
EKD

Herausgegeben
vom Kirchenamt der
Evangelischen
Kirche in Deutschland
(EKD)
Herrenhäuser Straße 12
30419 Hannover

TEXTTE

102

Pro und Contra Mindestlöhne Gerechtigkeit bei der Lohngestaltung im Niedriglohnsektor

Eine Argumentationshilfe der Kammer
der Evangelischen Kirche in Deutschland
für soziale Ordnung

Vorwort

Die Kluft zwischen Armut und Reichtum in Deutschland ist seit der Jahrtausendwende gewachsen. Dazu hat auch die Auseinanderentwicklung von geringen und hohen Löhnen und Gehältern beigetragen. Die Evangelische Kirche in Deutschland teilt die gesellschaftliche Beunruhigung über die Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die mit dieser Entwicklung einhergeht und die sich angesichts der Arbeitsmarkt-Situation in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise noch verschärft.

Aus diesem Grund hat sich die Kammer für soziale Ordnung auf Wunsch des Rates der EKD mit der Lohngestaltung im Niedriglohnssektor befasst. Das geschah auf dem Hintergrund der beiden jüngsten Denkschriften, die in dieser Kammer erarbeitet wurden. Die EKD-Denkschrift „Gerechte Teilhabe – Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität“ aus dem Jahr 2006, die sich mit der Armut in Deutschland befasst, versteht Armut vor allem als fehlende Teilhabe und hat die Inklusion aller in die wirtschaftlichen und sozialen Prozesse zum Ziel. Materielle Armut ist dabei die bittere Spitze einer oft demütigenden und verletzenden Lebenssituation, zu der auch ein Mangel an Bildungsressourcen gehört. Die Lohngestaltung im Niedriglohnssektor darf deshalb nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung diskutiert werden. Denn wir leben in einem Staat, der eine gut ausgestaltete Mindestsicherung über die Arbeitslosen- und Sozialversicherung vorhält, die bei Löhnen, die den Lebensunterhalt nicht sichern, ergänzend eintritt. Mindestens genauso wichtig wie diese materielle Sicherung ist die Perspektive der gerechten Teilhabe aller Beschäftigten und Arbeitssuchenden am Arbeitsleben und in der Gesellschaft. Ob diesem doppelten Ziel mit einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn gedient wäre, ist strittig. Die Meinungen stehen sich z.T. diametral entgegen – das ist innerhalb der Evangelischen Kirche in Deutschland nicht anders als in der Gesamtgesellschaft.

In der Denkschrift „Unternehmerisches Handeln in evangelischer Perspektive“, die vom Rat der EKD im Jahr 2008 veröffentlicht wurde, wird entfaltet, wie der weltweite Wettbewerb um Arbeitsplätze und Investitionen alle Standortfaktoren und ganz besonders die Kosten der Produktion erfasst, so dass die Lohnhöhe zu einem wichtigen Wettbewerbsfaktor wird. Das führt in der Konsequenz dazu, dass Deutschland als Hochlohnland Arbeitsplätze auslagert und dass der Druck auf die Arbeitsplätze gering Qualifizierter und auf die Höhe der Löhne in diesem Bereich ständig zunimmt. Der Standort-Wettbewerb und die zunehmende Mobilität zwischen Ländern und Staaten hat, wie die Denkschrift „Unternehmerisches Handeln in evangelischer Perspektive“ feststellt, die Tendenz, die schützenden Lohnstrukturen in den nationalen Systemen aufzuweichen, so dass am Ende Arbeitslosigkeit oder das Abdrängen in den informellen Sektor stehen können. Die Argumentation,

dass es deswegen besser sei, niedrige Löhne durch die Arbeitsagenturen aufzustoocken, statt immer mehr Menschen aus dem Erwerbsleben auszuschließen, muss gehört werden. Dagegen steht die Wahrnehmung, dass ein sich ausweitender Niedriglohnsektor nicht nur die Arbeitnehmerschaft spaltet, sondern auch die Würde vieler Arbeitnehmer gefährdet.

Um in dieser Frage zu einer Urteilsbildung zu kommen, sind offenbar Differenzierungen nötig. Die vorliegende Argumentationshilfe möchte dazu beitragen, indem sie die wesentlichen Argumente darstellt und aus sozialetischer Sicht bewertet. Sie ist aus einer intensiven Diskussion der Kammer erwachsen. Dabei wurde nicht ausgeklammert, dass die evangelische Kirche jedenfalls in der Pflegebranche selbst von der Problematik betroffen ist. Aus diesem Grunde will die Schrift die sozialetischen Aspekte der aktuellen Entwicklung auch in der Kirche selbst bewusst machen.

Trotz langer Diskussionen konnten nicht alle Argumente von allen Kammermitgliedern mit getragen werden. Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit in die richtige Balance zu bringen, ist nicht erst heute eine große Herausforderung. Die unterschiedlichen Auslegungen des biblischen Gleichnisses von den Arbeitern im Weinberg aus Matthäus 20 zeigen: Es gibt Christen, die das Gleichnis als Bestätigung dafür sehen, dass die Marktmechanismen der Tausch- und Leistungsgerechtigkeit in unserer Welt selbstverständlich sind, aber auch solche, die in diesem Gleichnis ein Plädoyer für die gleiche Würde aller sehen und gerade darum auf die Erfüllung des grundlegenden Bedarfs eines jeden Menschen und auf sozialen Ausgleich setzen. Bereits die Debatte über das Gleichnis macht die Problematik einer gerechten Lohnfindung bewusst. Im Ergebnis wird deutlich, dass eine kluge Verknüpfung von Wirtschafts- und Sozialpolitik notwendig ist.

Im Blick auf die folgenden Überlegungen ist nüchtern festzuhalten: Die Frage nach einem gerechten Lohn folgt grundsätzlich den Austauschprozessen am Markt. Dabei ist nicht allein die angebotene Leistung, sondern auch die Nachfrage nach der entsprechenden Arbeitskraft im Wettbewerb entscheidend. Mit Löhnen wird die Volkswirtschaft gesteuert. Davon zu unterscheiden ist der Grundsatz der Alimentation, mit der ein gewisser, notwendiger Lebensstandard für die Einzelnen und ihre Familien gesichert wird. Diesem Prinzip folgen in Deutschland der Familienleistungsausgleich genauso wie die sozialen Sicherungssysteme. Bei der Diskussion um den Mindestlohn geht es um das Verhältnis von Leistung des oder der Einzelnen und Alimentation des Mindest-Lebensstandards, vor allem im Blick auf Kinder, die versorgt werden müssen. Einerseits kann man aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht erwarten, dass die Löhne im Niedriglohnsektor auf jeden Fall so hoch anzusetzen wären, dass davon eine Familie ernährt werden kann, andererseits empfinden viele eine staatliche Alimentation für ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis aber als un-

würdig. In diesem Spannungsfeld von ökonomischer Vernunft und Menschenwürde eine gute Lösung zu finden, ist alles andere als trivial. Umso wichtiger ist eine offene Diskussion dieser Problematik.

Es kennzeichnet den sozialen Rechtsstaat, dass Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit in ein menschengerechtes Verhältnis zueinander gesetzt werden. Wo beides sich auseinanderentwickelt – sei es durch überhöhte oder sei es durch zu geringe Entgelte – ist Wachsamkeit geboten und sind schwierige Entscheidungen notwendig. Denn Beschäftigte sind nicht nur an ihrer Leistung zu messen, sondern auch in ihrer Würde und Verantwortlichkeit zu respektieren. Das haben die beiden oben zitierten Denkschriften angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen deutlich betont. Es gibt freilich keinen Königsweg, mit dem man auf einfache Art und Weise unter allen Umständen Leistung, Entlohnung und Würde im Arbeitsleben miteinander in Einklang bringen kann. Die nachfolgende Argumentationshilfe macht dies im Einzelnen deutlich. Sie soll helfen, in der gesellschaftlichen Praxis sinnvolle Kompromisse zu finden.

