

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Prekäre Beschäftigung und Neuordnung am Arbeitsmarkt

Statement auf der Pressekonferenz der IG Metall

Freitag, 28 September 2012 in Berlin

Es gilt das gesprochene Wort!

Der Vorstand der IG Metall hat mich gebeten, die wichtigsten Forschungsergebnisse zur Entwicklung prekärer Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland zusammenzufassen, ihre Ursachen zu untersuchen, ihre Folgen für die Sozialsysteme zu analysieren und Überlegungen zu einer Neuordnung des deutschen Arbeitsmarktes vorzulegen.

Dem bin ich gerne nachgekommen, da die Spaltung des deutschen Arbeitsmarktes besorgniserregend zugenommen hat und wir den Innovationswettbewerb und den Fachkräftemangel der kommenden Jahre nur mit einer anderen Arbeitsmarktordnung bewältigen können.

Diese Expertise ist zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die Arbeitsmarktordnung der sozialen Marktwirtschaft der Nachkriegsgesellschaft aufgelöst hat. Merkmal dieser Ordnung war die Verknüpfung von hoher wirtschaftlicher Effizienz und Leistungsbereitschaft auf der einen und gesellschaftlicher Solidarität auf der anderen Seite. Natürlich gab es Lohnunterschiede. Aber alle Beschäftigten hatten am Produktivitätsfortschritt Anteil.

Bei einer Vollzeitarbeit konnte man sicher sein, auch ohne staatliche Transfers sein Auskommen zu haben und eine Rente über dem Sozialhilfeniveau zu bekommen. Die finanzielle Basis der breiten einkommenspolitischen Mitte wurde über Flächentarife in fast allen Branchen gesichert. Die Tarifbindung lag bei 80 Prozent. In den nichttarifgebunden Betrieben orientierten sich die Unternehmen am Tarif.

Allerdings sollte man die Vergangenheit auch nicht idealisieren. Frauenerwerbstätigkeit war überwiegend als nicht vollwertiger Nebenverdienst konzipiert.

Seit Mitte der 90er Jahre nimmt unsichere und schlecht bezahlte Arbeit zu. Neu ist, dass sich prekäre Arbeit, also Beschäftigung, deutlich unter den üblichen sozialen Standards nicht mehr auf atypische Beschäftigungsformen beschränkt. Sie ist inzwischen tief ins Normalarbeitsverhältnis, also auch in unbefristete Vollzeitbeschäftigung, eingedrungen.

Deutschland gehört zu den OECD-Ländern, in denen Niedriglohnbeschäftigung am stärksten zugenommen hat. Der Anteil der Niedriglöhne ist bei Berechnung einer gemeinsamen Niedriglohnschwelle für Ost- und Westdeutschland von 17,7 Prozent im Jahre 1995 auf 23,1 Prozent der Beschäftigten im Jahre 2010 gestiegen.

Da es in Deutschland keine generelle Lohnuntergrenze gibt, ist die Streuung der Löhne nach unten besonders groß. 6,8 Millionen Personen erhielten einen Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro und 4,1 Millionen sogar von weniger als 7 Euro.

Besonders hohe Anteile von Geringverdienern finden sich bei Minijobbern (86 %), Leiharbeitskräften (67,7 %), Jugendlichen unter 25 Jahren (51 %) und befristet Beschäftigten (46 %). Hier kombinieren sich schlechte Einkommen, Beschäftigungsunsicherheit und schlechte Arbeitsbedingungen.

Die Geringverdiener mussten die größten Reallohnverluste seit 2000 hinnehmen. Die untersten 30 Prozent in der Einkommensverteilung verloren zwischen 2000 und 2010 10,6 Prozent ihres Realeinkommens. Sie sind gezwungen länger als andere Gruppen zu arbeiten, um ihr knappes Einkommen aufzubessern.

Bei keiner Altersgruppe nahm der Niedriglohnanteil so schnell zu wie bei den Jugendlichen. Er wuchs zwischen 1995 und 2010 um 15,9 Prozentpunkte.

Positiv ist zu bemerken, dass Tarifverträge und betriebliche Mitbestimmung über Betriebsräte sich in der Lohntüte auszahlen. Mehr als zwei Drittel der Geringverdiener arbeiteten 2010 in Betrieben ohne Tarifbindung. Fast die Hälfte der Geringverdiener arbeitet in Kleinbetrieben, in denen Betriebsräte selten sind.

