DuEPublico
Duisburg-Essen Publications online

# Fördert das deutsche Modell der industriellen Beziehungen die Konvergenz in der EU?

Bosch, Gerhard

In: IAQ-Forschung / 2018-02

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: https://doi.org/10.17185/duepublico/46732

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20180814-173834-8

Link: https://duepublico.uni-duisburg-essen.de:443/servlets/DocumentServlet?id=46732

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

IAQ-Forschung

Aktuelle Forschungsberichte des Instituts Arbeit und Qualifikation

2018

02

Gerhard Bosch

# Fördert das deutsche Modell der industriellen Beziehungen die Konvergenz in der EU?

## 1. Einleitung[1]

Die europäische Gemeinschaft ist zunächst als reine Wirtschaftsunion mit der Erwartung konzipiert worden, dass sich nach einem Abbau von Zöllen und Handelsschranken durch die Entfaltung der Marktkräfte und die Mobilität der Produktionsfaktoren der Lebensstandard der ärmeren an den der reicheren Länder annähert. Die Ökonomen klassifizieren solche Aufholprozesse als Beta-Konvergenz. Nach dem Selbstverständnis der wichtigsten Akteure sollte die EU darüber hinaus schrittweise zu einem gemeinsamen sozialen Raum ausgestaltet werden. Die EU spricht von einem europäischen Sozialmodell, womit nicht nur die Annäherung sozialer Standards auf einem Mindestniveau, sondern auch ihre gemeinsame Weiterentwicklung zur Schaffung fairer Arbeits- und Lebensbedingungen und Chancengleichheit gemeint sind. Im Kern geht es um die Verringerung der sozialen Ungleichheit innerhalb der Mitgliedsländer und der EU insgesamt, was als Sigma-Konvergenz bezeichnet wird. Beide Konvergenzkriterien gehören zusammen, da wachsende soziale Ungleichheit das Wachstum und damit die Beta-Konvergenz behindert, wenn zu wenig in die Lebenschancen und damit auch das Humankapital benachteiligter Gruppen investiert wird und die Konsumnachfrage stagniert (Ostry/Berg 2014).

Deutschland gehört zu den wohlhabenden Mitgliedern der EU, so dass man meinen könnte, dass sich weniger die Frage nach Aufholprozessen als die nach dem Erhalt und der Weiterentwicklung des Wohlstands stellt. Mit der Wiedervereinigung und der Integration eines ärmeren Landes nach dem Fall des Eisernen Vorhangs bestimmt die Gestaltung solcher Aufholprozesse aber die deutsche Wirtschaftspolitik bis heute. Die verschiedenen Solidarpakte zur Förderung Ostdeutschlands sind sozusagen das funktionale Äquivalent zu den Kohäsionsfonds in der EU. Gleichzeitig hat sich die soziale Ungleichheit innerhalb Deutschlands in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich erhöht, was nicht nur mit der Wiedervereinigung sondern auch mit der politisch gewollten Schwächung des einstmals inklusiven Lohnsystems und einer Umverteilung von unten nach oben vor allem durch die Steuerpolitik zu tun hat. Wachsende Ungleichheit in dem bevölkerungsreichsten Mitgliedsland der EU bremst die Sigma-Konvergenz in der EU.

[1] Der Beitrag ist im Rahmen eines EU/ILO-Projekts zum Thema „Industrial Relations in Europe fostering equality at work and cross-country convergence“ entstanden.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob Deutschland innerhalb der EURO-Zone mit seinen wachsenden Leistungsbilanzüberschüssen innerhalb des Korsetts der europäischen Austeritätspolitik nicht die Aufholprozesse anderer Länder erschwert, was negative Auswirkungen auf die Beta-Konvergenz hätte.

Die Konvergenzdiskussion kann also nicht getrennt Land für Land geführt werden, da in einem gemeinsamen Wirtschafts- und noch mehr in einem gemeinsamen Währungsraum die Politik eines - vor allem eines großen - Landes nicht nur positive sondern auch negative Auswirkungen auf die Konvergenzprozesse in anderen Ländern haben kann. Von der naiven Hoffnung in den frühen Zeiten der EU, dass sich alle Länder gemeinsam zum Besseren entwickeln, muss man sich nach den Erfahrungen der letzten Jahre verabschieden.

Konvergenz muss politisch gewünscht sein und muss aktiv gestaltet werden. Die Kohäsionsfonds der EU zielen ausdrücklich auf die Förderung wirtschaftlich weniger entwickelter Länder und Regionen, um Aufholprozesse zu initiieren. Die Direktiven im sozialen Bereich sollen gemeinsame Mindeststandards in allen EU-Ländern garantieren. Anders als bei der transnationalen Regulierung des Binnenmarktes mit verbindlichen Regeln für alle Mitgliedsländer gilt im sozialen Bereich jedoch das Subsidiaritätsprinzip, d.h. die EU Länder tragen überwiegend selbst die Verantwortung für die Umsetzung gemeinsamer Ziele. Die in Göteborg 2017 beschlossene „Europäische Säule sozialer Rechte“ (EC 2017a) hat daher keinen bindenden Charakter und ist daher auch nur in der schwachen Form von „20 Prinzipien“ verabschiedet worden. Der deklaratorische Charakter der Prinzipien spiegelt aber nicht nur die begrenzte Zuständigkeit der EU sondern auch die Meinungsvielfalt der Akteure in der EU wieder, die keineswegs alle soziale Ungleichheit verringern wollen, sondern im Gegenteil vielfach in sozialen Standards nur wachstumsfördernde Hindernisse sehen.

Die „Europäische Säule sozialer Rechte“ fordert an mehreren Stellen ausdrücklich, Vertreter der Beschäftigten insbesondere bei betrieblichen Restrukturierungen zu informieren und zu konsultieren und den sozialen Dialog und autonome Tarifverhandlungen zwischen den Sozialpartnern zu unterstützen (EC 2017a). Dahinter steht die Erwartung, dass faire Arbeitsbedingungen nicht alleine durch gesetzliche Regelungen auf der Ebene der EU oder der Nationalstaaten, sondern vor allem auch über Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern gesichert werden können.

In diesem Beitrag soll untersucht werden, welche Auswirkungen die Verhandlungen der Sozialpartner in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten auf die beiden Formen der europäischen Konvergenz haben. Zunächst sollen die wesentlichen Merkmale des deutschen Systems

der industriellen Beziehungen kurz rekapituliert werden, um realistische Einschätzungen an ihre Rolle formulieren zu können (Abschnitt 2). Es folgt eine Analyse der deutschen Lohnpolitik und ihres Einflusses auf die wachsenden Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands, die den Währungsraum des Euro destabilisieren. Vor allem geht es um die Frage, ob allein durch höhere Lohnsteigerungen in Deutschland diese Überschüsse abgebaut werden können (Abschnitt 3). Anschließend wird die wachsende Einkommensungleichheit innerhalb Deutschlands untersucht, die ihre wichtigste Ursache in der Deregulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten hat (Abschnitt 4). Es folgt eine Analyse der Entwicklung der Beschäftigung insgesamt und unterschiedlicher Formen prekärer Beschäftigung (Abschnitt 5). Die zunehmend ungleichere Verteilung der Arbeitszeit erweist sich als eine weitere wichtige Quelle der wachsenden Einkommensungleichheit in Deutschland. Da über die Dauer der Arbeitszeiten in Deutschland vor allem in Tarifverträgen und im Betrieb entschieden wird, ist dies ein zentrales Thema industrieller Beziehungen, was in Abschnitt 6 untersucht wird. Abschließend geht es um die Regulierung prekärer Beschäftigungsformen in Deutschland, deren Ausbreitung ebenfalls eine Quelle wachsender Ungleichheit ist. Gerade in diesem Bereich spielen neben nationalen Regulierungen auch die Direktiven der EU eine wichtige Rolle (Abschnitt 7).

## 2. Hauptmerkmale der industriellen Beziehungen in Deutschland

Das deutsche System der industriellen Beziehungen gehört zu den autonomen Systemen, in denen die Sozialpartner über Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen ohne staatliche Interventionen Löhne und viele andere Arbeitsbedingungen aushandeln. Der Einfluss der Sozialpartner auf die Verteilungsprozesse hängt von ihren jeweiligen Machtressourcen (Korpi 2006) und ihren strategischen Kapazitäten, diese Machtressourcen auch strategisch und effektiv einzusetzen (Lèvesque /Murray 2010), ab. Die Machtressourcen ergeben sich aus ihrer Organisationsmacht und ihrer institutionalisierten Macht. Mit Organisationsmacht sind die eigenen Machtressourcen gemeint, die in Verteilungskonflikten mobilisiert werden können, wie etwa die Mitgliederstärke, die finanziellen Reserven und auch die narrativen Ressourcen, breite Teile der Gesellschaft von zentralen Forderungen zu überzeugen. Die institutionalisierte Macht ergibt sich aus Machtressourcen über wichtige Institutionen im Beschäftigungssystem.

Der Staat greift in Deutschland nur wenig in die Verhandlungsprozesse ein, stärkt aber dafür die institutionalisierte Macht der schwächeren Seite, also der Beschäftigten und ihrer Vertreter.

Zum Verständnis der unterschiedlichen Einflussnahme des Staates in die industriellen Beziehungen ist die Unterscheidung von Sengenberger (1994) zwischen Schutz- und Beteiligungsstandards hilfreich. Über Schutzstandards wie Mindestlöhne oder die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen werden Lohnnormen durch den Staat direkt gesetzt. Durch Beteiligungsstandards erhalten die Beschäftigten oder ihre Vertreter/innen und Organisationen Konsultations- oder Mitbestimmungsrechte, werden bei der Ausübung dieser Rechte mit Ressourcen (Zeit und Geld) ausgestattet und vor Benachteiligungen geschützt. Der Staat befähigt somit andere, an seiner Stelle Arbeitsbedingungen zu gestalten.

Die Besonderheiten der deutschen industriellen Beziehungen werden am ehesten in einem kurzen internationalen Vergleich erkennbar. Tabelle 1 zeigt, dass Schutzstandards in Deutschland nur eine geringe Rolle spielen. Der Mindestlohn wurde erst 2015 eingeführt, als die Sozialpartner nicht mehr in der Lage waren, aus eigener Kraft den wachsenden Niedriglohnsektor zu begrenzen. Allerdings sind die Beteiligungsstandards sehr ausgebaut. Die Betriebsräte haben weitgehende Mitbestimmungs- und Informationsrechte und sind gegen Entlassungen gut geschützt; außerdem sind ihnen Zeit- und Geldressourcen (Freistellung, Personal, bezahlte Weiterbildung) garantiert. Hinzu kommt die paritätische Mitbestimmung in den Aufsichtsräten von größeren Kapitalgesellschaften mit starken Informationsrechten. Die Betriebsräte sind das Rückgrat der deutschen Gewerkschaften. 2010 wurden in Deutschland rund 174.000 Betriebsräte bei einer betrieblichen Wahlbeteiligung von fast 80% gewählt. Rund 8.400 dieser Betriebsräte sind voll und etwa 1.000 teilweise von der Arbeit für ihre Aufgaben freigestellt und werden für diese Aufgaben auf Kosten der Unternehmen vorwiegend in gewerkschaftlichen Bildungszentren geschult. Mehr als zwei Drittel der Betriebsräte und der überwiegende Anteil der freigestellten Betriebsräte sind Mitglieder einer DGB-Gewerkschaft (Greifenstein u.a. 2011). Dies ist ein Mehrfaches aller hauptamtlichen Beschäftigten in den deutschen Gewerkschaften. Durch die guten Beteiligungsstandards sind die Gewerkschaften trotz begrenzter eigener Organisationsmacht in der Lage die Arbeitsbedingungen von rund 60% der Beschäftigten zu regeln. Die abnehmende eigene Organisationsmacht – die Gewerkschaftsdichte sank von dem Höchststand von 36% 1991 auf nur noch 17,7% 2013 – und die Entwicklung großer betriebsrats- und gewerkschaftsfreier Zonen vor allem im Dienstleistungssektor hat die autonomen Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialpartner sinken lassen, was den hohen Anteil von Niedriglöhnern erklärt. In den tariffreien Zonen greifen nur noch die gesetzlichen Mindeststandards.

In Schweden sind die Beteiligungsstandards noch stärker als Deutschland, da dort zusätzlich zu starken Mitbestimmungsrechten im Betrieb und in den Unternehmen die Arbeitslosenversicherung von den Gewerkschaften verwaltet wird. Dieses Gent-System schafft starke Anreize,

Gewerkschaftsmitglied zu werden und stärkt die Organisationsmacht der Gewerkschaften, so dass sie für fast alle Beschäftigten gute Löhne aushandeln können und ergänzende Schutzstandards des Staates nicht notwendig sind. UK ist ein Beispiel für eine wenig regulierte Marktwirtschaft, in der der Staat die Organisationsmacht der Gewerkschaften nicht durch Beteiligungsstandards stärkt und mit dem Mindestlohn nur Mindeststandards setzt. In Belgien und Frankreich werden fast alle Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt, so dass die Tarifbindung deutlich über 90% und der Anteil der Niedriglöhner deutlich unter dem deutschen Niveau liegt. Allerdings gibt es markante Unterschiede zwischen beiden Ländern. In Belgien unterstützt der Staat durch das Gent-System und die betriebliche Mitbestimmung auch die Organisationsmacht der Gewerkschaften, so dass sie Löhne deutlich über dem Niveau des Mindestlohns aushandeln. In Frankreich hingegen liegt die Gewerkschaftsdichte bei nur 8% und die Beteiligungsrechte sind sehr schwach. Im Ergebnis werden die Tarifgitter wegen der schwachen Organisationsmacht der Gewerkschaften durch die jährlichen Erhöhungen des Mindestlohns nach oben geschoben.

**Tabelle 1: Schutz- und Beteiligungsstandards in 5 nationalen Lohn-Verhandlungssystemen zwischen den Sozialpartnern**

| | Deutschland | Schweden | UK | Frankreich | Belgien |
|---|---|---|---|---|---|
| Schutzstandards | X | - | X | XXX | XXX |
| Beteiligungsstandards | XX | XXX | - | X | XXX |
| Gewerkschaftsdichte (2013) | 18% | - | 26% | 7% | 55% |
| Tarifbindung in % (2013) | 58% | 89% | 30% | 98% (2012) | 96% |
| Anteil der Niedriglöhner (2014) | 22,4% | 2,6% | 21,3% | 8,8% | 3,8% |

*X=schwach; XX=mittel; XXX=stark*

*Quelle: Bosch/Lehndorff 2017; Visser (2016); Eurostat*

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_pub1t&lang=de)

Was hier am Beispiel der Lohnverhandlungen gezeigt wurde, lässt sich auch für die vielen anderen Themen in den Verhandlungen der Sozialpartner, wie Arbeitszeit, Beschäftigungssicherung, Aus- und Weiterbildung, Absicherung prekärer Beschäftigter etc., verallgemeinern. Im Kern des deutschen Systems der industriellen Beziehungen, wo die Gewerkschaften stark sind und über die Mitbestimmung betrieblich gut verankert sind, können sie eigene Standards deutlich über dem gesetzlichen Mindestniveau setzen und auch aktiv neue Themen, wie etwa lebenslanges Lernen oder work-life-balance aufgreifen. Durch die Ausbreitung tariffreier Zonen, in denen die Unternehmen alleine die Standards setzten, hat sich das deutsche System der industriellen Beziehungen aber dualisiert in ein primäres Segment mit stabiler Beschäftigung und guten Löhnen und ein sekundäres Segment mit hoher Arbeitsplatzunsicherheit und geringen Löhnen. Der Unterbietungswettbewerb bei den Löhnen hat solche Ausmaße angenommen, dass der Staat durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns mit der Tradition autonomer Tarifverhandlungen brach und direkt in die Lohnsetzung eingriff. Auch in anderen Bereichen, wie etwa beim Schutz prekär Beschäftigter, setzt der Staat zunehmend Schutzstandards zur Bekämpfung der schlimmsten Auswüchse im unregulierten Wettbewerb.

# 3. Leistungsbilanzüberschüsse und Lohnentwicklung in Deutschland

## 3.1 Anstieg der Löhne-, Arbeitskosten und Lohnstückkosten zwischen 2000–2016

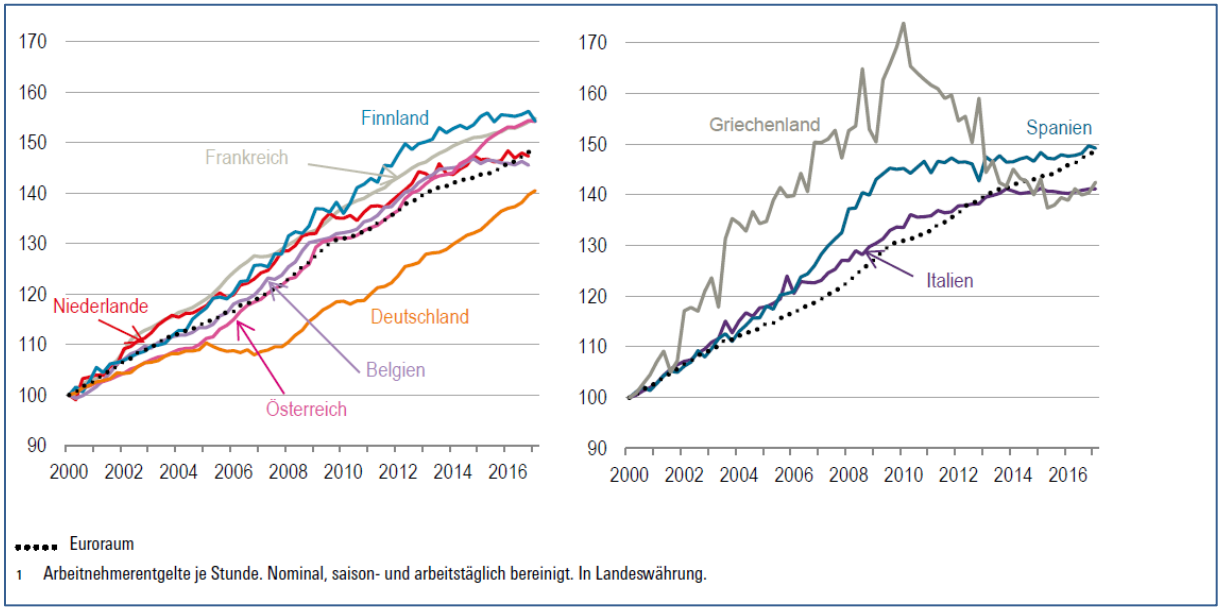
Deutschland hat sich im internationalen Handel auf hochwertige Industriegüter spezialisiert und entwickelte sich nach dem zweiten Weltkrieg zu einem Land mit chronischen Leistungsüberschüssen, die durch regelmäßige Aufwertungen der Deutschen Mark zwischenzeitlich immer wieder abgesenkt wurden. Mit der Einführung des Euro entfiel dieser Ausgleichsmechanismus. Seitdem wachsen die Exportüberschüsse, die in den 1990er Jahren durch den hohen Binnenbedarf nach der deutschen Wiedervereinigung noch zeitweilig reduziert worden sind, permanent an. Sie erreichten 2016 mit 8,7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) eine neue Rekordhöhe und übertrafen die von der EU festgelegte Höchstgrenze von 6%, ohne dass bislang ein Ende des Wachstums absehbar wäre. Der infolge der Krise vieler EU-Länder und der Austeritätspolitik in der EU geschwächte Euro förderte sogar noch die deutschen Exportüberschüsse.