Hannover, im September 2009

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Vorsitzender
der Kammer der EKD
für soziale Ordnung

Prof. Dr. Reinhard Turre

Stellvertretender Vorsitzender
der Kammer der EKD
für soziale Ordnung

Die Entwicklung des Niedriglohnssektors und das Ziel der gerechten Teilhabe

(1) Der Niedriglohnsektor ist kein gesonderter Lebensbereich am Rande der Arbeitsgesellschaft. Er steht für eine von manchen erwünschte, von anderen abgelehnte Entwicklung der Erwerbstätigkeit selbst – mit Löhnen, die kaum den Einzelnen, geschweige denn Kinder und Familie ernähren, mit Flexibilisierung und Zeitarbeit. Aber auch mit der Chance, gering Qualifizierte, die lange arbeitslos waren, wieder in die Arbeitsgesellschaft einzugliedern. Strukturen, Institutionen, Anforderungen, Anreize und alltägliche Arbeitsbedingungen müssen deshalb auch in diesem Bereich so geordnet werden, dass möglichst viele Menschen „tatsächlich in der Lage sind, ihre jeweiligen Begabungen sowohl zu erkennen, als auch sie auszubilden und schließlich produktiv für sich selbst und andere einsetzen zu können.“ So hat es die Denkschrift des Rates der EKD „Gerechte Teilhabe“ formuliert, die vor allem Investitionen in Bildung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik fordert, damit Menschen befähigt werden, ihr eigenes Leben aktiv zu gestalten. Die Fähigkeiten jedes Einzelnen sollen „zur möglichst eigenverantwortlichen Sicherung des Lebensunterhalts und im Interesse aller solidarisch“ eingesetzt werden, heißt es in diesem Text, der warnt, der Niedriglohnsektor dürfe „kein Bereich werden, in dem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch eine sich stets nach unten bewegende Lohnspirale ausgebeutet werden.“ Die Denkschrift kommt zu der Auffassung, es sollte „in einem reichen Land wie Deutschland“ Ziel sein, diesen Sektor „so klein wie möglich zu halten“.¹ Sie sieht allerdings im Interesse der Teilhabe aller – auch der gering Qualifizierten – keine Alternative zur Beschäftigungsförderung von geringer bezahlten Arbeitsplätzen.

Das Ziel der gerechten Teilhabe wird ausdrücklich auch in der EKD-Denkschrift „Unternehmerisches Handeln in evangelischer Perspektive“ (2008) bestätigt. Dabei macht die Denkschrift auf die besondere Verantwortung der Unternehmer und Manager aufmerksam: „Unternehmer haben in diesem Rahmen eine wichtige gestaltende Rolle. Von ihrem Handeln hängt die Umsetzung möglichst großer Chancen für alle wesentlich ab.“ Die Notwendigkeit, im Sinne einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft gesellschaftlichen Reichtum zu nutzen, um Wohlstand für alle zu schaffen, hat auch die Synode der EKD bei ihrer Tagung 2006 in Würzburg betont. Damit reagierte sie auch auf die Tatsache, dass zu diesem Zeitpunkt etwa ein Fünftel aller abhängig Beschäftigten in Deutschland im Niedriglohnsektor arbeiteten, wobei dieser Sektor seit 1995 um 45% gestiegen war. Etwa 4,8 Millionen Beschäftigte erhielten einen Stundenlohn von weniger als 7,50 Euro. Zwar hat es im Aufschwung der Jahre 2006 bis 2008 an dieser Stelle Verbesserungen

¹ Gerechte Teilhabe, Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland, 2006, Zusammenfassung und Empfehlungen, S. 13

gegeben; angesichts der Wirtschaftskrise zeichnet sich inzwischen aber ein wachsender Druck auf den Arbeitsmarkt ab, der die Arbeitslosigkeit erhöhen und die Lage der Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen weiter erschweren wird.

(2) Wert und Würde der menschlichen Arbeit sind in allen christlichen Traditionen wichtige Elemente der Sozialethik. Im Protestantismus hat Arbeit – und zwar im Prinzip jede Arbeit – darüber hinaus eine besondere Bedeutung als „Gottesdienst im Alltag der Welt“, in dem sich die Berufung des Einzelnen durch Gott als Dienst am Nächsten realisiert. Arbeit ist deswegen mehr als eine Ware und kann nicht nur der Logik von Warenmärkten unterliegen. Arbeitsmärkte müssen so gestaltet sein, dass die Würde der Arbeit zum Tragen kommt, zumindest aber nicht beschädigt wird.

Darin liegt heute angesichts einer global vernetzten Wirtschaftswelt eine besondere Herausforderung. Hochlohnländer wie Deutschland haben auf dem weltweiten Markt nur dann eine Chance, wenn sie sich auf hochwertige Produkte konzentrieren und eine hohe Arbeitsproduktivität sicherstellen. Unter diesen Voraussetzungen brauchen sie hohe Qualifikationsniveaus bei ihren Beschäftigten. Die Chancen der gering Qualifizierten gehen deshalb in den entwickelteren Ökonomien tendenziell zurück, zumal einfache Produktionen leicht verlagerbar sind. Vor diesem Hintergrund muss die Vermeidung unzureichender Qualifikationen einen hohen sozialpolitischen Stellenwert haben. Denn unter den Bedingungen der Globalisierung bieten „vor allem Bildung und Qualifizierung die Chance, einen Arbeitsplatz zu erhalten und dauerhaft vor Armut gesichert zu sein. Allerdings ist es illusorisch anzunehmen, dass allein durch gesteigerte Qualifizierung Arbeitslosigkeit auf Dauer beseitigt werden könnte“, hält die Denkschrift „Gerechte Teilhabe“ fest. Insofern werde es auch weiterhin eine nennenswerte Gruppe von gering Qualifizierten geben, die nur im Niedriglohnbereich eine Chance auf bezahlte Arbeit haben werden.

Wert und Würde der menschlichen Arbeit realisieren sich in Möglichkeit des Einzelnen, seine Gaben zu entfalten, aber auch in der Anerkennung und Würdigung der Arbeitsleistung und schließlich in der gerechten Gestaltung der Arbeitsverhältnisse. Damit menschenwürdige Arbeit ermöglicht wird, müssen deshalb Mindeststandards eingehalten und darüber hinausgehend Zielvorstellungen einer guten Arbeit realisiert werden – einer Arbeit also, die den grundlegenden Bedürfnissen der Arbeitenden und ihrer Familien entspricht. Dabei geht es, wie das Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage von 1998 feststellt, um „mehr als entlohnte Beschäftigung. Vielmehr muss die Entlohnung in Verbindung mit den staatlichen Steuern, Abgaben und Transfers auch ein den kulturellen Standards gemäßes Leben ermöglichen. Zudem müssen Mitbestimmungsregelungen und humane Arbeitsbedingungen den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern persönliche Entfaltungs- und Beteiligungschancen einräumen“.

Neben Arbeitnehmerrechten und familienfreundlichen Rahmenbedingungen spielt der Lohn allerdings eine entscheidende Rolle. Es ist allgemein anerkannt, dass das Netto-Arbeitsentgelt für Vollzeit-Beschäftigte nicht so niedrig sein darf, dass sie sich nicht alle Güter kaufen können, deren sie zur dauerhaften Sicherung ihrer physischen Existenz bedürfen. Für die Situation in Deutschland ist unstrittig, dass die berechtigten Ansprüche an den Lohn darüber hinaus gehen. Es reicht also auf keinen Fall aus, wenn Arbeitgeber keine „Hungerlöhne“ zahlen. Allerdings wäre es auch nicht zielführend, sie zur Zahlung von Löhnen zu verpflichten, die über kurz oder lang zu Verlusten des Unternehmens führen.

