Mindestlohn in der Höhe X für die Verwirklichung bestimmter sozialpolitischer Ziele überhaupt in Erwägung zu ziehen ist, hängt entscheidend davon ab, welche Vorhersage zur Arbeitsmarktwirkung getroffen wird. Bedingen Mindestlöhne steigende Arbeitslosigkeit oder verwehren diese den Erwerbslosen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, wird das Gegenteil dessen erreicht, was man eigentlich beabsichtigte, nämlich mehr soziale Gerechtigkeit, geringere Staatsausgaben und weniger Erwerbsarmut. Es erstaunt ein wenig, mit welcher Vehemenz oder manchmal größter Unbekümmertheit etliche Mindestlohnbefürworter den Besorgnissen vor negativen Arbeitsmarkteffekten entgegneten. Vage Mutmaßungen zur Arbeitsmarktwirkung helfen allerdings nicht weiter, es müssen handfeste Nachweise auf den Tisch.

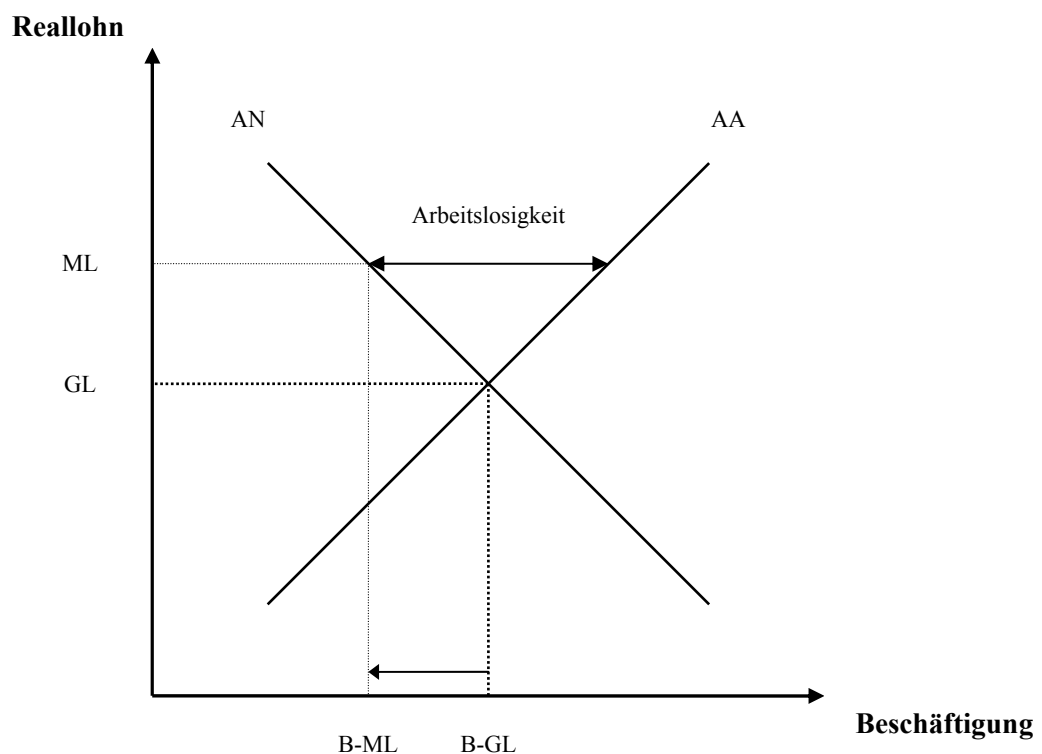
Die Beschäftigungswirkung ist schlechthin die Gretchenfrage des Mindestlohnstreits. Selbst wenn aus juristischer Perspektive nichts einzuwenden wäre und auch die Absichten einer Mindestlohnpolitik gleichsam legitim sind, müsste man Mindestlöhne letzten Endes ablehnen, würde dadurch noch höhere Arbeitslosigkeit produziert. Auf den kommenden Seiten sollen daher drei für die Gesamteinschätzung ausschlaggebende Fragen eine Antwort finden: Führen Mindestlöhne zu Arbeitsplatzverlusten oder gibt es gar Konstellationen, in denen positive Arbeitsmarkteffekte zu beobachten sind? Welcher Zusammenhang besteht eigentlich zwischen der Lohnhöhe und der Arbeitsnachfrage und dem Phänomen der Arbeitslosigkeit generell? Können Vorhersagen zur Beschäftigungswirkung eines bestimmten Mindestlohniveaus einigermaßen verlässlich getroffen werden und falls ja, auf welcher Basis geschieht das?

## 7.1 Modelltheoretische Erklärungsansätze

Für die Wirtschaftswissenschaften sind Modelle ein probates Mittel, um hochkomplexe und schwierige Sachverhalte der Realität zu beschreiben. Sie reduzieren die Wirklichkeit auf das Essentielle, heben damit das Wesentliche hervor und blenden das weniger Bedeutende aus. Zur Erkenntnisgewinnung und Aufstellung von Theorien sind sie überaus nützlich, für eine Prognose jedoch nur eingeschränkt geeignet. Es versteht sich von selbst, dass eine Abbildung der ökonomischen Realität mit abertausenden Individuen und Kollektiven, die unvorhersehbar agieren und sich noch dazu wechselseitig beeinflussen, kaum mehr sein kann als ein Versuch, die Welt verständlich zu machen. Entscheidend ist nicht die prinzipielle Richtigkeit eines Modells, sondern am Ende der praktische Nachweis. Ökonomische Modelle sind der Erkenntnis willen unerlässlich, dürfen aber nicht mit irgendeinem Beweis gleichgetan werden.

### 7.1.1 Mindestlöhne im neoklassischen Arbeitsmarktmodell

Schaubild 2: Mindestlohn im neoklassischen Arbeitsmarktmodell



#### Legende:

- AN Arbeitsnachfragekurve
- AA Arbeitsangebotskurve
- GL Gleichgewichtsreallohn
- ML Realer Mindestlohn
- B-GL Beschäftigungsniveau im Marktgleichgewicht
- B-ML Beschäftigungsniveau unter Mindestlohnbedingungen

- eigene Darstellung -

Dieses Standardmodell der neoklassischen Theorie veranschaulicht auf einfache Art und Weise ein fundamental gültiges Marktgesetz: die Preisbildung aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Mit gewissen Einschränkungen gilt diese Gesetzmäßigkeit auch für den Arbeitsmarkt. Das Schaubild zeigt die Wirkungsweise eines Mindestlohns nach den Vorstellungen der Klassiker. Ähnliche Darstellungen findet man in jedem vernünftigen Lehrbuch der Makroökonomie. Dementsprechend prägend ist dieser Erklärungsansatz für die Auffassung weiter Teile der wirtschaftswissenschaftlichen Zunft.

Die Grafik zeigt einen Arbeitsmarkt unter vollkommenen Wettbewerbsbedingungen, das heißt weder die Arbeitgeber noch die Arbeitnehmer verfügen über irgendwelche Marktmacht. Die Arbeitsnachfragekurve (AN) offenbart eine steigende Nachfrage nach dem Faktor Arbeit bei sinkenden Löhnen.<sup>282</sup> Umgekehrt reduziert sich die Arbeitsnachfrage mit zunehmend höherem Lohn. Auf der anderen Seite steigt das Arbeitsangebot (AA), wenn die Löhne erhöht werden und es sinkt demgegenüber mit abnehmender Lohnhöhe. Unter vollständiger Konkurrenz bildet sich ein Gleichgewichtslohn (GL)<sup>283</sup> mit einem Gleichgewichtsbeschäftigungsniveau (B-GL) heraus. Die Arbeitsnachfrage entspricht dann exakt dem Arbeitsangebot. Arbeitslosigkeit ist modellimmanent nicht vorgesehen. Sie kann nach der „reinen Lehre“ nur durch eine Störung der Marktmechanistik entstehen wie etwa unflexible Tariflöhne oder Mindestlöhne. Die Marktkräfte führen sonst stets zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage.

Der Preis für Arbeit, also der Lohn, ist Anzeiger für die Knappheit des Gutes Arbeit, beziehungsweise für den Nachfragemangel nach diesem Gut. Arbeitgeber fungieren als Preisnehmer, sie verfügen nach diesem Ansatz über keinerlei Macht, die Lohnhöhe einseitig zu beeinflussen und diese unter den Marktpreis zu drücken. Zahlt ein Unternehmer ein geringeres Entgelt als marktüblich, wandern modellkonform sofort alle Arbeitskräfte zur Konkurrenz. Um keinen Verlust zu machen und die Produktion voll auszulasten, ist die Firma demzufolge gezwungen, den Lohn wieder an das Marktniveau anzupassen. Unter diesen Bedingungen sucht der Arbeitgeber nach einer gewinnoptimalen Beschäftigungsmenge. Er beschäftigt genau so viele Arbeitskräfte, dass die zusätzlichen Umsatzerlöse, die durch den letzten zusätzlich eingestellten Arbeitnehmer erzielt werden,<sup>284</sup> exakt den zusätzlichen Kosten der Mehrproduktion<sup>285</sup> entsprechen. Oder mit anderen Worten: Er stellt so viele Arbeitskräfte ein, bis der Grenzgewinn Null erreicht.<sup>286</sup>

---

282 aus Gründen der Vereinfachung sind beide „Kurven“ als Geraden dargestellt

283 wird auch Marktlohn genannt

284 So genanntes Wertgrenzprodukt der Arbeit, errechnet sich aus Grenzproduktivität \* Stückpreis.

285 Die Grenzkosten. Wird das Endprodukt nur aus Arbeitskraft erzeugt, entsprechen diese Grenzkosten dem Lohnsatz des Beschäftigten.

286 Das Wertgrenzprodukt der Arbeit sinkt mit jedem weiteren Arbeitnehmer, da der Bestand an Maschinen, Werkzeugen usw. gleich bleibt.

Wird nun ein Mindestentgelt festgelegt, welches über dem markträumenden Gleichgewichtslohn liegt, sinkt die Arbeitsnachfrage auf die Ebene B-ML. Die Ursache für den Nachfragerückgang ist so einfach wie einleuchtend: Das Wertgrenzprodukt der Arbeit bleibt konstant, während die Grenzkosten aber ansteigen. Damit decken die zusätzlich erzielten Umsätze aus der Beschäftigung einiger Arbeitnehmer nicht mehr die zusätzlichen Kosten der Mehrproduktion. Das Unternehmen muss Beschäftigung abbauen, um wieder einen gewinnoptimalen Arbeitnehmerbestand zu erreichen. Ansonsten verringern sich die Gewinne des Betriebs, schlimmstenfalls bis in die Verlustzone. Bei homogenen Arbeitskräften entscheidet der Zufall, wer seinen Arbeitsplatz verliert. Andernfalls werden zuerst weniger produktive Arbeitnehmer entlassen. Die freigesetzten Arbeitskräfte finden wegen des fixen Lohns keine neue Stelle auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig weitet sich durch den Mindestlohn auch das Arbeitsangebot aus, da mehr potenziell erwerbsfähige Personen bereit sind, zu diesem verlockenderen Lohnangebot zu arbeiten. Beispielsweise werden Studenten, Rentner oder Hausfrauen, die der stillen Reserve angehören, aktiviert und möchten nunmehr ihre Arbeitskraft einbringen. Beide Faktoren führen zur Entstehung von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit im dargestellten Umfang.

Die Unterbeschäftigung der erwerbsfähigen Schicht vermindert außerdem die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage. Durch die gestiegenen Arbeitskosten wird eine geringere Menge an Waren und Dienstleistungen erzeugt. In der Kombination verursachen beide Effekte Wohlfahrtsverluste, die gesamtwirtschaftliche Leistung wird reduziert. Wird allerdings ein Mindestlohn unterhalb des Gleichgewichtslohns etabliert, ändert sich überhaupt nichts. Der Mindestlohn bleibt wirkungslos, es entsteht weder Arbeitslosigkeit noch steigen die Löhne an. Stützt man die Argumentation auf dieses Modellkonstrukt, ist die Sache klar: Ein Mindestlohn kann beschäftigungsneutral sein, vorausgesetzt, er wird unterhalb des Marktlohniveaus festgesetzt. Sonst vernichtet er mit scheinbarer Gewissheit Arbeitsplätze. Das Ausmaß der hervorgerufenen Arbeitslosigkeit ist demnach ausschließlich davon abhängig, in welchem Grade der Mindestlohn den Gleichgewichtslohn überschreitet und wie elastisch Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auf Lohnveränderungen reagieren.

### **7.1.1.1 Kritik und Gegenkritik am neoklassischen Arbeitsmarktmodell**

Der neoklassische Erklärungsansatz ist nicht der Weisheit letzter Schluss. Hinsichtlich der Lohnpreisbildung besteht grundsätzlich ein wesentlicher Zusammenhang zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. In der ökonomischen Realität spielen jedoch zahlreiche weitere Einflussfaktoren eine bedeutende Rolle auf die Lohnfindung. Die realen Löhne können beachtlich von der Idealvorstellung des Modells abweichen. Würde allein die unsichtbare Hand des Marktes einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen garantieren, erübrigten sich alle Gewerkschaften und mithin das gesamte Tarifvertragssystem. Allein die Existenz der Gewerkschaften und ihre Entstehungsgeschichten beweisen schon, dass eine auf blindes Marktvertrauen beruhende Wirtschaftsgesinnung nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen kann.

Entspräche jedweder Niedriglohn wahrhaftig den marktgesetzlichen Begebenheiten, verböte dies Eingriffe in Form eines höheren Mindestentgelts, weil ansonsten immer Arbeitslosigkeit die unausweichliche Folge wäre. Es darf zumindest bezweifelt werden, dass Löhne jenseits der Existenzgrenze ein Indikator für die Produktivität der Arbeitnehmer sind. Tatsächlich finden sich in der Praxis viele Hinweise darauf, dass im Bereich prekärer Niedriglohnbeschäftigung die Marktmacht einiger Unternehmen groß genug ist, um nicht marktgerechte Entgelte durchsetzen zu können. Die modellhafte Annahme, der Arbeitgeber sei ausnahmslos Preisnehmer in einem ganz und gar wettbewerblich geprägten Umfeld, darf zu Recht als unrealistisch abgetan werden.

## **Rückwirkung von Mindestlöhnen auf den Konsum**

Die Modelltheorie behandelt Löhne rein technisch als Preis für Arbeit. Sie unterschlägt die vielschichtigen Wechsel- und Rückwirkungen des Lohns auf andere Märkte und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, indem isoliert der Arbeitsmarkt betrachtet wird. Anhänger von Mindestlöhnen berufen sich hingegen darauf, dass steigende Löhne positive Impulse auf die Konsumgüternachfrage mit sich bringen, die ihrerseits wiederum die Investitionsgüternachfrage stimulieren. Über eine Belebung der Binnenwirtschaft erhofft man sich, mögliche nachteilige Arbeitsmarkteffekte kompensieren zu können. Verfechter einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik sehen Lohnsteigerungen nicht ausschließlich unter Kostengesichtspunkten. Viele fordern seit langem ein stärkeres Reallohnwachstum. Sie erkennen als Ursache für stagnierenden Konsum und dürftiges Wirtschaftswachstum eine zu stark angebotsfokussierte Lohnpolitik der vergangenen Jahre, die Lohnzurückhaltung und Verzicht propagierte. Mindestlöhne würden in dieses Konzept passen, das eine Stabilisierung der Inlandnachfrage mittels vermehrter Umverteilung des Volkseinkommens in die Hände abhängig Beschäftigter vorsieht.

Betrüblicherweise wäre das zu erwartende Nachfrageplus wohl nicht ausreichend groß, um die Effekte der Lohnkostensteigerungen vollständig wettzumachen und somit Beschäftigungseinbußen zu verhindern. Zum einen würden die Mehreinkünfte der Arbeitnehmer wahrscheinlich nicht vollständig ausgegeben, sie wanderten vielmehr teilweise in die Ersparnisbildung. Zum anderen würden von einer verstärkten Nachfrage auch ausländische und heimische Unternehmen profitieren, die keinen Kostenmehrbelastungen durch Mindestlöhne ausgesetzt wären. Gelänge es, die Mehrkosten auf die Endpreise umzuwälzen, fräßen die Preiserhöhungen zudem einen Teil der gewonnenen Kaufkraft inflationsbedingt wieder auf. Nicht vergessen werden darf, dass Mindestlöhne keine Erhöhung des volkswirtschaftlich verfügbaren Gesamteinkommens bewirken, sondern im Grunde nur eine Verteilungsänderung. Man darf also annehmen, dass auf der anderen Seite die Konsum- und Investitionsausgaben der Unternehmer zurückgehen, was die vermutete Nachfragesteigerung aus Arbeitnehmerhand weitgehend egalisieren würde. Wenn überhaupt, kann dieses „Nachfrageargument“ nur für flächendeckende Mindestlöhne vorgebracht werden, da sektorale Mindestentgelte keine makroökonomisch signifikante Rückwirkung auf die Konsumgüternachfrage haben können.