Wegen seines nicht tragbaren Leistungsbilanzbilanzüberschusses wird Deutschland von der EU und den Regierungen vieler EU-Länder kritisiert. Die EU sieht einen Überschuss von mehr als 6% des BIP als stabilitätsgefährdend an und kann sogar ein Strafverfahren einleiten. Kritisiert

werden nicht die Exporterfolge, die man in einer offenen Freihandelszone ja nicht begrenzen kann, sondern die Dämpfung der Importnachfrage durch unzureichende Lohnsteigerungen und zu geringe öffentliche Investitionen. Durch die Einführung einer gemeinsamen Währung entfalle der bisherige Ausgleichsmechanismus bei Überschüssen durch eine Aufwertung der Währung des Exportüberschusslandes. Die Kehrseite der Lohnzurückhaltung und Sparpolitik der größten Wirtschaft im gemeinsamen Währungsraum – so die Kritiker – sei somit die schmerzhaften internen Abwertungen, die die Troika durch massive Eingriffe in die nationalen Lohnsysteme und öffentlichen Haushalte von Defizitländern wie Griechenland, Portugal und Spanien erzwungen hätte.

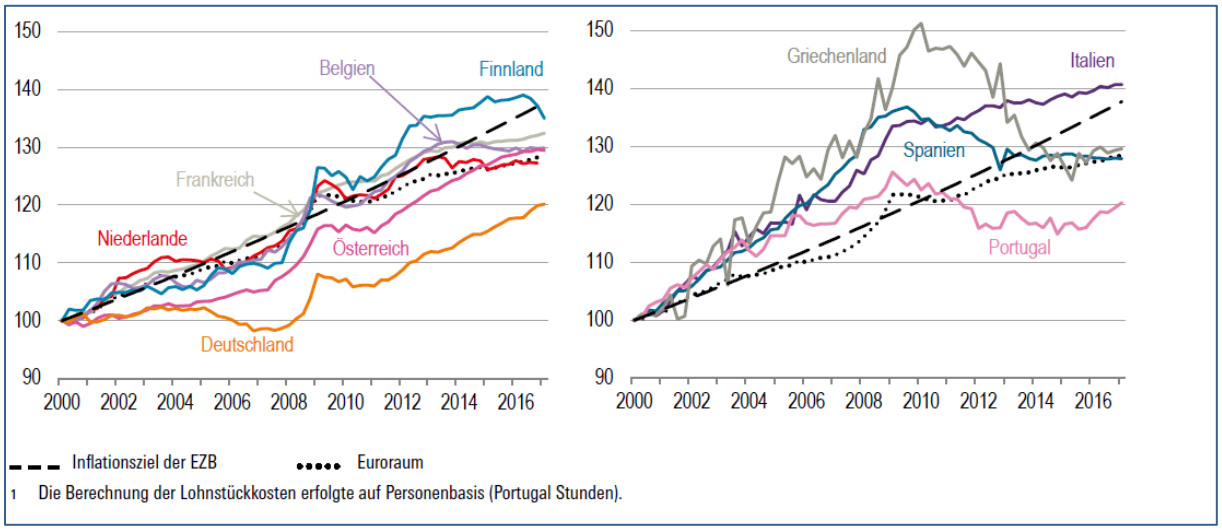
Tatsächlich sanken die öffentlichen Investitionen vor allem in den Kommunen aufgrund der restriktiven Haushaltspolitik seit 2000 stark ab. Zwischen 2003 und 2009 waren die öffentlichen Nettoinvestitionen sogar negativ (Gornig et al. 2015: 1028). Der öffentliche Kapitalstock sank und man fuhr buchstäblich auf „Verschleiß“, wie es Ökonomen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin ausdrückten (ebenda: 1023). Gleichzeitig stiegen die Nominal-Löhne in Deutschland pro Arbeitsstunde deutlich langsamer an als in der EURO-Zone insgesamt und den meisten anderen EU-Ländern. Trotz eines kräftigen Wirtschaftsaufschwungs stagnierten sie zwischen 2004 und 2008 und entkoppelten sich damit von dem allgemeinen Trend in der EURO-Zone. Erst nach 2009 begannen sie wieder zu wachsen (Abbildung 1). Aufgrund der günstigen deutschen Produktivitätsentwicklung war der Abstand zur europäischen Entwicklung bei den Lohnstückkosten noch ausgeprägter. Zwischen 2004 und 2008 sanken die Lohnstückkosten in Deutschland, während sie im Rest der EURO-Zone, vor allem in den späteren Krisenländern, kräftig anzogen.

**Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte[1] im Euroraum sowie in ausgewählten EU-Ländern /2000q1=100**




*Quellen: Macrobond (Eurostat); Berechnungen des IMK (Datenstand 26.06.2017); Albu et al. 2017*

**Abbildung 2: Lohnkostenentwicklung[1] in der Gesamtwirtschaft im Euroraum /2000q1=100**




*Quellen: Macrobond (Eurostat); Berechnungen des IMK (Datenstand 26.06.2017); Albu et al. 2017*

Erst eine genauere Analyse der Struktur und der Entwicklung der Arbeitskosten (Albu et al. 2017) pro Stunde nach Industriezweigen zeigt die Besonderheiten der deutschen beschriebenen Lohnentwicklung, die sich so zusammenfassen lassen:

- Mit 39 € pro Arbeitsstunde im verarbeitenden Gewerbe liegt Deutschland in der EU auf dem 4. Platz und weit über dem Durchschnitt der Eurozone (32,40 €).
- In keinem anderen EU-Land sind die Unterschiede in den Arbeitskosten zwischen verarbeitendem Gewerbe und privaten Dienstleistungen so ausgeprägt wie in Deutschland. Im Euro-Raum insgesamt lag der Abstand bei 3,60 €, in Deutschland hingegen bei 8,40 € und ist zudem seit Einführung des Euro noch gewachsen.
- In den Branchen mit hoher Tarifbindung, wie dem verarbeitenden Gewerbe, der Energie- und Bauwirtschaft oder den Finanzdienstleistungen waren die Steigerungen der Arbeitskosten deutlich höher als in Branchen mit geringer Tarifbindung wie dem Handel oder Gastgewerbe.
- Innerhalb der Branchen und Sektoren haben die Unterschiede in den Arbeitskosten vor allem im Zeitraum zwischen 2000 und 2008 deutlich zugenommen. Die Variationskoeffizienten der Arbeitskostenentwicklung in diesem Zeitraum lagen bei den öffentlichen Dienstleistungen bei 1,02, den privaten Dienstleistungen bei 0,57 und im verarbeitenden Gewerbe bei 0,38. In der Periode 2008 und 2016 waren die Streuungen zwischen den Sektoren geringer als im Zeitraum zuvor.
- Input-Output-Analysen zeigen, dass der Anteil von Dienstleistungen an den Vorlieferungen in die deutsche Exportindustrie 2012 bei 31% liegt, was einem Entlastungseffekt der industriellen Arbeitskosten von rund 4 € entspricht.
- Insgesamt hat die Heterogenität der Arbeitskosten im deutschen Arbeitsmarkt deutlich zugenommen, und zwar insbesondere die der privaten Dienstleistungen: „eine Heterogenität zwischen den Arbeitskosten (34,3 € Differenz), die annähernd so groß ist wie die zwischen Dänemark und Polen (35,4 € Differenz), die den 1. bzw. den 24. Platz im Länderranking bei den Arbeitskosten in der Privatwirtschaft einnehmen“ (Albu et al. 2017: 10).

Die Daten zeigen also nicht nur die ungleiche Entwicklung der Arbeitskosten und der Lohnstückkosten innerhalb der EU, sondern auch innerhalb Deutschlands selber. Daran schließen sich die Fragen an, inwieweit man die deutsche Lohnzurückhaltung sowie die zunehmende Heterogenität der Arbeitskosten in Deutschland durch Veränderungen in den industriellen Beziehungen erklären kann und welchen Einfluss diese Entwicklung auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Handelsbilanzungleichgewichte hat.

## 3.2 Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften oder politische Aushöhlung des Tarifsystems?

Teilweise gerieten sogar die deutschen Gewerkschaften in den Verdacht, gemeinsam mit den Unternehmen durch eine zurückhaltende Lohnpolitik Beschäftigungswachstum in Deutschland auf Kosten anderer EU-Länder zu generieren (Bofinger 2015). So hat Klaus Zwickel, der damalige Chef der IG Metall, 1995 ein *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* vorgeschlagen. Die IG Metall erklärte sich damals bereit auf Lohnzuwächse zu verzichten, wenn dafür neue Arbeitsplätze geschaffen würden, was in einer exportorientierten Branche einer internen Abwertung gleichgekommen wäre. Vorbild war das Wassenaar-Abkommen in den Niederlanden zur Lohnzurückhaltung von 1982, das als Beginn des niederländischen Wirtschaftsaufschwungs gilt (Visser/Hemerijck *1995*). Andere Autoren kritisieren betriebliche Produktivitätskoalitionen der gut geschützten Insider mit den Unternehmen, die schlechtere Arbeitsbedingungen der weniger geschützten Randbelegschaften oder Zulieferer tolerierten und sich sogar aktiv gegen die Einführung eines Mindestlohns wehrten (Carlin/Soskice 2009; Palier/Thelen 2010; Hassel 2014).

Tatsächlich ist es aber nicht zu Absprachen über Lohnsenkungen im Austausch für neue Arbeitsplätze gekommen. Das IG Metall Angebot war eher als eine defensive Antwort auf eine zu erwartende Attacke auf das deutsche Tarifsystem gedacht. Der dominante neoliberale Mainstream in Wirtschaft und Politik wollte aber längst mehr, nämlich einen Ausstieg aus den Flächentarifverträgen. Viele Unternehmen waren schon aus dem Arbeitgeberverband ausgetreten und nicht mehr tarifgebunden. Das betraf besonders Klein- und Mittelbetriebe, aber auch ganze Branchen, wie die ehemals zu 100% tarifgebundenen öffentlichen Dienstleistungen, die durch die Direktiven der EU für neue Anbieter geöffnet wurden (Post, Bahn, Nahverkehr, Abfallentsorgung etc.). Im Einzelhandel wurde im Jahre 2000 die jahrzehntelange übliche Zustimmung zur Beantragung der Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge von den Arbeitgebern verweigert, was zu einer starken Absenkung der Tarifbindung von einstmals 100% auf inzwischen deutlich unter 50% führte.

Um die Jahrtausendwende wurden neben den Hartz-Gesetzen auch Exit-optionen aus den Tarifverträgen durch Abschaffung des Günstigkeitsprinzips[2] und den dauerhaften Einsatz billi-

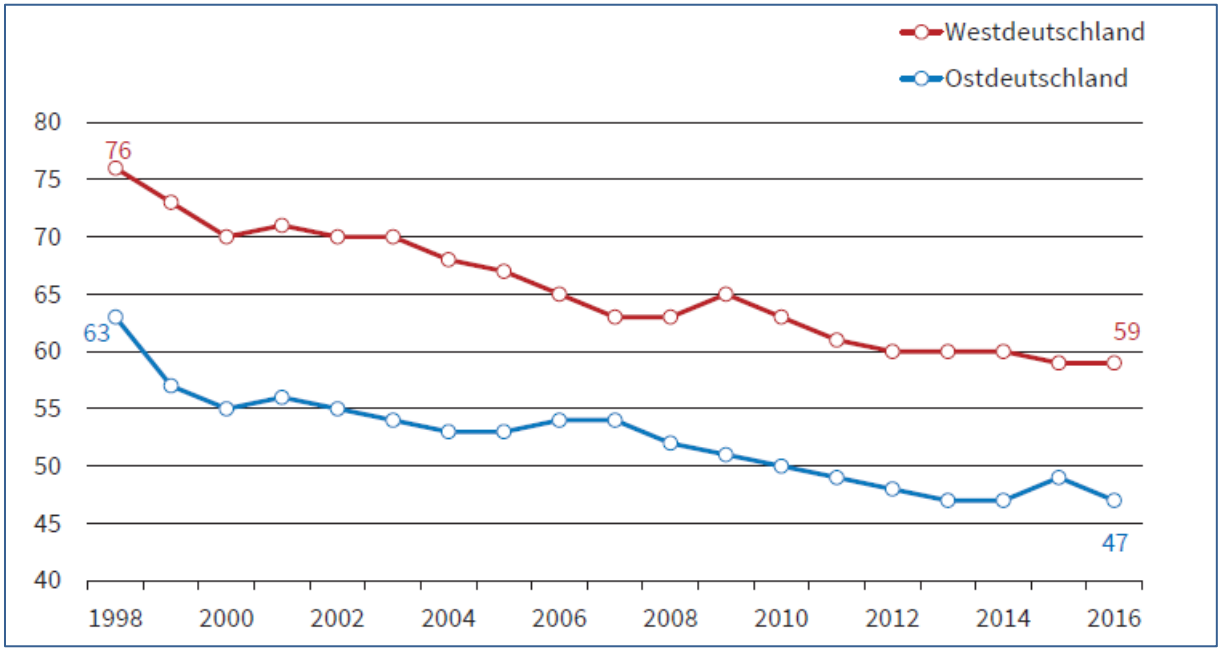
[2] Das Günstigkeitsprinzip im deutschen Tarifvertragsgesetz legte eine klare Hierarchie von Normen fest. Danach dürfen die Normen eines Branchentarifvertrages nicht durch betriebliche Vereinbarungen unterboten werden, es sei denn, die Tarifverträge lassen dies ausdrücklich zu.

gerer Leiharbeiter gefordert. Die Schröder-Regierung drohte der IG Metall 2003 mit der Abschaffung des Günstigkeitsprinzips, wenn sie nicht Öffnungsklauseln für abweichende betriebliche Verhandlungen zustimmte. Unter diesem Druck vereinbarte die IG Metall im sogenannten „Pforzheimer Abkommens", benannt nach dem Ort des Vertragsabschlusses, mit den Metall-Arbeitgebern solche Öffnungsklauseln, die vor allem für eine Absenkung der Löhne und eine Verlängerung der Arbeitszeit genutzt wurden. Durch die Hartz-Gesetze wurde Leiharbeit erleichtert und durch Kürzungen beim Arbeitslosengeld der Druck auf die Arbeitslosen erhöht, auch Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor anzunehmen.

Als Folge dieser unterschiedlichen Maßnahmen sank die Tarifbindung, die 1990 noch bei 85% gelegen hatte. 2016 galten Tarifverträge in Westdeutschland nur noch für 59% der Beschäftigten, in Ostdeutschland, wo die Gewerkschaften nach Auflösung der alten Kombinate in den vielen neugegründeten Betrieben häufig nicht Fuß fassen konnten, waren es nur noch 47% (Abbildung 3). Dort, wo die Gewerkschaften noch stark sind, wie etwa im verarbeitenden Gewerbe, haben sie seit 2000 gute Tarifabschlüsse durchsetzen können. Im Unterschied zu den Jahrzehnten zuvor, galt allerdings nicht mehr das Geleitzugprinzip, nach dem die IG Metall voranging und die gewerkschaftlich schwächer organisierten Branchen sich an diesen Abschlüssen orientierten. Aus dem geschlossenen Geleitzug sind mit der Fragmentierung der Lohnverhandlungen viele kleine Boote geworden, die sich in ganz unterschiedlichem Tempo und verschiedene Richtungen bewegen. Die nicht mehr tarifgebundenen Beschäftigten treiben mit der Strömung teilweise sogar zurück mit erheblichen Nominal- und Reallohneinbußen, sofern sie nicht durch knappe Qualifikationen über hohe Verhandlungsmacht verfügen (siehe Abschnitt 4).

Diese politisch intendierten Entwicklungen - und nicht die in den Sozialwissenschaften so beliebte akteurslose „Erosion" (z.B. Streeck 2009) - erklären die in den Daten sichtbar wachsende Heterogenität der Entwicklung der Arbeitskosten. Die Gewerkschaften waren nicht Treiber, sondern Getriebene dieser Entwicklung. Sie waren vor allem mit Abwehrkämpfen beschäftigt. Allenfalls kann man den Industriegewerkschaften vorwerfen, sich nicht offensiv genug gegen die Hartz-Gesetze gewehrt zu haben, weil sie glaubten, dass diese eher die privaten Dienstleistungen und damit eine andere Gewerkschaft beträfen. Mit dem starken Anwachsen der Zahl der Leiharbeiter in der Industrie stellte sich dies als Irrtum heraus, so dass die IG Metall mit der Verzögerungen von einigen Jahren sich – entgegen den Annahmen von Carlin/Soskice (2009), Palier/Thelen (2010) und Hassel (2014) – auch der Forderung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns anschloss und erfolgreiche Kampagnen zur besseren Bezahlung von Leiharbeitern organisierte (siehe hierzu im einzelnen Bosch 2018).