Gerechte Lohnfindung – ordnungspolitische Überlegungen zur Festsetzung von Löhnen

(3) Was die faktische Festsetzung von Löhnen anbetrifft, stellt sich seit Beginn der modernen Wirtschaftsentwicklung und dem Abschied von einer mehr oder minder als „natürlich“ anerkannten willkürlichen Festsetzung von Entlohnungen das Problem, sich über Maßstäbe für eine möglichst gerechte Lohnfindung zu einigen. Faktisch stehen sich in den Verhandlungen über den Preis der Arbeitskraft unterschiedliche Interessen gegenüber: Auf der einen Seite der Unternehmer, für den sich die Arbeitskraft letztlich immer in Kosten niederschlägt, die er tendenziell minimieren möchte – auf der anderen Seite der Arbeitnehmer, der sich naturgemäß möglichst teuer verkaufen will, um seinen Lebensstandard zu steigern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Mitarbeitende produktiver sind, wenn sie sich gerecht entlohnt fühlen. Da der einzelne Arbeitnehmer in der Regel – Ausnahmen sind durch besondere seltene oder hohe Qualifikationen bedingt – seine Interessen gegen den Kapitaleigner kaum durchsetzen kann und Arbeitgeber nicht mit jedem einzelnen Arbeitnehmer individuell verhandeln wollen und können, ist es zur Gründung von Gewerkschaften gekommen, die die Interessen der Arbeitnehmer bündeln und so eine entsprechende Marktmacht erzeugen. Komplex werden diese Verhandlungen u.a. dadurch, dass sie stets unter Berücksichtigung der allgemeinen und der besonderen wirtschaftlichen Lage, insbesondere der wirtschaftlichen Aussichten des jeweils betroffenen Unternehmens, geführt werden müssen. Denn niemandem wäre gedient, wenn die Möglichkeiten einer Firma überdehnt werden, sodass es zum Konkurs wegen zu höher Löhne kommen müsste.

(4) In diesem Gefüge gibt es auch in einer Sozialen Marktwirtschaft keine Instanz, die aus einer neutralen Position heraus vorschreiben könnte, welche Höhe die Löhne annehmen sollten. Schon gar nicht lässt sich objektiv entscheiden, was denn in dieser oder jener Sparte ein „gerechter Lohn“ wäre, da die wirtschaftliche Dynamik auch am Arbeitsmarkt groß ist und sich die Anforderungen an Kompetenzen und Qualifikationen schnell ändern können. Entsprechend wird in Deutschland, abgesehen von freien Einzelverträgen zwischen einzelnen Arbeitgebern und Arbeit-

nehmern, seit der gesetzlichen Regelung der Tarifautonomie 1919 die Lohnfindung der Einigung der Tarifpartner überlassen, in die der Staat nicht eingreifen soll. In diesem Bereich hat sich ein komplexes Gefüge von freiwilligen und arbeitsrechtlich geregelten Verfahren entwickelt, die von einfachen Verhandlungen bis hin zu Arbeitskämpfmaßnahmen wie Streik und Aussperrung ein breites Spektrum an Konflikt- und Einigungsmöglichkeiten enthalten. Das Ziel dieser Regelungen ist es immer, zu einer möglichst raschen konsensualen Einigung über die Lohnhöhe zu kommen. Auf diesem Weg hat die Tarifautonomie maßgeblich zu sozialem Frieden und allgemeinem Wohlstand beigetragen. Dies beweisen die fast 70.000 bestehenden Tarifverträge genauso, wie der wirtschaftliche Erfolg deutscher Unternehmen.

(5) Voraussetzung für dieses insgesamt breit anerkannte und bewährte Verfahren ist allerdings die Existenz von einer möglichst paritätischen Verhandlungsmacht auf beiden Seiten, also von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, die in ihren Bereichen über große Mitgliederzahlen verfügen und so das gesamte Gefüge prägen können. Lange Zeit ist dies in Deutschland der Fall gewesen. Es hat sich eine breite Vertrauensbasis herausgebildet, auf der das Austragen von z.T. durchaus heftigen Konflikten möglich war. Die Tarifbindung von Arbeitnehmern und Betrieben durch unmittelbare Mitgliedschaft in den Gewerkschaften bzw. den Arbeitgeberverbänden hat aber in den vergangenen Jahren, insbesondere in Ostdeutschland, abgenommen. Deshalb haben die Tarifpartner in den letzten Jahren vor allem die Flächentarifverträge modernisiert und die betrieblichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Betriebspartner erweitert. Dazu tragen vermehrt auch Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen bei. Außerdem sind mit Zustimmung der Tarifpartner betriebliche Abweichungen in den unterschiedlichsten Formen ermöglicht worden.

Nach dem IAB-Betriebspanel 2007 ist die Tarifbindung weiterhin rückläufig. Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden. Nur noch 52% der Beschäftigten arbeiteten in Westdeutschland in branchentarifgebundenen Betrieben, in Ostdeutschland waren es lediglich 33%. Kaum Zuwächse hat es bei Firmentarifverträgen gegeben: 7% der Beschäftigten in West und 12% in Ost arbeiten in Betrieben mit Haus- oder Firmentarifverträgen. Leicht gestiegen ist dagegen der Anteil der Betriebe, die sich an einem Tarifvertrag orientieren: 22% der westdeutschen Beschäftigten und 27% der ostdeutschen Beschäftigten sind damit indirekt von einem Branchentarifvertrag erfasst. Allerdings bedeutet dies nicht zwangsläufig eine Gleichstellung mit den Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben. Nicht tarifgebundene Betriebe orientieren sich eher an einzelnen Aspekten des Branchentarifs, sie sind nicht verpflichtet, sich an den Branchentarif des zuständigen Arbeitgeberverbandes anzulehnen und die Beschäftigten dieser Betriebe haben keinen rechtlichen Anspruch darauf.

Freilich kann auch durch eine perfekt funktionierende Tarifautonomie das Problem entstehen, dass die festgesetzten Löhne – gemessen an dem von der Gesellschaft als Minimum angesehenem Netto-Einkommen – zu niedrig sind, weil die Produktivität von Kapital und Arbeit individuell, betrieblich oder branchenweit (im Extremfall landesweit) zu gering ist, um die Minimallöhne ohne Verluste auszahlbar zu machen.

Es ist allerdings auffällig, dass in Ländern, die gesetzliche Mindestlöhne haben, die Tarifautonomie eine zum Teil deutlich geringere Rolle spielt als in Deutschland. Je mehr staatlicherseits in die Tarifautonomie eingegriffen wird, desto stärker ist die Gefahr, dass die Tarifbindung abnimmt und damit insgesamt als ungerecht angesehene Löhne gezahlt werden. Die Motivation zur Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden kann sich dadurch verringern, dass der Staat anstelle der Tarifpartner Regelungen festsetzt.

(6) Im Rückblick und im Vergleich mit anderen Ländern kann man festhalten, dass sich das deutsche System der konsensorientierten Tarifautonomie mit dem Ziel einer angemessenen Lohnfindung im Blick auf die beschäftigten Arbeitnehmer und ihre Unternehmen insgesamt bewährt hat. Es sorgte weitgehend für auskömmliche und steigende Löhne und war zugleich flexibel genug, sich auch wirtschaftlich schwierigeren Zeiten anzupassen und dann durch Lohnzurückhaltung zur Verbesserung von Marktpositionen der Firmen beizutragen. Dort, wo dies durch als zu starr empfundene Flächentarifverträge nicht zu funktionieren schien, konnte auf Ausnahmeregelungen oder betriebliche Bündnisse aufgrund von tariflichen Öffnungsklauseln ausgewichen werden. Auch dies gelang meist in der freien Kooperation der Tarifpartner bzw. der Betriebsräte und Unternehmensleitungen. Es ist maßgeblich der verantwortungsvollen Tarifpolitik zu verdanken, dass allein in den letzten Jahren mehr als eine Million neue Arbeitsplätze in Deutschland entstanden sind.