## **Produktivitätsargumentation der Mindestlohnbefürworter**

Lohnsteigerungen müssen nicht unabwendbar Beschäftigungsverluste herbeiführen, sofern es gelingt, die Produktivität der Arbeitnehmer im selben Verhältnis zu steigern und die daraus folgende Mehrproduktion vom Markt aufgenommen werden kann. Für eine Einschätzung der effektiven Lohnkosten darf nicht einfach auf die nominelle Lohnhöhe abgestellt werden, stattdessen sind die Lohnstückkosten der bestimmende Maßstab. Nur eine gemeinsame Betrachtung von Arbeitskosten und Produktivität lässt wirklichkeitsnahe Rückschlüsse auf die Lohnkostenbelastungen der Unternehmen und deren Wettbewerbsfähigkeit zu. Dies erklärt letztlich auch, warum Hochlohnländer gegenüber Billiglohnstaaten, wie China oder Indien, mit ihren Millionenheeren an Ein-Dollar-Tagelöhnern überhaupt noch konkurrenzfähig sind und die Fertigung nicht schon vollends nach Fernost ausgelagert wurde.

Mindestlohnbefürworter erhoffen sich einen teilweisen Ausgleich der Lohnkostensteigerungen durch mindestlohninduzierte Produktivitätssteigerungen. In der Tat wirkt die Löhnhöhe maßgeblich auf die Motivation der Arbeitskräfte zurück und über eine Steigerung derselben könnte ein Ansporn zur Verbesserung der Arbeitsleistungen ausgehen. Welche Bedeutung die Entgelthöhe für die Produktivität der Arbeitnehmer einnimmt, wissen die Arbeitgeber nur allzu genau. Deshalb kommt es auch nicht, wie vom Modell vorhergesagt, unweigerlich zu einem Absinken des Lohnniveaus bei einer Verknappung der Arbeitsnachfrage und ansteigender Arbeitslosigkeit. Senkt der Unternehmer nämlich die Löhne, führt dies zu Frustration und somit einem Motivationsverlust der Beschäftigten mit negativer Rückwirkung auf Fluktuation und Produktivität. Inwieweit Mindestlöhne auf diese Weise direkt produktivitätssteigernd wirken könnten, lässt sich nicht verlässlich vorhersagen. Ein positiver Einfluss auf die Arbeitsleistung ist durchaus denkbar, so dass steigende Lohnkosten davon in gewissem Umfang ausgeglichen werden könnten.

Auf längere Frist seien durch Mindestlöhne zudem, so ein bekanntes Argument der Befürworter, Produktivitätsfortschritte durch die Einführung neuer Technologien zu erwarten. Denn je größer der Anteil des Lohns an den Gesamtkosten, desto lohnenswerter werden Maßnahmen, die zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des kostenintensiven Faktors Arbeit beitragen. So könne ferner durch Reorganisation und Optimierung der betrieblichen Arbeitsabläufe ein Produktivitätsplus erzeugt werden, angeschoben wohl gemerkt durch Mindestentgelte. Natürlich setzen derartige Prozesse beträchtliche Potenziale frei, die ihrerseits wiederum auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Wohlfahrtgewinne hervorbringen. Die Lenkungs- und Innovationsfunktion des Lohns ist seit langem anerkannt. Man kann aber umgekehrt ebenso überzeugend argumentieren, dass die durch Mindestlöhne angeschobene Entwicklung einer Reorganisation, Rationalisierung und Technisierung den Abbau von Arbeitsplätzen noch verschärft und weiter beschleunigt.

Viel wichtiger ist die Eigenschaft des Lohns als Qualifikationsmotor. Erst wenn die Arbeitskosten einen bedeutenden Anteil am Gesamterzeugnis einnehmen und der einzelne Arbeitnehmer als Kostenfaktor zu einer relevanten Größe wird, können sich Investitionen in so genanntes Humankapital in voraussehbarer Zeit amortisieren. Für die Unternehmen werden Ausgaben in Qualifikation und Ausbildung der Belegschaft mit steigenden Löhnen zunehmend interessanter. Beruflich gut ausgebildete Arbeitnehmer sind erfahrungsgemäß leistungsfähiger, erzeugen weniger Ausschuss, arbeiten kollektiver oder verkaufen geschickter ihre Produkte. Es ist kein Wunder, dass in Ländern mit kärglichen Arbeitnehmerverdiensten die unternehmerischen Anstrengungen in diesem Bereich verschwindend gering bleiben. Gleichwohl bringen alle Qualifikationsbemühungen erst mit zeitlicher Verzögerung Erfolge für das Unternehmen, die Mehrkosten durch einen Mindestlohn entstehen dagegen sofort und erfordern unmittelbare Antworten.

Die aufgezeigten Einflüsse eines Mindestlohns auf Arbeitnehmer, Betrieb und Gesamtwirtschaft sind also nicht gänzlich nachteilig, wie es die klassische Lehre zu verstehen gibt. Wenigstens ist es nicht ungläubwürdig zu behaupten, dass günstige Rückwirkungen auf die Produktivität, die Beschäftigungsnachteile künstlich erhöhter Löhne ein Stück weit aufwiegen.

## **Gleichgewichtslohn und Tariflohn**

Nach dem Standpunkt der Neoklassik werden bei einem Mindestlohn über dem Gleichgewicht zwangsläufig Arbeitsplätze zerstört. Damit wird aber gleichermaßen ausgedrückt, dass ein bedachtsam gewählter Mindestlohn, der mit diesem Niveau übereinstimmt, mitnichten Arbeitsplätze kostet. Annähernd ideale Gleichgewichtslöhne dürften zumindest in jenen Branchen vorherrschen, in denen Vollbeschäftigung erreicht ist und gleichzeitig eine hohe Tarifbindung besteht. Denn erst ein funktionsfähiges Tarifvertragssystem ermöglicht im Ganzen ein annähernd marktideales Entgelt, errungen durch einen Ausgleich der strukturellen Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers.

Die Gewerkschaften verhandeln dabei in der Regel sowohl über die Lohnhöhe als auch indirekt über den Beschäftigungsumfang. Ihnen kommt nicht gelegen, wenn durch überzogene Lohnforderungen Arbeitsplätze verlorengehen, da sie dann Mitglieder und Mitgliedsbeiträge einbüßen. Die Klientel der Gewerkschaft hat kein Interesse an einer Gefährdung ihrer Arbeitsplätze, weshalb immer auch der Fokus auf die Beschäftigungswirkung gerichtet ist. Nehmen beide gleichberechtigte Tarifparteien ihre Verantwortung ernst, können sehr effiziente Ergebnisse erzielt werden, die weder Arbeitsplätze vernichten, noch eine der Interessengruppen bevorteilen oder benachteiligen, wie *Ragacs* (2002) eindrucksvoll beweist.<sup>287</sup>

---

<sup>287</sup> Ragacs, Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen: Ein Literaturüberblick, Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper No. 19, 2002, Effiziente Lohnverhandlungen, S. 35



Akzeptiert man diese Prämisse, ist ein Tariflohn der marktgerechteste aller erzielbaren Löhne. Ein tariflicher Mindestlohn auf dem Gleichgewichtsniveau muss dabei nicht unbedingt gegenstandslos sein, obwohl er keinem Arbeitnehmer unmittelbar ein größeres Einkommen beschert. Beispielsweise könnte ein solcher Mindestlohn dem Schutz des heimischen Tarifvertragssystems dienen und damit die erzielte marktgerechte Entgeltlösung vor einem Lohnunterbietungswettbewerb durch ausländische Konkurrenz absichern. Diese Einsatzmöglichkeit von Mindestlöhnen ist prinzipiell auch mit der neoklassischen Modelltheorie vereinbar, ohne dabei beschäftigungsschädlich zu wirken. Im Gegenteil könnten dadurch Beschäftigungsverluste auf heimischen Arbeitsmärkten wirkungsvoll verhindert werden.

## **Lohnhöhe und Arbeitslosigkeit**

Die verkürzte Modellargumentation vermittelt den Glauben, dass Arbeitslosigkeit stets aus zu hohen und unflexiblen Löhnen resultiert. Dieser Grundgedanke ist auch in der Wirtschaftspolitik tief verankert. In Anlehnung an die traditionelle Marktlehre gelten die starren Tariflöhne als mitverantwortlich für die in Deutschland hohe Arbeitslosigkeit. Mindestlöhne werden in diesem Sinne als besonders schädlicher Markteingriff gebrandmarkt.<sup>288</sup> Häufig zu vernehmen ist der Tenor, es müsse nur richtig flexibilisiert werden und den Marktkräften sei mehr Raum zu geben, dann werde die Arbeitslosigkeit peu à peu verschwinden.<sup>289</sup> Man stelle sich dies einen Augenblick für die gegenwärtige Wirtschaftsmisere vor: „Löhne runter“ hieße „Arbeit rauf“. Erstaunlich nur, dass die derzeit steigende Arbeitslosigkeit sehr wenig mit einem zu hohen oder fixierten Lohnniveau, als vielmehr mit der konjunkturellen Entwicklung der Weltwirtschaft zu tun hat. Tatsächlich hängt die Arbeitsnachfrage nicht so gewaltig von der Lohnhöhe ab, wie es vielleicht den Anschein erweckt. Stattdessen ist die Auftragslage der Unternehmen und damit die Auslastung ihrer Produktionskapazitäten der bestimmende Faktor. Eine Senkung der Löhne hingegen würde in Krisenzeiten prozyklisch wirken und den momentanen Abschwung weiter verschärfen.

Während das Modell von gleichartiger Arbeit im ganzen Sektor ausgeht, passen in der Praxis die Anforderungen der Arbeitsstelle oftmals nicht zu den verfügbaren Bewerbern. Bei solchen strukturellen Problemen nützt eine Lohnreduktion überhaupt nichts. Ein niedrigeres Lohnniveau in einem Teilbereich des Arbeitsmarktes beflügelt nicht selbstverständlich die Arbeitsnachfrage. So bleibt bis heute eine nachhaltige Besserung der Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland ein Wunschtraum, obwohl seit zwei Jahrzehnten die Löhne beträchtlich hinter den Weststandards hinterherhinken. Zu keiner Zeit fand – trotz massiver Subventionierung – ein massenhafter Exodus westdeutscher Unternehmen ins „Niedriglohnparadies“ Ostdeutschland statt. Eine nennenswerte Abwanderung deutscher Unternehmen ins Ausland, wie von vielen befürchtet, wird sich wegen maßvoller Mindestlöhne daher kaum einstellen.

---

<sup>288</sup> Clement / Terlau / Key, Grundlagen der Angewandten Makroökonomie, 3. Auflage, 2004, S. 583

<sup>289</sup> In ähnlichem Zusammenhang stehen die mittlerweile irrwitzigen und allzeit wiederkehrenden Forderungen, nach einem Abbau des ohnehin schon bedeutungsarmen Kündigungsschutzes, der vorgeblich ein Hindernis für die Einstellung neuer Mitarbeiter darstelle und somit indirekt eine Ursache für die Arbeitslosigkeit darstelle. Offenbar genügen 6 Monate Probezeit, betriebsbedingtes Kündigungsrecht, befristete Arbeitsverträge und Leih/Zeitarbeit noch nicht.

Für die Unternehmen meistens wichtiger sind Absatzmarktnähe, Infrastruktur, Bedingungen für Forschung und Entwicklung, die Verfügbarkeit qualifizierter Mitarbeiter und der soziale Friede. Letztlich finanzieren die Arbeitnehmer mit einem Teil ihres Einkommens über Steuern und Abgaben diese Rahmenbedingungen mit, die eine hohe Produktivität und den Wohlstand der Nation erst ermöglichen.

## **Kritik an den Modellannahmen**

Mindestlöhne über dem imaginären Gleichgewicht müssen nach der statischen Modellanalytik zwangweise Arbeitslosigkeit hervorrufen, weil den Unternehmen keinerlei Effizienzpotenzial zugestanden wird und anderweitige Anpassungsmöglichkeiten angeblich nicht zur Verfügung stehen. Die Möglichkeit, Lohnmehrkosten auf die Preise umzuschlagen, ist nicht vorgesehen, ebenso wenig eine Verringerung der Gewinne oder marktmachtbedingter Monoposonrenten. Müssen alle Unternehmen einer Branche zwingend Mindestlöhne zahlen und sind deren Produkte nicht zu leicht ersetzbar oder einzusparen, besteht aber sehr wohl ein Spielraum zur Steigerung der Produktpreise.<sup>290</sup>

Die Modellannahme vollständiger Markttransparenz ist ebenfalls nicht tragbar. Zahlt ein Unternehmer einen Lohn unter dem markträumenden Niveau, wechseln trotzdem nicht alle Arbeitnehmer automatisch ihren Arbeitsplatz, da dies mit erheblichen Risiken verbunden ist. Außerdem entstehen für den Arbeitnehmer Suchkosten und seine Mobilität ist begrenzt. Er besitzt des Weiteren ein Informations- und Wissensdefizit, um die eigene Produktivleistung und das dafür erzielbare Entgelt richtig einzuschätzen. Darüber hinaus verknappen sinkende Löhne nicht notwendigerweise das Arbeitsangebot. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit können Arbeitnehmer bei sehr niedrigen oder sinkenden Löhnen darauf angewiesen sein, ihr Arbeitsangebot sogar auszuweiten. All diese Friktionen können zu einer gewissen Marktmacht der Unternehmen führen. Sie sind dann in der Lage, ein geringeres Entgelt zu zahlen, als den vollständig durch Angebot und Nachfrage generierten Marktlohn.

## **Schlussfolgerung**

Der Autor stellt sich entschieden gegen die stark vereinfachte Lehrbuchargumentation, die in der Diskussion trotz allem eine bedeutende Rolle einnimmt. Die substanziellste Aussage dieses Modells ist der unstrittige Zusammenhang zwischen Angebot und Nachfrage, die als wichtigste Parameter die Lohnfindung auf dem Arbeitsmarkt federführend beeinflussen. Die genaue Wirkungsweise eines Mindestlohns auf die Beschäftigung, vermag das Modell jedoch nicht eindeutig zu klären. So wie sich Beschäftigungsverluste begründen lassen die mit zunehmender Höhe eines Mindestlohns logischerweise immer größer ausfallen dürften, lässt sich auch äußerst plausibel argumentieren, dass Mindestlöhne keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben müssen.

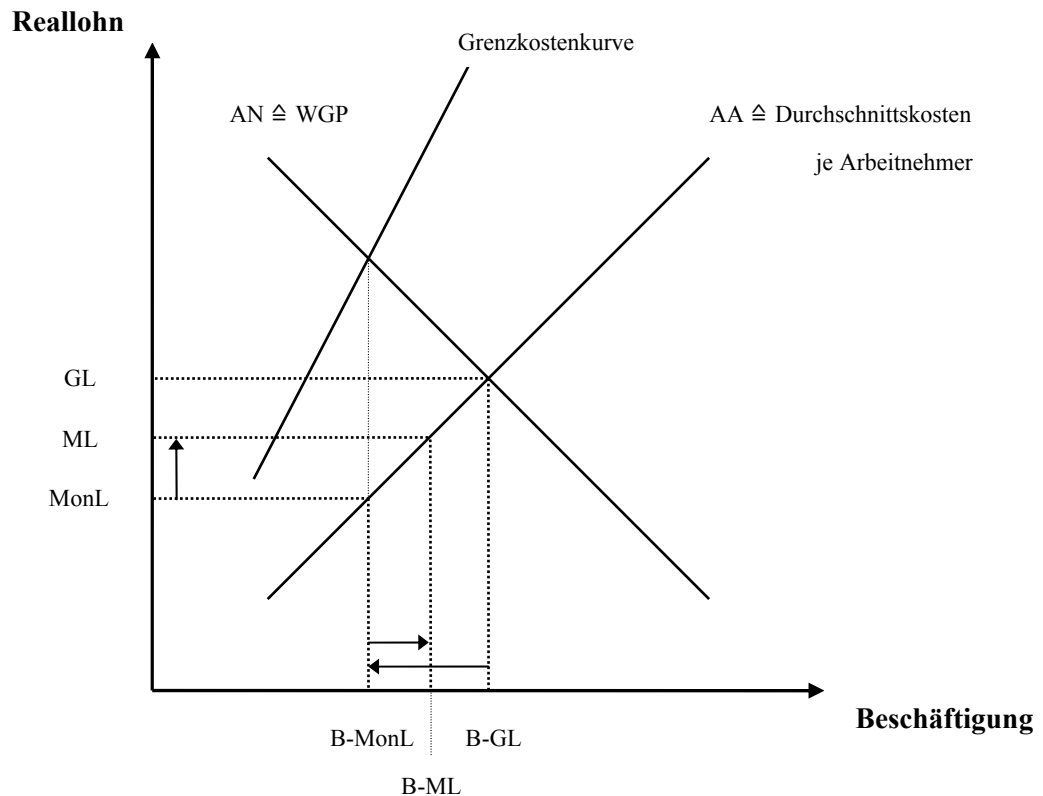
---

<sup>290</sup> Beispiel Lebensmitteleinzelhandel: Die Preise könnten bei einer Einführung von Mindestlöhnen in der Breite geringfügig steigen, Nachfragerückgänge wären kaum zu erwarten, da die Produkte essentiell notwendig sind.