**Abbildung 3: Entwicklung der Tarifbindung in Deutschland, 1998–2016; Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen in % aller Beschäftigten**




*Quelle: WSI Tarifarchiv (IAB)*

## 3.3 Lohnzurückhaltung – zentrale Ursache der deutschen Wettbewerbsfähigkeit?

Aufgrund der spiegelbildlichen Entwicklung von unterdurchschnittlich geringen Lohnstückkostensteigerungen und wachsenden Leistungsbilanzüberschüssen in Deutschland einerseits und überdurchschnittlichen Lohnstückkostensteigerungen und wachsenden Leistungsbilanzdefiziten in anderen EU-Ländern andererseits ist man schnell geneigt, diese Zusammenhänge als kausal zu interpretieren. Dustmann u.a. (2014) argumentieren in einem vielgelesenen Artikel, dass Deutschlands Entwicklung „from sick man of Europe to economic superstar" vor allem der Wiederherstellung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch eine Dezentralisierung der Lohnverhandlungen zu verdanken sei.

Die Wettbewerbsfähigkeit hängt allerdings auch von anderen nicht preislichen Faktoren, wie der Qualität und der Zuverlässigkeit der Produkte ab. Schon in der Vergangenheit haben sich die deutschen Exporte trotz deutlicher Aufwertungen der Deutschen Mark immer rasch erholt. Der deutsche Sachverständigenrat hat die Netto-Export-Exposure aus China und Osteuropa für die westeuropäischen Regionen im Zeitraum von 1991 und 2011 berechnet. Dieser Wert misst

die Differenz aus Export- und Import-Zunahme der in den Regionen besonders stark vertretenen Wirtschaftszweigen, stellt also fest, inwieweit Regionen von der Zunahme des Handelsvolumens profitieren und verlieren. Im Ergebnis zeigt sich, dass in Deutschland im Unterschied zu Großbritannien, Frankreich, Spanien und Italien die meisten deutschen Regionen von den Handelsverflechtungen profitiert haben (SVR 2017: 337). Dies erklärt sich vor allem durch ihre Spezialisierung auf höherwertige Qualitätsprodukte.

Man kann also nicht einfach unterstellen, dass die deutsche Lohnzurückhaltung Ursache der Exporterfolge ist und umgekehrt diese Überschüsse vor allem durch deutliche höhere Lohnsteigerungen wieder ausbalanciert werden können. Die komplexen Zusammenhänge zwischen Exporten und Löhnen wurden kürzlich von Horn u.a. (2017) modelliert. Sie untersuchen die Auswirkungen einer expansiveren Lohnpolitik zwischen 2001 und 2015, die den Verteilungsspielraum aus Produktivitätssteigerungen und Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank ausgeschöpft hätte, auf die Leistungsbilanz. Nach ihren Berechnungen wäre der Überschuss 2015 nur um 16,4 Mrd. € zurückgegangen, was bei einer Gesamthöhe von 220 Mrd. € eher wenig ist. Die realen Nettoexporte wären zwar um 55 Mrd. € zurückgegangen, durch Preissteigerungen wären die Nominalexporte jedoch sogar gestiegen. Wichtig ist allerdings, dass sich aufgrund höherer Löhne und Preise die Staatseinnahmen deutlich verbessert hätten. Eine Verausgabung dieser Haushaltsüberschüsse hätte die Importe ansteigen lassen und den Leistungsbilanzüberschuss um 36,2 Mrd. € gesenkt. Die Autoren sehen den Schlüssel zu einer Verringerung des deutschen Überschusses also nicht alleine in der Lohnpolitik, sondern mehr noch in einer expansiven nationalen Fiskalpolitik vor allem durch Erhöhung der öffentlichen Investitionen. Etwas resigniert schließen sie mit der Bemerkung: „Zu einer solchen Ausrichtung der Finanzpolitik ist Deutschland allerdings noch nicht bereit“ (Horn u.a. 2017: 20).

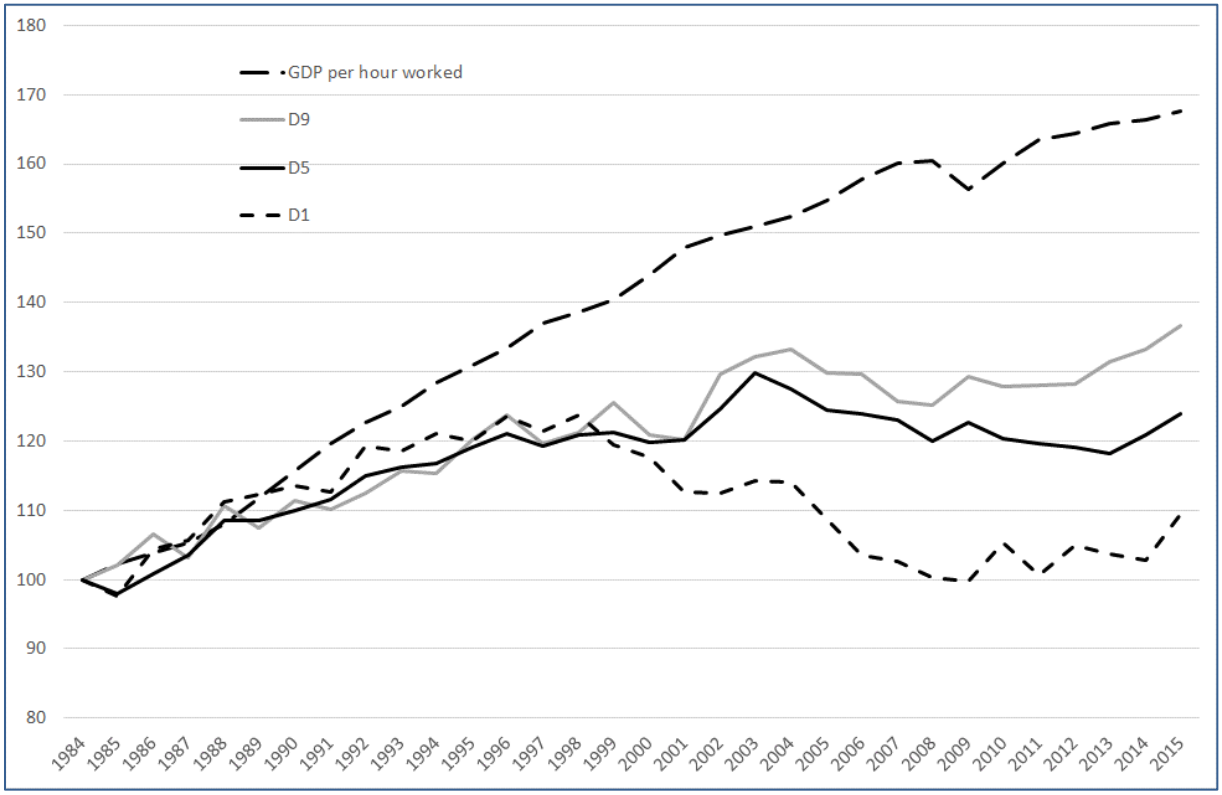
Die europäische Kommission ist in mehreren Studien zu den Leistungsbilanzüberschüssen in der EU zu ähnlichen Ergebnissen gekommen. In zwei großen Studien zu den Bilanzüberschüssen heißt es: “Overall there is no evidence that wage developments are at the root of the development” (EC 2012: 91) und „Notably, the impact of non-price factors has turned positive and its relative importance has grown since the beginning of the last decade and in some recent years has dominated price factors” (EC 2014: 90). Für eine Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung in der EURO-Zone kann also eine bessere Koordination der Lohnpolitik nur ein Element einer umfassenderen Strategie sein, die auch die öffentlichen Investitionen und vor allem Investitionen in Innovationen, die Exporte weniger preissensibel werden lassen. Auch die Fixierung der Troika auf Kostensenkungen in Süd-und Osteuropa geht an dem ei-

gentlichem Problem dieser Länder, nämlich ihrer Spezialisierung auf preissensible Massenprodukte völlig vorbei. Die durch Eingriffe der Troika in die Lohnsysteme dieser Länder erzwungene Kostensenkung hat daher die Exporte nur wenig zunehmen lassen, da die Konkurrenzländer aus weniger entwickelten Ländern preislich immer noch günstiger waren.

## 3 Wachsende Einkommensungleichheit und ihre Ursachen

Die Analyse der für die Lohnstückkosten wichtigen Arbeitskosten pro Arbeitsstunde zeigte schon die wachsende Differenzierung der Arbeitskosten nach Branchen innerhalb Deutschlands. In diesem Abschnitt geht es um die wachsende Einkommensungleichheit auf individueller Ebene vor und nach der deutschen Wiedervereinigung. Bis zur Wiedervereinigung folgten die Reallöhne in Westdeutschland in den unterschiedlichen Dezilen der Entwicklung des Bruttosozialprodukts pro Arbeitsstunde. Seitdem können wir drei Entwicklungen feststellen. Erstens entkoppelten sich seit der Wiedervereinigung die Löhne von der Entwicklung des Bruttosozialprodukts pro Arbeitsstunde, was die Lohnquote sinken und den Anteil der Gewinne steigen ließ. Zweitens wuchsen die Einkommen in den unterschiedlichen Dezilen bis 1997 noch im Gleichschritt, was vor allem im unteren Bereich vor allem auf die starken Einkommenszuwächse in Ostdeutschland zurückzuführen war. Ursache waren Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, die Tarife und Arbeitszeiten in Ostdeutschland rasch an das westdeutsche Niveau anzugleichen. Drittens driftet die Entwicklung der unterschiedlichen Einkommensdezile seit 1997 auseinander. Während die Reallöhne im oberen Dezil (D9) bis an den aktuellen Rand stark ansteigen, verzeichnet das mittlere Dezil (D5) seit 2003 beträchtliche Reallohnverluste, die auch im Aufschwung nach der Finanzkrise nicht aufgeholt werden konnten. Das unterste Dezil befindet sich seit 1998 im freien Fall, der 2009 seinen Tiefpunkt erreichte. Eine solche starke Abkoppelung der untersten Lohngruppen von der allgemeinen Lohnentwicklung war nur möglich, da es in Deutschland in dieser Periode keinen Mindestlohn gab, der diesen Fall in den tariffreien Zonen hätte bremsen können.

**Abbildung 4: Entwicklung der realen Stundenlöhne nach Dezilen 1984 – 2015 in Deutschland (bis 1991 Westdeutschland) (alle abhängig Beschäftigten) – mit BSP pro Arbeitsstunde als Vergleich**



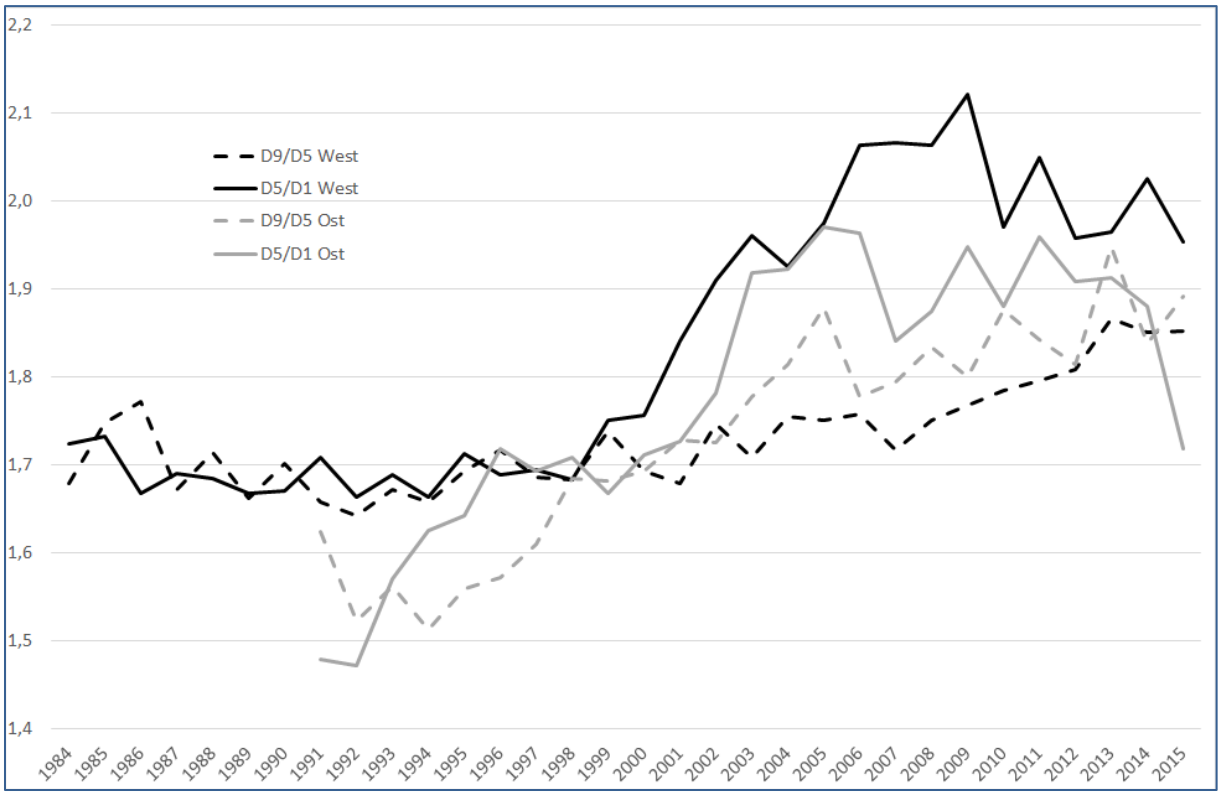

*Quelle: Eigene Berechnung mit dem SOEP v32.1; Bruttosozialprodukt pro Arbeitsstunde preisbereinigt, bis 1991 Westdeutschland ab 1992 Deutschland gesamt: Statistisches Bundesamt, Berechnungen Thorsten Kalina (IAQ)*

Vor allem zu Beginn der 1990er Jahre ist die Lohnentwicklung in Deutschland durch den Aufholprozess der ostdeutschen Löhne geprägt. Die ostdeutschen Stundenlöhne stiegen von 54% im Jahr 1992 in nur zwei Jahren auf rund 70% des westdeutschen Niveaus an. Dann verlangsamte sich dieser Prozess und der Wert wuchs bis 2012 nur noch langsam auf 77% an (Bosch et al. 2014). Um die Lohndynamik besser erklären zu können, ist es sinnvoll die Entwicklung in Ost- und Westdeutschland getrennt zu betrachten.

Vor der Wiedervereinigung bis in die Mitte der 1990er Jahre veränderten sich die beiden Dezil-Relationen D5/D1 und D9/D5 in Westdeutschland kaum, was die Stabilität der Lohnfindungsinstitutionen in Westdeutschland in dieser Periode erkennen lässt (Abbildung 5). Dann jedoch nimmt die Ungleichheit stark zu. Besonders ausgeprägt war die Zunahme der Relation D5/D1 zwischen 1998 und 2008, was auf den massiven Verfall der unteren Lohngruppen verweist. Während die Relation D5/D1 2009 ihren Zenit erreichte und seitdem leicht zurückging, steigt

die Relation D9/D5 weiter an, ohne dass hier eine Trendwende erkennbar wäre. In Ostdeutschland, das vor der Wiedervereinigung eine wesentlich egalitärere Einkommensverteilung hatte, stieg die Einkommensungleichheit nach der Wiedervereinigung von einem sehr niedrigen Niveau rasch an. Während die Relation D9/D5 schon seit der Jahrtausendwende das westdeutsche Niveau übertroffen hat, erreichte die Relation D5/D1 nicht das westdeutsche Niveau, was wohl daran liegt, dass die Tarifbindung in Ostdeutschland deutlich geringer als im Westen ist und daher die Löhne bis zum fünften Dezil stark komprimiert sind. Zudem blockierten die Arbeitgeberverbände eine weitere Angleichung der Löhne und Arbeitszeiten in West- und Ostdeutschland, nicht zuletzt wegen der geringen Produktivität in Ostdeutschland und ihren starken Mitgliederverlusten bei ostdeutschen Unternehmen, die zunehmend individuelle Verhandlungen unterhalb des Tarifniveaus bevorzugten.