Zur Ausweitung des Niedriglohnssektors

(7) In den letzten Jahren ist das System der tariflichen Lohnfestsetzung allerdings auch durch die Entwicklung eines mittlerweile verfestigten Sektors mit ausgeprägten Niedriglöhnen herausgefordert. Diese Löhne sind dadurch definiert, dass sie weniger als 2/3 des Medianlohns² (Medianlohn im Jahr 2005 = 1.779 Euro im Westen und 1.323 Euro im Osten) ausmachen; sie werden nach Vereinbarung der ILO als Niedriglöhne bezeichnet. Das Problem dieser Definition liegt auf der Hand: Wenn insgesamt alle Löhne wachsen, kann bereits ein leicht unterproportionales Wachstum der unteren Segmente zu erheblichen rechnerischen Ausweitungen des

2 Der Medianlohn stellt diejenige Lohnhöhe dar, die das gesamte Lohngefüge genau in der Mitte teilt: 50% der Löhne liegen unter und 50% oberhalb dieser Zahl.

Niedriglohnsektor führen – obwohl sich dort die Verhältnisse verbessern. Es werden auch noch niedrigere Löhne, die selbst für einen Alleinstehenden bei Vollzeitbeschäftigung netto weniger Lohn ergeben als es dem Sozialgeldanspruch entspricht, gezahlt. Freilich gilt auch: Viele Niedriglöhne werden von Erwerbstätigen erzielt, die nur teilzeitbeschäftigt sind, und über weitere Einkommen, die sie selbst erzielen (z.B. Renten) oder die in ihrem Haushalt noch verdient werden (z.B. Einkommen von Eltern oder Ehepartnern) verfügen.

In diesem Kontext ist nicht ohne Bedeutung, dass 70% der Betroffenen im Niedriglohnsektor Frauen sind. 30,5% der erwerbstätigen Frauen arbeiten zu Niedriglöhnen. Ohnehin verdienen Frauen in Deutschland im Schnitt 25% weniger pro Stunde als Männer. Sie arbeiten besonders häufig in der Dienstleistungsbranche, deren typische Frauenberufe zum Beispiel in Reinigung und Gastgewerbe traditionell unterdurchschnittlich bezahlt sind. Auch die Pflegebranche ist in diesem Sinne eine typische Frauenbranche – Pflegeberufe werden im Verhältnis zu technischen Berufen gesellschaftlich deutlich weniger wertgeschätzt. Darüberhinaus arbeiten Frauen häufiger in Teilzeit (25% gegenüber 10% der Männer, dabei 21% in Minijobs gegenüber 5% der Männer), insbesondere, wenn ihre Partner Vollzeit arbeiten und Kinder zu versorgen sind. Aber auch die Arbeitgeber ermöglichen und fordern zum Teil Teilzeitbeschäftigungen – etwa um Vertretungen besser sicherstellen zu können. Auch bei vollzeitbeschäftigten Frauen liegt aber nach Berechnungen des Instituts für Arbeit und Beschäftigung der Niedriglohnanteil mit 22% etwa doppelt so hoch wie unter teilzeitbeschäftigten Männern. Von einer Teilzeitbeschäftigung in diesen typischen Frauenberufen lässt sich der eigene Lebensunterhalt vielleicht noch bestreiten. Diese Situation ist dann aber besonders problematisch, wenn – wie bei alleinerziehenden Müttern – über das Einkommen der Frauen Kinder mit versorgt werden müssen. In solchen Fällen greift in der Regel das Angebot, mit Transferleistungen aus dem SGB II (dem so genannten Hartz 4) „aufzustocken“:

Freilich sind staatlich aufgebosserte Löhne nicht notwendig Niedriglöhne. Ein vollzeitbeschäftigter „Aufstocker“ verdient im Durchschnitt 10,40 Euro. Es finden sich sogar Bruttolöhne von bis zu 15 Euro, die auf Grund der Familiensituation aufgestockt werden müssen. Die Bedingungen sind im Einzelnen unterschiedlich. Eine exakte Zahl derjenigen Erwerbstätigen, die von dem von ihnen erwirtschafteten Lohn nicht in angemessener Teilhabe an der Gesellschaft leben können, ist nicht zu ermitteln. Es handelt sich jedoch um mindestens 1, 3 Millionen.

(8) Deutlich ist, dass die Tarifautonomie in einigen Bereichen nicht mehr in der Lage ist, auskömmliche Löhne zu garantieren: Obwohl es zu Tarifabschlüssen kommt, liegen manche Löhne in Größenordnungen, die staatlicherseits aufgebossert werden müssen, um ein menschenwürdiges Auskommen sicherzustellen. Die genaue Größenordnung dieses Bereichs ist umstritten. Die Situation ist zudem regional

unterschiedlich: Der Osten Deutschlands ist nach wie vor deutlich stärker betroffen. Dort ist der Niedriglohnsektor etwa dreimal so groß wie im Westen. Nach Schätzungen des DIW erhielten 2006 210.000 Vollbeschäftigte Löhne unterhalb von 4,50 Euro/Std. Weniger als 7,50 Euro/Std. erhielten 1,4 Mio Arbeitnehmer oder 7% aller Vollzeitbeschäftigten und 540.000 Teilzeitbeschäftigte – und damit jede neunte Teilzeitkraft. Die Ausweitung von Zeitarbeit und Minijobs haben die Verbreitung von Niedriglöhnen besonders vorangetrieben. Unter den Minijobbern verdienen gar 42% weniger als 7,50 Euro.

Allerdings: kaum ein Mini-Jobber lebt allein und muss von diesem Einkommen leben. Die meisten Mini-Jobber verfügen als Schüler, Studenten, Rentner und Ehepartner über weitere Einkommen in ihrem Haushalt. „Gefühlt“ hat diese Situation aber zum Teil gravierende Folgen. Da neben diesen Löhnen in den jeweiligen Haushalten oft noch weitere Einkünfte erzielt werden, bedeutet die Situation zwar keineswegs automatisch das eigene Abrutschen in Armut – es stellt sich gleichwohl der Eindruck ein, dass Menschen unter Wert beschäftigt werden und ihre Arbeit nicht die verdiente Anerkennung über einen angemessenen Lohn findet.

(9) Auch niedrige Löhne, die für sich gesehen nichts mit Einkommensarmut zu tun haben, können die Arbeitswelt deutlich verändern – zum Beispiel, weil die Zahl der Arbeitnehmer ansteigt, die sich nicht für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen einsetzen (z. B. Schüler und Studenten, die geringere Probleme mit einer vergleichsweise niedrigen Entlohnung haben, weil sie angesichts ihrer guten Qualifizierung mittelfristig ein besseres Einkommen erwarten). Viele Niedriglöhner sind, da sie ihre Erwerbstätigkeit eher als „Zweitverdienst“ zum Familieneinkommen verstehen, auch nicht gewerkschaftlich organisiert, sie arbeiten in Branchen, in denen der Organisationsgrad gering ist, oder auch in Unternehmen, in denen gewerkschaftliches Engagement untersagt wird. Dennoch haben diese Veränderungen der Arbeitswelt nur zum Teil etwas mit Niedriglöhnen zu tun. Eine mindestens ebenso große Rolle spielen Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung, die gelegentlich von den Betroffenen – z.B. aus familiären Gründen – erwünscht ist. In Einzelfällen ist zudem der Eindruck entstanden, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf die Zahlung geringer Löhne verständigen, weil die Möglichkeit der Aufstockung gemäß SGB II besteht, die dazu dient, Löhne zu subventionieren, um von Armut Bedrohten Jobs zu verschaffen.