## 7.1.2 Mindestlöhne im Monopsonfall

Während Mindestlohnskeptiker hauptsächlich das neoklassische Arbeitsmarktmodell bemühen, um auf theoretischer Grundlage vor Arbeitsplatzverlusten durch bindende Lohnuntergrenzen zu warnen, beziehen sich Mindestlohnbefürworter des Öfteren auf das Monopsonmodell, das einen unvollkommenen Arbeitsmarkt mit massiver Marktmacht eines Unternehmens beschreibt.

Schaubild 3: Monopson und Mindestlohn



### Legende:

- AN     Arbeitsnachfragekurve  $\cong$  WGP Wertgrenzprodukt der Arbeit
- AA     Arbeitsangebotskurve
- GL     Gleichgewichtsreallohn
- ML     Realer Mindestlohn
- MonL   Reallohn bei Monopson-Macht
- B-MonL   Beschäftigungsniveau bei Monopson-Macht
- B-GL    Beschäftigungsniveau im Marktgleichgewicht
- B-ML    Beschäftigungsniveau unter Mindestlohnverhältnissen

- eigene Darstellung -

Nach einer eng gefassten Begriffsbestimmung bezeichnet ein Monopson eine Marktkonstellation, in welcher ein einziger Nachfrager einer Vielzahl von Anbietern gegenübersteht.<sup>291</sup> Auf den Arbeitsmarkt übertragen bedeutet dies, dass in einem bestimmten Segment nur ein Arbeitgeber als alleiniger Nachfrager nach Arbeitsnehmern auftritt.<sup>292</sup> Dieser so genannte Monopsonist verfügt sozusagen über ein Nachfragemonopol nach Arbeit. Das obige Modell verbildlicht eine solche Situation und zeigt die Auswirkungen eines Mindestlohns unter diesen Bedingungen. Die Ausgangspunkte des Monopsonmodells sind dabei identisch zum neoklassischen Standardmodell, abgesehen vom Vorhandensein lediglich eines einzigen Arbeitgebers.

Im Wettbewerb entspringt aus dem Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage ein Marktlohn, der nach neoklassischer Meinung nicht einseitig unterschritten werden kann. Anders verläuft es unter Monopsonverhältnissen: Hier agiert der Unternehmer nicht mehr als Preisnehmer. Der Monopsonist kann stattdessen selbst entscheiden, welchen Lohn er zu zahlen bereit ist, da er über außergewöhnliche Marktmacht verfügt. Die dem Modell zugrunde liegende Annahme ist dabei, dass jeder spezifische Lohn ein bestimmtes Arbeitsangebot nach sich zieht. Der Monopsonist beeinflusst durch die Lohnhöhe somit sein ganz persönliches Arbeitskräfteaufkommen. Er sieht sich einem mit zunehmendem Lohnsatz vollelastisch ansteigenden Arbeitsangebot (AA) ausgesetzt.<sup>293</sup>

Modellseitig wird weiterhin angenommen, dass alle Beschäftigten des Monopsonisten den gleichen Lohn erhalten. Damit entsprechen die durchschnittlichen Kosten je Arbeitnehmer grafisch der Arbeitsangebotskurve.<sup>294</sup> Möchte der Monopsonist einen zusätzlichen Arbeitnehmer einstellen, muss er den Lohn folglich erhöhen, damit eine weitere Person ihre Dienste anbietet. Aufgrund der Annahme von Lohngleichheit ist der Unternehmer allerdings gezwungen, die Entgelte für alle Beschäftigten zu steigern. Damit liegen die zusätzlich entstehenden Kosten durch den zuletzt eingestellten Arbeitnehmer (Grenzkosten) über den Durchschnittskosten aller Arbeitskräfte ( $\hat{=}$  Arbeitsangebotskurve). Dies wird im Diagramm durch eine steiler ansteigende Grenzkostenkurve verdeutlicht.<sup>295</sup>

---

<sup>291</sup> der umgekehrte Fall ist bekannter: Eine Marktstellung mit nur einem Anbieter bezeichnet man als Monopol.

<sup>292</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2006/07, S. 405

<sup>293</sup> Ragacs, Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen: Ein Literaturüberblick  
Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper No. 19, 2002, Effiziente Lohnverhandlungen, S. 12

<sup>294</sup> unter der Modellvoraussetzung, das Produkt werde nur aus Arbeitskraft erzeugt

<sup>295</sup> der Einfachheit halber in Form einer Gerade dargestellt

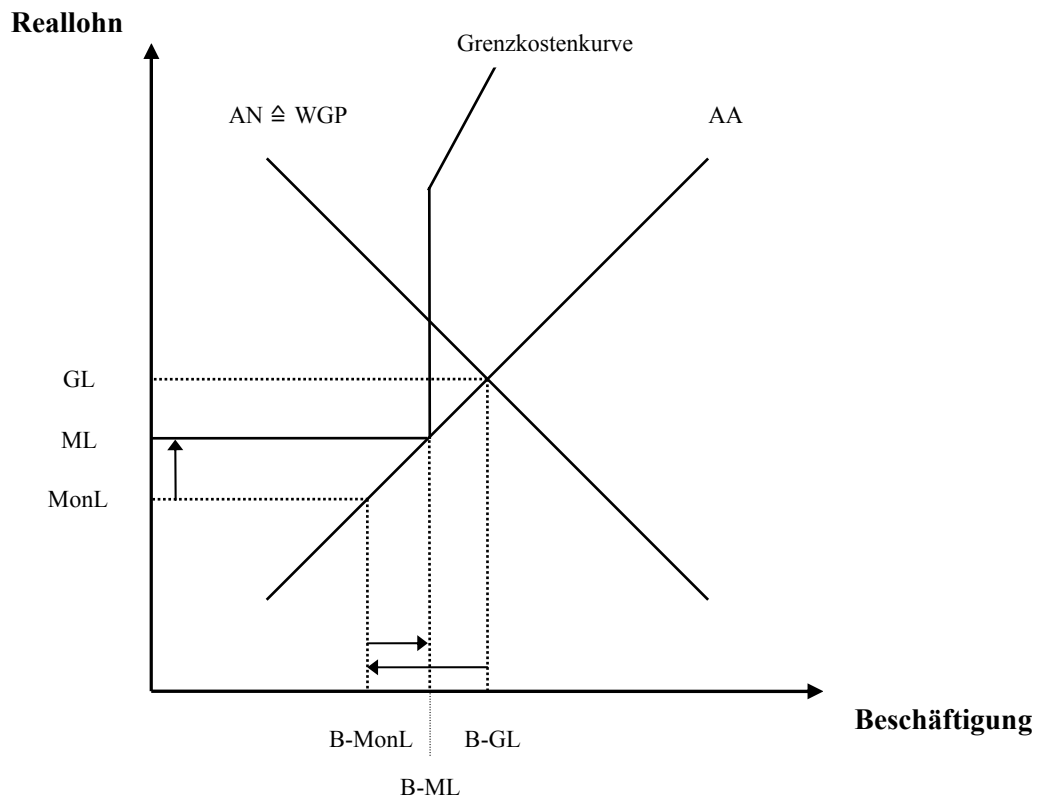
Das Unternehmen möchte wie immer den Gewinn maximieren. Es sucht daher nach einer profitmaximalen Lohn-Beschäftigungs-Kombination, wohingegen es unter normalen Wettbewerbsbedingungen lediglich über die Beschäftigungsmenge entscheiden kann. Für den höchstmöglichen Gewinn stellt der Monopsonist solange weitere Arbeitskräfte ein, bis das Wertgrenzprodukt der Mehrbeschäftigung (WGP) den Grenzkosten entspricht. Das Wertgrenzprodukt gleicht dabei der Arbeitsnachfragekurve (AN), da sich die Arbeitsnachfrage stets am erzielbaren Wertgrenzprodukt orientiert. Grafisch ist diese gewinnoptimale Kombination durch den Schnittpunkt der Grenzkostenkurve mit der Kurve des Wertgrenzprodukts gekennzeichnet.

Der Unternehmer verhält sich prinzipiell genauso wie im Wettbewerbsmarkt. Er will den größten Gewinn erzielen und steigert daher die Beschäftigung, bis der Grenzgewinn Null erreicht. Der entscheidende Unterschied liegt beim Monopson darin, dass die Grenzkosten der Arbeit mit der Einstellung weiterer Beschäftigter immer schneller ansteigen, während diese im Wettbewerb stets gleichgroß bleiben. Denn im Wettbewerb ist die Lohnhöhe von Marktseite exogen vorgegeben und ändert sich durch die Einstellung weiterer Arbeitskräfte nicht. Im Monopson muss der Arbeitgeber hingegen, so die ausschlaggebende Hypothese, für jeden zusätzlichen Arbeitnehmer etwas mehr bezahlen und diesen Lohn allen anderen Beschäftigten ebenso gewähren.

Wegen des steileren Grenzkostenverlaufs wählt der Monopsonist zur Gewinnmaximierung die geringere Beschäftigungsmenge  $B_{MonL}$ , anstelle der normalerweise unter Wettbewerbsbedingungen optimalen Menge  $B_{GL}$ . Aus dieser geringeren Nachfrage resultiert für die Arbeitnehmer außerdem ein niedrigerer Reallohn  $MonL$ . Im Gegensatz zum Wettbewerbsmodell entspricht im Monopson das Wertgrenzprodukt damit nicht mehr dem Reallohn. Mit einer Entlohnung unterhalb des Wertgrenzprodukts streicht der Monopsonist einen zusätzlichen Gewinn zu Lasten der Arbeitnehmerschaft ein. Diese Monopsonrente ergibt sich einzig und allein aus dessen marktbeherrschenden Stellung auf dem Arbeitsmarkt. Im Ergebnis liegen Beschäftigung und Arbeitnehmerlöhne unter dem Niveau des vollkommenen Wettbewerbs. Die Nachteile der niedrigeren Beschäftigungsrate und die Lohneinbußen werden von den zusätzlichen Gewinnen des Monopsonisten keineswegs aufgewogen. Unter dem Strich schrumpft das aggregierte Volkseinkommen und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kommt es zu einem Wohlfahrtsverlust.

Unter solcherlei Gegebenheiten können Mindestentgelte drei erdenkliche Wirkungen entfalten. Wird ein Mindestlohn kleiner oder gleich dem vom Monopsonisten gezahlten Entgelt  $MonL$  festgesetzt, geschieht schlicht und ergreifend nichts. Ein Mindestlohn in der Höhe  $ML$  führt dagegen zu einem Anstieg der Arbeitnehmergehälter und erstaunlicherweise auch zu einer Ausweitung der Beschäftigung auf den Umfang  $B_{ML}$ . Der durchweg positive Beschäftigungseffekt setzt sich fort, solange der Mindestlohn das Gleichgewichtslohnniveau  $GL$  nicht überschreitet.

**Schaubild 4: Wirkung des Mindestlohns im Monopson**



- eigene Darstellung -  
in Anlehnung an *Petersen* (2008)

Bildhaft ausgedrückt, liegt die Ursache der Beschäftigungszunahme darin, dass die Grenzkostenkurve einen nunmehr horizontalen Verlauf nimmt, bis sie auf die Angebotskurve auftrifft. Bis zur Beschäftigungsmenge B-ML zahlt der Monopsonist für jeden weiteren Arbeitnehmer das gleiche Entgelt. Erst wenn er mehr Arbeitnehmer beschäftigen will, muss er einen höheren Lohn zahlen und die Grenzkosten steigen getreu dem Schaubild wieder. Für den Arbeitgeber gilt allerdings nach wie vor ein Gewinnoptimum unter der Bedingung „Wertgrenzprodukt gleich Grenzkosten“, beziehungsweise „Grenzwert gleich Null“. Diese Konstellation erreicht der Monopsonist nunmehr erst bei einer höheren Beschäftigungsmenge, die vom Schnittpunkt der Grenzkostenkurve und der Kurve des Wertgrenzprodukts symbolisiert wird. Eine geringere Anzahl Arbeitnehmer zu beschäftigen macht für das Unternehmen keinen Sinn, es würde dann einen niedrigeren Gewinn einfahren, die Optimalbedingung wäre folglich verletzt. Die höheren Verdienste und das Beschäftigungsplus werden gewissermaßen durch eine Verringerung bzw. die Ausschaltung der Monopsonrente finanziert. Der Mindestlohn wäre im Monopsonfall bestmöglich gewählt, wenn dieser dem Gleichgewichtslohn entspräche. Er würde dann faktisch Marktverhältnisse herstellen, wie sie im vollendeten Wettbewerb anzutreffen wären.

Wird dagegen ein Mindestlohn oberhalb des Gleichgewichtslohns festgelegt, kommt es wiederum zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, kongruent zum neoklassischen Standardmodell. Beide Modellansätze sind sich also darin einig, dass ein über dem Gleichgewichtsniveau hinausgehender Mindestlohn Arbeitsplätze vernichtet. Unterstellt man jedoch eine monopsonistische Marktstellung, kann ein Mindestlohn sogar beschäftigungsfreundlich auftreten, sofern er nicht übertrieben hoch angesetzt wird.

### **7.1.2.1 Praktische Relevanz des Monopsons**

Welchen argumentativen Wert das theoretische Gebilde „Monopson“ für die Rechtfertigung von Mindestlöhnen beanspruchen kann, hängt im Wesentlichen von seiner praktischen Relevanz für den deutschen Arbeitsmarkt ab. Wird sich strikt an die klassische Definition eines Einzelnachfragers nach Arbeit gehalten, kann dieses Modell kaum für die ökonomische Realität Deutschlands in Betracht kommen. Dem Autor ist zumindest kein einziger Fall geläufig, in dem ein einzelnes Unternehmen eine derartig mächtige Marktstellung innehält, weil es alleiniger Nachfrager nach bestimmten Arbeitskräften ist. Bereits das Auftreten nur eines Konkurrenten im Markt würde sofort einen Wettbewerb um Arbeitskräfte auslösen und die Monopsonrente neutralisieren.

Nichtsdestotrotz sind monopsonähnliche Arbeitsmarktstrukturen geringerer Ausprägung in bestimmten Sektoren oder geografischen Räumen durchaus wahrscheinlich. Auf einem lokalen Arbeitsmarkt könnte ein Unternehmen mangels Konkurrenz zu einem gewissen Grad über lohnsetzende Macht verfügen, falls zusätzlich Mobilitätshindernisse der Arbeitnehmer hinzukommen. Diese entstehen beispielsweise aus den Kosten für einen Wohnortwechsel oder beruhen auf persönlicher oder familiärer Ortsgebundenheit. Übersteigen die materiellen und psychischen „Kosten“ für einen Wechsel des Arbeitgebers die zu erwartenden Mehreinkünfte, wird der Arbeitnehmer auch eine Entlohnung unterhalb seines Wertgrenzprodukts erdulden.

Bei ausgesprochen starken Arbeitgeberverbänden und gleichzeitig schwachen Gewerkschaften sind ebenfalls Machtverschiebungen zugunsten der Unternehmerschaft voraussehbar, die eine monopsonähnliche Stellung erzeugen können. Die Koalitionen weisen bekanntlich einen Kartellcharakter auf, der sich im Abstimmungsverhalten über die Lohnhöhen äußert. Diese Eigenschaft kann der Arbeitgeberseite bei entsprechender Übermacht dazu verhelfen, in der Masse Entgelte unter dem Wertgrenzprodukt durchzusetzen und zugleich den lohnregulierenden Wettbewerb auszuschalten.

Ferner können Friktionen, wie unvollständige Arbeitsmarktinformationen über Löhne und Arbeitsplatzangebote, eine Kräfteverschiebung bewirken. Nach Sichtweise des Sachverständigenrats führen segmentierte, differenzierte und intransparente Arbeitsmärkte zu einem ausgedünnten Angebot an Arbeitsplätzen, wodurch schließlich selbst kleinere Unternehmen Marktmacht entfalten könnten.<sup>296</sup>

Viel bedeutender ist vor diesem Hintergrund die Bedeutung der Arbeitslosigkeit auf die Machtkonstellation. Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit befördert den Lohndruck, da die Beschäftigten wegen des Überangebots an alternativen Arbeitskräften leicht zu ersetzen sind. Ein Unternehmer kann bei gering qualifizierten Arbeitskräften einen Lohn unterhalb des produktiven Beitrags erzwingen, ohne wesentliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen, selbst wenn es dabei zu erhöhter Mitarbeiterfluktuation kommen sollte. Denn einfache Arbeiten benötigen keine lange Einarbeitungsphase. Natürlicherweise kommt es im Zeitablauf zu einem Rückgang der Reallöhne, der aber nicht unbedingt in einer höheren Arbeitsnachfrage münden muss. Tatsächlich werden entgegen der Theorie meist nur so viele Arbeitskräfte eingestellt, wie der Unternehmer zur vollständigen Erfüllung seiner Aufträge oder des Kundenaufkommens unbedingt benötigt.