**Abbildung 5: Ungleichheit der Stundenlöhne im Zeitverlauf – Dezilrelationen (alle abhängig Beschäftigten) West- und Ostdeutschland im Vergleich**




*Quelle: Berechnungen von Thorsten Kalina (IAQ) mit dem SOEP v32.1*

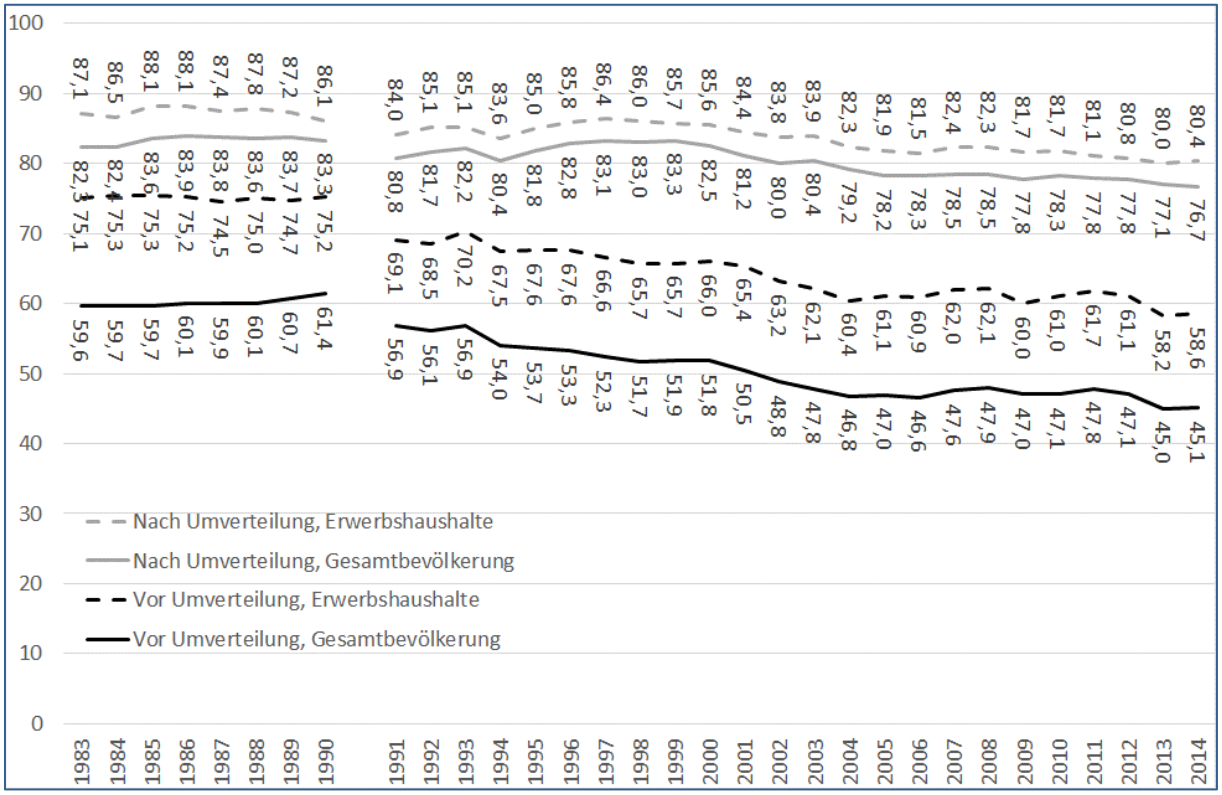
Die Ungleichheit der Markteikommen stieg sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland vor allem in den Jahren vor den Hartz-Gesetzen, die 2004 in Kraft traten. Allerdings stützen unsere Auswertungen nicht die These von Fitzenberger (2012), dass die Hartz-Gesetze keinen signifikanten Einfluss auf die Lohnverteilung hatten. Die unterschiedlichen Dezil-Relationen wuchsen bis zur Finanzkrise und gleichzeitig sanken die untersten Löhne (D1) stark ab, was umso bemerkenswerter ist, da die deutsche Wirtschaft seit 2004 stark zu wachsen begann. Üblicherweise geht in solchen Wachstumsperioden die Ungleichheit zurück und die Reallöhne steigen.

Schaut man auf die Anteile der Mittelschicht mit einem äquivalenzgewichteten Einkommen von 60 bis 200 % des Medianeinkommens der Haushalte für die Bevölkerung insgesamt bzw. nur die Erwerbsbevölkerung, erkennt man die hohe Stabilität der Mittelschicht vor und nach Umverteilung bis zu Beginn bzw. Ende der 1990er Jahre (6). Bei den Markteinkommen schrumpft seit Anfang der 1990er Jahre der Anteil der Mittelschicht beträchtlich.[3] Bis Ende der 1990er Jahre konnte der Staat diese Verluste der Mittelschicht an den Markteinkommen ausgleichen. Seitdem erodiert aber die Mittelschicht auch nach Umverteilung durch den Staat, ohne dass bislang ein Ende zu erkennen wäre. In der Folge hat sich Deutschland zu einem der größten Niedriglohnsektoren in Europa entwickelt. 2014 lag der Anteil der Niedriglohnempfänger in Deutschland mit 22,5% deutlich über dem Durchschnitt des Euroraums mit 15,9% und mit weitem Abstand vor anderen entwickelten Sozialstaaten in Europa, wie Frankreich (8,8%) oder Dänemark (8,6%)[4].

[3] Die Abstände zwischen dem Anteil der Mittelschicht in der Bevölkerung im Erwerbsalter und in der Bevölkerung sind groß, da die Rentner kaum Markteinkommen erzielen.

[4] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_pub1t&lang=de

**Abbildung 6: Anteil der Mittelschicht vor und nach staatlicher Umverteilung 1983–2014 (Gesamtbevölkerung und Erwerbshaushalte*)**




**Erwerbshaushalte haben einen Vorstand zwischen 25 und u. 65 Jahren und zudem Einkommen aus Erwerbstätigkeit.*

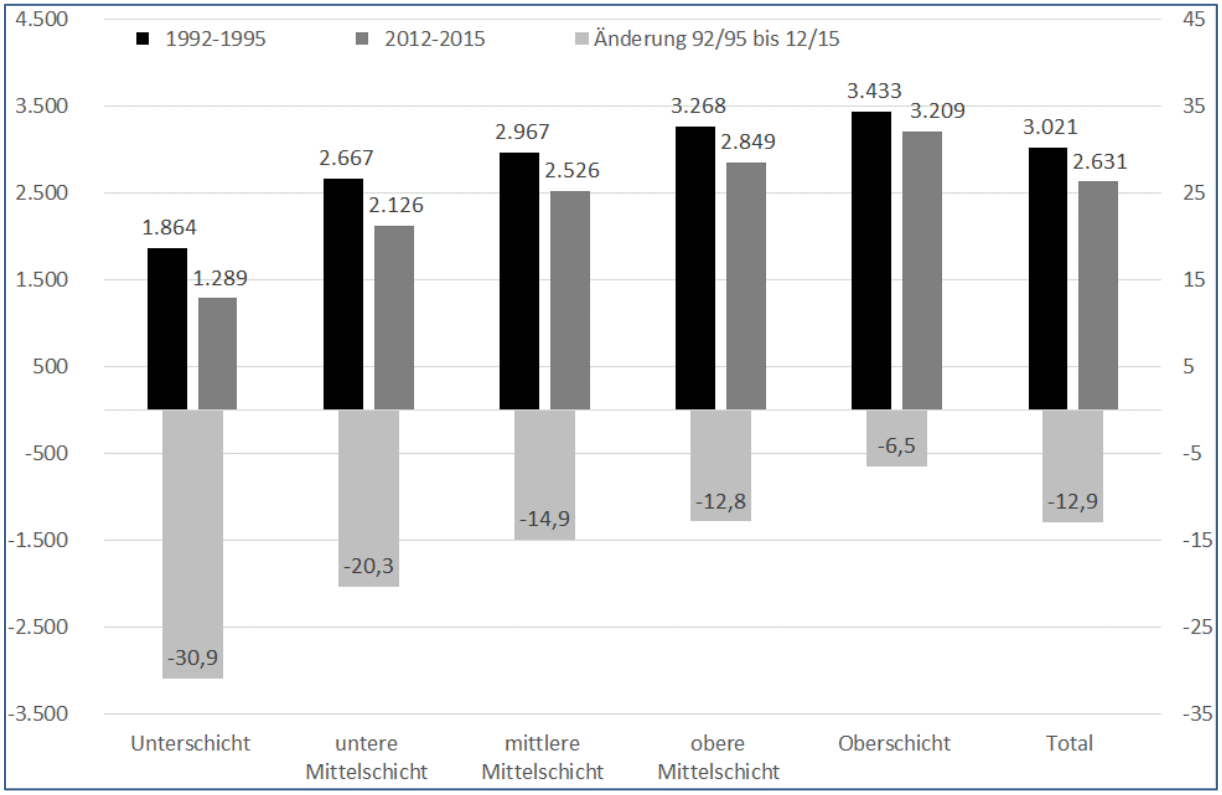
*Quelle: Berechnungen von Thorsten Kalina (IAQ) mit dem SOEP v32.1*

Das Qualifikationsprofil der einzelnen Einkommensschichten hat sich deutlich verändert. Der Anteil gering Qualifizierter hat in allen Schichten deutlich abgenommen. Die oberen Einkommensschichten haben jedoch weiterhin deutlich höhere Anteile gut qualifizierter Personen. So lag der Anteil der Hochschulabsolventen in der obersten Einkommensschicht 2011-2013 bei 58,5% gegenüber nur 9,6% in der untersten Einkommensschicht und der Anteil der An- und Ungelernten bei nur 3,1% gegenüber 32,3% in der untersten Einkommensschicht (Bosch/Kalina 2016a: 212).

Die wachsende Ungleichheit der äquivalenzgewichteten Markteinkommen der Haushalte lässt sich durch drei Entwicklungen erklären. Zunächst stieg der Anteil der Geringverdiener vor allem in den unteren Einkommensschichten infolge der abnehmenden Tarifbindung. Zum zweiten wuchs der Anteil der Kapitaleinkommen vor allem in den oberen Einkommensschichten. Schmid/Adler (2013) zeigen, dass der Anteil der im SOEP erfassten Vermögenseinkünfte von

5-6% aller Einkünfte 1991 auf 9% 2007 zunahm und diese Einnahmen vor allem im obersten Dezil verbucht werden. Zum dritten schließlich polarisierten sich die Arbeitszeiten nach Einkommensschichten. Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Arbeitszeiten in den Haushalten mit mindestens einem Verdiener, wobei zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Daten die Arbeitszeitdaten jeweils für vier Jahre gepoolt wurden. Danach liegt die Anzahl der bezahlten Arbeitsstunden in den Haushalten der obersten Einkommensschicht in den Jahren 2012 bis 2015 im Durchschnitt um fast 2000 Stunden pro Jahr höher als in den Haushalten in der untersten Einkommensschicht. Das Arbeitsvolumen nahm in allen Einkommensschichten ab, der Rückgang ist mit -30,9% in der Unterschicht allerdings deutlich ausgeprägter als in der Oberschicht mit nur -6,5%. Hintergrund ist der hohe Anteil von Mehrverdienerhaushalten in der obersten Einkommensschicht sowie der hohe Anteil von marginal erwerbstätigen Haushalten und Singles - beides Kategorien mit unterdurchschnittlichem Arbeitsvolumen - in der untersten Einkommensschicht (vgl. Bosch/Kalina 2016b). Leider fehlt es hier an international vergleichender Forschung. Die Arbeitszeitpolarisierung in Deutschland ist aber auch durch die starken finanziellen Anreize für marginale Teilzeitarbeit (Abschnitt 5) besonders ausgeprägt.

**Abbildung 7: Jahresarbeitszeiten* der Erwerbshaushalte** nach Einkommensschichten (Pre Government) – Veränderung in Prozent (Deutschland gesamt)**




**Die Jahresarbeitszeiten schließen alle bezahlten Stunden, also auch Urlaub, bezahlte Feiertage und Freistellungen sowie bezahlte Krankheitstage ein. Bei mehreren Verdienern im Haushalt werden die Zeiten addiert.*

***Erwerbshaushalte haben einen Vorstand zwischen 25 und u. 65 Jahren und zudem Einkommen aus Erwerbstätigkeit.*

*Quelle: Berechnungen Thorsten Kalina (IAQ) mit dem SOEP v32*

# 5. Erwerbstätigkeit und atypische Beschäftigung

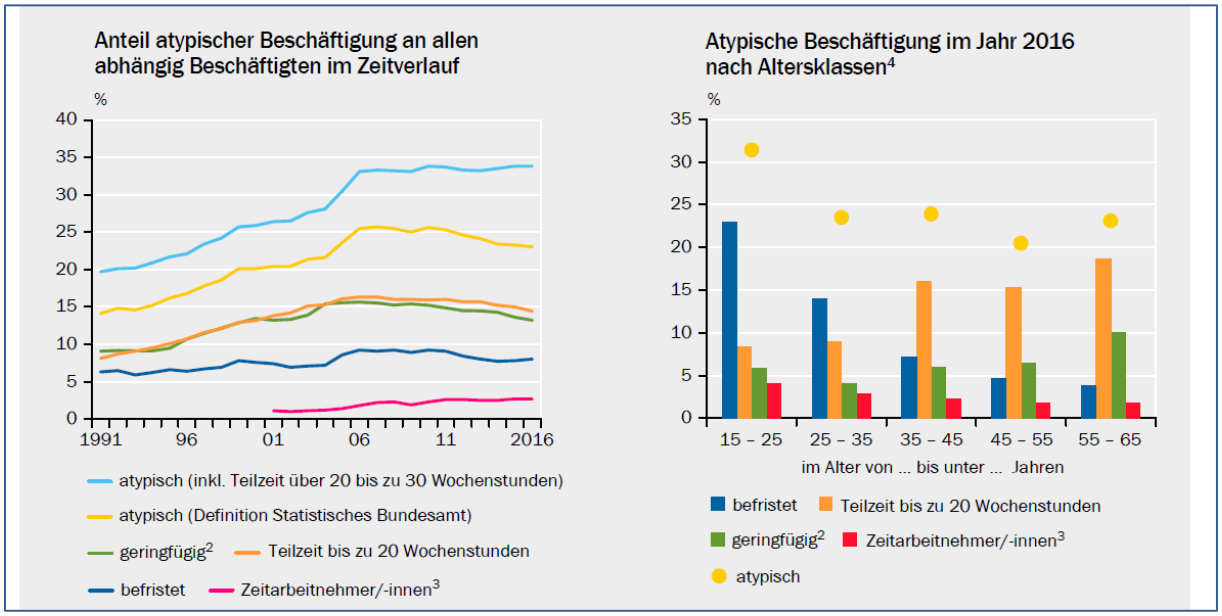
## 5.1 Die Zunahme atypischer Beschäftigung

Durch den Strukturbruch in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung sank die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland vorübergehend. Diese Verluste wurden aber inzwischen längst überkompensiert. Zwischen 2005 und 2017 nahm die Beschäftigung um fast 5 Millionen Personen zu und die Arbeitslosigkeit sank vom Höchststand von fast 5 Millionen 2005 auf 2,5 Millionen 2017. Gleichzeitig veränderte sich aber die Struktur der Beschäftigung durch den Anstieg des Anteils sogenannter atypischer Beschäftigungsformen erheblich.

Das Statistische Bundesamt zählt inzwischen nicht nur unbefristete Vollzeit, sondern auch Teilzeitarbeit über 20 Stunden als Normalbeschäftigung. Für diese Definition spricht, dass viele der Teilzeitarbeitsverhältnisse über 20 Stunden tariflich entlohnt werden, auf eigenen Wunsch zustande gekommen und zum Teil auch nur temporär sind. Kritisiert wird daran, dass Teilzeitarbeit in Deutschland hohe Narben-Effekte hat, d.h. mit niedrigeren Löhnen und weiteren Nachteilen im späteren Erwerbsleben, wie Benachteiligungen bei Weiterbildung und Beförderungen, verbunden ist. In dieser Kritik wird allerdings auch darauf verwiesen, dass sich die Unterschiede zwischen Normal- und atypischer Beschäftigung durch die Erosion des deutschen Lohnsystems teilweise verwischt haben (Bosch 2017). So gehörten 2015 14,3% der Vollzeitbeschäftigten zu den Niedrigverdienern. Der Anteil liegt zwar deutlich unter dem der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten (24 2%) und der Minijobber (74,4%) (Kalina/Weinkopf 2017). Infolge der abnehmenden Tarifbindung schützt heute eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung aber längst nicht mehr vor schlechten Arbeitsbedingungen.

Der Anteil der atypischen Arbeitsverhältnisse an allen abhängig Beschäftigten stieg von 15% 1991 auf 23% 2016. Zählt man noch die Teilzeit zwischen 20 und 30 Stunden hinzu, kommt man 2016 auf 33% (Abbildung 8). Der Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse dürfte aber höher liegen. Im Mikrozensus schätzen sich viele geringfügig Beschäftigte (Minijobber) als nicht erwerbstätig ein. Weiterhin finden sich die aus dem Ausland entsandten Werkvertragsnehmer nicht in den deutschen Beschäftigungsstatistiken. Schließlich sind viele der rund 700 000 Soloselbständigen oft scheinselbständig, d.h. sie befinden sich in einem arbeitnehmerähnlichen Abhängigkeitsverhältnis von einem Auftraggeber, aber ohne den Schutz des Arbeitsrechts und der Tarifverträge.

**Abbildung 8: Entwicklung atypischer Beschäftigungsformen 1991 - 2016**




*Quelle: SVR 2017: 366 (nach Daten des Mikrozensus vom Statistischen Bundesamt)*

Atypische Arbeit variiert stark mit dem Alter, dem Geschlecht und der Qualifikation. Befristete Verträge konzentrieren sich bei den jüngeren Beschäftigten und bedeuten eine oft mehrfache Verlängerung der Probezeit. Das gilt auch für Leiharbeit, die bei Jüngeren stärker verbreitet ist. Teilzeitarbeit über 20 Wochenstunden nimmt hingegen mit dem Alter zu. Dahinter stehen typische Erwerbskarrieren von Frauen, die mit Vollzeitarbeit ihr Berufsleben beginnen und in der Familienphase in Teilzeit wechseln und oft darin bleiben. Die geringfügige Beschäftigung streut stärker über die Altersgruppen (siehe auch Abschnitt 6).

Die atpyischen Formen der Arbeit sind mit hohen Risiken verbunden. Die umfangreiche Literatur hierzu hat festgestellt, dass die Löhne der atypisch Beschäftigten niedriger und ihre Arbeitsplatzrisiken höher als die der Normalbeschäftigten sind, dass es erhebliche Kontrolldefizite bei der Durchsetzung von Arbeitsstandards bei diesen Arbeitsformen gibt und dass die Übergänge in eine stabile Beschäftigung schwieriger als in der Vergangenheit sind (Jaehrling u.a. 2017). Die Gewerkschaften versuchen zum Teil, die Arbeitsbedingungen der prekär Beschäftigten zu re-regulieren. Das gelingt ihnen nur dort, wo sie starke Verhandlungsmacht haben. In den anderen Bereichen bleibt ihnen nur der Weg, über politische Einflussnahme diese Arbeitsverhältnisse zu re-regulieren, wobei auch hier die Erfolge von den politischen Kräfteverhältnissen abhängen.

An dieser Stelle sollen die Re-regulierungsversuche über den sozialen Dialog und politische Einflussnahme am Beispiel der Leiharbeit und der entsandten Werkvertragsnehmer analysiert werden. Die Minijobs und die Teilzeitarbeit sind Thema in Abschnitt 6.