Pro und Contra Mindestlohn

(10) In diesen Zusammenhängen ist in den letzten Jahren die Forderung nach Mindestlöhnen entstanden, die staatlich festgesetzt werden sollten, um in jedem Fall ein Abrutschen der Löhne zu verhindern und eine untere Grenze einer „gerechten“ – wobei natürlich immer offen bleiben muss, was dies im Einzelnen genau be-

deutet – Bezahlung zu fixieren. Ein entsprechend ruinöser Wettbewerb auf Kosten der Löhne könne, so argumentieren die Befürworter, auf diese Weise begrenzt und „Lohnrückerei“ bis zu einem gewissen Maß beseitigt werden. Von Seiten der Gewerkschaften werden deswegen 7,50 Euro als Untergrenze gefordert. Allerdings engagieren sich besonders diejenigen Gewerkschaften, die im Bereich von Dienstleistungen operieren, für diese Forderung, während sich andere, die ihren Schwerpunkt im klassisch industriellen Bereich haben, eher zurückhalten, weil sie als Folge der Einführung von staatlich geregelten Löhnen eine Schwächung der Tarifautonomie befürchten. Von Arbeitgebern werden Mindestlöhne dann für wirksam gehalten, um Wettbewerbsvorteile von Konkurrenten auf der Basis von Lohndumping zu verhindern.

Die Berechnung der Mindestlohnhöhe erfolgt in diesem Modell etwa folgendermaßen: Damit bei Vollzeitbeschäftigung ein Nettoeinkommen deutlich oberhalb der Mindestsicherungsschwelle (= 680 Euro für einen Alleinstehenden) erzielt werden kann (etwa 8,50 Euro bei einer durchschnittlichen Abgabequote von 25% = Brutto ca. 1.065 Euro), müsste ein Bruttostundenlohn von 6,15 Euro erreicht werden, was dann die Lohnkosten für den Arbeitgeber bei etwa 7,40 Euro fixieren würde (nach Richard Hauser). Klar ist, dass ein Mindestlohn deutlich höher als der Regelsatz nach SGB II angesetzt sein muss, damit es einen Anreiz zum bezahlten Arbeiten gibt. Ein Mindestlohn in dieser Höhe läge zudem knapp über der Armutsgrenze. Hier wird in Anschlag gebracht, dass es zur Würde eines jeden Arbeitenden gehört, dass ein jeder vom dem, was er verdient, wenn auch auf einem bescheidenen Niveau, leben können müsste. Im Fall von 7,50 Euro könnte das für einen alleinstehenden Erwachsenen gelten, nicht jedoch dann, wenn Kinder oder ein Ehepartner mit unterhalten werden müssen.

Mindestlöhne können aber nur Individuallöhne sein. Der Mindestlohn ersetzt keine Familienleistungen; das sind steuerfinanzierte Leistungen. Um die Teilhabechancen von Kindern in einkommensschwachen Haushalten aktuell und im Blick auf ihre spätere Entwicklung zu verbessern, ist darüber hinaus ein gezielter Familienleistungsausgleich oder ein gesichertes Grundeinkommen für Kinder notwendig.

(11) Sowohl die evangelische Sozialethik als auch die katholische Soziallehre betonen die große Bedeutung, die die Mitarbeit in der Schöpfung Gottes für die Menschen hat und stellen zugleich die Verpflichtung zur Arbeit heraus. Jeder Arbeiter ist seines Lohnes wert (1. Tim 5,18). Von der Würde der Arbeitenden her gedacht, ist prinzipiell eine Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen nur vorübergehend in Kauf zu nehmen. Allerdings muss hier einschränkend darauf hingewiesen werden, dass die Tatsache eines möglichen Transferbezuges selbst bei Löhnen in Höhe von bis zu 15 Euro bei entsprechender Familiensituation kaum als diskriminierend angesehen werden kann. Auf jeden Fall ist aber daran fest zuhal-

ten, dass die sozialetisch geforderte Integration in Arbeit der Menschen im Interesse der Sicherung ihrer Teilhabe nicht die Übernahme jeder beliebigen Tätigkeit zu allen möglichen Bedingungen bedeuten kann, sondern Arbeitsbedingungen und Entlohnung allgemein anerkannten Maßstäben guter Arbeit entsprechen müssen.

(12) In einigen Branchen wie im Baugewerbe oder in der Gebäudereinigung ist es gelungen, durch eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von vorhandenen Tarifabschlüssen zu branchenbezogenen Mindestlöhnen zu kommen. Auf diese Weise konnte ein unterbietender Wettbewerb verhindert werden. Die Frage, ob es darüber hinaus einen generellen Mindestlohn für alle Bereiche der Wirtschaft geben soll, ist umstritten. Seine Befürworter haben vor allem das Argument auf ihrer Seite, dass damit einem Abrutschen der Löhne gewehrt werden könnte, was insbesondere in den Bereichen verbreitet ist, wo staatliches „Aufstocken“ einen Mindest-Nettolohn garantiert und extrem niedrige Brutto-Löhne zulässt.

Zudem wäre – so wird argumentiert – mit dem Mindestlohn ein verlässlicher unterer Bezugspunkt fixiert, der die Lohnfindung im Niedriglohnbereich pragmatisch gesehen erheblich erleichtern würde. Ein Vorteil könnte zudem sein, dass die Lohngestaltung in den Unternehmen auf diese Weise von den betreffenden Arbeitnehmern insgesamt als fair akzeptiert werden kann. Ein Abrutschen in Einzelfällen kann die gesamte Tarifautonomie delegitimieren – insbesondere dann, wenn dies mit dem Anschein des Missbrauchs von Sozialleistungen einhergeht. Dem kann auch eine große Zahl von Arbeitgebern durchaus etwas abgewinnen – allerdings am meisten diejenigen, die schon bisher aufgrund von tariflichen Bindungen höhere Löhne zahlen. Zudem können insbesondere bei branchenbezogenen Mindestlöhnen auch Motive des Ausschaltens von Wettbewerbern eine Rolle spielen.

Die Befürworter können zudem auf durchaus erfolgreiche Praktiken in den meisten europäischen Ländern verweisen. Insgesamt 20 der 27 EU-Mitgliedsländer haben einen Mindestlohn. In keinem Fall konnte bestätigt werden, dass die Einführung dieses Instruments zum Wegfall von Arbeitsplätzen geführt hat. Allerdings machen diese Beispiele auch deutlich, dass Mindestlöhne allein keineswegs ein Mittel gegen Armutsentwicklungen sind: Einige europäische Länder verfügen zwar über Mindestlöhne, auch oberhalb dessen, was in Deutschland diskutiert wird, weisen aber höhere Armutsraten auf als Deutschland.

(13) Gegen die Einführung eines Mindestlohnes steht die verbreitete Befürchtung, dass er zum Wegfall von Arbeitsplätzen in weniger produktiven Bereichen führt – insbesondere im Osten Deutschlands. So haben die Präsidenten und Direktoren der großen deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute (DIW/IZA, HWWI, IfO, ifw, IW Köln und RWI) im März 2008 für den Fall einer Einführung eines Mindestlohnes in Höhe von 7,50 Euro einen Wegfall von etwa 1 Mio Arbeitsplätzen prognostiziert.

Andere Einschätzungen, die im Wesentlichen neutrale Effekte erwarten, lassen sich allerdings ebenso finden. Auch die Befürchtung, dass in einigen Bereichen generell nur noch der Mindestlohn gezahlt bzw. refinanziert werden würde, wird geäußert. Dies gilt auch für die Pflegebranche, die von der Refinanzierung der Pflegekassen abhängig ist. Eine weitere Folge könnte das vermehrte Ausweichen vieler Tätigkeiten in den Bereich der Schwarzarbeit sein. Dienstleistungen in Haushalt, Handwerk und Pflege werden schon jetzt in hohem Maße informell erbracht. Auch grenzüberschreitende Angebote spielen dabei eine große Rolle. Um sie zu kontrollieren, könnte allerdings die Einführung eines gesetzlichen, branchenspezifischen Mindestlohns nach dem Entsendegesetz hilfreich sein.