Tarif- und Großbetriebsprämien finden wir bei allen Beschäftigten außer bei Leiharbeitskräften und Minijobbern. Sie wurden 2010 oft unabhängig von Betriebsgröße und Tarifverträgen mit einer niedrigen „Flatrate“ entlohnt und zählen somit zu den prekärsten Beschäftigungsformen in Deutschland. Bei der Leiharbeit liegt dies an der fehlenden Equal-Pay-Regelung. Für die Minijobs gilt hingegen der Grundsatz der gleichen Bezahlung. Er wird in der Praxis jedoch meistens nicht eingehalten, was durch ihren rechtlichen Sonderstatus offensichtlich begünstigt wird.

Zwei wichtige Hoffnungen, die mit der Verbreitung prekärer Arbeit verbunden waren, haben sich nicht erfüllt:

1. Niedriglöhne und atypische Jobs sind immer weniger ein Sprungbrett in reguläre Arbeit. Die Chancen, aus dem Niedriglohnsektor auf besser bezahlte Tätigkeiten zu gelangen, sind in den letzten 15 Jahren zurückgegangen. Leiharbeit- und Minijobs sind besonders schmale Brücken in reguläre Arbeit. Das überrascht nicht, da bei diesen Beschäftigungsformen die Übergänge meist mit sprunghaften Erhöhungen der Lohnkosten verbunden sind.

Generell kann man sagen, je mehr prekäre Arbeit es in einem Betrieb oder einer Branche gibt, desto geringer sind die Chancen, aus der Prekarität wieder heraus zu kommen. Dies ist auch eine Folge der Auslagerung prekärer Arbeit in andere Betriebe. Durch die andere Betriebszugehörigkeit werden sie zu Außenseitern und werden bei Bewerbungen auf besser bezahlte Tätigkeiten in internen Arbeitsmärkten nur noch nachrangig behandelt.

2. Die Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte haben sich nicht verbessert. Der Anteil der gering Qualifizierten im Niedriglohnsektor ist sogar zurückgegangen. Heute haben mehr als 80 Prozent der Geringverdiener eine berufliche oder akademische Ausbildung. Offensichtlich sind Unternehmen auch durch geringe Löhne nicht zu bewegen, Personen ohne Berufsausbildung einzustellen, wenn sie ihnen nicht ausreichend qualifiziert erscheinen.

Es erwies sich offensichtlich als ein großer Irrtum in der Agenda 2010, ein Bildungsproblem in ein Lohnproblem umzudeuten.

Wenn prekäre Arbeit den Lohnkostenwettbewerb dominiert, breitet sie sich immer weiter aus. Das starke Lohngefälle zwischen Branchen, Betrieben und Beschäftigungsformen schafft Anreize zur Auslagerung von Tätigkeiten in Niedriglohnarbeit. Neben Outsourcing und Leiharbeit gewinnen Werkverträge in heimischen aber auch in ausländischen Unternehmen an Bedeutung.

Billige Arbeit wird für den Steuerzahler kurz- und erst recht langfristig sehr kostspielig. Zunehmend müssen niedrige Erwerbseinkommen durch Arbeitslosengeld II (Hartz IV) aufgestockt werden. Allein 2010 kosteten diese Aufstockungen den Steuerzahler 11,5 Milliarden Euro. Zudem werden Probleme in die Zukunft verschoben. Mit geringen Löhnen und diskontinuierlicher Beschäftigung kann man keine ausreichende Alterssicherung aufbauen. Simulationsrechnungen zeigen, dass vor allem in Ostdeutschland die Niedrigrenten zunehmen werden.

Zunehmender globaler Wettbewerb und technischer Fortschritt können die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes nicht erklären. Andere Länder wie Dänemark oder Schweden sind davon ebenso betroffen, ohne dass dort die Ungleichheit zugenommen hat. Außerdem können die hohe deutsche Wettbewerbsfähigkeit und der erfreuliche Beschäftigungszuwachs seit 2004 nicht mit der Zunahme schlechter Arbeitsverhältnisse erklärt werden. Sie sind Folge der hohen Innovationskraft der deutschen Industrie und der guten Qualifikation der Beschäftigten.

Wir müssen also nicht – wie es vielfach heißt - zwischen Arbeitslosigkeit oder Ungleichheit wählen.