## 5.2 Die Regulierung von Leiharbeit

Leiharbeit war in Deutschland bis 1982 wegen der schlechten Erfahrungen in der Vorkriegszeit verboten. Nach der Wiederzulassung wurde schrittweise die maximal zulässige Höchstdauer des Verleihs von ursprünglich drei Monaten auf 2 Jahre erhöht und mit den Hartz-Gesetzen 2003 ganz beseitigt. Gleichzeitig wurden die Arbeitgeberpflichten durch Abschaffung des Synchronisierungsverbots – also die Anpassung der Dauer des Arbeitsvertrags an die Verleihdauer – gelockert. In der EU Richtlinie von 2008 zur Zeitarbeit (Richtlinie 2008/104/EG) heißt es: „Die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für Leiharbeitnehmer sollten mindestens denjenigen entsprechen, die für diese Arbeitnehmer gelten würden, wenn sie von dem entleihenden Unternehmen für den gleichen Arbeitsplatz eingestellt würden."

Diesen Gleichbehandlungsgrundsatz hat die Schröder-Regierung 2003 ins Gesetz geschrieben, zugleich aber abweichende Regelungen durch Tarifverträge zugelassen. In der Folge wurden zahlreiche Dumping-Tarifverträge von den arbeitgebernahen christlichen Gewerkschaften abgeschlossen, die den Gleichheitsgrundsatz aushebelten. Leiharbeit wurde zur Billigarbeit und die Lohndifferenzen zu vergleichbaren Tätigkeiten lagen bei bis zu 50%. Leiharbeiter wurden wegen dieser Kostenvorteile vorrangig in Betrieben mit guten Löhnen und Tarifbindung eingesetzt, da hier die Kostenvorteile am größten waren.

Die EU und viele deutsche Juristen sahen diese Entwicklung, die die Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz zur Regel machte, sehr kritisch. In einer Expertise für den Deutschen Juristentag hieß es: „Voraussetzung der richtlinienkonformen Öffnung ist, dass die tarifvertraglichen Gestaltungen „unter Achtung des Gesamtschutzes von Leiharbeitnehmern" vom Gleichbehandlungsgebot abweichen" (Waltermann 2010: 40). Die Gewerkschaften konnten im letzten Jahrzehnt unter Berufung auf die Verletzung des Gleichbehandlungsgebots und die unzureichende Repräsentativität der christlichen Gewerkschaften vor Gericht erfolgreich die Gültigkeit der meisten Dumpingtarifverträge infrage gestellt.

Diese juristischen Erfolge eröffneten den Gewerkschaften neue Handlungsspielräume. 2012 wurde die unterste Lohngruppe des Branchentarifvertrags Leiharbeit, den der DGB abgeschlos-

sen hatte, für allgemeinverbindlich erklärt und zum Branchenmindestlohn der Branche. Aktuell liegt die unterste Lohngruppe in der Leiharbeit mit 9,23 € etwas über dem gesetzlichen Mindestlohn. Gleichzeitig versuchten die Gewerkschaften, gleiche Bezahlung für Leiharbeiter in Branchentarifverträgen durchzusetzen, Das gelang ihnen jedoch nur in der Stahlindustrie, weil dort schon zuvor die meisten Betriebsräte equal pay in Betriebsvereinbarungen vereinbart hatten. In anderen Branchen wurden sogenannte Branchenzuschläge ausgehandelt, wie etwa in der Metall- oder der chemischen Industrie. In der Metallindustrie beispielsweise wird auf den Tarifvertrag zur Leiharbeit, den der DGB abgeschlossen hat, ab der 6. Woche ein Zuschlag von 15% gezahlt, der dann bis zum 15. Monat auf 65% steigt. Für einen einfachen Helfer in der untersten Lohngruppe steigt der Lohn bis zum 15. Monat damit von 9,23 € auf 15,23 €.

Auf Druck der Gewerkschaften konnte die SPD in der letzten großen Koalition 2016 eine gesetzliche Neuregulierung der Leiharbeit durchsetzen. Danach gilt per Gesetz die equal pay Regelung ab dem 9. Monat des Verleihs an ein Unternehmen und die Höchstdauer ist auf 18 Monate begrenzt. Von der equal pay Regelung kann man abweichen, wenn Branchenzuschläge ab der 6. Woche vereinbart werden. Das haben mehrere Gewerkschaften getan. Bisher 2016 gab es nur Steigerungen der Zuschläge bis auf 50% nach 9. Monaten. Die oben erwähnte zusätzliche Steigerung auf 65% nach 15. Monaten wurde nach Verabschiedung des Gesetzes vereinbart. Der Tarifvertrag der IG Metall ermöglicht außerdem eine Erhöhung der Höchstüberlassungsdauer auf 48 Monate in Ausnahmefällen, etwa für Projekte oder große Investitionen (Kraftwerksbau). Im Gegenzug müssen die Unternehmen den Leiharbeitern nach 24 Monaten ein Übernahmeangebot unterbreiten und Leiharbeit ist auf Dauerarbeitsplätzen nicht gestattet.

Aktuelle Zahlen zeigen, dass es trotz dieser Verbesserungen bislang nicht gelungen ist, die Löhne der Leiharbeit an die vergleichbarer Beschäftigter heranzuführen. Viele Betriebe sind nicht tarifgebunden und müssen weder die Branchenzuschläge noch die Löhne nach dem Tarifgitter, die über den Branchenmindestlohn hinausgehen, zahlen. Dies erklärt die weiterhin bestehenden Lohnunterschiede. So erhält ein Helfer auf einer einfachen Tätigkeit als Leiharbeiter im Durchschnitt mit 1543 € im Monat 28% weniger als ein vergleichbarer Beschäftigter (2133 €) (Bundesagentur für Arbeit 2017).

## 5.3 Werkvertragsnehmer - „Inseln fremden Arbeitsrechts“

Eine der wesentlichen Kennzeichen moderner Nationalstaaten ist die territoriale Verankerung ihrer Gesetze, die den räumlichen Geltungsbereich nationaler Souveränität umreißt. Auch die industriellen Beziehungen und Arbeitsbedingungen werden weitgehend durch nationales Recht geregelt. Auch die großen Wanderungsströme, die durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU möglich wurden, ließen das Territorialprinzip unberührt. Mit dem Überschreiten der Grenzen wechseln die Migranten in ein anderes Rechtssystem und unterliegen den Bedingungen des Ziellandes. Anfängliche Diskriminierungen konnten unter Verweis auf Artikel 119 des EU-Vertrages unterbunden werden, der gleichen Lohn für gleiche Arbeit für Männer und Frauen, also auch für Ausländer und Inländer, festlegte. In den 1960er und 1970er Jahren vertraten die Mitgliedsstaaten noch einhellig das Ziel der Harmonisierung der Arbeitsbedingungen bei Erhalt der besseren Arbeitsbedingungen in den Ländern[5]. Das Projekt der europäischen Einigung sollte durch arbeitsmarktpolitische Konfliktpotentiale der Migration nicht gefährdet werden.

Während im Arbeitsrecht das Territorialprinzip galt, dominierte im Wettbewerbsrecht das Ursprungslandprinzip, das die EU seit Anfang der 70er Jahre schrittweise ausweitete. Nach der Dienstleistungsfreiheit der EU können Unternehmen zeitlich befristete Dienstleistungen mit eigenen Arbeitskräften und zu ihren Arbeitsbedingungen in anderen Ländern erbringen. Praktische Bedeutung gewann die Dienstleistungsfreiheit für den deutschen Arbeitsmarkt erst seit Anfang der 1990er Jahre, als einige Branchen, allen voran die Bauwirtschaft, Werkverträge in großem Maßstab an ausländische Unternehmen vergaben. Bald wurde erkennbar, wie sehr das Territorialprinzip im Arbeitsrecht durch „Inseln fremden Arbeitsrechts“ (Hanau 1997: 145) unterminiert wurde. Im Unterschied zu den Anfangsjahren fand das Gleichbehandlungsprinzip keine ausreichende Unterstützung unter den EU-Mitgliedern mehr, da die EU mit ihren sehr unterschiedlich entwickelten neuen Mitgliedsländern zunehmend heterogener wurde. In der Beratung der Europäischen Entsenderichtlinie von 1996 wurden die Interessenkonflikte sichtbar. Während die Zielländer für Entsendungen zum Schutz ihrer Arbeitsstandards in der Regel für Gleichbehandlung votierten, sahen die geringer entwickelten Länder in Dienstleistungen mit niedrigen Löhnen eine Exportchance, die sie sich nicht beschneiden lassen wollten. Hinzu kam die wachsende Dominanz marktliberalen Denkens, dass auch die Regierungen einiger Zielländer, wie etwa Großbritannien, zu Gegnern jeder Arbeitsmarktregulierung werden ließ.

[5] In der Council Resolution von 1974 wurde das Ziel so formuliert: „Improvement of living and working conditions so as to make possible their harmonisation while the improvement is maintained“ (zitiert nach Krebber 2009: 879)

Im Ergebnis fixierte die EU-Entsenderichtlinie von 1996 nur Mindestbedingungen und überließ es den Nationalstaaten, die Gleichbehandlung national zu regeln. Im sogenannten Laval-Quartett, vier wegweisenden Entscheidungen des EuGH, wurde der Handlungsspielraum der Nationalstaaten allerdings erheblich eingeengt. In der Gleichbehandlung von Werkvertragsnehmern sah der EuGH eine Kollision mit der wirtschaftlichen Grundfreiheit der Dienstleistungsfreiheit; erlaubt waren nur Mindestregelungen, die „verhältnismäßig" waren. Als schützenswert sahen die Richter zudem nur Individuen. Das Recht auf kollektive Interessenvertretung und Tarifverträge hingegen wurde nicht als schützenswertes Gut gewertet und ihm somit ein geringerer Wert als den wirtschaftlichen Grundfreiheiten beigemessen, es sei denn, die Tarifverträge wurden vom Staat als allgemeinverbindlich erklärt (Bosch/Weinkopf 2013a). Eines der EuGH Urteile, das sogenannte Rueffert-Urteil, bezog sich auf Deutschland. Die öffentliche Auftragsvergabe von Bauprojekten in Niedersachsen nur an tarifgebundene Unternehmen wurde für nicht rechtmäßig erklärt, da der Tarifvertrag nicht allgemeinverbindlich war und mehr als Mindestbedingungen geregelt werden sollten. Dieser Spruch des EuGHs privilegierte sogar ausländische Werkvertragsunternehmen vor deutschen tarifgebundenen Unternehmen, die im Wettbewerb mit ausländischen Werkvertragsunternehmen chancenlos waren. Um Ausländerdiskriminierung zu unterbinden, wurden Inländerdiskriminierung hingenommen und Tarifverträge implizit als Handelshindernis interpretiert.

Im deutschen autonomen System der industriellen Beziehungen, in dem Schutzstandards, wie allgemeinverbindliche Tarifverträge, die Ausnahme waren (Tabelle 1), eröffneten diese Entscheidungen des EuGH eine systematische Unterbietung von Tariflöhnen durch ausländische Werkvertragsnehmer. Deutschland wurde damit in der EU zum wichtigsten Zielland für lohnkostengetriebene Entsendungen vor allem aus Osteuropa. Entsendungen nach Deutschland aus anderen westeuropäischen Ländern, die eher auf der Kompetenz der Entsendeunternehmen und der Qualität ihrer Dienstleistungen basierten, spielten nur eine geringe Rolle.

Eine genaue Statistik der Entsendungen in der EU liegt nicht vor. Hilfsweise greift die Europäische Kommission auf die Auswertung der Zahl der meldepflichtigen PD A1 Bescheinigungen zurück, die entsandten Werkvertragsnehmern bestätigen, dass sie in ihrem Heimatland sozialversichert sind[6]. 2015 wurden in der EU 2.05 Millionen Bescheinigungen ausgestellt wurden,

[6] Diese Bescheinigungen geben die Zahl der entsandten Beschäftigten nur ungenau wieder. Werkvertragsnehmer können im Jahr mehrfach und auch in mehrere Länder entsandt werden, so dass nach Schätzung der Europäischen Kommission die Zahl der entsandten Werkvertragsnehmer bei nur 54% der Bescheinigung liegt (EC 2017a). Zudem werden nicht alle Entsendungen gemeldet und es können auch Bescheinigungen ausgestellt werden, ohne dass die beabsichtigte Entsendung zustande kommt.

wovon auf Deutschland als Herkunftsland 240 862 (11,7%) und als Bestimmungsland aber mit 463 176 (22,6%) fast doppelt so viel entfielen. Die Bescheinigungen sind teilweise für ein oder mehrere Länder ausgestellt worden. Eine Auswertung der 1.495.307 Bescheinigungen, die für ein konkretes Zielland ausgestellt worden sind, zeigt, dass Deutschland das bei weitem wichtigste Bestimmungsland für Entsendungen in der EU ist (Tabelle 2). Dazu tragen nicht nur die Bedeutung seiner Wirtschaft, sondern auch die räumliche Nähe zu den wichtigsten osteuropäischen Entsendeländern (Polen, Slowakei, Slowenien und Ungarn) bei. Deutschland entsendet Werkvertragsnehmer vor allem nach Westeuropa (78,2% der PD A1 Bescheinigungen), während umgekehrt 76,5 % der in Deutschland arbeitenden Werkvertragsnehmer aus Osteuropa kommen. In Belgien und in Frankreich ist die regionale Verteilung bei den Entsendungen ins Ausland ähnlich, bei der Herkunft ist jedoch der Anteil der aus Osteuropa stammenden Werkvertragsnehmer erheblich geringer als in Deutschland. Neben der größeren räumlichen Distanz liegt der Grund vor allem in den inklusiven Lohnsystemen (Tabelle 1). In Frankreich und Belgien gelten die allgemeinverbindlichen Tarifverträge auch für ausländische Werkvertragsnehmer, so dass sich Lohnkostenvorteile nur bei Nichteinhaltung der Schutzvorschriften oder durch den Wegfall aller Senioritätszuschläge ergeben.

Im deutschen Lohnsystem hingegen galten für ausländische Werkvertragsnehmer vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keine Lohnuntergrenzen. Nur im Bauhauptgewerbe wurde schon 1996 ein Branchenmindestlohn eingeführt, ohne dass allerdings das gesamt Tarifgitter, wie in Frankreich und Belgien, allgemeinverbindlich erklärt wurde. Durch den massiven Einsatz ausländischer Werkvertragsnehmer zu Stundenlöhnen von teilweise nur 3 bis 4 € wurden einige Branchen, wie etwa die deutsche Fleischindustrie, zu Billiganbietern in Europa. Modernste Technologien, eine gute Infrastruktur und eine effektive Logistik wurden kombiniert mit den Arbeitsbedingungen eines unterentwickelten Landes. Die starke Expansion der deutschen Fleischexporte und die Verlagerung ausländischer Fleischbetriebe nach Deutschland, wie etwa von Danish Crown aus dem Hochlohnland Dänemark, lässt sich auf diese massiven Wettbewerbsverzerrungen zurückführen (Weinkopf/Hüttenhoff 2017).

**Tabelle 2: Zahl der PD A1 Bescheinigungen für Entsendungen in der EU und ausgewählten Ländern nach Herkunfts- und Entsendeland und -region, 2015, in %**

| Herkunftsregion | EU | DE | FR | BE |
|---|---|---|---|---|
| | *n = 1.495.307* | *n = 218.006* | *n = 130.468* | *n = 63.467* |
| **Entsendung nach** | | | | |
| ***Westeuropa*** | 81,9 | 78,2 | 69,8 | 91,9 |
| ***Südeuropa*** | 9,1 | 12,5 | 21,9 | 5,7 |
| ***Osteuropa*** | 5,8 | 9,2 | 8,4 | 2,4 |
| | *n =1.495.307* | *n = 418.908* | *n =177.674* | *n = 156.556* |
| **Entsendung aus** | | | | |
| ***Westeuropa*** | 40,6 | 17,2 | 36,6 | 56,2 |
| ***Südeuropa*** | 15,9 | 6,3 | 39,4 | 12,0 |
| ***Osteuropa*** | 43,6 | 76,5 | 24,0 | 31,8 |

*Quelle: EC (2016a)*

Hinzu kommt, dass legale Entsendungen häufig als Markteinstieg und Deckmantel für nicht legale Entsendungen, sei es in Form nicht angemeldeter Entsendung oder ausländischer Scheinselbständigkeit, genutzt werden (Bosch/Weinkopf 2013a). Man schätzt, dass auf eine legale Entsendung eine nicht legale hinzukommt, so dass die Bedeutung von Entsendungen für den Arbeitsmarkt damit deutlich größer ist als es die Europäische Kommission einschätzt (EC 2016a). Die Beschäftigten und die Gewerkschaften in den von Entsendungen am meisten betroffenen Branchen, wie der Bau- oder der Fleischwirtschaft, haben den Glauben an ein gemeinsames europäisches Sozialmodell längst verloren. Das hat Monti in seinem Bericht über den Single Market im Jahre 2010 klar erkannt, als er sehr zurückhaltend formulierte: "The revival of this divide has the potential to alienate from the Single Market and the EU a segment of public opinion, workers' movements and trade unions, which has been over time a key supporter of economic integration." (Monti 2010: 68).

## 6. Arbeitszeiten – Verhandelt oder einseitig festgelegt?

Die Arbeitszeiten können entweder einseitig von den Unternehmen (unilateral), über Gesetze vom Staat (mandated) oder durch Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern (negotiated) festgelegt werden (Berg/Bosch/Charest 2014). In den meisten Ländern finden sich Mischformen dieser Arbeitszeitkonfigurationen, allerdings dominiert meist eine Form, wie die unilaterale Figuration in den USA, die mandated in Frankreich und die negotiated in Schweden. Deutschland war – wie bei Lohnverhandlungen – bis 1990 ein Beispiel für eine negotiated Arbeitszeitkonfiguration. Durch die abnehmende Tarifbindung und den Bedeutungszuwachs gesetzlicher Mindestregelungen hat sich Deutschland inzwischen zu einem Mischtypus entwickelt, in dem allerdings anders als bei Löhnen die Normen aus den Tarifverträgen noch hohe Prägungskraft zu mindestens für die Vollzeitbeschäftigten haben.