(14) Ein wichtiges Gegenargument gegen die Einführung von Mindestlöhnen in Höhe von 7,50 Euro oder darüber ist, dass dadurch der Einstieg in Arbeit für bestimmte Gruppen mit schwacher Beschäftigungsfähigkeit erschwert und möglicherweise entsprechende Arbeitsplätze vernichtet werden. Dadurch wären aber gerade diejenigen auf dem Arbeitsmarkt, die die geringsten Chancen auf Arbeit haben, benachteiligt, während ihnen die Aufstockung Arbeit und ein ausreichendes Einkommen ermöglicht. Wer jahrelang arbeitslos war, noch nie gearbeitet hat oder ohne Ausbildung ist, wird möglicherweise zu einem Mindestlohn in dieser Höhe nicht beschäftigt werden; eine Aufstockungslösung könnte ihm aber helfen. Dies betrifft insbesondere den Dienstleistungssektor. Dagegen kann eingewendet werden, dass auf diese Weise besonders schlechte und unwürdige Arbeitsplätze wegfallen würden, was hingenommen werden könnte, weil sich so die Situation insgesamt verbessern würde. Da jedoch aus der Armutsforschung bekannt ist, welche große Bedeutung eine bezahlte Beschäftigung für die Stabilisierung des Selbstwertgefühls hat, bleibt diese Argumentation unbefriedigend. Erfahrungen mit Mindestlöhnen in Großbritannien zeigen, dass dabei durchaus flexible Regelungen mit niedrigeren Einstiegslohnen und Staffelnungen möglich sind.

(15) Ein anderes Gegenargument ist die Tatsache, dass die Einführung von Mindestlöhnen zwar in einigen Bereichen zu höheren Auszahlungen durch die Arbeitgeber führen würde – sich aber dadurch, dass für die betreffenden Arbeitnehmer im Gegenzug anteilige staatliche Transferleistungen wegfallen würden, in der Summe gar nichts ändern würde. Falls also die Betroffenen von Armut bedroht sein sollten, wären sie es auch nach der Einführung der Mindestlöhne. Dies hängt allerdings wesentlich von der Größe der Familie ab und gilt insbesondere für Nicht-Allein-stehende. Deren Teilhabesituation würde sich folglich rein materiell nicht verbessern – die Folgen für das Selbstwertgefühl der Menschen können jedoch beträchtlich sein. Um allein eine materielle Besserstellung zu erreichen, sind Mindestlöhne für sich genommen folglich kein ausreichendes Instrument.

Aufstocker und Kombilöhne – Ergänzende Sozialleistungen im Niedriglohnsektor

(16) Kombilohnmodelle, bei denen staatlicherseits der vom Arbeitgeber gezahlte Lohn bis zu einer bestimmten Höhe aufaddiert wird, müssen nicht mit Mindestlöhnen konkurrieren, auch wenn sie immer wieder gegen die Einführung eines Mindestlohns eingebracht werden. Dabei wird aber übersehen, dass sich bereits jetzt dieses Modell in Form der zunehmenden Zahl der „Aufstocker“ gemäß SGB II findet. Durch großzügigere Regelungen könnte es noch ausgebaut werden. Bereits vor der Einführung des ALG II gab es die Möglichkeit der aufstockenden Sozialhilfe. Im Zuge der Hartz-Reform wurden Möglichkeiten des Hinzuverdienens ausgeweitet, um Arbeitslosen eine Brücke in den 1. Arbeitsmarkt zu bauen. Zwar würde in diesen Fällen nicht unbedingt ein „auskömmlicher“ Lohn durch den jeweiligen Arbeitgeber gezahlt, was in bestimmten Branchen und Regionen aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation auch nicht zu erwarten wäre, aber auf diese Weise käme insgesamt eine für den Betroffenen bessere Situation zustande als jetzt, und zudem würde die Schwelle für den Einstieg in den Arbeitsmarkt merklich reduziert. Damit stiege die Chance, dass Menschen überhaupt einen Arbeitsplatz mit allen für sie selbst stabilisierenden Effekten auch in strukturell schwachen Regionen bekommen können.

(17) Der Anstieg der Zahl der „Aufstocker“, d.h. von erwerbstätigen Hartz-IV-Beziehern konnte 2007 gestoppt werden. Im Januar 2008 waren davon insgesamt 1.287.768 Personen betroffen. Im Einzelnen haben sich die Zahlen zwischen September 2005 und Dezember 2007 wie folgt verändert:

- Arbeitslose allgemein: - 1.243.675 (Reduktion um 26,6%)
- Aufstocker mit Minijob: + 151.626 (plus 28,3%)
- Aufstocker mit 400 - 800 Euro: + 82.720 (plus 55,8%)
- Aufstocker mit mehr als 800 Euro: + 106.461 (plus 39,7%).

Diese Situation ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie auf einen Anstieg von Arbeitsplätzen im Bereich einfacher Arbeit schließen lässt, die vor allem längerfristig Arbeitslosen zugute kommen. Ihnen steht realistisch für einen Einstieg in bezahlte Arbeit nur dieser Weg offen. Sollte aufgrund einer schlechteren Entwicklung der Wirtschaft in Zukunft die Zahl der Aufstocker wieder zurückgehen, so sollte dies nicht fälschlich als arbeitsmarktpolitischer Erfolg, sondern als eine Beeinträchtigung der Chancen der Schwächeren verstanden werden. Fragen kann man allerdings, ob nicht der hohe Anteil von teilzeitbeschäftigten Aufstockern auf Fehlanreize im System schließen lässt und zum Verbleib der Betroffenen im System des ALG II verführt.

(18) Der durchschnittliche Aufstockerbetrag schwankt im Einzelnen, je nach Haushaltsgröße und Wohnortsituation. So erhielten im Dezember 2007 Alleinstehende mit vollzeitnaher Beschäftigung rund 251 Euro, während bei einem Haushalt mit zwei Kindern und einem Erwerbseinkommen über 800 Euro etwa 652 Euro zugeschossen wurden. Für alle Aufstocker mussten an staatlichen Leistungen im Durchschnitt etwa 800 Euro im Dezember 2007 aufgewendet werden, d.h. insgesamt in diesem Monat etwa 198 Mio Euro, was einer Jahresleistung von ca. 2,3 Mrd Euro entspricht. Rechnet man die aufstockenden Leistungen für Teilzeitbeschäftigte hinzu, so beträgt die Summe etwa 4,4 Mrd. Euro. Auf diese Höhe addieren sich mithin die Lohnsubventionierungen durch den Staat. Allerdings lässt dies eben nicht auf zugrunde liegende Armutslöhne schließen. Die Durchschnittslöhne der Aufstocker lagen nach Tätigkeitsart 2006 (SOEP-Berechnung) in Vollzeit bei 10,40 Euro, in Teilzeit bei 8,03 Euro und in geringfügiger Beschäftigung bei 7,11 Euro.

(19) Kombilohnmodelle sind allerdings für Antworten auf die Frage nach der Festsetzung der Lohnhöhen im Niedriglohnbereich nicht ohne Folgen. Das sich ergebende ordnungspolitische Problem ist das einer möglichen Subventionierung von Armutslöhnen aus der Staatskasse. Es könnte sein, dass nicht nur Jobs bezuschusst werden, bei denen es objektiv keine Möglichkeit gibt, höhere Löhne zu zahlen, sondern dass Unternehmer geradezu darauf setzen, geringe Löhne zu zahlen, weil sie mit der Absicherung der betreffenden Arbeitnehmer durch den Staat rechnen können. Auf diesem Wege würde ein Lohndumping durch den Staat gefördert. Ob und in welchem Umfang dies bereits der Fall ist, kann wegen fehlender exakter Daten nur abgeschätzt werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht 2008 selbst davon aus, dass in diesem Fall eine Fehlentwicklung vorliegt und aus dem Bundeshaushalt 1,5 Mrd an Subventionen für berufstätige Bürger und Bürgerinnen gezahlt werden. Aller Erfahrung nach werden Anreizstrukturen, wenn sie einmal gesetzt sind, auch ausgenutzt, d.h. es wird zu niedrigeren Löhnen eingestellt, wenn bekannt ist, dass zusätzliche Einkommen aus dem SGB II-Gesetzen möglich sind. Nicht ausgeschlossen werden kann allerdings auch, dass sich Hilfeempfänger im System des SGB II-Kombilohns einrichten und mit der durch Aufstockung erzielten Einkommenshöhe zufrieden sind. Das könnte kritisch gesehen werden – allerdings hat dieses Verhalten nichts mit der Höhe der Löhne zu tun.