Dass sich die Entlohnung eins-zu-eins nach dem Wertgrenzprodukt richtet, gehört ins Reich der Mythen und Legenden der Wirtschaftswissenschaften. Wie sonst ließe sich erklären, dass Frauen nach jahrzehntelanger Gleichstellung auch heute noch nachweislicher Lohndiskriminierung ausgesetzt sind. Produktivitätsunterschiede zwischen den Geschlechtern sind augenscheinlich nicht der Grund. Ein schweizerischer Expertenbericht über Mindestlöhne stellte jüngst fest, dass Frauen schon angesichts ihrer Kinderfürsorgepflichten weniger mobil sind. Dies kann als eine Ursache für Lohndiskriminierung im Alltag identifiziert werden, die implizit monopsonartige Machtverhältnisse voraussetzt.<sup>297</sup>

*Bosch / Weinkopf* (2006) sehen die extremsten Formen monopsonistischer Arbeitsmärkte im Segment der grenzüberschreitenden Entsendung von Arbeitskräften. Nach ihrer Auffassung stehen besonders die Arbeitskräfteverleiher und –vermittler in der Rolle des Monopsonisten. Aufgrund der Abhängigkeit entsendeter Arbeitnehmer könnten Löhne gesetzt werden, die auch das Lohnniveau im Inland herabziehen.<sup>298</sup> Nach Ansicht des Autors liegen die Dinge hier aber anders: Die Entgelte der entsendeten Arbeitnehmer orientieren sich vielmehr am heimatlichen Arbeitsmarkt. Die gravierenden Lohnunterschiede zwischen den Staaten haben nicht unmittelbar mit Marktmacht der Unternehmen zu tun.

## **Schlussfolgerungen**

Alles in allem lassen sich modelltheoretisch negative, neutrale und positive Arbeitsmarktwirkungen von Mindestlöhnen aufzeigen. Das energische Beharren von Mindestlohnbefürwortern und Kritikern auf theoretische Erwägungen ist unter diesen Umständen der Diskussion nicht zuträglich. Die übliche Aussage, dass bindende Mindestlöhne stets eine Reduzierung der Beschäftigung zur Folge haben, bestätigt sich in der Theorie nicht. Zugegeben, es findet sich in der Literatur aber auch kein Modell, das einen Zusammenhang zwischen der hierzulande hohen Arbeitslosigkeit und zu niedrigen Löhnen formuliert.

---

<sup>296</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2006/07, S. 409

<sup>297</sup> Flückiger et al., Expertenbericht Mindestlöhne, 2000, S. 46

<sup>298</sup> Bosch / Weinkopf, Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, S. 25



Dessen ungeachtet wird ein Mindestlohn, der das spezifische Wertgrenzprodukt eines Arbeitnehmers überschreitet, regelmäßig zu seiner Entlassung führen. Ein flächendeckender Mindestlohn darf daher nur in geringer Höhe festgelegt werden, da anderenfalls wenig produktive Arbeitsplätze verlorengehen. Das gilt allerdings nicht pauschal für tarifliche Mindestlöhne, da bei deren Aushandlung die Produktivität und die Ertragsverhältnisse der jeweiligen Branche mit einfließen. Man darf deshalb grundsätzlich von einer marktgerechten Lösung ausgehen, die nicht unweigerlich Arbeitslosigkeit hervorrufen wird, insbesondere dann nicht, wenn man dank hoher Tarifbindung ein repräsentatives Ergebnis erzielt. Zur Unterstützung des Tarifsystems und zum Schutz der einheimischen Arbeitnehmer vor einem Lohnunterbietungswettbewerb kann ein ebensolcher Mindestlohn ausgesprochen sinnvoll sein, selbst wenn davon keine Lohnsteigerungen ausgehen sollten. Ein so geformter Mindestlohn lässt sich schließlich auch mit dem neoklassischen Arbeitsmarktansatz als beschäftigungsneutral vereinbaren.

## **7.2 Empirische Befunde zur Arbeitsmarktwirkung von Mindestlöhnen**

Wenn die Theorie keine schlüssigen Ergebnisse zur Arbeitsmarktwirkung von Mindestlöhnen liefern kann, hilft möglicherweise die Empirie weiter. In den vergangenen Jahren wurden international eine Fülle von empirischen Untersuchungen angestellt, deren vollständige Auswertung jeden Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Aus diesem Grunde konzentriert sich der Verfasser auf drei neuere Literaturstudien, welche den aktuellen Kenntnisstand anschaulich zusammenfassen. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der wenigen für Deutschland angefertigten Untersuchungen vorgestellt.

### **7.2.1 Zwei verschiedene Studiendesigns**

Nach *Bachmann et al.* (2008) lassen sich zwei fundamental unterschiedliche Strategien der empirischen Forschung unterscheiden. Der traditionelle Ansatz versucht mittels Nachfragegleichungen die Beziehungen zwischen den Einsatzmengen der Produktionsfaktoren zu schätzen. Auf diese Weise werden Preiselastizitäten ermittelt, mit denen in Simulationsrechnungen bestimmt werden kann, welche Wirkung die Veränderung des Preises eines Produktionsfaktors auf dessen Einsatzmenge und der jeweils eingesetzten Menge aller anderen Faktoren hätte.<sup>299</sup> So kann man untersuchen, welche Auswirkung eine Lohnerhöhung auf die Nachfrage nach Arbeitskräften entwickeln würde. Gemäß dem klassischen Marktmodell wird in der Regel bei steigenden Preisen von einer negativen Nachfrageelastizität ausgegangen. Der quasi-experimentelle Ansatz verfolgt hingegen die Nachweisführung durch einen Vergleich zweier Gruppen. Dabei wird eine vom Mindestlohn betroffene Gruppe mit einer ihr sehr ähnlichen Kontrollgruppe verglichen, die nicht von einer Mindestlohneinführung berührt ist. Gelingt es dabei, alle anderen auf die Arbeitsnachfrage wirkenden Einflussfaktoren auszuklammern, lassen sich sehr brauchbare Untersuchungsergebnisse gewinnen.

---

<sup>299</sup> Bachmann et al., Mindestlöhne in Deutschland – Beschäftigungswirkung und fiskalische Effekte, 2008, S. 15

Ragacs (2003) und Tildag (2007) erörtern die verschiedenen methodologischen Ansätze, die zur Aufstellung der besagten Nachfragegleichungen in der traditionellen Empirie Verwendung finden. Dazu werden Zeitreihenanalysen sowie Querschnitts- und Längsschnittsstudien angewandt, deren Stichhaltigkeit entscheidend von der verfügbaren Datenqualität abhängig ist.<sup>300</sup> Ragacs unterstreicht, dass alle empirischen Untersuchungen aufgrund ihrer Konzeption, der verwendeten Schätzmethode und der statistischen Güte der Datenbasis mit mannigfaltigen Problemen konfrontiert sind, die wiederum Ansatzpunkte für Kritik liefern können. Je genauer die Annahmen getroffen werden und desto umfangreicher und konkreter das verwendete Datenmaterial ausfällt, umso angreifbarer werden die empirischen Studien bedauerlicherweise.<sup>301</sup> Für die Belastbarkeit der Ergebnisse kommt es vor allem auf Qualität, Aktualität und Vollständigkeit der statistischen Daten und die Fundiertheit der mathematischen Gleichungssysteme sowie auf das aus praktischen Beobachtungen geschöpfte Wissen um die wechselseitigen Abhängigkeiten der einzelnen Parameter an.<sup>302</sup>

## 7.2.2 Ergebnisse internationaler Studien – Ein Überblick

Eine umfangreiche Zusammenstellung ausgewählter Mindestlohnstudien veröffentlichte die OECD im Jahre 1998.<sup>303</sup> Schaut man sich die Aufstellung der insgesamt dreiundzwanzig Studien an, ergibt sich zwar kein eindeutiges Bild, aber eine Tendenz ist erkennbar: Zehn der Studien konstatierten signifikant beschäftigungsschädliche Wirkungen und fünf fanden überwiegend nachteilige Effekte vor. Fünf weitere stellten weder eine signifikant negative noch eine signifikant positive Wirkung fest. Zwei zeigten unklare oder widersprüchliche Ergebnisse. Lediglich eine Studie wies einen positiven Effekt von Mindestlöhnen auf den Beschäftigungsumfang nach.

Die meisten Untersuchungen mit negativen Auswirkungen kamen zu dem Schluss, dass vornehmlich junge und schlecht qualifizierte Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor von potenziellen Arbeitsplatzverlusten betroffen sind. Für gut ausgebildete Personen im mittleren Alter, die voll im Berufsleben stehen, konnten dagegen kaum nachteilige Effekte nachgewiesen werden. Die beobachteten Folgen einer Mindestloohnerhöhung oder –einführung waren zudem erheblicher, wenn die Studie Daten über einen längeren Zeithorizont verwertete.<sup>304</sup>

---

<sup>300</sup> Tildag, Der Traum vom Mindestlohn: ein Ländervergleich, 2007, S. 7-8  
<sup>301</sup> Ragacs, Mindestlohn und Beschäftigung: Ein Überblick über die neuere empirische Literatur, 2003, S. 11-12  
<sup>302</sup> einen Überblick über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Studiendesigns vermitteln:  
Neumark / Wascher, Minimum Wages and Employment, IZA Discussion Paper No. 2570, 2007  
<sup>303</sup> Es wäre anmaßend und zugleich substanzlos, Studienergebnisse als Laie in Zweifel zu ziehen.  
Aus diesem Grunde beschränkt sich der Autor auf die Auswertung des vorhandenen Materials  
und versucht die richtigen Schlüsse daraus abzuleiten.  
<sup>304</sup> OECD 1998, Chapter 2, S. 65-68, ohne Studien zu Deutschland  
OECD 1998, Chapter 2, S. 69-70

Ragacs (2003) erweiterte in seinem Übersichtsartikel die Aufstellung der OECD um zwölf neuere Publikationen. Auch dort ergaben sich verschiedenartigste Ergebnisse: Drei fanden signifikant negative und zwei tendenziell nachteilige Auswirkungen. Fünf der Studien zeigten keine signifikanten Effekte. Eine weitere verlief ergebnisoffen. Bloß eine Studie kam zur Feststellung, dass der Mindestlohn eine positive Rückwirkung auf die Arbeitskräftenachfrage entwickelte.<sup>305</sup>

Die neuste Literaturstudie veröffentlichten *Neumark / Wascher* im Jahre 2007. Insgesamt wurden 102 empirische Expertisen analysiert, wonach fast zwei Drittel negative Beschäftigungseffekte bestätigten, wenngleich nach Aussage der Verfasser nicht alle statistisch signifikant waren. Nur acht der Studien ergaben positive Arbeitsmarkteffekte, während die anderen keine Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage nachwiesen. Betrachtet man ausschließlich die 33 Untersuchungen, welchen *Neumark* und *Wascher* eine herausragende Qualität bescheinigten, wiesen sogar 28 auf nachteilige Beschäftigungswirkungen hin.<sup>306</sup>

### **7.2.3 Ergebnisse empirischer Forschung für Deutschland**

In Deutschland wurde bislang nur wenig Erfahrung mit Mindestlöhnen gesammelt. Bis 2007 beschränkten sich Mindestentgelte im engeren Sinne auf das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, einmal abgesehen von den wenigen allgemeinverbindlichen Entgelttarifverträgen nach § 5 TVG oder den Flächentarifverträgen mit hoher Bindungskraft. Entsprechend dünn gesät ist die Auswahl an empirischen Studien. Das ist umso bedauerlicher, als dass die international gewonnenen Erkenntnisse sich nicht immer einfach auf Deutschland übertragen lassen.

#### **7.2.3.1 Mindestlohnstudie für die deutsche Bauwirtschaft**

Gerade eine einzige empirische Untersuchung widmete sich bislang der Arbeitsmarktwirkung von tariflichen Mindestlöhnen: Die populäre Studie von *König* und *Möller* (2007) zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz für das Bauhauptgewerbe.<sup>307</sup> Dabei verwendeten die Experten vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung einen quasi-experimentellen Forschungsansatz. Um die Resultate zu ermitteln, verglichen sie die Weiterbeschäftigungsaussichten der unmittelbar vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer mit einer Vergleichsgruppe in der gleichen Branche, die wegen etwas höherer Löhne nicht vom Mindestlohn berührt war. Wenn die unmittelbar vom Mindestlohn Betroffenen im Zeitverlauf häufiger ihren Arbeitsplatz verloren hatten als Beschäftigte ohne einen Anspruch auf den Mindestlohn, schlossen die Autoren auf eine negative Arbeitsmarktwirkung.

---

<sup>305</sup> Ragacs, Mindestlohn und Beschäftigung: Ein Überblick über die neuere empirische Literatur, 2003, S. 15-16

<sup>306</sup> Neumark / Wascher, Minimum Wages and Employment, IZA Discussion Paper No. 2570, 2007, S. 139-156

<sup>307</sup> König / Möller, Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, 2007

Der Vorteil dieses Studiendesigns lag darin, dass die gravierenden konjunkturellen Arbeitsmarkteffekte im Bausektor ausgeblendet werden konnten. Denn unter diesen Begebenheiten kann man von einer gleichmäßigen Veränderung der Arbeitsplatzzahlen aller Beschäftigten der Branche ausgehen. Dies würde das aus der Differenz der beiden Gruppen ermittelte prozentuale Ergebnis nicht verfälschen.

Die Forscher fanden, sehr zum Erstaunen der Wissenschaft, für Westdeutschland schwach positive Beschäftigungseffekte. Gleichwohl wurden für Ostdeutschland, wo ein höherer Betroffenheitsgrad festzustellen war und beachtliche Reallohnsteigerungen mit dem Mindestentgelt einhergingen, eindeutig Arbeitsplatzverluste nachgewiesen.<sup>308</sup> Die Untersuchung hätte wohl nicht so hohe Wellen geschlagen, wenn das Ergebnis für Westdeutschland nicht unerwartet erfreulich ausgefallen wäre. So ließ die Kritik nicht lange auf sich warten, obwohl den Forschern insgesamt Anerkennung zuteil wurde. *Schmidt* und *Kluve* (2007) monierten unter anderem, den Autoren sei ein gewaltiger Denkfehler unterlaufen, indem sie eine Vergleichsgruppe gewählt hatten, die durch Substitutionsbeziehungen mit der von Mindestlohnregelungen betroffenen Arbeitergruppe verwoben sei. Diese Interdependenzen wären nicht berücksichtigt worden. Es sei vorstellbar, dass beide Gruppen unter der Einführung des Mindestlohns gelitten hätten und so negative Auswirkungen verschleiert würden.<sup>309</sup> *König* und *Möller* (2007) wiesen die Kritik zwar zurück, mussten aber einräumen, dass aufgrund der Notwendigkeit betrieblicher Lohndifferenzierung auch eine Anpassung der Löhne oberhalb der Mindestlohngrenze erfolgen könnte.<sup>310</sup> Hier wird die schon thematisierte Problematik des Lohndrucks durch Differenzierungszwänge augenscheinlich, wodurch letztlich sogar Beschäftigungsverluste im nicht direkt vom Mindestlohn erfassten Personenkreis möglich erscheinen.

*Meier* und *Munz* (2008) bemängelten, dass potenzielle Arbeitsplatzverluste unter entsandten Arbeitnehmern und Werkvertragsarbeitern aufgrund der verwendeten Datenbasis unberücksichtigt blieben. Sie zeigten einen schlagartigen Einbruch der Beschäftigtenzahl entsandter Arbeitnehmer, der nach Einführung der Mindestlohnbestimmungen für die Bauwirtschaft auftrat. In der Tat ging der Bestand ausländischer Arbeitnehmer in Jahresfrist um ein Viertel danieder, was aber auch konjunkturell bedingt war.<sup>311</sup> Die Kommentatoren gaben zu bedenken, der Staat habe offiziell die Besserstellung ausländischer Bauarbeiter angestrebt. Vorherrschend sei es Deutschland aber um eine Reduzierung der entsandten Arbeitnehmer gegangen, zumal viele einheimische Bauarbeiter arbeitslos waren.<sup>312</sup> Dabei ignorieren die Kritiker jedoch die ebenso wesentliche Gesetzesabsicht, den unzuträglichen Lohnwettbewerb unter Kontrolle zu bekommen. Insofern ist es nicht verwerflich, dass womöglich die reine Anzahl entsandeter Arbeitskräfte zurückging, die einheimischen Beschäftigten allerdings vor dem Verlust ihrer Arbeitsplätze bewahrt wurden. Bei aller gebotenen wirtschaftlichen Freiheit und den damit verbundenen Vorteilen müssen Grundregeln zum Schutze sonst benachteiligter Arbeitnehmergruppen möglich sein.