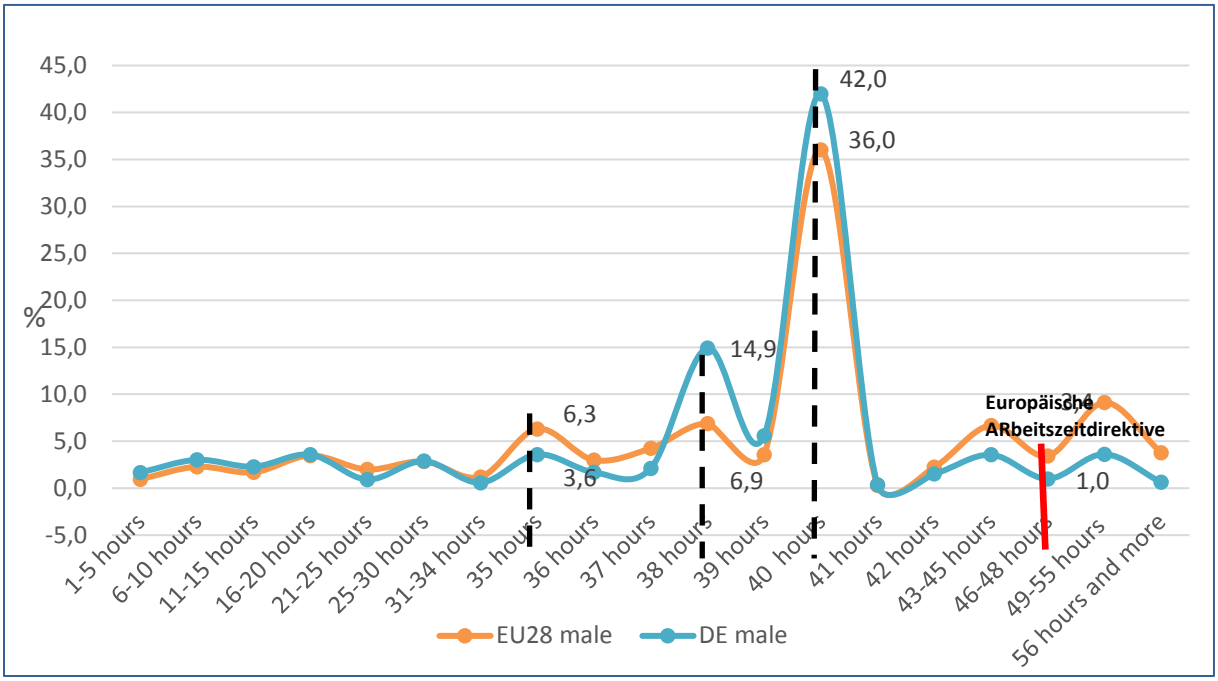
Das deutsche Arbeitszeitgesetz setzt einen weiten Rahmen für die wöchentliche Arbeitszeit. Gesetzlich möglich ist eine regelmäßige Arbeitszeit von 48 Stunden. Sie kann nur auf 60 Stunden verlängert werden, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten im Durchschnitt acht Stunden nicht überschritten werden. Von diesen Höchstgrenzen sind die meisten Beschäftigten deutlich entfernt. Die tatsächlich vereinbarte Wochenarbeitszeit liegt im Durchschnitt mit 38 Stunden weit darunter. Dieser Wert ist seit Mitte der 90er Jahre, als nach der Einführung der 35 Stunden-Woche in der Metallindustrie die gewerkschaftliche Politik weiterer Wochenarbeitszeitverkürzungen an ihr Ende kam, leicht gestiegen, weil durch Öffnungsklauseln in den Tarifen vorrübergehend höhere Arbeitszeiten vereinbart werden konnten und weil durch die abnehmende Tarifbindung in einer wachsenden Zahl von Betrieben die Wochenarbeitszeiten wieder auf 40 Stunden und mehr erhöht wurden. Der vereinbarte Jahresurlaub liegt bei 30 Tagen. In nicht tarifgebundenen Betrieben gilt allerdings oft nur die durch die Europäische Arbeitszeitrichtlinie vorgegebene Mindestzahl von 20 Urlaubstagen. Während die Europäische Arbeitszeitrichtlinie bei ihrer Verabschiedung noch ohne große Bedeutung für die Arbeitszeit in Deutschland war, ist sie heute in manchen Bereichen zu einer wichtigen unteren Auffanglinie geworden.

Die gewöhnlichen Wochenarbeitszeiten der Männer, die auch Überstunden einschließen, weichen vom europäischen Durchschnitt an einigen Stellen markant ab (Abbildung 9). Zum einen liegt der Anteil der Männer, die mehr als 42 Stunden pro Woche arbeiten, sichtbar unter dem europäischen Durchschnitt. Dahinter steht eine kontinuierliche Abnahme der Überstunden, wofür es drei Erklärungen gibt. Erstens haben die Gewerkschaften das Niveau der Überstunden

in vielen Betrieben erfolgreich reduzieren können, um dadurch jüngere Leute, vor allem Auszubildende, einstellen zu können; zweitens ermöglichen inzwischen fast alle Tarifverträge eine variablere Verteilung der Arbeitszeit mit Hilfe von Arbeitszeitkonten über das Jahr oder sogar den Produktzyklus, so dass Nachfrageschwankungen durch unterschiedliche lange Arbeitszeit ausgeglichen werden können; drittens haben viele Unternehmen durch effizientere Abläufe teure Überstunden einsparen und die Lohnkosten senken können.

Weiterhin liegt der Anteil der Beschäftigten mit gewöhnlichen Arbeitszeiten zwischen 35 und 37 Stunden unter dem EU-Schnitt. Hier (und auch im seit 1995 gestiegen Anteil von Beschäftigten mit 40 Wochenstunden) zeigen sich die Wirkungen der Öffnungsklauseln und der abnehmenden Tarifbindung. Das bestätigt eine große Befragung der IG Metall, die 2017 681 000 Beschäftigte in ihrem Organisationsbereich (Metall- und Elektroindustrie, Textil, Holz und Kunststoff) befragt hat. Die Befragung ergab, dass 2017 nur noch 47,8% der Befragten eine vereinbarte Arbeitszeit von 35 Stunden hatten gegenüber 50,5% im Jahre 2013 (IG Metall 2017: 21). Ähnlich wie im Rest der EU arbeiten nur wenige Männer in Teilzeit. In Deutschland sind es überwiegend Jüngere, die Arbeit und Studium verbinden, Arbeitslose, die einige Stunden zur Arbeitslosenunterstützung hinzuverdienen dürfen, und Ältere, die ihre Rente aufstocken.

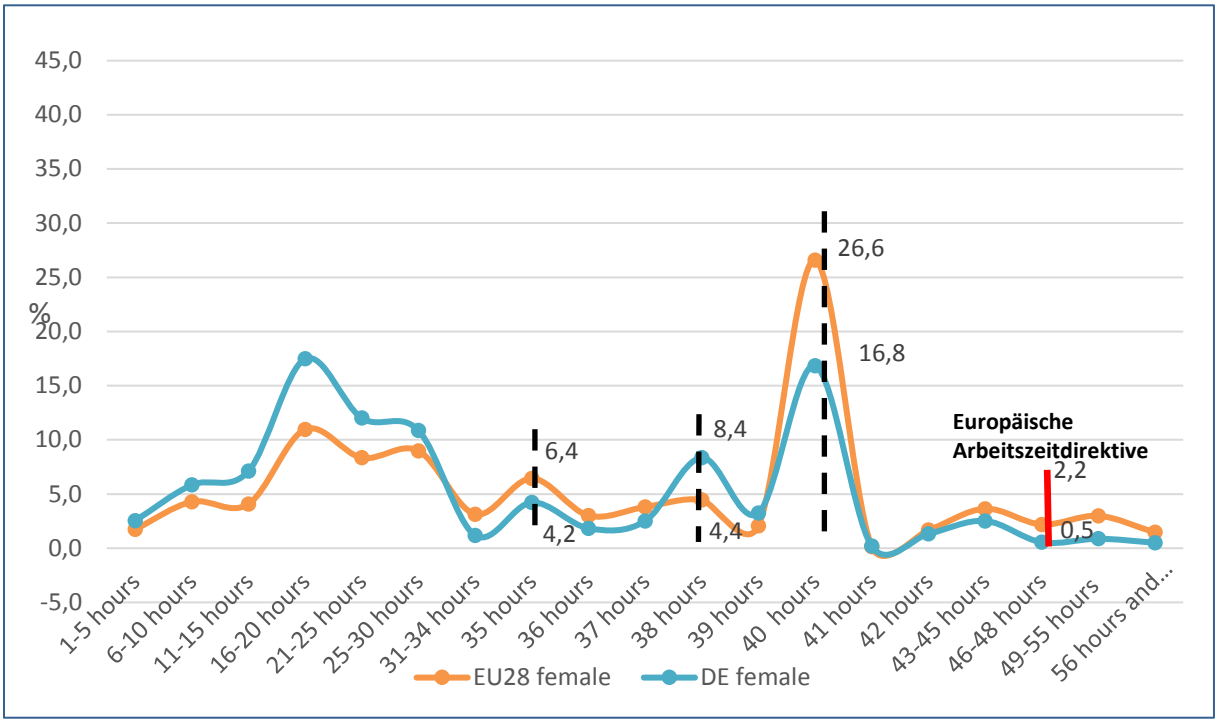
**Abbildung 9: Verteilung der gewöhnlichen Wochenarbeitszeiten von Männern in der EU 28 und in Deutschland, 2015**




*Quelle: Eurostat, Arbeitskräftestichprobe 2015*

Bei den Frauen sieht das Bild anders aus (Abbildung 10). Auffällig sind besonders die deutlich höheren Anteile der deutschen Frauen mit sehr kurzen Arbeitszeiten wie im Rest der EU und der geringere Anteil von vollzeitarbeitenden Frauen um die 40 Wochenstunden. Aus den gleichen Gründen wie bei den Männern arbeiten in Deutschland weniger Frauen überlange Wochenarbeitszeiten als im Durchschnitt der EU.

**Abbildung 10: Verteilung der gewöhnlichen Wochenarbeitszeiten von Frauen in der EU 28 und in Deutschland, 2015**

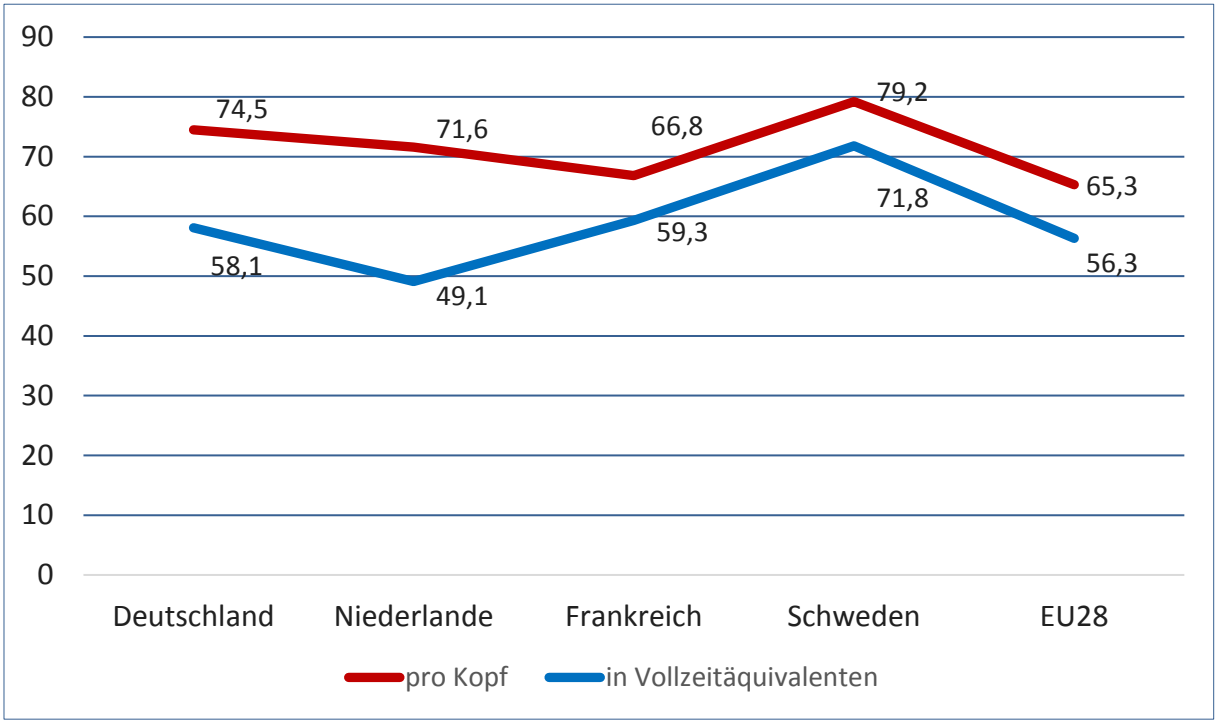



*Quelle: Eurostat*

In der Vergangenheit ergab sich der hohe Anteil von Frauen mit kurzen Arbeitszeiten vor allem aus der Dominanz des traditionellen Familienmodells. Halbtagsschulen, Kindergärten, die oft Mittag schlossen, und eine kaum vorhandene Infrastruktur zur Betreuung von Kindern unter 3 Jahren, ließen für Mütter nur kurze Arbeitszeiten zu. Seit 2003 mit dem ersten Programm zum Ausbau von Ganztagsschulen begann sich die deutsche Familienpolitik grundlegend zu verändern. Zum 1.1.2007 wurde nach schwedischem Vorbild ein bezahlter Elternurlaub von 14 Monaten im Anschluss an den Mutterschutz eingeführt und seit August 2013 schließlich hat jedes Kind zwischen 1 und 3 Jahren einen Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz.

Die work-life-balance für Familien mit Kindern hat sich deutlich verbessert, was den starken Anstieg der Erwerbstätigenquote der Frauen (20-64 Jahre) um 13,2 Prozentpunkte von 61,3% 2005 auf 74,5% 2016 erklärt. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland mit seiner Erwerbstätigenquote der Frauen innerhalb der EU zwar ím oberen Feld. Der Abstand zwischen der Erwerbstätigenquote in Kopfzahlen und Vollzeitäquivalenten ist aber wegen des hohen Anteils kurzer Teilzeitjobs nur in den Niederlanden höher (Abbildung 11). In Vollzeitäquivalenten betrug der Anstieg im gleichen Zeitraum von 48,3% 2005 auf 58,1% nur 9,8 Prozentpunkte, was vor allem auf die weitere Zunahme von Teilzeitarbeit zurückzuführen ist (EC 2015 und EC 2017b).

**Abbildung 11: Erwerbstätigenquoten von Frauen (20-64 Jahre) in der EU und ausgewählten Mitgliedsstaaten nach Köpfen und in Vollzeitäquivalenten, 2016, in %**




*Quelle: EC (2017): Statistical Annex*

Hier wirken die starken finanziellen Anreize des konservativen Familienmodells für Zweitverdiener in einem Haushalt, nicht oder nur wenige Stunden zu arbeiten. Durch die gemeinsame Besteuerung von Ehepartnern wird jede Ausweitung der Arbeitszeit der Frauen mit hohen Grenzsteuersätzen belegt. Hinzu kommen die erheblichen Anreize, in einem abgabenfreien Minijob zu arbeiten. Damit kann man pro Monat bis zu 450 € oder im Jahr bis zu 5400 € verdienen,

die nicht versteuert werden müssen. Zudem bleibt die abgeleitete Krankenversicherung bestehen. Der Grenzsteuersatz für eine verheiratete Frau (gelegentlich auch für einen verheirateten Mann) beim Übergang vom Minijob in eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit ist außerordentlich hoch, da ab 451 € Monatsverdienst nicht nur die vollen Beiträge zur Sozialversicherung (rund 20% für die Beschäftigten) bezahlt werden müssen, sondern auch das gesamte Teilzeit-Einkommen mitversteuert wird. Die Grenze von 450 €, die durch den gesetzlichen Mindestlohn auch zu einer Stundengrenze von rund 12 Stunden pro Woche wurde, erklärt den Peak bei den Arbeitszeiten der Frauen im unteren Bereich. Diese künstliche Grenze rationiert das Arbeitsangebot der Frauen, die nach allen Arbeitszeitbefragungen gerne deutlich länger arbeiten würden.

An dieser Grenze nicht zu rütteln, liegt auch im Interesse vieler Unternehmen, aber aus einem völlig anderen Grunde. Minijobs sind für sie durch eine pauschale Abgabe von 30% sogar teurer als sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit. Hanau (2006) bezeichnet die Minijobs als Rätsel. „In tatsächlicher Hinsicht ist rätselhaft, was die Arbeitgeber zur Beschäftigung von Arbeitnehmern veranlassen könnte, die mit deutlich erhöhten Lohnnebenkosten verbunden ist.“ (Hanau 2006: 809). Dieses Rätsel lässt sich nur auflösen, wenn man die tatsächlichen Arbeitsbedingungen der Minijobber betrachtet. Die umfangreiche Forschung konnte gut belegen, dass Minijobber in der Praxis ungleich behandelt werden. Ihr Stundenlohn liegt oft unter dem vergleichbarer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter und sie werden in der Regel nur bei Anwesenheit bezahlt, erhalten also nicht den ihnen zustehenden bezahlten Urlaub oder bezahlte Feier- oder Krankheitstage. Die aktuellsten Daten liefert eine Umfrage des IAB im Jahr 2015 bei Beschäftigten und Betrieben. Danach lag der durchschnittliche Stundenlohn von Minijobber/innen bei nur 9,30 € gegenüber 16,70 € bei sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten, 18,30 € bei befristet Vollzeitbeschäftigten und 21,00 € bei unbefristet Vollzeitbeschäftigten. Weiterhin verdienten mehr als die Hälfte der Minijobber/innen weniger als 8,50 € (Fischer u.a. 2015: 56f) und haben mit 77,4 % (2015) den höchsten Anteil von Niedriglöhnern unter allen Beschäftigungsformen (Kalina/Weinkopf 2017).