Für ein Kombilohnmodell bräuchte es prinzipiell keinen Mindestlohn. Um aber die erwähnten möglichen Mitnahmeeffekte durch Unternehmen zu Lasten der Staatskasse abzublocken, plädieren einige (z.B. Bofinger und Walwei, 2007) für einen Mindestlohn in der Höhe von 4,50 oder 5,00 Euro – also deutlich geringer als im Fall von 7,50 Euro.

Zusammenfassung

(20) Wägt man die Argumentationen gegeneinander ab, so lässt sich einerseits festhalten, dass ein allgemeiner staatlich definierter Mindestlohn in der Tat eine gewisse Sicherung vor Lohnverfall in den unteren Lohnbereichen wäre und, bei entsprechender Höhe, auch ein pragmatisch sinnvoller Bezugspunkt für die Lohnfindung sein könnte. Umfragen zeigen, dass die Mehrheit der Deutschen einen Mindestlohn für gerecht hält. Die Einführung eines Mindestlohns hat offenbar auch Symbolkraft: sie könnte die Wertschätzung von Arbeit sichtbar und öffentlich stärken.

Allein durch einen Mindestlohn wäre aber andererseits Armut noch nicht besiegt, und auch die Umsetzung des Postulates, dass ein jeder und eine jede von seiner bzw. ihrer Arbeit leben können muss, wäre dadurch keineswegs gewährleistet. Schon jetzt liegt der Durchschnittslohn der „Aufstocker“ über der Höhe des diskutierten Mindestlohns. Es gäbe also auch weiterhin viele denkbare Konstellationen, in denen vor allem Familien mit Kindern zusätzliche Transferleistungen benötigen. Im Blick auf eine nachhaltige Armutsbekämpfung bleibt deshalb die Investition in Infrastruktur zur Unterstützung von Familien entscheidend. Auch um das Entstehen unzureichender Erwerbseinkommen bei Beschäftigten zu vermeiden, sind Mindestlöhne sicher nicht das Mittel der ersten Wahl. Vorrang haben jene Maßnahmen, die der Verbesserung der Erwerbschancen dienen. Bildung und Weiterbildung kommt deshalb eine Schlüsselrolle bei der Vermeidung unzureichender Einkommenslagen zu, da mangelhafte oder überholte Qualifikationen Hauptursachen für schlechte Erwerbschancen, verbunden mit Niedrigverdiensten, bilden. Berufliche Weiterbildung ist entscheidend, weil die Berufsqualifikation in modernen Ökonomien offenbar sinkende Halbwertszeit hat: Besonders problematisch ist das im Blick auf die wachsende Erwerbsbeteiligung von Frauen mit häufigeren Übergängen zwischen privatem Leben und Beruf und die steigende Erwerbsbeteiligung der Älteren, für deren Beschäftigungschancen zeitgemäße berufliche Qualifikationen entscheidend sind.

Der beste Weg zu einer gerechten Lohnfindung bleibt auch für den Niedriglohnsektor das Tarifsysteem. Es sollte, wo es erodiert, erneut gestärkt werden – nicht zuletzt durch eine breite Mitgliederbasis von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Die Tarifparteien sind als erste aufgefordert, eine „nach unten“ beliebige Abwärtstendenz zu verhindern; das gilt gerade auch im Blick auf die wachsende Freizügigkeit in der EU. Die Bedeutung von Arbeit ist konstitutiv für die gerechte Teilhabe wie für die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland. Wo Lohn und Rahmenbedingungen der Arbeit fragwürdig werden, und wo es nicht gelingt, die Arbeitsverhältnisse durch das Tarifsysteem so zu regulieren, dass die unteren Lohngruppen gesichert sind, wie das derzeit in manchen Branchen der Fall ist, besteht allerdings politischer Handlungsbedarf.

Die zum Teil unrealistischen Erwartungen an einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn werden wachsen, wenn eine Mehrheit der Bevölkerung den Eindruck hat, dass der Wert der Arbeit und die Würde der arbeitenden Menschen auf dem Markt verfallen und die Abhängigkeit der Beschäftigten von Transferleistungen jenseits des Familienleistungsausgleichs zunimmt. Solche Entwicklungen führen schon heute dazu, dass unterschiedliche Kräfte in der Gesellschaft Modelle eines bedingungslosen Grundeinkommens in die Debatte bringen.

Der derzeitige Weg, da, wo das Tarifsystem nicht trägt, eine „Abwärtsspirale“ zu vermeiden, sind in den entsprechenden konkret definierten Ausnahmefällen branchenspezifische gesetzliche Mindestlöhne, die gegenüber einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn den Vorteil haben, die Entwicklung in einzelnen Bereichen und Regionen genauer analysieren zu können und damit zielgenau gegenzusteuern. In der Pflegebranche beteiligen sich auch die Kirchen selbst als große Arbeitgeber an einer entsprechenden, von der Regierung eingesetzten, Kommission, die den Mindestlohn für Pflegehelfer sichern soll. Da die Pflegebranche allerdings in hohem Maße öffentlich refinanziert wird und auch der Wettbewerb der Anbieter in der Pflegebranche politisch gesteuert ist, bleibt darauf zu achten, dass ein Mindestlohn in diesem Feld lediglich eine untere Lohngrenze beschreibt, nicht aber zur Norm der Refinanzierung durch die Kostenträger werden darf.

Mitglieder der Kammer der Evangelischen Kirche in Deutschland für soziale Ordnung

Prof. Dr. Gert G. *Wagner*, Berlin (Vorsitzender)
Prof. Dr. Reinhard *Turre*, Leipzig (stellv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Heinrich *Bedford-Strohm*, Bamberg
Cornelia *Behm*, MdB, Kleinmachnow
Bundesministerin a.D. Dr. Christine *Bergmann*, Berlin
Richterin am Sozialgericht Dr. Antje *David*, Pfinzal
Prof. Dr. Diether *Döring*, Frankfurt am Main
Hauptgeschäftsführer Horst *Eggers*, Bayreuth
Dr. Ursula *Engelen-Kefer*, Berlin
Dr. Reinhard *Göhner*, Berlin
Kerstin *Griese*, MdB, Ratingen
Prof. Dr. Helga *Hackenberg*, Berlin
Prof. Dr. Traugott *Jähnichen*, Bochum
Prof. Dr. Jörg *Knoblauch*, Giengen
Ministerialdirigent a.D. Dr. Ernst *Kreuzaler*, Bonn
Dr. Rudolf *Lachenmann*, Wertheim
Prof. Dr. Doris *Neuberger*, Rostock
Dr. Wolfram *Stierle*, Berlin
Thomas *Voigt*, Hamburg

Ständige Gäste

Dr. Clemens *Dirscherl*, Waldenburg-Hohebuch
Oberkirchenrat David *Gill*, Berlin
Uwe *Schwarzer*, Berlin
Prof. Dr. Gerhard *Wegner*, Hannover

Geschäftsführung

Oberkirchenrätin Cornelia *Coenen-Marx*, Hannover

In der Reihe »EKD-TEXTE« sind bisher erschienen:

Aus Platzgründen ist es nicht mehr möglich alle Titel der Reihe EKD-Texte hier aufzuführen. Die nicht mehr genannten Titel können in der Gesamtliste im Internet unter: http://www.ekd.de/download/070712_ekd_texte.pdf eingesehen werden.