---

<sup>308</sup> ebenda<sup>306</sup>, S. 21-23

<sup>309</sup> sinngemäß dem Gastbeitrag von Christoph M. Schmidt und Jochen Kluve im „Handelsblatt“: Mindestlöhne ohne Reue – eine aussichtsreiche Option für Deutschland? 10.12.2007

<sup>310</sup> Replik von Joachim Möller und Marion König, im „Handelsblatt“, 10.12.2007

<sup>311/312</sup> Meier / Munz, Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen unter Vernachlässigung der Hauptbetroffenen: Kommentar zu Möller und König, ifo Schnelldienst 15/2008, S. 30-31

Die Untersuchung konnte allerdings keine differenzierte Erklärung für die Beschäftigungsverluste in Ostdeutschland und die leicht positiven Wirkungen für den Westteil anbieten. Sie beschränkte sich auf die Feststellung der nominellen Beschäftigungsänderung, die dem Mindestlohn zugeschrieben werden konnte. Offen blieb beispielsweise, ob eine Verschiebung der Bauaufträge zugunsten westdeutscher Unternehmen stattgefunden hatte, weil ostdeutsche Betriebe stärkeren Lohnkostensteigerungen ausgesetzt waren. Auch könnten reguläre Arbeitnehmerstellen in den Bereich der Scheinselbstständigkeit transferiert worden sein, ohne dass sich das Beschäftigungsaufkommen damit effektiv veränderte. Zu guter Letzt ist vorstellbar, dass durch den Mindestlohn die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer unattraktiver wurde und man dafür besser ausgebildete Fachkräfte einstellte, die allerdings der Vergleichsgruppe zugehörig waren. Dann wären die negativen Beschäftigungswirkungen für Ostdeutschland allerdings überzeichnet worden.

Das größte Problem solcher Studien ergibt sich jedoch aus dem eingeschränkten Beobachtungszeitraum, der hier lediglich ein Jahr betrug.<sup>313</sup> Langfristig stehen den Unternehmen bedeutend mehr Optionen zur Verfügung, um auf Lohnsteigerungen reagieren zu können. Nachteilige Beschäftigungswirkungen werden deshalb auf lange Sicht meist größer ausfallen, als sie sich in kurzer Zeitspanne offenbaren können. Umgekehrt lässt sich argumentieren, dass langfristig positive Erscheinungen, wie verstärkte Qualifikationsbemühungen der Unternehmen oder Impulse auf die Produktivitätsentwicklung, ebenso wenig Beachtung fanden.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der Studie ziehen? Zunächst bleibt auch hier die latente Ungewissheit über die Wirkung von Mindestlöhnen bestehen. Der Schutz des heimischen Arbeitsmarktes blieb zumindest im Westen der Republik ohne unerwünschte Nebenwirkungen. Solange man den Mindestlohn nicht überzogen hoch ansetzt, lässt er sich offenkundig mit dem Ziel niedriger Arbeitslosigkeit vereinbaren. Aufgrund der Besonderheiten der Baubranche, vor allem der beträchtlichen Kapitalintensität, der gegenwärtig nahezu ausgereizten Technisierung und der damit verbundenen geringeren Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage, bestehen allerdings Zweifel an der Übertragbarkeit der Ereignisse auf andere Wirtschaftsteile, insbesondere auf den Dienstleistungsbereich.

### **7.2.3.2 Simulationsstudien für einen gesetzlichen Mindestlohn**

Mit der intensiv geführten Debatte über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns rückte das Thema vermehrt in den Blickpunkt der deutschen Wirtschaftswissenschaftler. Gab es für Deutschland bis 2007 diesbezüglich gar keine empirischen Untersuchungen, beschäftigten sich seither gleich sechs Beiträge mit den Arbeitsmarkteffekten eines Mindeststundenlohns von 7,50 €. Dabei sind die Studien logischerweise auf Simulationsrechnung angewiesen, weil praktische Erfahrungswerte gänzlich fehlen. Sämtlichen Studien ist dabei gemein, dass sie auf Basis empirisch geschätzter Kennzahlen zur Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage die Beschäftigungswirkung berechnen.

---

<sup>313</sup> ebenda <sup>306</sup>, S. 29-30

Für das ermittelte Ergebnis sind folglich der Lohnanstieg, die Anzahl der Betroffenen und der Elastizitätswert ausschlaggebend. Der Elastizitätswert gibt in diesem Fall an, welche relative Änderung die Arbeitsnachfrage nimmt, wenn der Reallohn um eine relative Einheit erhöht wird.

**Tabelle 6: Beschäftigungseffekte eines Mindeststundenlohns von 7,50 €**

Studienautoren	Annahmen zur Lohnverteilung	Beschäftigungseffekt	
		Personen	in Prozent*
Bachmann et al. (2008)	keine Einschränkungen der Lohnverteilung	-1.189.430	-4,59
Ragnitz / Thum (2007)	keine Einschränkungen der Lohnverteilung	-1.100.000	-6,08
Bauer et al. (2008)	2,5 Prozent der Lohnvert. oberhalb u. unterhalb gestutzt	-860.000	-3,34
Knabe / Schöb (2008)	Stundenlöhne unter 2,75 € auf 2,75 gesetzt	-842.033	-2,60
Müller (2009)	Stundenlöhne unter 3,- € ausgeschlossen	-290.600	-1,43
Müller / Steiner (2008)	Stundenlöhne unter 3,- € ausgeschlossen	-141.405	-0,59

\*bezogen auf das hochgerechnete Beschäftigungsniveau der jeweiligen Erhebung

Quelle: Daten entnommen aus dem Wochenbericht des DIW Berlin 26/2009, S. 431

Wie aus der Tabelle zu entnehmen ist, rechnen die Experten einvernehmlich mit Beschäftigungsverlusten, wengleich über das Ausmaß höchst unterschiedliche Auffassungen bestehen. Die enormen Abweichungen in den Schätzungen erlauben, auf eine noch nicht hinreichend gesicherte Datenlage zu schließen. Die unabhängig voneinander erhobenen Untersuchungen lassen aber keinen Zweifel an der Schädlichkeit eines übermäßig hohen Mindestlohns von 7,50 €. Die durchweg negativen Ergebnisse wegen ihrer Diskrepanzen in Zweifel zu ziehen, ohne gleichzeitig versierte Gegenbeweise vorzulegen, erscheint angesichts der brisanten Zahlen geradezu abenteuerlich. Allerdings muss auch betont werden, dass die Untersuchungen keine verallgemeinerten Aussagen zuungunsten jeder Art und Größenordnung eines Mindestlohns zulassen. Wie bereits festgestellt, dürften Realloohnerhöhung, also über die Inflationsrate hinausgehende Lohnsteigerungen, tendenziell immer einen Rückgang der Arbeitsnachfrage bewirken, wenn nicht gleichzeitig die Produktivität anwächst. Gegenteilige Effekte sind nur in monopsonistisch geprägten Arbeitsmärkten vorstellbar und auch dort nur bis zur Höhe des markt natürlichen Gleichgewichtslohns. Für Deutschland im Ganzen sind jedoch Wettbewerbsmärkte zu unterstellen. Außerdem ist dem Gesetzgeber der maßgebliche Referenzwert des „Lohngleichgewichts“ schlichtweg unbekannt. Er kann infolgedessen nicht davon ausgehen, dass der Mindestlohn nicht doch für einige Berufe das Gleichgewichtsniveau überschreitet, selbst wenn von unvollkommenen Wettbewerbsbedingungen ausgegangen wird.

In Anbetracht der großen Abweichungen stellt sich die Frage, welche Faktoren einen Einfluss auf die berechneten Ergebnisse ausüben. Zunächst ist festzustellen, dass keine einfachen Korrelationen zwischen einer Realloohnerhöhung und dem Rückgang der Arbeitsnachfrage bestehen. Genauso wenig, wie eine Steuererleichterung um A ein präzise vorhersehbares Wirtschaftswachstum um B verursacht, kann im Detail anhand von Simulationsrechnungen bestimmt werden, ob ein Beschäftigter durch seine Realloohnerhöhung den Arbeitsplatz verliert.

Für alle Branchen, für jedes einzelne Unternehmen und sogar für jeden Arbeitnehmer bestehen individuelle „Elastizitäten“ der Arbeitsnachfrage. Idealerweise müsste man für alle Unternehmen und jeden einzelnen Betroffenen genaue Daten erheben, um eine wirklich akkurate Vorhersage abgeben zu können. Dieses Voraussageproblem, das sich aus der natürlicherweise unvollständigen Datenlage und den Wissensdefiziten um die genauen Substitutionsbeziehungen der Produktionsfaktoren und die psychologischen Komponenten im Wirtschaftsleben ergibt, sind der Hauptgrund dafür, dass von Mindestlohnbefürwortern regelmäßig selbst konsistente Belege angezweifelt werden.

Soweit man es anhand des vorliegenden Materials beurteilen kann, ist die Hauptursache der beträchtlichen Prognosedifferenzen bei den Grundannahmen zur Lohnverteilung zu suchen. Aus Plausibilitätsgründen wurden in den Studien von Müller (2009) und Müller / Steiner (2008) Arbeitnehmerdatensätze mit Stundenlöhnen unter 3,- € ausgeschlossen, während die beiden Untersuchungen mit den höchsten prognostizierten Beschäftigungsverlusten keine Einschränkungen hinsichtlich der Lohnverteilung vornahmen.<sup>314</sup> Damit reduzierte sich die Anzahl der angenommenen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, wodurch letztlich der berechnete Arbeitsmarkteffekt wesentlich milder ausfiel.

Für die Berechnungen verwendeten die Studien von Knabe / Schöb und Ragnitz / Thum konstante Elastizitätswerte für alle Beschäftigten im ganzen Prognosezeitraum, also quasi eine Durchschnittselastizität der Arbeitsnachfrage, deren Stichhaltigkeit nicht nachgeprüft werden kann.<sup>315</sup> Bachmann et al. gebrauchten hingegen potenziell genauere Eigenelastizitäten für fünf verschiedene Qualifikationsgruppen, ohne dass ein wesentlich abweichendes Ergebnis ermittelt wurde.<sup>316</sup> Selbst die Fachleute des DIW können für die substanziellen Abweichungen der Prognosen keine rundum schlüssige Erklärung anbieten. Sie stellen lediglich fest, dass die simulierten Nachfrageeffekte sehr sensitiv auf Messfehler bei den Stundenlöhnen, Eingrenzungen der verwendeten Stichprobe und die unterstellten Elastizitäten der Arbeitsnachfrage reagieren.<sup>317</sup> Letztendlich dürften auch die herangezogenen Datensätze einen Einfluss auf die Ergebnisse genommen haben. Verwendung fanden, teilweise in Kombination, Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel und dem Beschäftigungspanel des IAB sowie aus der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung und dessen Nachfolgemodell, der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes. Leider sind dem Interessierten nicht alle Datensätze ohne weiteres zugänglich und auch die Erhebungsverfahren sind nicht vollständig nachvollziehbar, so dass man an dieser Stelle auf Mutmaßungen beschränkt wäre.<sup>318</sup>

---

<sup>314</sup> Müller, Wie groß sind die Beschäftigungsverluste aufgrund eines allgemeinen Mindestlohns?, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2009  
Müller / Steiner, Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 30/2008 S. 423: diese extrem niedrigen Löhne wurden nicht berücksichtigt, da es sich Zitat: „dabei häufig um fehlerhaft gemessene Angaben handeln dürfte“

<sup>315</sup> Müller, Wie groß sind die Beschäftigungsverluste aufgrund eines allgemeinen Mindestlohns?, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2009, S. 431, unterstellte konstante Elastizität von -0,75, d.h. eine Lohnsteigerung um 1 Prozent bewirkt einen Arbeitsnachfragerückgang von 0,75 Prozent

<sup>316</sup> Bachmann et al., Mindestlöhne in Deutschland – Beschäftigungswirkung und fiskalische Effekte, 2008, S. 29, Die Autoren unterschieden zwischen geringfügig Beschäftigten, Teilzeitkräften, und Vollzeitkräften mit geringer, mittlerer und hoher Qualifikation.

<sup>317</sup> ebenda <sup>315</sup>, S. 430

Ausschlaggebend für das Ausmaß der Arbeitsplatzverluste sind in der Praxis vier Begleiterscheinung von Realloohnerhöhungen. Zunächst und unmittelbar dürften jene Arbeitnehmer entlassen werden, deren Weiterbeschäftigung angesichts der höheren Löhne unwirtschaftlich geworden ist. Da die Mehrkosten teilweise auf die Produktpreise umgelegt werden, sind mittelfristig noch Beschäftigungsverluste in Folge der rückläufigen Absatzmengen zu befürchten. Beispielsweise dürften sich, rein auf den Außenhandel bezogen, deutsche Exportgüter am Weltmarkt verteuern und gleichzeitig würden Importgüter im Heimatmarkt preislich konkurrenzfähiger. In welchem Umfang die Nachfragerückgänge prognostiziert werden, hängt von der vorher zu bestimmenden Preiselastizität der Güternachfrage ab.<sup>319</sup> Drittens wird die Elastizität der Arbeitsnachfrage von den allgemeinen Substitutionsmöglichkeiten für diesen Produktionsfaktor bestimmt. So wird mit steigenden Löhnen der Einsatz von Maschinen, Robotern oder automatisierten Werkzeugen zunehmend attraktiver. Ein vierter Einflussfaktor ist die Standortgebundenheit des Unternehmens. Dann stellen sich Fragen, wie: Kann man die Produktion verlagern? Droht ein Abfluss von Kapital ins Ausland wegen höherer Rentabilität? Können ausländische Zulieferer der Produktion übernehmen?

Die Schätzgleichungen zur Bestimmung der Arbeitsnachfrageelastizitäten beruhen ihrerseits auf theoretischen Überlegungen und stützen sich primär auf klassische Marktmodelle. Demgemäß werden grundsätzlich vollkommene Märkte vorausgesetzt. Marktspezifische Friktionen oder Erscheinungen, wie Monopsonmacht, finden wegen ihrer praktischen Unbestimmtheit keine Berücksichtigung. Selbiges gilt für abstrakte, schwer quantifizierbare Produktivitätsimpulse von Mindestlöhnen, die aus verringerter Fluktuation, Motivationssteigerungen oder Qualifikationsbemühungen herrühren könnten. Eine Anregung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wird verneint, da das volkswirtschaftliche Gesamteinkommen vermittels Umverteilung nicht anwächst.<sup>320</sup> Ob sich Nachfragesteigerungen oder sogar Nachfrageausfälle ergeben könnten, hängt ein weiteres Mal von der Arbeitsmarktentwicklung ab. Eventuell würden die finanziell bessergestellten Arbeitnehmer mehr konsumieren, diejenigen aber, die arbeitslos würden, gäben garantiert weniger aus.

So halten *Ragnitz* und *Thum* auch vom Argument der niedrigen Sparquote potenzieller Mindestlohnempfänger nichts, die im Vergleich zu Besserverdienenden vorgeblich das meiste ihres Mehrverdienstes verkonsumieren. Ersparnisbildung sei kein Nachfrageausfall, sondern das notwendige Pendant zur Investitionsnachfrage, schreiben die Experten analytisch korrekt.<sup>321</sup>

---

<sup>318</sup> Die Datensätze enthalten auf Basis von Befragungen der Haushalte oder der Unternehmen ermittelte Daten zu Löhnen und Gehältern, Beschäftigtenanzahl, Arbeitszeiten, Wirtschaftszweizugehörigkeit, Größe des Unternehmens und mit dem Arbeitsplatz verbundene Angaben, wie Tätigkeit im Betrieb, Beruf, Ausbildung etc. pp. Sie dienen insbesondere dazu, die gezahlten Löhne und somit den Umfang der Lohnsteigerungen festzustellen und die Lohnquote, d.h. den Anteil des Lohns am Erzeugungsaufwand, abzuschätzen.

<sup>319</sup> Dazu liegen laut DIW allerdings keine differenzierten Schätzungen vor. Wochenbericht des DIW Nr. 26/2009, S. 432

<sup>320 / 321</sup> Ragnitz / Thum, Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts, ifo Schnelldienst 1/2008, S. 19



Freilich ist das nur halbe Wahrheit, denn Sparvermögen, die nicht abgefragt werden und dem Wirtschaftskreislauf zurückfließen, liegen brach und arbeiten im engeren Sinne nicht. Die Investitionsgüternachfrage wird in erster Linie von der Konsumgüternachfrage bestimmt. Investitionen werden in der Privatwirtschaft nur dann getätigt, wenn sie Umsätze generieren und Gewinne erwarten lassen. Eine gleichmäßigere Einkommensverteilung ist jedenfalls erstrebenswert, weil sie das Fundament für Wohlstand, Wachstum und sozialen Frieden bildet. Es macht also schon einen Unterschied, wie die Einkommen verteilt sind.<sup>322</sup>

Abschließend seien noch ein paar Worte zu den fiskalischen Effekten eines gesetzlichen Mindestlohns erlaubt, welche die Studie von *Bachmann et al.* (2008) unter anderem mitbeleuchtete. Ein beliebtes Argument vieler Mindestlohnbefürworter lautet nämlich, dass der Staat durch einen gesetzlichen Mindestlohn finanziell entlastet werde, insbesondere in Bezug auf ergänzend gezahltes ALG II. Auch würden die Sozialversicherungen wohl mehr Geld einnehmen und es wären steigende Einnahmen aus der Lohnbesteuerung zu erwarten, da die Lohnsumme insgesamt anwüchse. Unter der Annahme umfangreicher Arbeitsplatzverluste zeigte die Studie allerdings, dass sich in der Summe ein eindeutig negatives Bild auf die öffentliche Haushaltslage ergeben würde. Denn dem Einnahmeplus stünden Mehrausgaben entgegen, die für ALG I und II wegen zusätzlicher Arbeitsloser gezahlt werden müssten. Ferner würden sich die Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung verringern.<sup>323</sup> Wie diese Rechnung auch immer ausfallen möge, wenn geringere Arbeitsplatzverluste prognostiziert würden, so muss man letzten Endes einen Mindestlohn dennoch als sozialpolitisch verfehlt ablehnen, falls auch nur eine Handvoll Arbeitnehmer ihre Stelle verlieren sollten.