Vier Gründe sind für den starken Anstieg prekärer Arbeit in Deutschland verantwortlich:

1. Der deutsche Arbeitsmarkt mit seinem freiwilligen Tarifsysteem ist für Lohndumping besonders anfällig, da es keine generellen Lohnuntergrenzen in Form von Mindestlöhnen oder allgemeinverbindlichen Tarifverträgen gibt. Findige Unternehmer nutzen mit hoher Kreativität alle Schlupflöcher.
2. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Agenda 2010 gab schlecht bezahlter Arbeit einen zusätzlichen Schub. Dabei haben sich besonders negativ die Deregulierung der Leiharbeit und der Minijobs und die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ausgewirkt.
3. Das traditionelle deutsche Familienmodell wirkt wie ein eingebauter Deregulator. Durch Fehlanreize über das Ehegattensplitting, die abgeleitete Krankenversicherung und die Minijobs werden Frauen massiv in kleine Beschäftigungsverhältnisse geleitet.
4. Die nationalen und internationalen Eliten, darunter auch viele Entscheidungsträger in Deutschland, sind davon überzeugt, dass deregulierte Märkte am effizientesten arbeiten. Aus dieser Perspektive, ist der deutsche Arbeitsmarkt verkrustet. Nach dem letzten Wettbewerbsbericht des World Economic Forums liegt der deutsche Arbeitsmarkt wegen des Kündigungsschutzes und der Lohnfindung über Tarifverträge nur auf Platz 50 hinter z.B. Armenien, Georgien und Kasachstan. Die erfolgreiche Bewältigung der letzten Krise und wichtige Erfolgsfaktoren, wie die hohe interne Flexibilität über gute Qualifikation und Arbeitszeitflexibilität, die nur mit Stammebelegschaften möglich sind, werden schlicht ignoriert.

Wünschenswert wäre es, wenn die Sozialpartner in eigener Regie die Kraft fänden, Niedriglohnbeschäftigung durch autonome Vereinbarungen zu begrenzen. Leider gibt es hierfür gegenwärtig keine Anzeichen. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ähnlich wie im Finanzsektor auch im Arbeitsmarkt

eine zu weitgehende Deregulierung korrigierende Staatseingriffe notwendig macht.

Eine Neuordnung auf dem Arbeitsmarkt erfordert angesichts der Dimensionen des Problems folgende Maßnahmen:

1. *Ein zukunftsfähiges arbeitsmarktpolitisches Leitbild von guter Arbeit:* Angesichts des anstehenden Fachkräftemangels und des internationalen Innovationswettbewerbs kann die deutsche Wirtschaft nicht mit einem Leitbild von Billigarbeit bestehen.
2. *Eine Qualifizierungsoffensive:* Angesichts des zu erwartenden Fachkräftemangels muss der Schwerpunkt im nächsten Jahrzehnt auf einer investiven Beschäftigungspolitik, die mehr in berufliche Aus- und Weiterbildung investiert, liegen.
3. *Ein gesetzlicher Mindestlohn:* Die neuere US-amerikanische, britische und deutsche Mindestlohnforschung hat gezeigt, dass Mindestlöhne der Beschäftigung nicht schaden und vor allem Frauenlöhne anheben.
4. *Eine Neugestaltung von Leiharbeit und Minijobs:* Für Leiharbeit muss Equal Pay gesetzlich geregelt werden, wie in den meisten westlichen Nachbarländern. Minijobs sollten in einer neuen Gleitzone bis 800 € pro Monat aufgehen.
5. *Eine Stabilisierung des Tarifsystems:* Das Tarifsystem sollte durch eine Erleichterung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und Tariftreuegesetze gestärkt werden.
6. *Ein Verbandsklagerecht und eine Stärkung individueller Beschwerderechte:* Die Kontrolldefizite auf betrieblicher Ebene sollten durch ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften bei Gesetzes- und Tarifverstößen sowie anonymisierte Beschwerdemöglichkeiten für Beschäftigte verringert werden.

Erst durch ein Zusammenwirken dieser Maßnahmen kann wieder Ordnung auf dem Arbeitsmarkt geschaffen werden. Einzelmaßnahmen wie die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns – so notwendig er ist – reichen alleine nicht aus. Denn Mindestlöhne setzen nur Untergrenzen, während die einkommenspolitische Mitte nur über Tarifverträge stabilisiert werden kann.

Auch für unsere Demokratie ist die vorgeschlagene Neuordnung wichtig. Eine eigenständige Existenzsicherung und die Mitfinanzierung des Gemeinwesens über Beiträge und Steuern ist nicht nur eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche Anerkennung, sondern auch für die selbstbewusste Wahrnehmung gesellschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten im Betrieb, in der Politik oder in der Gesellschaft. Transferempfänger sehen sich hingegen oft als Kostgänger der Gesellschaft. Die Folge ist ein Verlust des Selbstbewusstseins und gesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten werden kaum noch genutzt.