Die OECD und die EC haben - zuletzt im europäischen Semester 2016 - Deutschland mehrfach ermahnt, die hohen Grenzsteuerbelastungen für Zweitverdiener zu senken, ohne dass die Politik bislang darauf reagiert hat[7]. Die Gewerkschaften haben vielfach versucht, die kurzen Teilzeitbeschäftigungen zu begrenzen, allerdings nur mit mäßigem Erfolg, da die Geschäftsmodelle in vielen Dienstleistungsbranchen, wie dem Einzelhandel, der Reinigung oder der Gastronomie, auf billigen Minijobs beruhen. Die beste Vereinbarung erreichten die Gewerkschaften in Branchen, in denen Minijobs nur eine marginale Rolle spielen, wie in der Metallindustrie. So müssen nach dem Tarifvertrag der IG Metall in Nordrhein-Westfalen alle neuen Teilzeitbeschäftigungen sozialversicherungspflichtig sein. In wenigen Tarifverträgen, wie im Einzelhandel oder Großhandel Nordrhein-Westfalens, ist es der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di gelungen, Mindestzeiten für Teilzeitbeschäftigte von 20 Wochenstunden festzuschreiben. Allerdings sind Abweichungen im Einvernehmen möglich, was in der Praxis die Regel ist. Im Einzelhandel NRWs können auch Beschäftigte, die 17 Wochen länger als die vereinbarte Arbeitszeit arbeiten, eine Erhöhung ihrer vertraglichen Arbeitszeit auf das Durchschnittsniveau der letzten 17 Wochen verlangen. Die für den Handel zuständige Gewerkschaftssekretärin sagte, dass die Beschäftigten die ihnen angebotene kürzere Arbeitszeit meistens akzeptieren, um den Job zu bekommen. Wenn sie allerdings beschäftigt sind und die Kündigungsfrist überschritten haben, nutzen sie zum Teil die Möglichkeiten einer Erhöhung ihrer vertraglichen Arbeitszeit. Sie berichtet allerdings auch, dass es der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di nicht gelungen ist, diese Regelung im Einzelhandel zu verallgemeinern.

Die Verbesserung der work-life-balance ist in den letzten Jahren zu einem zentralen Thema der Gesetzgebung und der gewerkschaftlichen Tarifpolitik geworden. 2001 haben Teilzeitbeschäftigte in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten das Recht erhalten, von Vollzeit auf Teilzeit zu wechseln. Ein Rückkehrrecht von Teilzeit auf Vollzeit in Betrieben mit mehr als 45 Beschäftigten ist in der neuen großen Koalition verabredet. Auch die Gewerkschaften handeln heute anstelle von weiteren pauschalen Arbeitszeitverkürzungen Möglichkeiten für temporäre Arbeitszeitverkürzungen im Erwerbsverlauf aus. Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft setzte für

[7] „Fehlanreize für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, insbesondere für Zweitverdiener, bestehen fort ... Dies trägt dazu bei, dass der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen gering und die Zahl der von Frauen im Durchschnitt geleisteten Arbeitsstunden eine der niedrigsten in der Union ist, obwohl die Frauenerwerbstätigenquote hoch liegt …. Die Befreiung der Minijobs von der Einkommensteuer — und in vielen Fällen auch von allen Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung — kann Arbeitnehmer davon abhalten, eine Stelle oberhalb der Minijob-Verdienstschwelle von 450 EUR im Monat anzutreten. Bei gemeinsam veranlagten Ehegatten wirkt dieser Fehlanreiz häufig noch stärker. (EC 2016b)

die Beschäftigten der Deutschen Bahn für 2017 eine Tariferhöhung von 2,6 Prozent durch, die die Beschäftigten wahlweise in Form von einer Stunde weniger Arbeit pro Woche (38 statt 39 Stunden) oder sechs Urlaubstagen mehr pro Jahr nehmen können. Im Februar 2018 handelte die IG Metall die Möglichkeit der temporären Verkürzung der Arbeitszeit auf 28 Stunden für maximal zwei Jahre und ein zusätzliches Urlaubsgeld von 27% eines Monatsgehalts aus, das von Eltern, Pflegenden oder Schichtarbeitern auch in Form von 8 freien Tagen im Jahr genommen werden kann. Beide Vereinbarungen kennzeichnen einen Paradigmenwechsel der Gewerkschaften in der Arbeitszeitpolitik in Richtung der Unterstützung von mehr individuellen Wahlmöglichkeiten. Ihre Schlagkraft entwickelt diese Politik vor allem in Verknüpfung mit den neuen gesetzlichen Möglichkeiten zur Veränderung der Arbeitszeit. Zentral ist dabei das Rückkehrrecht in Vollzeit, das ein dauerhaftes Festhalten in Teilzeitarbeit mit all den hohen scar-Effekten dieser Arbeitszeitform verhindern kann.

## 7. Mindestlohn – Höhere Lohnsteigerung in den unteren Dezilen

Zum 1.1. 2015 wurde in Deutschland erstmalig ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 € eingeführt, der zum 1.1. 2017 auf 8,84 € erhöht wurde. Diese Erhöhung wurde von der Mindestlohnkommission beschlossen, der jeweils drei Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände sowie zwei von den Sozialpartnern vorgeschlagene Wissenschaftler angehören. Die Kommission folgte bei der ersten Erhöhung des Mindestlohns der im Gesetz verankerten Formel, nach dem der Mindestlohn alle 2 Jahre entsprechend den durchschnittlichen Tariferhöhungen in diesem Zeitraum angehoben wird. Die Sozialpartner haben im parlamentarischen Hearing zum Entwurf des Mindestlohngesetzes gemeinsam diese Regelung gefordert, da sie in der Tradition autonomer Tarifverhandlungen politische Interventionen in die Lohngestaltung ablehnen und deshalb mit ihrer Tarifpolitik Taktgeber für die Erhöhungen des Mindestlohns sein wollten. Von dieser Formel kann nur mit zwei Drittel Mehrheit in der Kommission abgewichen werden, was nur in Ausnahmesituation, wie etwa in einer neuen Finanzkrise, zu erwarten ist.

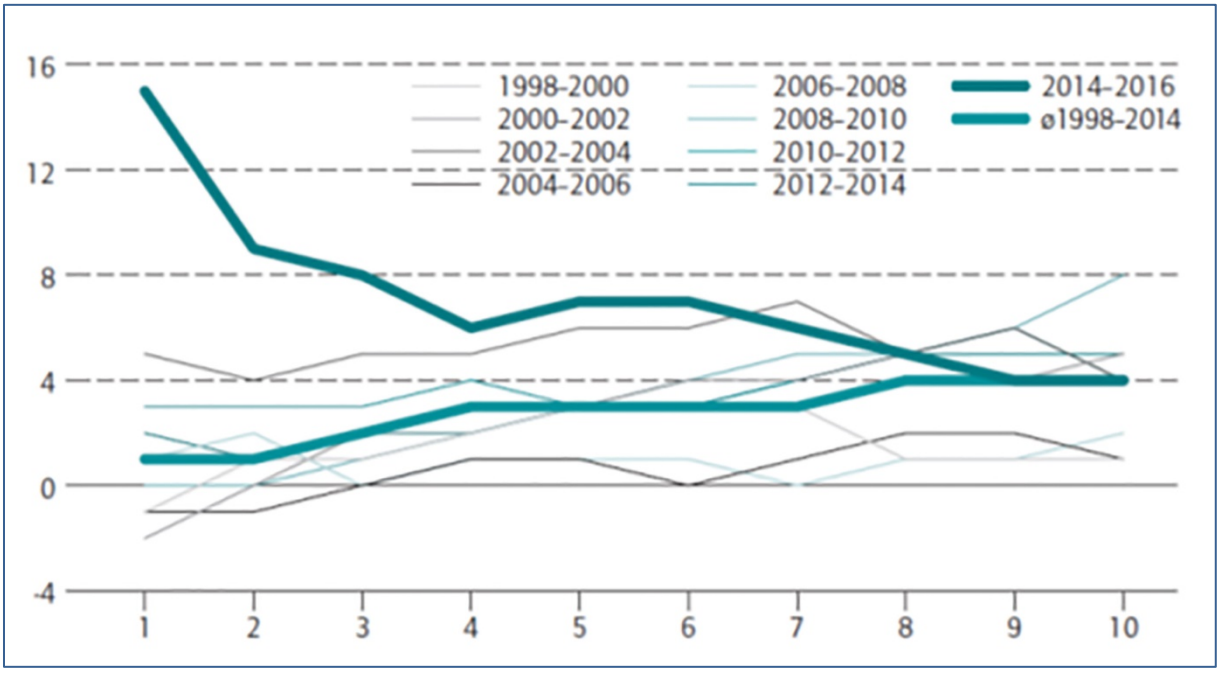
Systematische Evaluationen mit Differenz-in-Differenz-Untersuchungen liegen noch nicht vor. Gleichwohl lassen deskriptive Statistiken erkennen, dass es nicht zu dem von mainstream-Ökonomen prognostizierten dramatischen Beschäftigungseinbruch gekommen ist. Der Anstieg der Beschäftigung hat sich nach Einführung des Mindestlohns sogar noch beschleunigt. So wuchs

die Zahl der abhängig Beschäftigten Im Zeitraum 2014-2017 um 1,7 Millionen gegenüber 1,1 Millionen im Zeitraum von 2011 -2014 (Hohlfeld u.a. 2017:8).

Weiterhin ist es zu beträchtlichen Einkommenssteigerungen in den unteren Dezilen der Einkommensverteilung gekommen. Vergleiche der Lohnsteigerungen in den Jahren 2014-2016 mit früheren Jahren zeigen, dass die Löhne in den beiden unteren Dezilen zwischen 1998 und 2014 mit ungefähr 1% pro Jahr deutlich weniger zunahmen als die Löhne in den Dezilen 8 bis 10 mit durchschnittlich 4% pro Jahr. Diese Entwicklung hat sich 2014-2016 umgekehrt. Im untersten Dezil kam es sogar zu Lohnsteigerungen von 15% (Abbildung 11). Die durchschnittlichen Lohnerhöhungen lagen zwischen 2014 und 2016 bei 4,8%. Deutlich mehr erhielten infolge des Mindestlohns Frauen (6,8%), Minijobber (9,2%), Beschäftigte ohne Berufsausbildung (7,2%), Beschäftigte in Betrieben zwischen 5-9 Beschäftigten (13,4%) und Ausländer (9,3%) (Burauel,P. u.a. 2017: 1121). Beschäftigte in Kleinstbetrieben mit bis zu 5 Beschäftigten lagen mit nur 3,2% hingegen unter dem Durchschnitt, was auf erhebliche Compliance-Probleme in diesem Bereich verweist.

Rund 1,8 Millionen anspruchsberechtigte Personen erhielten 2016 weniger als 8,50 €. Besonders hoch ist der Anteil der Non-Compliance bei Minijobs (43,3%), befristet Beschäftigten (19,2%), Beschäftigten ohne Berufsausbildung (15,6%) sowie in Betrieben unter 5 Beschäftigten (33,3%) und Betrieben mit 5-9 Beschäftigten (23,6%) (Burauel,P. u.a. 2017: 1120). Selbst die überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen für einige dieser Beschäftigungsgruppen reichten offensichtlich nicht aus, um alle Beschäftigten in diesen Gruppen über die Mindestlohnschwelle zu bringen. Dies zeigt, wie extrem ausgefasert die deutsche Lohnstruktur vor Einführung des Mindestlohns war. Fallstudien belegen, dass die meisten Betriebe inzwischen eine „saubere Aktenlage“ haben und für die vertragliche Arbeitszeit mindestens 8,50 € bezahlen. Nicht bezahlt werden aber häufig Zusatzarbeiten über die vertragliche Arbeitszeit hinaus, und zwar insbesondere in Kleinstbetrieben ohne Betriebsräte und bei Beschäftigtengruppen mit geringer Verhandlungsmacht. Bei den Minijobs kommt die oben beschriebene Nichtgewährung von bezahltem Urlaub und Krankheitstagen hinzu. Hinzu kommt, dass die Zahl der Kontrollen abgenommen hat. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die für die Kontrollen zuständig ist, kontrollierte 2014 noch 63 000 Betriebe. Die Zahl fiel um mehr als ein Drittel auf 40 374 im Jahre 2015 und 43 627 im Jahre 2016. Erst 2017 begannen die Kontrollzahlen wieder deutlich zu steigen (Deutscher Bundestag 2017). Als Grund wurde der vorrübergehende Einsatz vieler Zoll-Beamter in der Flüchtlingshilfe genannt, wo extremer Personalnotstand herrschte. Sicherlich hat man aber auch den Betrieben bewusst Zeit gelassen, sich an den Mindestlohn anzupassen. In den ersten vier Monaten 2015 jedenfalls fanden kaum Kontrollen statt.

**Abbildung 12: Nominales Wachstum des vertraglichen Stundenlohns über zwei Jahre nach Dezilen**

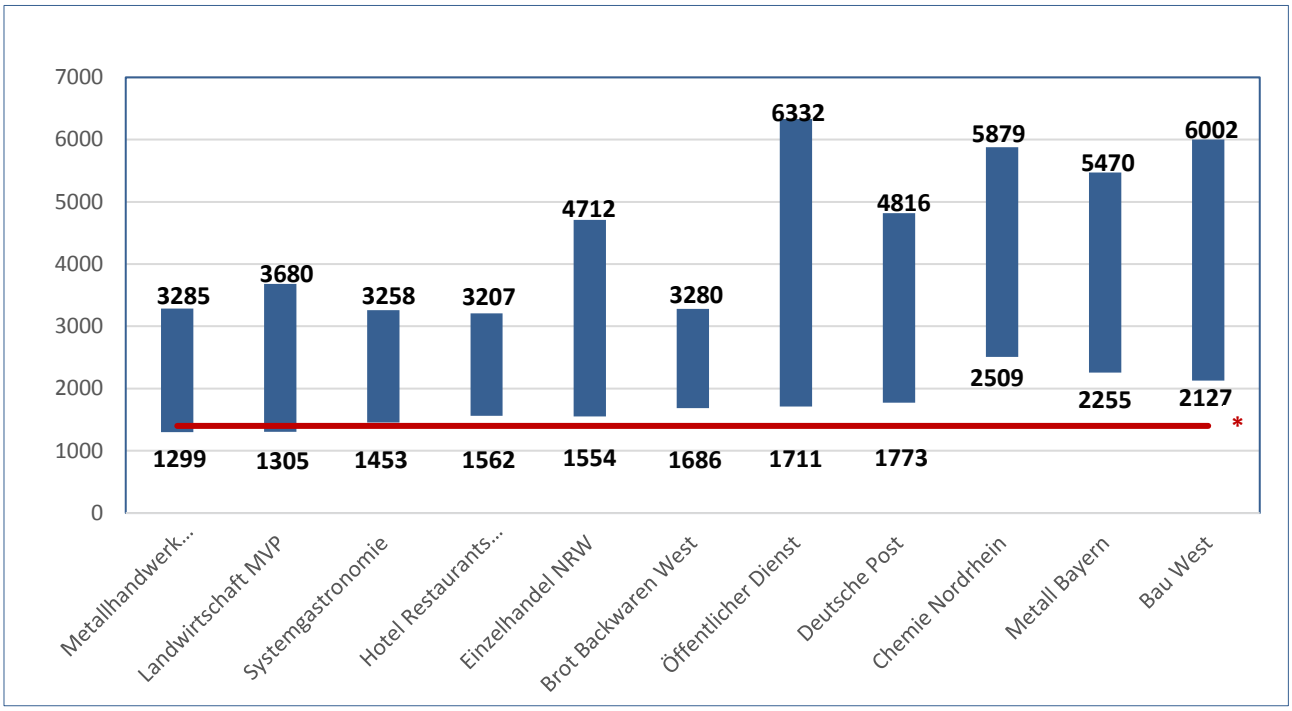



*Quelle: Burauel,P. u.a. 2017: 1110*

Abbildung 12 zeigt weiterhin, dass die Löhne bis ins sechste Dezil stärker stiegen als zuvor, was auf mögliche ripple-Effekte hinweist. Wenn die Löhne der gering bezahlten Beschäftigten im Unternehmen steigen, erhöhen die Unternehmen oft auch die Löhne der besser qualifizierten Beschäftigten, um deren Motivation aufrecht zu erhalten und ihre Abwanderung zu verhindern. In Ländern mit hoher Tarifbindung sind solche ripple-effekte aber auch institutionalisiert, wenn bei Erhöhung des Mindestlohnes die Löhne neu verhandelt werden und in Tarifverträgen das gesamte Lohngitter nach oben geschoben wird (Bosch/Weinkopf 2013b). Solche Neuverhandlungen setzten schon vor Einführung des Mindestlohns ein. Die Gewerkschaften haben schon ab 2010 in Erwartung des kommenden Mindestlohns versucht, die Tarifverträge über das Niveau von 8,50 € anzuheben, was ihnen weitgehend gelungen ist. 2010 lagen noch in 31 Wirtschaftszweigen 16% aller Vergütungsgruppen unter 8,50 €. 2017 waren es nur 1% der Vergütungsgruppen in 7 Wirtschaftszweigen (Bispinck 2017a). Darunter waren Tarifverträge, die schon lange nicht neu verhandelt wurden, weil die Gewerkschaften dort zu schwach sind, um Neuverhandlungen zu erzwingen. Beispiele dafür sind das Metallhandwerk in Sachsen oder die Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern (Abbildung 13). Die ripple-effekte sind dort am ehestens institutionalisiert, wo die unterste Lohngruppe nahe am Mindestlohn liegt, wie in

der Systemgastronomie. In den Bereichen, wo die Gewerkschaften stark sind, wie im öffentlichen Dienst, der Deutschen Post oder der Metall- und Chemischen Industrie, liegen die untersten Tariflöhne deutlich über dem Mindestlohn, so dass sich aus der Erhöhung des Mindestlohns kein Zwang zu Neuverhandlungen ergibt. Diese Bereiche ziehen aufgrund der Quasi-Indexierung des Mindestlohns diesen eher nach oben. In der Bauwirtschaft ist die unterste Lohngruppe identisch mit einem branchenspezifischen Mindestlohn, der von den Sozialpartnern ausgehandelt wird und ab dem 1. 1. 2018 auf 11,75 € angehoben wird. Auch die Lohngruppe für Facharbeiter ist als Mindestlohn II auf 14,95 € festgelegt worden. Branchenmindestlöhne sind in 15 Branchen mit rund 3.8 Millionen Beschäftigten ausgehandelt worden. Die wichtigsten Branchen sind die Reinigung (983 000 Beschäftigte), die Pflege (870 000 Beschäftigte) und das Baugewerbe (527 000 Beschäftigte) (Deutscher Bundestag 2017: 2).