### 7.3 Resümee

Die Gefahren, die von Mindestlöhnen für den Arbeitsmarkt ausgehen, dürfen nicht in Abrede gestellt werden. Die Ergebnisse der Simulationsstudien sprechen eine deutliche Sprache. Die Tendenz ist augenscheinlich negativ, ein erheblicher Beschäftigungsabbau wäre zu erwarten. Nur über das Ausmaß der Arbeitsplatzverluste besteht Uneinigkeit. Die Resultate sind nicht überraschend, würde ein Mindeststundenlohn von 7,50 € doch die Löhne für immerhin etwa 3,4 Millionen Arbeitnehmer direkt erhöhen. Dabei müsste für 7,8 Prozent aller abhängig Beschäftigten in Westdeutschland und für 17,4 Prozent in den neuen Bundesländern unmittelbar eine Lohnerhöhung erfolgen. Die Kostensteigerungen würden für diese Arbeitsplätze durchschnittlich 30,7 Prozent betragen.<sup>324</sup>

---

<sup>322</sup> die Einkommen aus Arbeitnehmertätigkeit gingen von 43,8% 1980 auf 34,1% 2007 zurück  
Schäfer, WSI Mitteilungen 11+12/2008, S. 588

<sup>323</sup> Bachmann et al., Mindestlöhne in Deutschland – Beschäftigungswirkung und fiskalische Effekte, 2008, S. 39

<sup>324</sup> Prozentangaben für 2008 aus dem Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 30/2008

Wegen der Notwendigkeit zur Lohndifferenzierung wären Millionen weitere Arbeitsstellen von Lohnsteigerungen betroffen. Das diese Kostenzuwächse nicht folgenlos an der Arbeitsnachfrage vorübergehen, müsste auch Mindestlohnbefürwortern einleuchten. Die empirischen Erkenntnisse zur Arbeitsmarktwirkung leichtfertig beiseite zu wischen, wäre ausgesprochen verantwortungslos und gefährlich.

## **8 Schlussfolgerungen**

### **Gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 €**

Die Versprechen der Mindestlohnbefürworter klingen verlockend: Mit einem gesetzlichen Mindestlohn von 7,50 € sei endlich sichergestellt, dass Arbeitnehmer von ihrem Vollzeitwerb ohne ergänzende Sozialleistungen leben könnten. Gute Arbeit müsse gerecht bezahlt werden. Mit der vermeintlichen „Ausbeutung“ von Arbeitnehmern sei endlich Schluss zu machen. Unternehmer, die faire Löhne zahlen, müsse man darüber hinaus vor Billiglohnkonkurrenten schützen.

Die geradezu gebetsmühlenartig vorgetragenen Bekenntnisse verfestigen das Gefühl, eine wachsende Schar von Arbeitnehmern würde aus purer Habsucht der Unternehmer zu niedrigsten Löhnen beschäftigt. Allzu verständlich nur, dass viele Bürger deshalb gesetzlichen Mindestlöhnen aufgeschlossen gegenüber stehen, appelliert man doch direkt an ihr Gerechtigkeitsempfinden. Bei nüchterner Betrachtung ließ sich der Eindruck von ausufernder Erwerbsarmut allerdings relativieren. Die wenigsten Niedriglohnbeschäftigten leben in Armutsverhältnissen, für viele ist der kleine Verdienst lediglich eine Ergänzung zum Familiengesamteinkommen. Die meisten sind nur in Teilzeit beschäftigt und leben in Haushalten mit weiteren höheren Einkommen.

Dennoch gibt es Arbeitnehmer, die trotz einer Vollzeitbeschäftigung auf staatliche Hilfe angewiesen sind, weil ihr Verdienst zum Leben schlicht unzureichend ist. Meist sind dies Alleinerziehende oder in Familien mit mehreren Kindern lebende Arbeitnehmer. Es mag ein ehrenwertes Ziel sein, diesen Menschen helfen zu wollen und jeder anständige Politiker wird sich dazu verpflichtet fühlen. Doch mit Mindestlöhnen ist Armut schwer beizukommen, sogar wenn man negative Beschäftigungseffekte ausschließen könnte. Denn Mindestlöhne werden immer unabhängig von tatsächlicher Bedürftigkeit gezahlt. So profitieren häufig jene, denen es gar nicht schlecht geht. Andere erfahren dennoch keine Besserung ihrer Situation, weil sie schon mehr als den geforderten Stundenlohn verdienen und die Armut erst im Haushaltskontext entsteht. Ebenso wenig wäre den Arbeitslosen mit Mindestlöhnen geholfen, ganz im Gegenteil sinken mit zunehmender Lohnhöhe ihre Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt. Folglich wären diejenigen bevorteilt, die bereits Arbeit haben oder diese trotz eines Mindestlohns behalten, aber die vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen wären unzweifelhaft benachteiligt. Das Ziel der Armutsbekämpfung dürfte mit Mindestlöhnen weitgehend verfehlt werden.

Auch beseitigen Mindestlöhne niemals die Ursachen für niedrige Löhne, sondern man versucht allenfalls die daraus erwachsenden Folgen zu kurieren. Die Hauptursache für stagnierende oder sinkende Reallöhne ist in der seit Jahrzehnten fortwährenden Massenarbeitslosigkeit zu suchen. Arbeitslosigkeit findet wiederum ihren Ursprung in der andauernden Wachstumsschwäche unserer Volkswirtschaft. Davon abgesehen ist und bleibt das größte Armutsrisiko die Arbeitslosigkeit selbst. Die Überwindung der Massenarbeitslosigkeit muss deshalb an vorderster Position der politischen Agenda stehen, denn dann steigen auch die Löhne wieder. Arbeitslosigkeit mit Mindestlöhnen bekämpfen zu wollen, wäre indes völlig abwegig.

Niedrige Löhne sind ebenso oft das Ergebnis verfehlter Arbeitsmarktpolitik. Viele Menschen werden am wirklichen Bedarf des Arbeitsmarktes vorbei qualifiziert. Beispielsweise wurden in den neunziger Jahren, obgleich des sich abzeichnenden Abschwungs im Baugewerbe, noch massenhaft Arbeitslose zu Bauarbeitern umgeschult. Am Ende existierte ein riesiges Überangebot an Arbeitskräften in der Baubranche, was schließlich zu einem erheblichen Lohndruck führte. Es kommt demzufolge darauf an, zielgerichtet und bedarfsgerecht die Qualifikation der Niedriglohneempfänger zu verbessern, dies steigert schließlich die Produktivität und es können höhere Löhne durchgesetzt werden.

Es gibt genug freie Stellen, die mangels passender Bewerber unbesetzt bleiben. Im Niedriglohnsektor hingegen sind die Anforderungen meist geringer Natur und viele Arbeitnehmer wetteifern um die Arbeitsplätze. Strukturelle Verbesserungen am Arbeitsmarkt bieten reelle Chancen, die Lohnentwicklung nachhaltig günstig zu beeinflussen. Den Niedriglohnsektor mit einem gesetzlichen Mindestlohn von 7,50 € abzuwürgen, wäre dagegen der vollkommen falsche Weg. Deutschland braucht einen Niedriglohnarbeitsmarkt, damit auch Arbeitnehmer mit geringer Leistungsfähigkeit eine Aussicht auf Arbeit behalten.

Mancher fordert Mindestlöhne mit Verweis auf diffuse Gerechtigkeitsüberlegungen. Über den wirtschaftsethischen Anspruch einer gerechteren Entlohnung lässt sich kaum streiten, da dieser höchst subjektiven Wertvorstellungen entspringt. Unterstellt man eine Gerechtigkeitslücke und begründet damit den Bedarf nach Mindestlöhnen, steht man unweigerlich vor dem Problem, eine gerechte Lohnhöhe zu bestimmen. Dies zeigt sich als unlösbare Aufgabe, wenn man sich der höchst unterschiedlichen Anforderungen in der Arbeitswelt bewusst wird.

Überzeugender erscheinen die verteilungspolitischen Zielsetzungen, die mit Mindestlöhnen verknüpft sind. Nach wie vor übernimmt das bewährte (Flächen)-Tarifsystem eine zentrale Verteilungsfunktion, mit der die Teilhabe der Arbeitnehmer an der wirtschaftlichen Entwicklung und den Produktivitätssteigerungen gesichert wird. Sinkt die Durchsetzungskraft und mithin die Breitenwirkung des Tarifsystems, könnte die Partizipation der Arbeitnehmer zumindest theoretisch über einen Mindestlohn verbessert werden. Viel sinnvoller und zielführender ist aber eine direkte Stärkung der Tarifautonomie.

Der Staat ist gemeinsam mit den Tarifpartnern aufgerufen, größere Anreize für eine gewerkschaftliche und unternehmerische Organisierung zu schaffen und das Modell der tarifvertraglichen Lohnfindung zukunftsfest zu gestalten.

Wenn die Politik die Einkommenssituation der Geringverdiener bessern will, sollte sie zuerst vor ihrer eigenen Haustür kehren, bevor zu staatsdirigistischen Zwangmaßnahmen gegriffen wird. Statt wie geplant die Arbeitnehmer einseitig mit einer weiteren „Gesundheitsreform“ zu belasten, wären zur Abwechslung eine Absenkung der Steuer- und Sozialversicherungsabgaben und die Abschaffung der kalten Progression empfehlenswert. Oder wie steht es um intensivierete Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung für Niedriglohnempfänger? Es gibt genug Politikfelder, auf denen die Lage der Niedriglohnempfänger verbessert werden kann, ohne engstirnig auf Preisvorschriften in Form eines Mindestlohns zu setzen.

Ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 € wäre ein schwerer und kaum zu rechtfertigender Eingriff in die Tarifautonomie. Zahlreiche Tarifvereinbarungen würden nahezu null und nichtig gemacht. Ein derartiger Mindestlohn ginge weit über das akzeptable und begründbare Maß hinaus und wäre höchstwahrscheinlich verfassungswidrig. Sogar tarifliche Mindestlöhne nach dem AEntG wären von der Verdrängung betroffen. Wenn tarifliche Mindestlöhne nach dem AEntG unzureichend sind, warum wurde dann ihrer Allgemeinverbindlicherklärung zugestimmt?

Die Sicherstellung eines Existenzminimums für Vollzeitbeschäftigte ist legitim. Es ist aber berechtigt, darauf hinzuweisen, dass mit dem ALG II bereits ein Mindesteinkommen für alle Erwerbsfähigen existiert, das sich noch dazu nach der Bedürftigkeit richtet. Eines Mindestlohns bedarf es aus diesem Grunde eigentlich nicht. Es sei denn, man hält die Grundsicherung für ungenügend. Dann jedoch müsste sie erhöht werden, bevor man überhaupt in Erwägung ziehen sollte, in die freie Lohnfindung des Arbeitsmarktes einzugreifen.

Wirtschaftswissenschaftler kommen überwiegend zu dem Schluss, dass Mindestlöhne, von denen beträchtliche Lohnsteigerungen ausgehen, zumeist Arbeitsplätze kosten. Auf dem Arbeitsmarkt gilt, wie auf den anderen Märkten auch, die Grundbedingung einer Preisfindung durch Angebot und Nachfrage. Steigt der Lohn, reduziert sich tendenziell die Arbeitsnachfrage. Das mag in Einzelfällen anders verlaufen oder sich gar ins Gegenteil verkehren, an der Kausalität dieser ökonomischen Wirkungszusammenhänge ändert sich aber nichts. Dieser Realität müssen sich die Verfechter von Mindestlöhnen stellen. Wenn sich ein Mindestlohn nicht mit dem Ziel einer niedrigen Arbeitslosigkeit vereinbaren lässt, gibt es nur die konsequente Schlussfolgerung, auf dieses Instrument besser zu verzichten. Die Gefahr, dass durch zu starke Lohnkostensteigerungen Arbeitsplätze verlorengehen, betrifft dabei die Lohnfrage generell. Deshalb wird in der Wirtschaftswissenschaft ein Reallohnwachstum angemahnt, das sich an der Produktivitätsentwicklung orientiert.

Sollte ein gesetzlicher Mindestlohn oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums festgeschrieben werden, wenn gleichzeitig vieles auf Beschäftigungsverluste hindeutet? Kann sich Deutschland ein Feldexperiment wider besseres Wissen erlauben? Würde man bei nachgewiesenen Arbeitsplatzverlusten die Rolle rückwärts wagen und den Mindestlohn absenken oder abschaffen? Wohl kaum.

Zweckmäßiger und sogar ausgesprochen beschäftigungsfreundlich sind Kombilohnmodelle zur Sicherung angemessener Erwerbseinkommen. Sie kosten etwas, gewiss, aber sie vernichten keine Arbeitsplätze und lassen sich so gestalten, dass entsprechend der tatsächlichen Bedürftigkeit ein Zuschuss zum Erwerbseinkommen gezahlt wird. Deutschland besitzt mit dem ALG II bereits ein funktionierendes Kombilohnmodell, welches allerdings weiterentwickelt und gemäß den aktuellen Erkenntnissen optimiert werden sollte. Für die Arbeitnehmer ist es letztlich nicht so wichtig, wie ihr Lebensstandard gesichert oder verbessert wird, wichtig ist vor allem, dass er wirklich gesichert ist.

Das ALG II bedarf vor allem bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten einer Neugestaltung. Bisher werden geringfügige Beschäftigungen übermäßig gefördert. Das System der Einkommensanrechnung sollte man dahingehend reformieren, dass Betroffene zur Aufnahme einer Vollzeitstelle oder mehrerer Teilzeitstellen animiert werden. Dann ließen sich eventuell auch Kosten für den Kombilohn einsparen. Anzuraten wäre ein linear progressiver Verlauf der Einkommensanrechnung, wie man es vom deutschen Steuersystem gewohnt ist, anstatt des jetzigen dreistufigen Verfahrens. Diesen Kombilohnansatz könnte man wahlweise mit einem Mindestlohn auf Höhe des soziokulturellen Existenzminimums kombinieren, der damit aber zwingend verknüpft werden müsste, um eine Instrumentalisierung für politische Zwecke auszuschließen. Auf diese Weise würde ein Absinken der Löhne unter diese kritische Schwelle vermieden, indem Arbeitgeber daran gehindert werden, die Löhne auf Kosten der Allgemeinheit stark abzusenken. Ein solcher Mindestlohn würde allerdings kaum einem Beschäftigten Lohnerhöhungen bescheren, wäre aber gerade deshalb nicht beschäftigungsschädlich.

## **Tarifvertragliche Mindestlöhne**

Der Autor lehnt tarifliche Branchenmindestlöhne nicht per se ab. Ihr Einsatz muss jedoch hinsichtlich einer möglichen unerwünschten Beschäftigungswirkung wohlüberlegt und wirklich erforderlich sein. Ein Missbrauch für wettbewerbliche Interessen ist unbedingt zu verhindern. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Entgelttarifverträgen ist in Erwägung zu ziehen, sofern in einem Wirtschaftszweig der Wettbewerb hauptsächlich um die niedrigsten Lohn- und Sozialstandards geführt wird und sich Unternehmen in Ausnutzung der misslichen Lage auf dem Arbeitsmarkt inakzeptable Lohnkostenvorteile verschaffen, die zur Destabilisierung des Tarifvertragssystems und zur Untergrabung des sozialen Friedens führen.

Im Unterschied zu einem flächendeckenden Mindestlohn haben tarifliche Mindestentgelte aus ökonomischer Sicht den Charakter gewöhnlicher kollektiver Entgeltvereinbarungen. Sie werden der jeweiligen Branche viel besser gerecht als ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn, indem die branchenspezifischen Begebenheiten bei der Lohnfindung Berücksichtigung finden. Wer tarifliche Mindestlöhne prinzipiell ablehnt, kann dies nur überzeugend vertreten, wenn er zugleich Sinn und Bedeutung des Tarifvertragssystems als solches in Zweifel zieht.

Tarifliche Mindestlöhne haben ihre Berechtigung. Sie unterstützen die Tarifvertragsparteien bei der Etablierung angemessener Entgelte, sie stärken das Durchsetzungsvermögen des Tarifsystems und sie helfen dabei, ordentliche Lohnstandards für nichtorganisierte und entsendete Arbeitnehmer zu erwirken. Damit schützen sie tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor einem Lohnkostenwettbewerb. Gleichzeitig wird der Lohn dem unmittelbaren Wettbewerbsprozess entzogen und ein Streben nach Kostenvorteilen zu Lasten der Arbeitnehmerentgelte unterbunden. Wenn das Tarifsystem in Folge rückläufiger Tarifbindung seiner Verteilungs- und Partizipationsfunktion allein nicht mehr hinreichend gerecht werden kann, könnten branchenspezifische Mindestlöhne die Teilhabe der Arbeitnehmer am Wohlstandsgewinn sichern.