- Nr. 41 **Zur Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf**
Ein Diskussionsbeitrag des Wissenschaftlichen Beirats
- Nr. 42 **Sinti und Roma**
Eine Studie der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 43 **Zur evangelischen Jugendarbeit**
- Nr. 44 **Frauenordination und Bischofsamt**
Eine Stellungnahme der Kammer für Theologie
- Nr. 45 **Kirchengesetz über Mitarbeitervertretungen in der EKD**
- Nr. 46 **Menschenrechte im Nord-Süd-Verhältnis**
Erklärung der Kammer der EKD für Kirchlichen Entwicklungsdienst
- Nr. 47 **Die Meissener Erklärung**
- Nr. 48 **Schritte auf dem Weg des Friedens**
Orientierungspunkte für Friedensethik und Friedenspolitik
- Nr. 49 **Wie viele Menschen trägt die Erde?**
Ethische Überlegungen zum Wachstum der Weltbevölkerung
- Nr. 50 **Ehe und Familie 1994**
Ein Wort des Rates der EKD aus Anlass des Internationalen Jahres der Familie 1994
- Nr. 51 **Asylsuchende und Flüchtlinge**
Zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung
- Nr. 52 **»Gefährdetes Klima – Unsere Verantwortung für Gottes Schöpfung«**
- Nr. 53 **Vom Gebrauch der Bekenntnisse**
Zur Frage der Auslegung von Bekenntnissen der Kirche
- Nr. 54 **Gemeinsame Initiative – Arbeit für alle!**
Eine Studie der Kammer der EKD für soziale Ordnung
- Nr. 55 **Asylsuchende und Flüchtlinge**
Zweiter Bericht zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung
- Nr. 56 **Zur Situation und Befindlichkeit von Frauen in den östlichen Landeskirchen**
Bericht des Frauenreferates der EKD 1995
- Nr. 57 **Mit Spannungen leben**
Eine Orientierungshilfe des Rates der EKD zum Thema „Homosexualität und Kirche“
- Nr. 58 **Der evangelische Diakonatsamt als geordnetes Amt der Kirche**
Ein Beitrag der Kammer für Theologie der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 59 **Zur ökumenischen Zusammenarbeit mit Gemeinden fremder Sprache oder Herkunft**
- Nr. 60 **Versöhnung zwischen Tschechen und Deutschen**
- Nr. 61 **Gewissensentscheidung und Rechtsordnung**
Eine Thesenreihe der Kammer für Öffentliche Verantwortung der EKD
- Nr. 62 **Die evangelischen Kommunitäten**
Bericht des Beauftragten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland für den Kontakt zu den evangelischen Kommunitäten
- Nr. 63 **Christentum und politische Kultur**
Über das Verhältnis des demokratischen Rechtsstaates zum Christentum
- Nr. 64 **Gestaltung und Kritik**
Zum Verhältnis von Protestantismus und Kultur im neuen Jahrhundert
- Nr. 65 **Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen**
Eine kirchliche Stellungnahme.
- Nr. 66 **Taufe und Kirchenaustritt**
Theologische Erwägungen der Kammer für Theologie zum Dienst der evangelischen Kirche an den aus ihr Ausgetretenen
- Nr. 67 **Ernährungssicherung und Nachhaltige Entwicklung**
Eine Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt
- Nr. 68 **Das Evangelium unter die Leute bringen**
Zum missionarischen Dienst der Kirche in unserem Land
- Nr. 69 **Kirchengemeinschaft nach evangelischem Verständnis**
Ein Votum zum geordneten Miteinander bekenntnisverschiedener Kirchen
- Nr. 70 **Thomas Mann und seine Kirche**
Zwei Vorträge von Ada Kadelbach und Christoph Schwöbel

In der Reihe »EKD-TEXTE« sind bisher erschienen: (Fortsetzung)

- Nr. 71 **Im Geist der Liebe mit dem Leben umgehen**
Argumentationshilfe für aktuelle medizin- und bioethische Fragen
- Nr. 72 **Richte unsere Füße auf den Weg des Friedens**
Gewaltsame Konflikte und zivile Intervention an Beispielen aus Afrika
- Nr. 73 **Was Familien brauchen.** Eine familienpolitische Stellungnahme des Rates der EKD
- Nr. 74 **Solidarität und Wettbewerb**
Für mehr Verantwortung, Selbstbestimmung und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen
- Nr. 75 **Soziale Dienste als Chance**
Dienste am Menschen aufbauen · Menschen aktivieren · Menschen Arbeit geben
- Nr. 76 **Zusammenleben gestalten**
Ein Beitrag des Rates der EKD zu Fragen der Integration und des Zusammenlebens mit Menschen anderer Herkunft, Sprache oder Religion
- Nr. 77 **Christlicher Glaube und nichtchristliche Religionen**
Ein Beitrag der Kammer für Theologie der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 78 **Bedrohung der Religionsfreiheit**
Erfahrungen von Christen in verschiedenen Ländern
- Nr. 79 **Die Manieren und der Protestantismus**
Annäherungen an ein weithin vergessenes Thema
- Nr. 80 **Sterben hat seine Zeit**
Überlegungen zum Umgang mit Patientenverfügungen aus evangelischer Sicht
- Nr. 81 **Schritte zu einer nachhaltigen Entwicklung**
Eine Stellungnahme der Kammer für nachhaltige Entwicklung der EKD
- Nr. 82 **Fern der Heimat: Kirche**
Urlaubs-Seelsorge im Wandel
- Nr. 83 **Dietrich Bonhoeffer**
Texte und Predigten anlässlich des 100. Geburtstages von Dietrich Bonhoeffer
- Nr. 84 **Freiheit und Dienst**
Argumentationshilfe zur allgemeinen Dienstpflicht und Stärkung von Freiwilligendiensten
- Nr. 85 **Menschen ohne Aufenthaltspapiere**
Orientierungshilfe zur Hilfe, Leitsätze, Schicksale, Recht u. Gemeinde
- Nr. 86 **Klarheit und gute Nachbarschaft**
Christen und Muslime in Deutschland
- Nr. 87 **Wandeln und gestalten**
Missionarische Chancen und Aufgaben der evangelischen Kirche in ländlichen Räumen
- Nr. 88 **Verbindlich leben**
Kommunitäten und geistliche Gemeinschaften in der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 89 **Es ist nicht zu spät für eine Antwort auf den Klimawandel**
Ein Appell des Ratsvorsitzenden der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bischof Wolfgang Huber
- Nr. 90 **Die Bedeutung der wissenschaftlichen Theologie für Kirche, Hochschule und Gesellschaft**
Dokumentation der XIV. Konsultation „Kirchenleitung und wissenschaftliche Theologie“
- Nr. 91 **Für ein Leben in Würde – HIV/AIDS-Bedrohung**
Eine Studie der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung
- Nr. 92 **Familienförderung im kirchlichen Arbeitsrecht**
Eine Arbeitshilfe erarbeitet im Auftrag des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 93 **Gott in der Stadt**
Perspektiven evangelischer Kirche in der Stadt
- Nr. 94 **Weltentstehung, Evolutionstheorie und Schöpfungsglaube in der Schule**
Eine Orientierungshilfe des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 95 **Ernährungssicherung vor Energieerzeugung**
Eine Stellungnahme der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung
- Nr. 96 **Theologisch-Religionspädagogische Kompetenz**
Professionelle Kompetenzen und Standards für die Religionslehrerbildung
- Nr. 97 **Wenn Menschen sterben wollen**
Eine Orientierungshilfe zum Problem der ärztlichen Beihilfe zur Selbsttötung
- Nr. 98 **Leben mit Demenz**
Beiträge aus medizinisch-pflegerischer, theologischer und lebenspraktischer Sicht
- Nr. 99 **Kirche klingt**
Ein Beitrag der Ständigen Konferenz für Kirchenmusik
- Nr. 100 **Wie ein Riss in einer hohen Mauer**
Wort des Rates der EKD zur globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise
- Nr. 101 **Zum evangelischen Verständnis von Ehe und Eheschließung**
Eine gutachtliche Äußerung

Herausgegeben vom Kirchenamt der EKD
Herrenhäuser Straße 12 · 30419 Hannover
Telefon: 05 11/27 96 0 · Fax: 05 11/27 96 707
E-Mail: versand@ekd.de · Internet: www.ekd.de