**Abbildung 13: Mindestlohn und Tarifverträge (Ende 2016)**




**Monatsentgelt beim Mindestlohn 8,50 € bei 38 Wochenstunden. Mit einem Mindestlohn von 8,84 € (ab 1.1. 2016) liegt das Monatsentgelt bei 1456 €*

*Quelle: Bispinck 2017b, eigene Darstellung*

## 8. Schlussfolgerungen

Die Ausgangsfrage dieses Beitrags war, inwieweit die Sozialpartner in Deutschland die Konvergenz in der europäischen Union fördern. Dabei wurde zwischen der Beta-Konvergenz, also Aufholprozessen der schwächer entwickelten Länder, und der Sigma-Konvergenz, also der wachsenden Ungleichheit innerhalb eines Landes unterschieden. Die beiden Formen der Konvergenz müssen politisch gewollt und aktiv gestaltet werden. Die industriellen Beziehungen können dabei nur erwähnenswerte Beiträge leisten, wenn die Sozialpartner auch über ausreichende Machtressourcen verfügen.

Es wurde erkennbar, dass die Machtressourcen vor allem der Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten deutlich abgenommen und einen gespaltenen Arbeitsmarkt haben entstehen lassen. Dies war politisch gewünscht, da über die Deregulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten die Tarifbindung unterminiert wurde und große tariffreie Zonen entstanden, in denen die Sozialpartner die Arbeitsbedingungen nicht mehr gemeinsam gestalten können.

Die Schwächung der Sozialpartnerschaft hat nicht nur weitreichende Auswirkungen auf Deutschland, sondern auch auf die EU, insbesondere den Euro-Raum. Die Einkommensungleichheit in Deutschland nahm stark zu, was die Sigma-Konvergenz in Europa deutlich bremste. Aus dem gleichen Grund stiegen die deutschen Lohnstückkosten deutlich schwächer an als in anderen Euro-Ländern. Die wachsenden Leistungsbilanzüberschüsse Deutschland lassen sich allerdings nicht alleine auf die deutsche Lohnpolitik zurückzuführen. Fast noch wichtiger ist die restriktive deutsche Fiskalpolitik, die durch Kürzungen der öffentlichen Investitionen die Importnachfrage bremste. Die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse sind ein wesentlicher Grund für die Destabilisierung der Euro-Zone. Sie zwangen andere EU-Länder, vor allem die südeuropäischen Defizitländer, zu Lohnkürzungen und einer Verringerung öffentlicher Investitionen mit negativen Auswirkungen auf die Beta-Konvergenz in Europa. Da die deutschen Exporte nicht sehr preissensibel sind, lassen sich allerdings die Leistungsbilanzüberschüsse nicht alleine durch höhere Lohnsteigerungen verringern, sondern erfordern gleichzeitig auch eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Deutschland.

Die wachsende Einkommensungleichheit ist eng verbunden mit der Zunahme prekärer Beschäftigungsformen, die von den Unternehmen oft als Exit-Option aus dem tariflich geregelten und mitbestimmten primären Arbeitsmarktsegment mit guten Arbeitsbedingungen genutzt werden. Die meisten dieser prekären Beschäftigungsformen beruhen auf nationalen gesetzlichen Regelungen, wie etwa der Steuer-und Abgabenfreiheit der Minijobs oder der Möglichkeit,

von equal-pay bei der Leiharbeit durch Tarifverträge abzuweichen. Andere, wie das Angebot kurzer Teilzeitjobs, beruhen auf Regelungslücken. Die Gewerkschaften versuchen, die prekären Beschäftigungsformen zu re-regulieren, was ihnen aber nur dort gelingt, wo sie stark sind. So wurden für Leiharbeitnehmer von den gut organisierten Industriegewerkschaften Lohn-Zuschläge ausgehandelt, die mit wachsender Verleihdauer steigen. Sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit und Minijobs finden sich hauptsächlich in Dienstleistungsbranchen, in denen die Gewerkschaften nicht streikfähig sind. Hier konnten nur vereinzelt Schutzregelungen für diese Beschäftigten tariflich ausgehandelt werden. Über die europäischen Richtlinien zur Gleichbehandlung von Teilzeitarbeit oder befristeter Beschäftigung sind wichtige Mindestbedingungen gesetzt worden, die vor allem im sekundären Beschäftigungssegment in Deutschland wichtig geworden sind. Das gilt allerdings nicht für ausländische Werkvertragsnehmer. Hier wurden durch die Entsenderichtlinie und Urteile des EuGH, die das Wettbewerbsrecht über nationale Tarifverträge stellte, sofern sie nicht für allgemeinverbindlich erklärt wurden, die Handlungsspielräume eingeschränkt. Im deutschen autonomen Lohnsystem, das keine Eingriffe des Staates in die Lohnsetzung kannte, höhlte diese europäische Rechtssetzung nationale Tarifverträge aus, die de facto zu Wettbewerbshindernissen erklärt wurden. Deutschland wurde daher zum Hauptzielland von kostengetriebenen Entsendungen in Europa mit verheerenden Folgen für die Arbeitsbedingungen in den am meisten betroffenen Branchen.

Die wachende Einkommensungleichheit und die unerwünschte Offenheit des deutschen Arbeitsmarktes für Lohndumping über billige ausländische Werkvertragsnehmer haben zur Einführung zuerst von Branchenmindestlöhnen und dann 2015 zu einem gesetzlichen Mindestlohn geführt. Der Mindestlohn hat zu erheblichen Lohnsteigerungen vor allem von Beschäftigten in Kleinbetrieben und prekär Beschäftigten geführt, obgleich er wegen unzureichender Kontrollen noch nicht überall umgesetzt ist. Zugleich hat der der Mindestlohn auch Auswirkungen auf die Tariflöhne. In Branchen, in denen der unterste Tariflohn an den Mindestlohn grenzt, wird bei Erhöhung des Mindestlohns das gesamte Tarifgitter geschoben. Diese sogenannten ripple-Effekte sind allerdings deutlich schwächer als in Frankreich, da in vielen Niedriglohnbranchen die Tarifbindung gering ist.

Die Arbeitszeit ist ein wesentlicher Gestaltungsbereich der Sozialpartner, in dem auch in den tariffreien Bereichen die Tarifnormen noch hohe Wirkungen entfalten. Die meisten Beschäftigten haben vereinbarte Arbeitszeiten von weniger als 40 Stunden, obgleich durch Öffnungsklauseln und neue Vereinbarungen in tariffreien Betrieben die Arbeitszeiten teilweise wieder heraufgesetzt wurden. In den Branchen mit hoher Tarifbindung haben die Gewerkschaften erfolgreich individuelle Wahlmöglichkeiten für vorübergehende Arbeitszeitverkürzungen mit

Rechten der Rückkehr auf Vollzeit durchgesetzt. Diese Vereinbarungen kennzeichnen einen Paradigmenwechsel in der gewerkschaftlichen Arbeitszeitpolitik - weg von pauschalen Verkürzungen hin zu mehr Arbeitszeitoptionen im Erwerbsverlauf. Im Unterschied zum europäischen Durchschnitt ist der Anteil marginaler Teilzeitarbeit in Deutschland sehr hoch. Dies liegt an den hohen finanziellen Anreizen im Steuer- und Sozialversicherungssystem, einen Minijob abzunehmen. Die Scar-Effekte der Minijobs sind hoch. Die von der Europäischen Kommission kontinuierliche angemahnte Reform ist jedoch wegen der vielen Sonderinteressen an dieser prekären Beschäftigungsform bislang unterblieben. Vor allem zeigte sich, dass eine zunehmende Ungleichheit in der Verteilung der Arbeitszeit ein immer wichtigerer Grund steigender Einkommensungleichheit geworden ist. Notwendig ist eine bessere Regulierung von Mindestarbeitszeiten nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen EU-Ländern.

Das deutsche Beispiel bestätigt meine Ausgangsthese, dass man die Diskussion über Konvergenz in der EU nicht getrennt Land für Land führen kann. In einem gemeinsamen Wirtschafts- und noch mehr in einem gemeinsamen Währungsraum kann die Politik eines, vor allem eines großen Landes, nicht nur positive, sondern auch negative Auswirkungen auf die Konvergenzprozesse in anderen Ländern haben kann. Vor allem die wachsende Einkommensungleichheit in Deutschland in Verbindung mit einer Austeritätspolitik hatte negative Auswirkungen auf die Beta- und die Sigma-Konvergenz in anderen EU-Ländern. Viele innovative Vereinbarungen der Sozialpartner, wie etwa die neuen Vereinbarungen zu einer lebenslaufbezogenen Arbeitszeitpolitik, können jedoch Vorbild für andere Länder sein und die Konvergenz fördern.

## Literatur

**Albu, N. / Herzog-Stein, A. / Stein, U. / Zwiener, R**., 2017: Arbeitskosten steigen in Europa sehr verhalten**.** Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2016 im europäischen Vergleich. IMK Report, Nr. 128. Düsseldorf

**Berg, P. / Bosch, G. / Charest, J**., 2014: Working-time configurations: a framework for analyzing diversity across countries. In: Industrial & Labor Relations Review 67 (3): 805-837. DOI: 10.1177/0019793914537452

**Bispinck, R. und Tarifarchiv,** 2017a: WSI Niedriglohn-Monitoring 2017. Mindestlöhne und tarifliche Niedriglöhne im Jahr 2017, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 83. Düsseldorf

**Bispinck, R. und Tarifarchiv**, 2017b: Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik. Düsseldorf

**Bundesagentur für Arbeit**, 2017: Aktuelle Entwicklungen der Zeitarbeit In: Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Juli 2017. Nürnberg

**Bosch, G**., 2017: Normalarbeitsverhältnis. In: Hirsch-Kreinsen, H. / Minssen, H. (Hrsg.): Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie, 2. Aufl. Berlin: edition sigma, S. 246-250

**Bosch G.**, 2018: The making of the German minimum wage: a case study of institutional change. In: Industrial Relations Journal 49 (1), S. 34-49

**Bosch, G. / Weinkopf, C.**, 2013a: Transnational labour markets and national wage setting systems in the EU. In: Industrial Relations Journal 44 (1), S 2-19

**Bosch, G. / Weinkopf, C.,** 2013b: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: WSI-Mitteilungen 66 (6), S. 393-404

**Bosch, G. / Kalina, T. / Weinkopf, C.**, 2014: 25 Jahre nach dem Mauerfall – Ostlöhne holen nur schleppend auf. Internet-Dokument. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2014-05

**Bosch, G. / Kalina, T.**, 2016a: The erosion of the German middle class: the end of the 'levelled-out middle-class society'? In: Vaughan-Whitehead, D. (Hrsg.): Europe`s disappearing middle class? Cheltenham. UK: Edward Elgar, S. 198-243

**Bosch, G. / Kalina, T.**, 2016b: The Erosion of the German Middle Class. In: Intereconomics 51 (2): 73-77. DOI: 10.1007/s10272-016-0580-4

**Bosch, G. / Kalina, T.,** 2018: Rising inequality of individual and household income in Germany, in**:** B. Nolan (Hrsg.) Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Shared Challenges and Contrasting Fortunes. Oxford: University Press (im Erscheinen)

**Burauel, P. u.a.**, 2017: Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. In: DIW Wochenbericht 49: 1109-1123

**Carlin, W. / Soskice, D.**, 2009: German economic performance: disentangling the role of supply-side reforms, macroeconomic policy and coordinated economy institutions. In: Socio-Economic Review 7 (1), S. 67-99

**Deutscher Bundestag**, 2017: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11304 – Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Kontrolle von Mindestlöhnen 2016

**Dustmann, C. / Fitzenberger, B. / Schönberg, U. / Spitz-Oener, A.,** 2014: From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. In: Journal of Economic Perspectives 28 (1), S. 167-188

**EC** (European Commission), 2012: Current account surpluses in the EU. In: European Economy 9

**EC** (European Commission), 2014: Macroeconomic Imbalances Germany 2014. In: European Economy. Occasional Papers 174. Brüssel

**EC** (European Commission), 2015a: Employment and Social Developments in Europe 2015. Brüssel

**EC** (European Commission), 2016a: Posting of workers - Report on A1 portable documents issued in 2015. Brüssel

**EC** (European Commission), 2016b: Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2016, Amtsblatt der Europäischen Union (2016/C 299/05)

**EC** (European Commission), 2017a: European Pillar of Social Rights (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf)

**EC** (European Commission), 2017b: Employment and Social Developments in Europe 2017. Brüssel

**Fischer, G./ Gundert, S. / Kawalec, S. / Sowa, F. / Stegmaier, J. / Tesching, K. / Theuer, S.,** 2015: Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung IAB, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg

**Fitzenberger, B.,** 2012: Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Nr. 4/2012. Wiesbaden

**Greifenstein, R. / Kißler, L. / Lange, H.**, 2011: Trendreport Betriebsratswahlen 2010. Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier 231. Düsseldorf

**Gornig, M. / Michelsen C. / van Deuverden K.,** 2015: Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß. In: DIW Wochenbericht Nr. 43, S. 1023-1030

**Hanau, P.**, 1997: Sozialdumping im Binnenmarkt. In: Baur J.F. / Watrin C. (Hrsg.), Recht und Wirtschaft der Europäischen Union. Berlin/New York, de Gruyter: R.I.Z.Schriften Bd. 6, S. 145-156

**Hanau, Peter**, 2006: Das Rätsel Minijob. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. Zweiwochenschrift für die betriebliche Praxis 15, S. 809-811

**Hassel, A.,** 2014: The Paradox of Liberalization – Understanding dualism and the recovery of the German political economy. In: British Journal of Industrial Relations 52 (1), S. 57-81

**Hohlfeld, P. u.a.,** 2017: Aufschwung breit aufgestellt**,** Prognose-Update: Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahreswende 2017/2018. IMK Report, Nr. 132

**Horn, G. A. / Lindner, F. / Stephan, S. / Zwiener, R.,** 2017: The Role of nominal wages in trade and current account surpluses**.** IMK Report, Nr. 125e

**IG Metall,** 2017: Die Befragung 2017. Arbeitszeit – Sicher, gerecht und selbstbestimmt. Ergebnisse, Zahlen und Fakten zur Arbeitszeit. Frankfurt

**Jaehrling, K. / Wagner, I. / Weinkopf, C.,** 2016: Reducing precarious work in Europe through social dialogue: the case of Germany. Produced for the EC project 'Reducing precarious work in Europe through social dialogue'. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Project VP/2014/004 (Industrial Relations & Social Dialogue) with the support of Thorsten Kalina and Gerhard Bosch. Brussels: European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion DG

**Kalina, T. / Weinkopf, C**., 2017: Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2017-06

**Korpi, W.,** 2006: Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists. In: World Politics 58 (2), S. 167-206

**Krebber, S.,** 2009: Status and Potential of the Regulation of Labor and Employment Law at the European Level. In: Comparative Labor Law Policy Journal 4/2009, S. 875-903

**Lèvesque, C. / Murray, G.**, 2010: Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity. In: European Review of Labour and Research 16 (3), S. 333-350

**Monti, M.**, 2010: A new strategy for the single market. At the service of Europe's economy and society, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso (http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf)

**Ostry J. D. / Berg, A. G.**, 2014: Measure to Measure. In: Finance & Development 51 (3), IMF Washington

**Palier, B. and Thelen, K.**, 2010: Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany. In: Politics & Society 38 (1), S. 119-148

**SVR** (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), 2017: Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik**,** Jahresgutachten 2017/18. Paderborn

**Schmid, K. D. / Adler, M.**, 2013: Factor Shares and Income Inequality, Evidence from Germany 2002-2008. In:.Journal of Applied Social Science Studies 13 (2), S. 122-132

**Sengenberger, W.,** 1994: Protection – participation – promotion: The systemic nature and effects of labour standards. In: Sengenberger, W. / Campbell, D. (Hrsg.): Creating Economic Opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring. Genf: ILO, S. 45-60

**Streek, W.,** 2009: Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy. Oxford: University Press

**Visser, J.**: 2016: Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS). An international database. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Version 5.1. Amsterdam

**Visser J, / Hemerijck A.,** 1997: A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare. Reform and Corporatism in the Netherlands. Amsterdam: University Press

**Waltermann, R.**, 2010: Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiographien? Gutachten für den 68. Deutschen Juristentag. Bonn

**Weinkopf, C. / Hüttenhoff, F.,** 2017: Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft. In: WSI-Miteilungen 70 (7), S. 533-539

**Wolf, M.**, 2000: Von der ›Konzertierten Aktion‹ zum ›Bündnis für Arbeit. In: UTOPIE kreativ, H. 117, S. 669-68

## Der Autor:

***Prof. Dr. Gerhard Bosch***
Research Fellow am IAQ
*Kontakt: gerhard.bosch@uni-due.de*

IAQ-Forschung 2018-02 Redaktionsschluss: 04.05.2018

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

Redaktion:
Claudia Braczko
*claudia.braczko@uni-due.de*

IAQ im Internet
*http://www.iaq.uni-due.de*

IAQ-Forschung
*http://www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/*

Über das Erscheinen der IAQ-Veröffentlichungen informieren wir über eine Mailingliste: *http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php*

IAQ-Forschung (ISSN 2366-0627) erscheint seit 2015 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.