Deshalb ist grundsätzlich zu fordern, dass das AEntG allen Branchen zugänglich gemacht wird, wie dies schon mit § 5 TVG der Fall ist. Eine Begrenzung auf die nunmehr neun Wirtschaftszweige ist nicht nachvollziehbar und noch weniger mit bestehenden Entsendeproblemen zu begründen. Die Verdrängung anderweitiger Tarifvereinbarungen durch die Geltungserstreckung oder Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags ist ein schwerwiegender Eingriff in die Tarifautonomie der Andersorganisierten und deshalb zu missbilligen. Tarifliche Mindestentgelte sind nach Ansicht des Autors verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich, solange andere Tarifverträge nicht tangiert werden und die Allgemeinverbindlichkeit nachweisbar zur Sicherstellung angemessener, sozialer Mindestarbeitsbedingungen erforderlich ist.

## Literaturverzeichnis

Andelewski, Utz: Staatliche Mindestentgeltregelungen, DStR Fachzeitschrift und Datenbank des CH Beck Verlags zum deutschen Steuerrecht 2008, S. 2114 ff., München, 2008

Arbeitsrecht von A – Z März 2008: Mindestlohn und Allgemeinverbindlicherklärung - Mindestlohn, Allgemeinverbindlicherklärung und Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 2008

Aust J.; Bispinck, R.; Horn G.; Leiber S. und weitere: Was tun im Niedriglohnbereich? Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neueren Kombilohnkonzept - IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn, Report Nr. 18 März 2007, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2007

Bachmann, Ronald; Bauer, Thomas K.; Kluge, Jochen und weitere: Mindestlöhne in Deutschland – Beschäftigungswirkung und fiskalische Effekte – RWI Materialien Heft 43, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen, 2008

Bachmann, Roland; Kluge, Jochen: Auswirkung der Einführung des Postmindestlohns – Befragung von Unternehmen der Branche Briefdienstleistungen, RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 2008

Bahn Müller, Reinhard; Bispinck, Reinhard; Weiler, Anni: Tarifpolitik und Lohnbildung in Deutschland, WSI-Diskussionspapier Nr. 79, Düsseldorf, Göttingen, Tübingen, 1999

Bartsch, Klaus: Gesamtwirtschaftliche Wirkung der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland auf der Basis der Konzeption der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Klaus Bartsch Econometrics, Neuendorf, 2007

Bartsch, Klaus: Was bringt ein gesetzlicher Mindestlohn für Deutschland? - Gutachten im Auftrag des ver.di – Bundesvorstandes, Klaus Bartsch Econometrics, Neuendorf, 2009

Bauer, Thomas K.; Kluge, Jochen; Schaffner, Sandra; Schmidt, Christoph M.: Fiscal Effects of Minimum Wages: An Analysis for Germany - Discussion Paper No. 3875 December 2008, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, 2009

Bayreuther, Frank: Gesetzlicher Mindestlohn und sittenwidrige Arbeitsbedingungen NJW 2007 Heft 28 2022, Verlag C. H. Beck, München, 2007

BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Balance in der Tarifautonomie wahren – Position der Arbeitgeber zur Mindestlohndebatte, Berlin, 2007

BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Beschluss - Hände weg von staatlichen Eingriffen in die Tarifautonomie!, Berlin, 2009

BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Gesetzliche Mindestlöhne: Irrweg mit fatalen Folgen – Position der BDA, Berlin, 2008

BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Mehr Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose - Zur Diskussion über die Wege zur Belegung des Niedriglohnsektors und der Weiterentwicklung des Kombi-Einkommens, Berlin, 2006

BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Mindesteinkommen statt Mindestlohn, Berlin, 2008

BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / BDI Bundesverband der deutschen Industrie: Die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Staatsangehörige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten gestalten, Berlin, 2005

Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht: Herausgeber Rolfs, Christian; Giesen, Richard; Kreikebohm, Ralf; Udsching, Peter - Edition: 10 Stand: 01.12.2008 - „Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen“ vom 26.2.1996 (Arbeitnehmer-Entsendungsgesetz – AEntG) geändert durch Gesetz vom 25.4.2007, zuletzt geändert durch das zweite Gesetz zur Änderung des AEntG vom 21.12.2007“, Verlag C. H. Beck, München, 2008

Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht: Herausgeber Rolfs, Christian; Giesen, Richard; Kreikebohm, Ralf; Udsching, Peter - Edition: 10 Stand: 01.12.2008 - „Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Artikel 223 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist“, Verlag C. H. Beck, München, 2008

Bieback, Karl-Jürgen: Rechtliche Probleme von Mindestlöhnen, insbesondere nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz RdA 2000 Heft 4 207, Verlag C. H. Beck, München, 2000

Bispinck, Reinhard: Unterste Tarifvergütungen 2008 - Daten aus 43 Wirtschaftszweigen, WSI-Tarifarchiv, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2008

Bispinck, Reinhard; Jung, Rainer: Nur eine Teillösung – gesetzlicher Mindestlohn bleibt auf der Tagesordnung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2009

Bispinck, Reinhard; Kirsch, Johannes; Schäfer, Claus: Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsysteem, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2003

Bispinck, Reinhard; Schäfer, Claus: Niedriglöhne? Mindestlöhne! Verbreitung von Niedriglöhnen und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Düsseldorf, 2009

Bispinck, Reinhard; Schäfer, Claus; Schulten, Thorsten: Argumente für einen gesetzlichen Mindestlohn – WSI Mitteilungen 10/2004, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2004

Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten: Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? – WSI Mitteilungen 3/2008, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2008

Blanke, Thomas: Die Tarifverträge im Briefdienstleistungsbereich und ihre Allgemeinverbindlicherklärung -Gutachterliche Stellungnahme, Oldenburg i.O., 2007

Blien, Uwe: Arbeitslosigkeit und Entlohnung auf regionalen Arbeitsmärkten, Physica Verlag Heidelberg (Springer Gruppe), Heidelberg, 2001

Bofinger, Peter; Dietz, Martin; Genders, Sascha; Walwei, Ulrich: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), Dresden, 2006

Boeri, Tito: Setting the Minimum Wage - Discussion Paper No. 4335 July 2009, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, 2009

Bofinger, Peter; Franz, Wolfgang; Rürup, Bert und weitere: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2006/07 Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2006



Bofinger, Peter; Franz, Wolfgang; Rürup, Bert und weitere: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2008/09 Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2008

Bosch, Gerhard; Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia: IAT-Stellungnahme zum Fragenkatalog „Mindestlohn“ – Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 2006

Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia: Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland? – Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2006

Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia: Mindestlöhne - eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping?, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 2006

Boxleitner, Wabnitz; Janovsky: Handbuch Wirtschafts- u. Steuerstrafrechts, 3. Auflage 2007, Rn 174 - 1762. Lohnwucher – § 291 StGB, Lohndumping und Mindestlohnunterschreitungen – § 5 Abs. 2 AEntG i.V.m. § 1 AEntG, Greif\_72. Verlag C. H. Beck, München, 2007

Böcklerimpuls: Mindestlohn - Nicht ohne die Tarifparteien, Böcklerimpuls 6/2006, Hans-Böckler-Stiftung, 2006

Böcklerimpuls: Mindestlöhne - Der Osten holt auf - Böcklerimpuls 1/2008, Hans-Böckler-Stiftung, 2008

Börsch-Supan, Axel: Mindestlöhne vermeiden Armut nicht, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008

Brautzsch, Hans-Ulrich; Schultz, Birgit: Ein Mindestlohn von 7,50 Euro je Stunde betrifft vor allem Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor – Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle, 2008

Brenke, Karl: Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll? – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 15-16/2006, Berlin, 2006

Brenke, Karl; Eichhorst, Werner: Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll - Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 9/2007, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2007

Brenke, Karl; Ziemendorff, Johannes: Hilfebedürftig trotz Arbeit? – kein Massenphänomen in Deutschland - Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 04/2008, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2008

Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen - Stand 01/2009, Berlin, 2009

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Einkommensrechner zur Ermittlung des zu berücksichtigenden Einkommens bei AlgII, Berlin, 2008

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Material zur Information - Arbeitnehmerentsendegesetz heutiger Stand - Anträge auf Aufnahme ins Arbeitnehmerentsendegesetz - Koalitionsbeschluss zum Arbeitnehmerentsendegesetz und Mindestarbeitsbedingungsgesetz vom 18. Juni 2007, Berlin, 2008

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Material zur Information – Regierungsentwurf – Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, Berlin, 16. Juli 2008

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Material zur Information – Regierungsentwurf – Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG), Berlin, 16. Juli 2008

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge Stand: 1. April 2009, Berlin, 2009

Bundesrat: Drucksache 542/2/08 19.09.08 Antrag des Landes Berlin - Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen Drucksache: 541/08 und Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG) Drucksache: 542/08, Berlin, 2008

Bundesrat: Drucksache 542/1/08 09.09.08 Empfehlung der Ausschüsse - Grunddrrs. 541/08 Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und 542/08 Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG), Berlin, 2008

Bundesrat: Drucksache 542/08 08.08.08 Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG), Berlin, 2008

Bundesrat: Drucksache 542/08 19.09.08 Stellungnahme des Bundesrates Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG), Berlin, 2008

Bundesrat: Drucksache 622/07 04.09.07 – Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz - Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MindLohnG) und Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MindLohnG), Berlin, 2007

Burgess, Pete: Mindeststandards für Arbeitseinkommen – ein europäischer Überblick zu Allgemeinverbindlichkeit und gesetzlichem Mindestlohn – WSI Mitteilungen 7/2003 – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2003

Burgess, Pete; Usher, Alastair: Allgemeinverbindlichkeit und Mindestlohnregelungen in Mitgliedsstaaten der EU - Ein Überblick, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2003

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Der grüne neue Gesellschaftsvertrag – Bundestagswahlprogramm 2009, Berlin, 2009

Card, David; Krueger, Alan B.: Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: The American Economic Review 4, 1994

Card, David; Krueger, Alan B.: Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply, in: The American Economic Review 5, 2000

Card, David; Krueger, Alan B.: Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage, Princeton, 1995

CDA Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands: Hintergrund-Info Tarifverträge, Mindestlöhne und Entsendegesetz, Berlin, 2008

CDU: Mindestlohn - Beschluss des Koalitionsausschusses vom 18. Juni 2007, Positionenpapier der CDU, Berlin, 2007

CDU, CSU und FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Berlin, 2009

Clement, Reiner; Terlau, Wiltrud; Kiy, Manfred: Grundlagen der Angewandten Makroökonomie, 3. Auflage, Verlag Franz Vahlen München, München, 2004

Danziger, Leif: Endogenous Monopsony and the Perverse Effect of the Minimum Wage in Small Firms - Discussion Paper No. 4320 July 2009, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, 2009

Deutsche Wirtschaftsforschungsinstitute: Beschäftigungschancen statt Mindestlohn! Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008

Die Deutsche Bauindustrie: Leitfaden Mindestlöhne im Baugewerbe (TV Mindestlohn, 5. MindestlohnVO), Stand: 1 / 2007

Deutscher Bundestag: Drucksache 15/2932, 19. 04. 2004, Berlin, 2004

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/1878 - Für einen sozial gerechten Mindestlohn in Deutschland, Anfrage der Abgeordneten Dreibus, Werner; Lötzer, Ulla; Höll, Barbara weiterer Berlin, 2008  
Deutscher Bundestag: Drucksache 16/10485 07. 10. 2008 – Entwurf eines Ersten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, Berlin, 2008

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/7512 12. 12. 2007 - Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 16/6735 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, Berlin, 2007

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/8757 - Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (Erstes Mindestarbeitsbedingungenänderungsgesetz - 1. MiArbGÄndG), Berlin, 2008

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/8758 - Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG), Berlin, 2008

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/10485 - Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, Berlin, 2008

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/10486 - Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG), Berlin, 2008

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/10703 23. 10. 2008 – Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/10481 – Einführung von Mindestlöhnen durch Neufassung des Arbeitnehmer- Entsendegesetzes und Mindestarbeitsbedingungengesetz, Berlin, 2008

Deutscher Bundestag: Drucksache 16/11669 21.01.09 – Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu Drucksache 16/10485 – Drucksache 16/10486 – Drucksache 16/1878, Berlin, 2009

Die Linke: Konsequenz sozial. Für Demokratie und Frieden. Bundestagswahlprogramm 2009, Berlin, 2009

Dietz, Martin; Müller, Gerrit; Trappmann, Mark: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben - IAB-Kurzbericht 2/2009, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg, 2009

DIW: DIW Stellungnahme - Der Niedriglohnsektor in Deutschland wächst nicht mehr, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2008

Eichhorst, Werner: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union - Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 2 und 3/2005, Axel Springer AG 2009, Berlin, 2005

Eichhorst, Werner: Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik - Erfahrungen und Handlungsoptionen - Discussion Paper No. 2120 May 2006, Bonn, 2006

Erfurter Kommentar 8. Auflage zum Arbeitsrecht 2008: Herausgeber Müller-Glöge, Rudi; Preis, Ulrich; Schmidt, Ingrid – Stand: 01.12.2008 - „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, Verlag C. H. Beck, München, 2008

Erfurter Kommentar 8. Auflage zum Arbeitsrecht 2008: Herausgeber Müller-Glöge, Rudi; Preis, Ulrich; Schmidt, Ingrid – Stand: 01.12.2008 - „Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Artikel 223 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist“, Verlag C. H. Beck, München, 2008

Erfurter Kommentar 8. Auflage zum Arbeitsrecht 2008: Herausgeber Müller-Glöge, Rudi; Preis, Ulrich; Schmidt, Ingrid – Stand: 01.12.2008 - „Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen“ vom 26.2.1996 (Arbeitnehmer-Entsendungsgesetz – AEntG) geändert durch Gesetz vom 25.4.2007, zuletzt geändert durch das zweite Gesetz zur Änderung des AEntG vom 21.12.2007“, Verlag C. H. Beck, München, 2008

Erfurter Kommentar 9. Auflage zum Arbeitsrecht 2009: Herausgeber Müller-Glöge, Rudi; Preis, Ulrich; Schmidt, Ingrid – Stand: 01.12.2008 - „Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen“ vom 26.2.1996 (Arbeitnehmer-Entsendungsgesetz – AEntG) geändert durch Gesetz vom 25.4.2007, zuletzt geändert durch das zweite Gesetz zur Änderung des AEntG vom 21.12.2007“, Verlag C. H. Beck, München, 2009

eurostat: Arbeitslosenquote der Eurozone stabil bei 7,3%, Pressemitteilung 121/2008 - 29. August 2008, 2008

eurostat: Gesetzliche Mindestlöhne in Euro variieren von eins zu siebzehn in der EU, Pressemitteilung 85/2007 - 18. Juni 2007, 2007

eurostat: Harmonisierter Verbraucherpreisindex Februar 2009, Daten kurz gefasst 7/2009

FDP: Liberale Argumente - Nr.3/3. April 2006/16. WP, Berlin, 2006

Fischer, Mattias G.: Gesetzlicher Mindestlohn - Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit? ZRP 2007 Heft 1 20, C. H. Beck Verlag, München, 2007

Flückiger, Yves; Freivogel, Elisabeth; Gabathuler, Thomas und weitere: Expertenbericht Mindestlöhne, SGB-Dossier Nr 6, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bern, 2000

Franz, Wolfgang; Weder di Mauro, Beatrice; Wiegand, Wolfgang: Hände weg von Mindestlöhnen – ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008

Fritzsche, Bernd; Haisken-DeNew, John P.: Forschungsprojekt Lebensstandarddefizite bei Erwerbstätigenhaushalten - RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 2004

Fuest, Clemens: Mindestlohn: Bloß nicht, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008

Gamillscheg, Franz: Kollektives Arbeitsrecht Band I: Grundlagen, Koalitionsfreiheit, Tarifvertrag, Arbeitskampf und Schlichtung, 1. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 1997

Gastell, Roland: Wie funktioniert der Mindestlohn? - Arbeit und Arbeitsrecht – Personal-Profi 8/08, Berlin, 2008

Gerster, Florian: Missbrauch des Entsendegesetzes, AuA 2008 Heft 5, 257, HUSS-MEDIEN GmbH, Berlin, 2008

Giesen, Richard: Tarifvertragliche Rechtsgestaltung für den Betrieb – Gegenstand und Reichweite betrieblicher und betriebsverfassungsrechtlicher Tarifnormen, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, 2002

Greifenstein, Ralf: Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Beschäftigungsfördernde Lohnpolitik und deutscher Mindestlohn, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2006

Greiner, Stefan: Anmerkungen zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der BriefArbbV durch das VG Berlin - LNCA 2008, 136583 vom 19.04.2008 - Zusammenfassung von "Das VG Berlin und der Post-Mindestlohn" von Akad. Rat Dr. Stefan Greiner, original erschienen in: BB Heft 16 2008, 840 – 844, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Stuttgart, 2008

Güth, Werner; Kliemt, Hartmut: (Mindest)Standards als Koordinationshilfe – Zur Debatte um Mindestlöhne, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008

Helmstädter, Ernst: Zur Mikroökonomik des Arbeitsangebots, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008

Hensche, Martin: Arbeitsrecht aktuell: 07/61 - Aufnahme der Briefdienstleistungsbranche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) geplant: Kommentar zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer Entsendegesetzes vom 20.09.2007, Berlin, 2007

Henssler, Martin; Sittard, Ulrich: Flexibler Mindestlohn durch Konkretisierung des Sittenwidrigkeitstatbestands - Zugleich Besprechung zum Urteil BAG v. 26. 4. 2006 - 5 AZR 549/05 RdA 2007 Heft 3 159, Verlag C. H. Beck, München, 2006

Hinz, Thomas; Gartner, Hermann: Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Branchen, Berufen und Betrieben - IABDiscussionPaper No. 4/2005, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg, 2005

Hohenstatt, Klaus-Stefan; Schramm, Nils: Mögliche Vermeidungsstrategien im Rahmen tariflicher Mindestlöhne - LNCA 2008, 137138 vom 29.04.2008 - Zusammenfassung von "Tarifliche Mindestlöhne: Ihre Wirkungsweise und ihre Vermeidung am Beispiel des Tarifvertrags zum Post-Mindestlohn" von RA Dr. Klaus-Stefan Hohenstatt und RA Dr. Nils Schramm, original erschienen in: NZA 2008 Heft 8, 433 – 438, Verlag C. H. Beck, München, 2008

Hohenstatt, Klaus-Stefan; Schramm, Nils: Tarifliche Mindestlöhne: Ihre Wirkungsweise und ihre Vermeidung am Beispiel des Tarifvertrags zum Post-Mindestlohn NZA 2008 Heft 8 433, Verlag C. H. Beck, München, 2008

Hoppe, Tilman; Menzenbach, Steffi: Mindestlohn: Gesetzgebungskompetenz der Länder? NZA 2008 Heft 19 1110, Verlag C. H. Beck, München, 2008

Horn, Gustav: Zentrale versus Dezentrale Lohnbildung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2005

Horn Gustav A.; Joebges, Heike; Logeay, Camille; Sturn, Simon: Frankreich: Ein Vorbild für Deutschland? Ein Vergleich wirtschaftspolitischer Strategien mit und ohne Mindestlohn, IMK Report | Nr. 31 September 2008, IMK Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf, 2008

Hümmerich, Klaus; Boecken, Winfried; Düwell, Franz Josef: AnwaltKommentar Arbeitsrecht Band I, 1. Auflage 30. Oktober 2007, Deutscher Anwaltverlag Bonn, 2008

Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia: Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland – eine Modellrechnung für das Jahr 2004 – IAT-Jahrbuch 2006, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 2006

- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia: Ein gesetzlicher Mindestlohn auch in Deutschland?! – IAT-Report 2006-06, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 2006
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? - IAT-Report 2006-03, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 2006
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia: Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen - IAQ-Report 2009-05, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg / Essen, 2009
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia: Niedriglohnssektor wächst rasant - DGB NRW, Institut Arbeit und Qualifikation Universität Duisburg – Essen, 2009
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia: Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen - IAQ-Report 2008-01, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg / Essen, 2008
- Kämmerer, Axel; Thüsing, Gregor: Tariferstreckung in der Postdienstleistungsbranche - Arbeitsrechtliche, verfassungsrechtliche und europarechtliche Schranken, Hamburg/Bonn, 2007
- Kempen, Ernst Otto; Zachert, Ulrich: TVG Tarifvertragsgesetz 4. Auflage 2006, Bund Verlag, Frankfurt am Main, 2006
- Klebeck, Ulf: Grenzen staatlicher Mindestlohntariferstreckung NZA 2008 Heft 8 446, Verlag C. H. Beck, München, 2008
- Kleinhenz, Gerhard D.; Bauernschuster, Stefan: Staatlicher Mindestlohn – Musterfall eines Mangels an Aufklärung über die Ökonomik sozialer Politik, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie: Minimum Wage Incidence: The Case for Germany - CESifo Working Paper No. 2432 October 2008, Berlin, 2008
- Kocher, Eva: Mindestlöhne und Tarifautonomie - Festlegung allgemeiner Mindestentgelte durch Verbindlicherklärung nach AEntG? NZA 2007 Heft 11 600, Verlag C. H. Beck, München, 2007
- König, Marion; Möller, Joachim: Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, IABDiscussionPaper No. 30/2007, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg, 2007
- Kramme, Anette: Niedriglohn / Mindestlohn /Arbeitnehmerentsendegesetz, Mitglied des Deutschen Bundestages, Berlin, 2007
- Kreiling, Simone: Tariflohn kraft staatlicher Anordnung? NZA 2001 Heft 20 1118, Verlag C. H. Beck, München, 2008
- Lechthaler, Wolfgang; Snower, Dennis J.: Mindestlöhne und Humankapital, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Lesch, Hagen: Beschäftigungs- und Verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen – iw-trends 4/2004, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln, 2004
- Lesch, Hagen: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad im internationalen Vergleich, iw-trends 2/2004, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln, 2004
- Löwisch, Manfred; Rieble, Volker: Tarifvertragsgesetz Kommentar 2. Auflage, Verlag Franz Vahlen München, 2. völlig neubearbeitete Auflage 2004, München, 2004

- Meier, Volker; Munz, Sonja: Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen unter Vernachlässigung der Hauptbetroffenen: Kommentar zu König und Möller, ifo Schnelldienst 15/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Meireis, Torsten: Stichwortinformation Mindestlohn, Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover, 2006
- Meyer, Jörn-Axel und Mitarbeiter: Auswirkungen eines Mindestlohns auf kleine und mittlere Unternehmen - Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach Branchen, Betriebstypen und Standorten, WISO Diskurs, Deutschen Institut für kleine und mittlere Unternehmen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007
- Möller, Joachim; König, Marion: Ein Plädoyer für Mindestlöhne mit Augenmaß – ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Möschel, Wernhard: Mindestlöhne – Irrweg aus juristischer Perspektive, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Möschel, Wernhard et al.: Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, München, 2003
- Mueller, Dennis C.: Lohndumping und Mindestlöhne, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Müller, Dorothea: Die Würde des Menschen und das Recht auf ein gutes Einkommen, ver.di Ausgabe 01/2006, Berlin, 2006
- Müller, Kai-Uwe: How Robust Are Simulated Employment Effects of a Legal Minimum Wage in Germany? –Discussion Papers 900, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2009
- Müller, Kai-Uwe: Wie groß sind die Beschäftigungsverluste aufgrund eines allgemeinen Mindestlohns? - Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2009, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2009
- Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor: Mindestlohn kein geeignetes Instrument gegen Armut in Deutschland – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 22/2008, Berlin, 2008
- Müller, Kai-Uwe; Steiner, Victor: Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern - Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 30/2008, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2008
- Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht: 2. Auflage (2000), Herausgeber: Reinhard Richard und Otfried Wlotzke, Band 3: Kollektives Arbeitsrecht, Verlag C. H. Beck, München, 2000
- National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2007, Cm. 7056. Published: 07 Mar 2007, The Stationery Office
- National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2008, Cm. 7333. Published: 05 Mar 2008, The Stationery Office
- Neumann, Manfred J.M.: Flächendeckender Mindestlohn: Ordnungspolitischer Sündenfall par excellence – ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Nielebock, Helga: Kommentar zum Thema "Streit um Mindestlöhne" - LNCA 2008, 136151 vom 14.04.2008 - Zusammenfassung von "Streit um Mindestlöhne" von Helga Nielebock, original erschienen in: AiB 2008 Heft 4, 186 – 190, Arbeitsrecht im Betrieb Verlagsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main, 2008
- Ochel, Wolfgang: Tarifliche Mindestlöhne, Allgemeinverbindlichkeit und Entsenderichtlinie in Europa – ifo Schnelldienst 4/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008

Peter, Gabriele: Gesetzlicher Mindestlohn: Eine Maßnahme gegen Niedriglöhne von Frauen, Nomos Verlag, 1. Auflage, Baden-Baden, 1995

Peter, Gabriele; Kempen, Otto Ernst; Zachert, Ulrich: Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards – Rechtsgutachten – Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf, 2003

Petersen, Thieß: Weniger geht nicht - Mindestlöhne: wann sie helfen und wann nicht, Oldenbourg Wirtschaftsverlag, Gütersloh, 2008

Preis, Ulrich; Greiner, Stefan: Rechtsgutachten zur Allgemeinverbindlicherklärung (§ 5 TVG) oder Geltungserstreckung (§ 1 Abs. 3a AEntG) eines Mindestlohn-Tarifvertrags in der Postdienstleistungsbranche, Köln, 2007

Raddatz, Guido; Wolf, Sascha: Irrglaube Mindestlöhne – Trügerische Hoffnung, zerstörte Beschäftigungschancen – Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 99 März 2007, Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurt, 2007

Ragacs, Christian: Mindestlöhne und Beschäftigung: Ein Überblick über die neuere empirische Literatur, Working Paper No. 25, Vienna University of Economics and Business Administration (WU), Wien, 2003

Ragacs, Christian: Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen, Working Paper No. 19, Vienna University of Economics and Business Administration (WU), Wien, 2002

Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel: Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts – ifo Schnelldienst 1/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008

Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel: Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors – ifo Schnelldienst 10/2007, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2007

Regnard, Pierre: Statistik kurz gefasst - Mindestlöhne 2005 Beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU, eurostat, 2005

Regnard, Pierre: Statistik kurz gefasst - Mindestlöhne 2007 Beträge zwischen 92 EUR und 1570 EUR brutto pro Monat, eurostat, 2007

Reichel, Michael E.: Die arbeitsvertragliche Bezugnahme auf den Tarifvertrag, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln, 2001

Rhein, Thomas: Arbeit und Armut im transatlantischen Vergleich - IAB-Kurzbericht 1/2009, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg, 2009

Rhein, Thomas; Gartner, Hermann; Krug, Gerhard: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert - IABKurzbericht Nr. 3/2005, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg, 2005

Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F.: Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik- Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2009, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2009

Rürup, Bert: Schutz vor Niedriglöhnen oder Arbeitsplatzvernichter: Für und Wider die Festsetzung eines gesetzlichen Mindestlohns – ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008

Schank, Thorsten; Schnabel, Claus; Stephani, Jens; Bender, Stefan: Niedriglohnbeschäftigung - Sackgasse oder Chance zum Aufstieg? - IAB-Kurzbericht 8/2008, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg, 2008



- Schäfer, Claus: Anhaltende Verteilungsdramatik – WSI-Verteilungsbericht 2008 - WSI Mitteilungen 11+12/2008, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2008
- Schäfer, Claus: Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland - WSI Mitteilungen 7/2003, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2003
- Scherl, Hermann: Mehr Mindestlöhne durch Ausdehnung des Entsendegesetzes? – ein Irrweg!, Nürnberg, 2005
- Schmidt, Klaus: Arbeitsmarktreform und Mindestlöhne: Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Schneider, Friedrich: Mindestlöhne erzeugen Schwarzarbeit, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Schulten, Thorsten: Chancen für eine europäische Mindestlohnpolitik, Jahrbuch Denknetz 2008: Eine andere Welt. Nach der Entzauberung des Kapitalismus, Zürich, 2008
- Schulten, Thorsten: WSI-Mindestlohnbericht 2009 - WSI Mitteilungen 3/2009, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2009
- Schulten, Thorsten; Schäfer, Claus; Bispinck, Reinhard: Mindestlohn - Nicht ohne die Tarifparteien - Böcklerimpuls 6/2006, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2006
- Schulten, Thorsten; Schäfer, Claus; Bispinck, Reinhard und weitere: Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, Zürich, Paris, 2005
- Siebert, Horst: Der Mindestlohn setzt Anreize für mehr Arbeitslose, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Siebold, Heinz: Der Preis der Marktfreiheit - zur Liberalisierung der Postdienstleistungen, AiBplus 2007 Heft 6, 6 – 8, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2007
- Sinn, Hans-Werner: Anmerkung zur Reallohnentwicklung in Deutschland - ifo Schnelldienst 19/2007, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2007
- Sinn, Hans-Werner: Von einem Mindestlohn, den man nicht bekommt, kann man nicht leben: Ein Plädoyer für den besseren Sozialstaat, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Soiné, Marcus: Die arbeitsvertragliche Klauselkontrolle nach der Schuldrechtsreform unter besonderer Betrachtung der im Arbeitsrecht geltenden Besonderheiten, Juristische Reihe TENEA, Bd. 104, TENEA Verlag für Medien, Berlin, 2005
- Sozialverband Deutschland e.V.: Mindestsicherung in der Rente - Vorschläge des SoVD zur Vermeidung von Altersarmut, Berlin, 2009
- SPD: Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD – Bundestagswahlkampf 2009, Berlin, 2009
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Soziale Mindeststandards für Deutschland 2006, Ausgabe 2008 Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2008
- Statistisches Bundesamt: Empfänger/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003-2007

- Steff, Jakob; André, Tobias: Konsequenzen aus dem EuGH-Urteil zur Tariftreue, NZBau 2008, 332, Frankfurt a.M., 2008
- Stoll, André: Eingriffsnormen im Internationalen Privatrecht, Dargestellt am Beispiel des Arbeitsrechts, Europäische Hochschulschriften Reihe 2: Rechtswissenschaft Band 3407, Frankfurt/M., 2002
- Straubhaar, Thomas: Mindestsicherung jenseits von Mindestlöhnen, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Streissler, Erich W.: Österreich braucht keine gesetzlich festgelegten Mindestlöhne, ifo Schnelldienst 6/2008, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008
- Tiltag, Andreas: Der Traum vom Mindestlohn: ein Ländervergleich - IAAEG Discussion Paper Series No. 2007/02, Institute for Labour Law and Industrial Relations in the European Community (IAAEG), Trier, 2007
- Weinkopf, Claudia: Mindestbedingungen für die Zeitarbeitsbranche? Expertise im Auftrag des Interessenverbandes Deutscher Zeitarbeitsunternehmen (iGZ e.V.), Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 2006
- Wiedemann, Herbert: Tarifvertragsgesetz: Mit Durchführungs- und Nebenvorschriften – Verlag C. H. Beck, 7. neubearbeitete Auflage 2007, München, 2007
- Willemsen, Heinz Josef; Sagan, Adam: Mindestlohn und Grundgesetz - Staatliche Lohnfestsetzung versus Tarifautonomie NZA 2008 Heft 21 1216, Verlag C. H. Beck, München, 2008
- WKO Wirtschaftskammer Österreichs: Arbeitslosenquoten Stand November 2008, EU-Kommission, EUROSTAT, OECD, Wien, 2008
- Wonneberger, Wolfgang: Die Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, 1. Auflage, Verlag Decker & Müller, Heidelberg, 1991
- WSI-Tarifarchiv: Tarifbindung 2007 Ost / West und Betroffenheit Ost / West, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2007
- WSI-Tarifarchiv: Tarifliche Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Stand: 22.01.2009, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2009
- WSI-Tarifarchiv: Tarifliche Mindestlöhne nach dem Entsendegesetz in Branchen mit 1,4 Millionen Beschäftigten – Stand 18.09.2007, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2007
- WSI-Tarifarchiv: Tariflöhne unter 7,50 € von DGB Einzelgewerkschaften abgeschlossen – Stand Dezember 2006, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2006
- Zachert, Ulrich: 60 Jahre Tarifvertragsgesetz – Eine rechtspolitische Bilanz - WSI-Mitteilungen 4/2009, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI), Düsseldorf, 2009
- Zachert, Ulrich: Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht - WSI Mitteilungen 7/2003, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2003
- Zachert, Ulrich: Tarifvertrag, Günstigkeitsprinzip und Verfassungsrecht – Gutachten erstattet im Auftrag des DGB, HWP – Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, Hamburg, 2003
- Zitzler, Jana: Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2006

## **Quellen aus dem Internet**

zur Berechnung des ALG II Anspruchs:

[www.einkommensrechner.bmas.de](http://www.einkommensrechner.bmas.de)

für die Definition des Begriffs „Sozialstaatsprinzip“:

[lexexakt.de](http://lexexakt.de)

## Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Niedriglohnschwellen und Anteil der Niedriglohnbeschäftigten	11
Tabelle 2: Vollzeitbeschäftigte Niedriglohnempfänger 2006	13
Tabelle 3: Unterste Tarifvergütungen in ausgewählten Branchen	17
Tabelle 4: Gesetzliche Mindestlöhne in Europa 2009	25
Tabelle 5: Orientierungsgrößen für eine unterste Entgeltgrenze	84
Tabelle 6: Beschäftigungseffekte eines Mindeststundenlohns von 7,50 €	118
Schaubild 1: Grundlegender Verfahrensgang gemäß MiArbG	78
Schaubild 2: Mindestlohn im neoklassischen Arbeitsmarktmodell	99
Schaubild 3: Monopson und Mindestlohn	107
Schaubild 4: Wirkung des Mindestlohns im Monopson	110

## **Selbstständigkeitserklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst und keine anderen Hilfsmittel als angegeben verwendet habe. Insbesondere versichere ich, dass ich alle wörtlichen und sinngemäßen Übernahmen aus anderen Werken als solche kenntlich gemacht habe.

Olbernhau, November 2009

Unterschrift: